

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 27, DE 2024

Altera a Constituição Federal para acrescentar o Capítulo IX - Da Promoção Da Igualdade Racial, que institui o Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial (FNREPIR) com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos brasileiros pretos e pardos, e dá outras providências.

Autores: Deputados DAMIÃO FELICIANO

Relatora: Deputada GISELA SIMONA

I - RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Damião Feliciano e outros, acrescenta o Capítulo IX à Constituição Federal, sob o título “Da Promoção da Igualdade Racial”, e institui o Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial (FNREPIR), com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos brasileiros pretos e pardos.

Na Justificação, o nobre autor discorre sobre os desafios históricos enfrentados pela população negra no Brasil, especialmente no que tange à implementação de políticas de igualdade racial e reparação. Ressalta que essas políticas têm encontrado dificuldades em dois aspectos fundamentais: a garantia de recursos financeiros e a efetiva participação da iniciativa privada. A proposta, portanto, busca sanar essas lacunas por meio da criação de um fundo específico, de natureza privada, voltado ao financiamento



de projetos de promoção cultural, social e econômica da população negra brasileira.

O autor ainda argumenta que a proposição é uma resposta ao acúmulo histórico de desigualdades estruturais, agravadas pela escravização e posterior marginalização da população negra no processo de desenvolvimento do país. Cita a destinação privilegiada de recursos públicos a imigrantes europeus no início do século XX como exemplo de desigualdade institucionalizada, e defende a necessidade de mecanismos concretos para garantir o acesso da população negra aos meios econômicos em condições igualitárias. Destaca, ainda, o fracasso de tentativas legislativas anteriores que buscaram instituir fundos semelhantes, e sustenta que a aprovação da presente PEC é prioridade para a Bancada Negra da Câmara dos Deputados.

A Secretaria-Geral da Mesa noticia nos autos a existência de número suficiente de signatários da proposição em análise.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nos termos art. 32, IV, b, c/c o art. 202, ambos do Regimento Interno, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a admissibilidade da matéria.

Quanto à admissibilidade formal, constato que a proposição foi legitimamente apresentada, com o número de subscrições suficientes, conforme atesta a Secretaria-Geral da Mesa. De outra parte, não há qualquer óbice circunstancial que impeça sua regular tramitação, uma vez que o País se encontra em plena normalidade político institucional, não estando em vigor intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

Em relação à constitucionalidade material, primeiramente, o § 1º do novel art. 232-A estabelece que o Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial será formado, dentre outras fontes de recursos, por “indenizações a serem cobradas das empresas que,



reconhecidamente, lucraram com a escravidão da população negra brasileira no Brasil”.

Tal disposição, da forma como redigida, implica a imposição de obrigação pecuniária com caráter indenizatório, com fundamento em condutas pretéritas, em evidente afronta ao princípio da irretroatividade da norma sancionatória, além de também comprometer a segurança jurídica, na medida em que deixa de delimitar critérios objetivos para a responsabilização e o nexo de causalidade entre a atividade empresarial e o fato gerador do dever de indenizar.

Para Ingo Wolfgang Sarlet, muito embora em nenhum momento tenha o nosso constituinte referido expressamente um direito à segurança jurídica, este (em algumas de suas manifestações mais relevantes) acabou sendo contemplado em diversos dispositivos da Constituição, como é o caso, dentre outros (e limitamo-nos aqui a exemplos extraídos do artigo 5º, da CF, do princípio da legalidade e do correspondente direito a não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (artigo 5º, inciso II), da expressa proteção do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito (artigo 5º, inciso XXXVI), da irretroatividade da lei penal desfavorável (artigo 5º, inciso XL)¹.

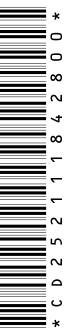
Ainda para Sarlet, *a segurança jurídica, portanto, para além da sua conformação normativa como princípio da nossa ordem constitucional (...), assume também o status de direito e garantia fundamental, o que reforça a sua dupla dimensão objetiva e subjetiva²*. Assim, para evitar o prosseguimento de dispositivo que viola a segurança jurídica, ofereço emenda supressiva saneadora.

Em segundo lugar, o art. 3º da proposição determina que as despesas da União com os aportes ao fundo mencionado não estarão sujeitas

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais: O direito fundamental à segurança jurídica na Constituição de 1988. Consultor Jurídico, São Paulo, 11 jul. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-jul-11/direitos-fundamentais-direito-fundamental-seguranca-juridica-constituicao/#_ftnref13. Acesso em: 23 abr. 2025.

² Ibid.

No sentido de reconhecer **a dupla dimensão da segurança jurídica, como princípio e direito fundamental**, v. SARLET, Ingo W. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *Revista Trimestral de Direito Público*, v. 39, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 53-86.



aos limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias de poder ou de órgão. Contudo, entendemos que essa proposta conflita com o disposto nos arts. 164-A da Constituição Federal, que estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Em âmbito federal, a Lei Complementar 200, de 2023, busca garantir que a política fiscal da União seja conduzida de modo a manter a sua dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas. Assim, evita-se que os gastos das políticas públicas do presente resultem em um patamar de endividamento que prejudiquem as realizações dessas mesmas políticas no futuro.

Dessa forma, a exclusão de tais aportes dos limites estabelecidos pelo regime fiscal vigente pode comprometer a racionalidade e a previsibilidade da política fiscal, podendo violar, ainda, o princípio do equilíbrio das contas públicas. Por essa razão, o dispositivo foi igualmente suprimido da proposta.

Igualmente, ofereço emenda supressiva que saneia as impropriedades supramencionadas.

No que concerne ao art. 4º da Proposta de Emenda Constitucional, observa-se inovação que determina a instalação, pelo Congresso Nacional, de Comissão Especial Mista encarregada de elaborar, no prazo de cento e oitenta dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria disciplinada pela emenda. Tal previsão suscita relevantes questionamentos quanto à conformidade com o desenho constitucional do processo legislativo estabelecido pela Carta Magna.

Da forma como está redigido, o dispositivo atribui à Comissão Especial Mista a tarefa de elaborar os projetos de lei regulamentares, mas não esclarece se apenas essa comissão poderá apresentar tais projetos ou se as



iniciativas dos parlamentares, das comissões permanentes e do Chefe do Executivo permanecem permitidas, conforme o art. 61 da Constituição Federal. Essa ambiguidade pode resultar em dúvidas quanto à iniciativa legislativa e alterar significativamente o modelo estabelecido pela Constituição.

Se interpretado como exclusividade da comissão, o dispositivo pode restringir o direito de iniciativa de outros atores legislativos, comprometendo o equilíbrio entre os Poderes e o pluralismo do processo legislativo, ferindo, portanto, cláusula pétrea.

Além disso, da forma como se encontra redigido, o art. 4º limita-se a atribuir à Comissão Especial Mista a incumbência de “**elaborar**” os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria, sem especificar de modo expresso se tal comissão também será responsável pela tramitação, votação e aprovação dessas proposições (o que alteraria substancialmente o processo legislativo atualmente definido na Constituição), ou se, ao contrário, após a “**elaboração**”, os projetos de lei seguirão o rito ordinário previsto para as proposições legislativas, passando pelas Comissões e Plenário nas duas Casas do Congresso Nacional.

Tal imprecisão pode dar margem a interpretações divergentes quanto ao alcance das competências atribuídas à comissão, o que pode gerar dúvidas procedimentais e eventuais questionamentos sobre a regularidade do processo legislativo subsequente. Para garantir segurança jurídica e respeito ao devido processo legislativo, recomenda-se que o texto seja aprimorado no âmbito da Comissão Especial, deixando inequívoco i) se a iniciativa dos projetos de lei será exclusiva da Comissão Especial Mista ou se será mantida a iniciativa concorrente com parlamentares, demais comissões e o Poder Executivo; e ii) se a atribuição da comissão se restringe à fase de elaboração, com posterior apreciação pelas comissões e Plenários das Casas legislativas, ou se abrange todo o iter legislativo até a aprovação final das leis regulamentadoras.

Uma vez aprovada com a emenda anexa, a admissibilidade material não aponta impedimento ao curso da proposição, pois não há ameaça às cláusulas pétreas consagradas no § 4º do art. 60 da Constituição Federal,



ou seja, não há tendência à abolição da forma federativa do Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Por fim, no que se refere à técnica legislativa, observa-se uma impropriedade quanto à sistematização da norma constitucional proposta. A proposição pretende inserir um novo Capítulo IX na Constituição Federal, intitulado “Da Promoção da Igualdade Racial”, mas não indica, expressamente, em qual Título ou Título e Capítulo essa nova unidade normativa deve ser inserida. Considerando o conteúdo material da proposta, voltado à concretização de direitos sociais e à promoção de políticas públicas de combate à desigualdade racial, o local mais adequado para inserção do referido capítulo seria no Título VIII – Da Ordem Social, que trata justamente da organização das ações estatais voltadas à justiça social. As correções no texto e na ementa da proposição, entretanto, são incumbência da Comissão Especial que examinará a matéria.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2015, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada GISELA SIMONA
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 27, DE 2024**

Altera a Constituição Federal para acrescentar o Capítulo IX - Da Promoção Da Igualdade Racial, que institui o Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial (FNREPIR) com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos brasileiros pretos e pardos, e dá outras providências

Autores: Deputados DAMIÃO FELICIANO

Relatora: Deputada GISELA SIMONA

EMENDA Nº 1

Suprimam-se do texto o inciso I do § 1º do novo art. 232-A da Constituição Federal, bem como o art. 3º da Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2024, renumerando-se os demais dispositivos.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada GISELA SIMONA
Relatora

