

**COMISSÃO DE JURISTAS DESTINADA A AVALIAR E  
PROPOR ESTRATÉGIAS NORMATIVAS COM VISTAS AO  
APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO DE COMBATE AO  
RACISMO ESTRUTURAL E INSTITUCIONAL NO PAÍS**

**RELATÓRIO FINAL  
VERSÃO PRELIMINAR**

30 de novembro de 2021

## Sumário

1	PREÂMBULO.....	7
1.1	A constituição da Comissão e seu contexto.....	7
1.2	O Plano de Trabalho da Comissão.....	10
2	INTRODUÇÃO: DA MIRÍADE À CONVERGÊNCIA.....	14
2.1	O espírito histórico do nosso programa.....	14
2.2	O passado imediato: acúmulos, conquistas e contradições nos anos 90 e 2000.....	16
2.3	Um presente complexo: entre o acúmulo de forças e a luta contra retrocessos.....	17
2.4	O próximo passo: reverter retrocessos, assegurar e aprofundar conquistas e enfrentar o racismo institucional.....	19
2.5	O passo seguinte: apontamentos para um Projeto de Nação Antirracista 22	
3	POR UMA RECONSTRUÇÃO ANTIRRACISTA DO ESTADO BRASILEIRO.....	26
3.1	Discussões promovidas e participantes envolvidos (as).....	26
3.2	Análises e propostas da Comissão.....	28
3.2.1	Renda cidadã para o combate à fome e promoção do futuro das crianças e jovens negros.....	28
3.2.2	Fragments para uma reconstrução antirracista do Estado brasileiro e efetivo cumprimento da Convenção Interamericana de Combate ao Racismo 33	
3.2.3	O financiamento das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial no Brasil.....	36
3.2.4	A questão quilombola no Brasil.....	37
3.2.5	Apoio e desenvolvimento do empreendedorismo negro.....	40
3.3	Anteprojetos da Comissão.....	44
3.3.1	Instituição do benefício universal da infância e adolescência e avanços na construção de uma renda básica de cidadania.....	44
3.3.2	Reconstrução antirracista do Estado.....	65
3.3.3	Reforma orçamentária para o combate às desigualdades e promoção da igualdade racial.....	77
3.3.5	Instituição do Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo.....	82
3.3.6	Política de crédito para o empreendedorismo negro e quilombola.....	88
3.3.7	Vinculação de recursos mínimos para políticas voltadas para comunidades remanescentes de quilombos.....	95
3.3.8	Defesa e fomento da produção quilombola brasileira.....	98
3.3.9	Instituição da política nacional de valorização do salário mínimo.....	100
3.3.10	Incentivo e redirecionamento do investimento público para moradia, saneamento e infraestrutura social.....	103

4 DIREITOS SOCIAIS: A INCLUSÃO DA POPULAÇÃO NEGRA NO LEGADO SOCIAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	108
4.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as).....	109
4.2 Análises e propostas da Comissão.....	111
4.2.1 As culturas negras e a formação da identidade brasileira.....	111
Mudanças na “Lei Rouanet”.....	112
Proposta legislativa para ações afirmativas no Setor Audiovisual.....	114
Proposta Legislativa de ações afirmativas na programação e produção das emissoras de rádio, televisão e plataformas de <i>streaming</i> como margo regulatório do cumprimento de suas finalidades constitucionais e indicativo ao Poder Executivo para adoção das ações afirmativas na regulação das concessões e renovações dos serviços de rádio e televisão.....	115
Proposta para proteger diversas manifestações culturais negras, instituir o feriado nacional da consciência negra e estabelecer o controle finalístico para a nomeação da direção e presidência da Fundação Cultural Palmares	116
A necessidade de proteção do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo e a Pequena África.....	119
4.2.2 Políticas públicas de saúde, assistência social e segurança alimentar	123
4.2.3 O combate às desigualdades raciais no mundo do trabalho.....	129
Impactos das reformas trabalhistas e reconfiguração do trabalho da população negra.....	131
Informalidade e precarização no trabalho e população negra. Categorias profissionais discriminadas.....	134
Profissionalização de adolescentes, jovens e mulheres negras.....	140
4.2.4 Combate ao racismo na educação.....	148
Reformas na “Lei de Cotas no ensino superior”.....	149
Sobre o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.....	157
O combate ao racismo na Lei do Fundeb.....	163
O combate à evasão e ao abandono escolar.....	164
4.3 Anteprojetos da Comissão.....	167
4.3.1 Valorização dos projetos culturais das comunidades negras.....	167
4.3.2 Adoção de políticas afirmativas na produção e a programação das emissoras de rádio e televisão.....	172
4.3.3 Instituição de datas comemorativas e reconhecimento de manifestações da cultura afro-brasileira.....	175
4.3.4 Ações afirmativas para o setor audiovisual.....	181
4.3.5 Aprofundar a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, com o foco na saúde da mulher negra.....	187
4.3.6 Combate ao racismo institucional nos serviços de Assistência Social	

202	
4.3.7	Reserva de vagas de aprendizagem e estágio profissional a adolescentes e jovens negros e negras..... 206
4.3.8	Aprimoramento do sistema de ações afirmativas no ensino superior e de ensino técnico de nível médio..... 215
4.3.9	Duas propostas de reforço à efetiva implementação do estudo de história e cultura afro-brasileira e indígena na base curricular..... 222
4.3.10	Proposta de Fiscalização do Trabalho Doméstico..... 229
4.3.11	Sugestão de ratificação da Convenção 190 da OIT..... 233
5	O COMBATE AO RACISMO NO SETOR PÚBLICO..... 236
5.1	Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)..... 237
5.2	Análises e propostas da Comissão..... 238
5.2.1	Enfrentamento do racismo institucional no setor público por meio de microssistema de medidas antidiscriminatórias e responsivas..... 238
5.2.2	Políticas de ações afirmativas no setor público..... 249
5.2.3	Síntese das mudanças pretendidas..... 255
5.3	Anteprojetos da Comissão..... 258
5.3.1	Proposta de alteração na nova Lei de Licitações..... 258
5.3.2	Proposta de alteração nas Leis 9.637/1998, 9.790/1999 e 13.019/2014 para implementar políticas afirmativas nas ações financiadas com recursos públicos (apoio parcial ao PL 4774/2020)..... 261
5.3.3	Proposta de alteração na Lei de Cotas do Serviço Público Federal..... 265
5.3.4	Proposta de microssistema para o enfrentamento ao racismo institucional..... 272
5.3.5	Proposta para obrigatoriedade de informações sobre raça/cor e gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal..... 291
6	O COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL NO SETOR PRIVADO..... 297
6.1	Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)..... 299
6.2	Análises e propostas da Comissão..... 300
6.2.1	Desigualdades raciais no mercado de trabalho e ações afirmativas no setor privado..... 300
	Proposições legislativas sobre cotas raciais nas empresas..... 314
	Proposições legislativas sobre ações afirmativas gerais nas empresas..... 317
6.2.2	Informações sobre raça/cor nos cadastros do Ministério do Trabalho e Emprego..... 320
6.2.3	Diversidade Racial nos Meios de Comunicação..... 321
	Temas e problemas enfrentados..... 321
	Sobre a Relevância do Tema para a Justiça Racial..... 322
	Análise da Insuficiência da Legislação Atual..... 326

Análise de Propostas Legislativas em curso sobre o tema.....	327
6.2.4 Responsabilidade civil-trabalhista por racismo praticado no exercício da atividade econômica.....	328
6.2.5 Reflexões sobre a segurança privada.....	337
6.2.6 Questões pertinentes à ação civil pública.....	343
6.3 Anteprojetos da Comissão.....	349
6.3.1 Cotas raciais no setor privado.....	349
6.3.2 Cotas em Conselhos de Administração.....	359
6.3.3 Políticas afirmativas e incentivos governamentais.....	367
6.3.4 Indicação ao Ministério do Trabalho.....	372
6.3.5 Obrigatoriedade de informações desagregadas por cor/raça nos cadastros privados.....	376
6.3.6 Combate ao racismo nos meios de comunicação.....	382
7 SEGURANÇA PÚBLICA, SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E COMBATE AO RACISMO.....	387
7.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as).....	389
7.2 Análises e propostas da Comissão.....	393
7.2.1 Pelo fim do extermínio da juventude negra no Brasil.....	393
7.2.2 O combate à violência institucional contra a população negra e a luta pela desmilitarização da segurança pública.....	404
7.2.3 O Enfrentamento do encarceramento em massa.....	412
7.2.4 Combate ao racismo e reconhecimento de pessoa e fotográfico.....	419
Reconhecimento de Pessoa e Reconhecimento Fotográfico.....	423
Modelos de Reconhecimento: alinhamento simultâneo ou sequencial.....	426
Reconhecimento Fotográfico x Reconhecimento Presencial.....	428
Número de pessoas ou fotos alinhadas.....	429
Aspectos Gerais.....	430
7.2.5 Combate ao racismo nas abordagens policiais (no direito penal e processual penal).....	430
7.2.6 Mudanças na legislação de criminalização do racismo.....	440
7.3 Anteprojetos da Comissão.....	440
7.3.1 – Combate à violência e ao racismo institucional nos órgãos e políticas de segurança pública.....	440
7.3.2 Incentivos ao estabelecimento de ações afirmativas nos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública.....	462
7.3.3 Inclusão da participação da Defensoria Pública no Controle Externo da Atividade Policial.....	465
Historiando os problemas da arbitrariedade policial.....	467
7.3.4 Reformas na busca e apreensão para a garantia do respeito à dignidade	

e aos direitos à privacidade, inviolabilidade de domicílio e moradia das pessoas negras e pobres.....	482
7.3.5 Combate às abordagens abusivas no âmbito das relações de consumo	486
7.3.6 Proposta de combate ao racismo e outras injustiças no reconhecimento de pessoas.....	492
Reconhecimento de Pessoa e Reconhecimento Fotográfico.....	505
Modelos de Reconhecimento: alinhamento simultâneo ou sequencial.....	507
Reconhecimento Fotográfico x Reconhecimento Presencial.....	509
Número de pessoas ou fotos alinhadas.....	510
Aspectos Gerais.....	511
7.3.7 Promoção da diversidade no Júri.....	512
7.3.8 Vulnerabilidade e aplicação da pena.....	516
7.3.9 Mudanças na criminalização do racismo (Projeto 1).....	519
7.3.10 Mudanças na criminalização do racismo (Projeto 2).....	520

## 1 PREÂMBULO

### 1.1 A constituição da Comissão e seu contexto

No dia 17 de dezembro de 2020, Ato do Presidente da Câmara dos Deputados instituiu a “Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país<sup>1</sup>.”

A instituição da Comissão foi requerida por um grupo de parlamentares da bancada negra da Câmara dos Deputados e seus aliados, diante da reflexão de que a realidade dos racismos institucional e estrutural no país, malgrado o grande acúmulo das últimas décadas, demandava respostas legislativas mais sistemáticas do que aquelas empreendidas até então.

De modo mais imediato, entre outras lutas, avanços e retrocessos no combate ao racismo no país, a bancada negra se deparava naquele momento com o impacto social e político da morte do senhor João Alberto Silveira Freitas, brutalmente assassinado por seguranças de um supermercado pertencente à rede Carrefour. Esse episódio, longe de ser o primeiro e, infelizmente, o último, representa a realidade de homens e mulheres negros cuja vida é tomada por descartável por amplas parcelas da sociedade brasileira.

Nesse contexto, parlamentares negros e negras, bem como seus aliados, reunidos em Comissão Externa que acompanhava o “Caso Beto Freitas”, realizaram uma reunião pública com pessoas negras das carreiras jurídicas, da academia e dos movimentos sociais a fim de pensar estratégias legislativas de combate ao racismo no país. Nessa ocasião, inclusive, foi solicitado pelos presentes que se pautasse o quanto antes o PDC 861/2017,

---

<sup>1</sup> O ato encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>, acesso em 28/09/2021.

que tratava da aprovação do texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. O pleito, prontamente atendido e articulado, levaria posteriormente à promulgação da Convenção pelo Congresso Nacional e sua ratificação pelo Executivo.

Os debates da Comissão Externa que acompanhava o “caso Beto Freitas”, no entanto, levaram à conclusão de que seria necessário um estudo mais profundo, participativo e sistemático sobre eventuais estratégias de combate ao racismo no país, requerendo ao Presidente da Câmara dos Deputados a instituição desta Comissão, que de fato foi levada a cabo na já aludida data de 17 de dezembro de 2020.

A ideia fundamental que norteou os trabalhos da Comissão foi a de que havia a necessidade e as condições técnicas de apresentação de um quadro jurídico-institucional que levasse ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo.

No ato de constituição da Comissão, ficou assentado que o colegiado seria presidido pelo **Ministro Benedito Gonçalves, do Superior Tribunal de Justiça**, sendo composto também pelos seguintes juristas:

- I – João Benedito da Silva, Primeiro-Vice-Presidente;
- II – Maria Ivatônia Barbosa dos Santos, Segunda-Vice-Presidente;
- III – Silvio Luiz de Almeida, Relator;
- IV – Adilson Moreira;
- V – Ana Claudia Farranha Santana;
- VI – André Costa;
- VII – André Luiz Nicolitt;
- VIII – Chiara Ramos;
- IX – Cleifson Dias Pereira;
- X – Dora Lúcia de Lima Bertulio;



- XI – Elisiane Santos;
- XII – Fábio Francisco Esteves;
- XIII – José Vicente;
- XIV – Karen Luise Vilanova Batista de Souza;
- XV – Lívia Casseres;
- XVI – Lívia Santana e Sant’anna Vaz;
- XVII – Rita Cristina de Oliveira;
- XVIII – Thula Rafaela de Oliveira Pires.

Para assessorar os trabalhos da Comissão, foi designado pelo Departamento de Comissões o **Secretário-Executivo Carlos Alberto Teodoro Carvalho**, tendo a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados designado os consultores:

- I – Aldenise Ferreira dos Santos
- II – Carlos David Carneiro Bichara
- III – Jefferson Ricardo Ferreira Chaves
- IV – Luisa Couto Boechat
- V – Nilton Rodrigues da Paixão Júnior
- VI – Pedro Garrido da Costa Lima.

A Comissão foi efetivamente instalada no dia 21 de janeiro de 2021 e, desde então desenvolveu diversas atividades e produtos que serão delineados ao longo deste relatório.

## 1.2 O Plano de Trabalho da Comissão

Após encontros iniciais para discussão do Plano de Trabalho da Comissão apresentado pelo relator, este foi aprovado no dia 12 de fevereiro de 2021, tendo oferecido, desde então, alguns dos pontos centrais de orientação para as atividades do colegiado<sup>2</sup>.

Em linhas gerais, ficou assentado que as discussões se dariam em torno de eixos que, embora intimamente relacionados, gerariam grupos de trabalhos específicos para posterior consolidação no relatório. Nessa esteira, foram definidos os eixos:

- I - Direito Econômico, Tributário e Financeiro e questões raciais;
- II – Direitos sociais;
- III - Medidas de combate ao racismo institucional no setor público;
- IV - Medidas de combate ao racismo institucional no setor privado;
- V - Sistema de Justiça Criminal e Racismo.

Em torno desses eixos foram elencadas questões centrais a serem enfrentadas e que foram discutidas posteriormente pela Comissão. Foi também em torno dos eixos acima mencionados que se organizaram espaços de escuta e debates da Comissão com movimentos sociais, associações, coletivos, juristas, gestores, militantes e pesquisadores, que ofereceram uma série de contribuições acerca dos temas tratados, contribuições essas que, conforme se verá, ensejaram muitas das propostas aqui encaminhadas.

É importante frisar que, em suas discussões, esta Comissão encontrou um amplo acervo de proposições, ativas ou arquivadas, que

---

<sup>2</sup> O Plano encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outros-documentos>, acesso em 28/09/2021.

representam décadas de acúmulos dos movimentos negros e seus representantes e aliados, táticos ou estratégicos, no parlamento. Fizemos questão de analisá-las, valorizá-las e criticá-las. Em determinados momentos, seja pela conclusão de que essas matérias representavam um caminho promissor, seja pelos limites temporais e operacionais desta Comissão, recomendamos como estratégia legislativa a deliberação sobre elas.

**Isso em nenhum momento, por outro lado, significou apoio irrestrito ao texto das propostas tais como se encontram. Acreditamos que muitas delas demandam aperfeiçoamentos e, sobretudo, mais debates e escutas com movimentos sociais, militantes, membros da academia e outros atores sociais. Nossas indicações, portanto, longe de expressar concordância irrestrita, apontam para rumos que consideramos importantes, mas não destituídos de contradições e necessidades de aperfeiçoamento, para nossas lutas atuais e futuras.**

Assim, este relatório não é ponto de partida e nem de chegada. É o meio do caminho e, portanto, apenas mais um capítulo na luta pela construção de um país mais justo.

É válido dizer, aliás, o mesmo sobre as proposições que foram apresentadas pela própria Comissão, que também é composta por membros que possuem opiniões diversas entre si. Acreditamos, nesse sentido, que nossas propostas fazem parte de um processo que não começou e nem terminará agora. Somos apenas um ponto nodal em meio a uma miríade de lutas que remonta a diversos momentos e períodos históricos. Temos certeza que, ao passar pela mediação de parlamentares, movimentos, acadêmicos e militantes negros e negros serão aperfeiçoadas e modificadas para melhor servir ao país e, principalmente, ao povo brasileiro.

Também em função de nossas diferenças, apresentamos estratégias legislativas que podem, em algum momento, se sobrepor ou mesmo apresentar contradições entre si. Acreditamos, contudo, tratarem-se de sobreposições e contradições produtivas, que podem se adequar a diferentes táticas legislativas, posições e discussões vigentes em cada conjuntura. Procuramos não esconder as diferenças uma vez que elas estão presentes na

Comissão, nos nos movimentos, na academia e mesmo no parlamento.

Na esteira desse espírito de debate, escuta e promoção das diferenças, como já assinalado anteriormente, tivemos a oportunidade de trazer a esta Comissão debates presentes nos movimentos negros, na academia, nos governos e em diversas lutas sociais. Muitos destes debates converteram-se nas estratégias legislativas aqui apresentadas. Infelizmente, por outro lado, não conseguimos processar ou relatar este debate em toda a sua riqueza, seja pelos limites temporais e operacionais da Comissão, seja pelo próprio limite de espaço deste documento que ora apresentamos. Além de consignar aqui a existência desses espaços de escuta e seus atores, no entanto, logramos deixá-los disponíveis na íntegra para serem analisados e apreciados por aqueles que vierem depois de nós<sup>3</sup>.

A compreensão que temos, portanto, deste trabalho, como um trabalho em construção, nos leva a fazer uma primeira recomendação à Câmara dos Deputados. **É preciso que esta Casa delibere sobre o PRC 63/2015, de autoria da CPI dos assassinatos de jovens negros e pobres no Brasil, que tem por escopo criar um “Observatório de Combate à Discriminação Racial, Intolerância e Outras Formas de Violências no âmbito da Câmara dos Deputados”.** Acreditamos que o racismo, como estrutura que constitui, atravessa e organiza a sociedade brasileira, não pode ficar relegado e invisibilizado no dia-a-dia do parlamento, para emergir episodicamente a cada tragédia de comoção nacional. A luta contra o racismo e todas as formas de discriminação deve ser diária, constante e permanente, até para que os movimentos negros e a sociedade como um todo possam acompanhar os desdobramentos do trabalho que ora apresentamos.

A despeito das diferenças assinaladas, apresentamos, no entanto, no que se segue, a convergência que logramos produzir para oferecer ao país o espírito de um programa legislativo de combate ao racismo e promoção da igualdade racial. Sabemos todos nós que o combate ao racismo não pode ser travado apenas no plano jurídico, e muito menos pode haver uma

---

<sup>3</sup> A íntegra dos debates promovidos encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil>, acesso em 5/10/2021.

vitória nesta luta sem que haja profundas transformações sociais que não se limitem ao direito. Portanto, nosso horizonte, no plano legislativo, visa dar continuidade a uma luta antiga: avançar na quebra das correntes que impedem a emancipação do povo negro e no pacto de silêncio que, embora enfraquecido pelas nossas lutas, ainda tenta abafar o sofrimento e também as alegrias de negros e negras deste país.

## 2 INTRODUÇÃO: DA MIRÍADE À CONVERGÊNCIA

### 2.1 O espírito histórico do nosso programa

Há um truísmo que neste momento merece ser reafirmado: as histórias dos negros e negras do Brasil são também, desde o início, histórias da autoconstrução de modos de vida, sobrevivência e resistência contra as mais diversas formas exploração e opressão presentes desde a gênese deste país. No princípio, e mesmo agora, muitas dessas histórias de resistência e autoconstrução consistiram em lutas “por fora” ou mesmo contra o direito, dado que o racismo historicamente se articula com o sistema jurídico e com a legislação. Dessa maneira, nosso ponto de partida é um ponto de partida de desconfiança em relação ao direito consistir, em última instância, na solução para os problemas do nosso povo.

Ao mesmo tempo, essas mesmas histórias são pródigas em exemplos de como os explorados e oprimidos estabeleceram modos de vida, estratégias de sobrevivência e de resistência utilizando-se das ferramentas do direito. Aprendemos há muito tempo com figuras como Luiz Gama e Esperança Garcia que certo uso do direito, longe de consistir em acomodação ao sistema que nos oprime, pode consistir em etapa importante da nossa luta por justiça.

Nesse sentido, na luta antirracista contemporânea, as incursões pelo direito também foram fundamentais para o desmonte de sistemas normativos de segregação racial e para as conquistas de cidadania para o povo brasileiro<sup>4</sup>. E é justamente por ainda estarmos no bojo dessas lutas que consideramos de suma importância o desenvolvimento de estratégias legislativas de quebra do silêncio<sup>5</sup>, combate ao racismo e construção das condições de emancipação para a população negra deste país.

Nesse processo, talvez seja possível dizer que ainda somos herdeiros mais imediatos de um ciclo de lutas que teve início na década de 70, ainda sob a ditadura civil-militar, e que teve como um dos pontos marcantes o

---

<sup>4</sup> Cf. ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.

<sup>5</sup> Cf. BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direitos e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

“Ato Público Contra a Violência, Discriminação e o Racismo”, realizado no dia 7 de julho de 1978 nas escadarias do Teatro Municipal, ato este que marcaria o lançamento público do Movimento Negro Unificado (MNU)<sup>6</sup>.

A carta-manifesto lida no ato buscava denunciar a discriminação racial, a violência de agentes do Estado, a luta contra o desemprego, o subemprego e a marginalização da população negra. Ao mesmo tempo, marcava uma reorganização em curso nos bairros, locais de trabalho, escolas de samba, vilas, prisões e terreiros que viriam se desdobrar, dentre outras conquistas, nos acúmulos programáticos apresentados ao processo constituinte desencadeado no final da década de 80.

Ainda que não tenham sido os únicos programas, as “Resoluções da Convenção Nacional O Negro e a Constituinte”, organizada por diversos movimentos negros e apresentadas à Constituinte de 1987-1988, expressam de modo privilegiado o espírito das lutas e as ideias colocadas à sociedade brasileira naquele momento.

O documento que consolidava as resoluções trazia reivindicações como a “criminalização do preconceito de raça”, a “inclusão do ensino da História da África e da História do Negro no Brasil nos currículos escolares” e a garantia “da propriedade da terra às comunidades negras remanescentes de quilombos”. Mas ainda de forma mais extensa reivindicava a criação e expansão de serviços universais de educação e saúde, reforma do modelo de segurança pública e a proteção de todas as mulheres, e especialmente das mulheres negras, contra a exploração e controles de seus corpos pelo mercado e pelo Estado<sup>7</sup>.

## 2.2 O passado imediato: acúmulos, conquistas e contradições nos anos 90 e 2000

---

6 Cf. GONZALEZ, Lélia. O movimento negro na última década. In: GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

7 Cf. NERIS, Natália. **A voz e a palavra do Movimento Negro na Constituinte de 1988**. Belo Horizonte: Letramento/Casa do Direito, 2018.

Entre derrotas, vitórias e conquistas parciais, a Constituição de 1988 colocou as lutas “jurídicas” dos movimentos negros em outro patamar. Ao incluir na base do ordenamento jurídico brasileiro como objetivo fundamental da República “a promoção do bem de todos, sem discriminação”, o repúdio ao racismo por meio de sua criminalização e a previsão de sistemas universais de saúde e educação, estava aberta uma nova etapa de lutas que, muitas vezes, entre os anos 90 e 2000, significou lutar pela “efetiva implementação de direitos e políticas previstos na Constituição”<sup>8</sup>.

Nos anos 90, um momento privilegiado dessa nova etapa de lutas foi a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, realizada em 20 de novembro de 1995, tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares. Nessa oportunidade, dezenas de milhares de pessoas marcharam à Brasília e, ao final, entregaram ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, um documento sobre a situação dos negros e negras no país e um programa para a superação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil<sup>9</sup>. Mais uma vez, o fortalecimento dos sistemas universais de saúde e educação e o combate ao racismo em seus âmbitos mostrou-se central, como também a efetiva proteção das comunidades tradicionais de terreiro, o combate à violência de Estado, a proteção das mulheres e crianças negras e o combate à discriminação racial no mundo do trabalho<sup>10</sup>.

Em grande medida em resposta à Marcha, o Governo Federal instituiu então, por meio de decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, ligado ao Ministério da Justiça. Apesar de tímidas em suas abrangências e capilaridades, as medidas desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho, bem como a inclusão da população negra no Plano Nacional de Direitos Humanos marcaram a consolidação da

---

8 Idem.

9 JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA, 2002.

10 O programa e outros aspectos da marcha podem ser consultados em **Por uma política Nacional de Combate ao Racismo e à Desigualdade Racial: Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida**. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996. Disponível em <https://issuu.com/irohin00/docs/marcha95-edited-2-rotated>, acesso em 11/04/2021.



questão racial como agenda do Executivo brasileiro.

Um novo acúmulo de forças dos movimentos negros e outros setores progressistas, bem como um Executivo mais aberto às reivindicações populares e com a participação de quadros históricos dos movimentos negros, permitiu, em 2003, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e com ela um projeto mais estruturado de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades sociais.

Como parte do mesmo processo, houve a promulgação da Lei nº 10.639/2003, que estabeleceu o estudo da História e Cultura Afro-brasileira; a instituição da Agenda Social Quilombola e a criação de uma Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. Talvez as políticas mais relevantes do período, no entanto, tenham sido as experiências locais e depois nacional de instituição de cotas para alunos negros e pobres nas universidades brasileiras. Apesar dos limites desses processos, que serão melhor delineados ao longo deste relatório, a dimensão e a importância histórica e prática dessas conquistas não podem ser subestimadas.

### 2.3 Um presente complexo: entre o acúmulo de forças e a luta contra retrocessos

Apesar dos avanços vivenciados pela população negra entre os anos 90 e a primeira década dos anos 2000, é possível afirmar, como alguns intelectuais negros, que “a construção da questão racial como campo de intervenção política, no Brasil, ainda está para ser concluída<sup>11</sup>. Mesmo a configuração institucional do último ciclo de avanços já apontava para o caráter residual das políticas de combate ao racismo em termos orçamentários e

---

11 THEODORO, Mário. À Guisa de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

dificuldades de implementação e articulação dessas políticas com aquelas chamadas de “universais”. Além disso, a questão do racismo institucional, a despeito de iniciativas pontuais muito exitosas, jamais foi enfrentada de maneira sistêmica pelo Estado brasileiro<sup>12</sup>.

Outrossim, é preciso apontar que ao mesmo tempo em que a população negra lutava e se beneficiava com as políticas acima descritas e outras políticas de inclusão cujo ciclo foi aberto pela Constituição de 1988, aumentava progressivamente o número de jovens negros vítimas de homicídio e de corpos negros encarcerados. Estruturas reprodutoras de violência, como as da segurança pública, por exemplo, permaneceram, salvo experiências pontuais, praticamente intocadas em seus fundamentos, não apenas mantendo, como atualizando, práticas autoritárias e violentas. Manteve-se intacta uma estrutura sistematicamente denunciada como genocida e que tem como alvo prioritário a população negra deste país.

Essas contradições começam a se agravar na segunda década dos anos 2000, já sob o governo da Presidente Dilma Rousseff, quando não apenas os limites das políticas mencionadas começam a ficar mais claros, como ocorre um processo de rebaixamento político da Seppir, acrescido por uma redução significativa do orçamento das políticas de combate ao racismo, em grande parte devido a crises econômicas e políticas de austeridade que recaíram, sobretudo, sobre a população pobre e negra.

Nos últimos anos, já nos governos Temer e Bolsonaro, as políticas de austeridade e esvaziamento do orçamento destinado ao combate ao racismo não só foram aprofundadas, como foram visualizados abandonos de políticas públicas importantes, o fechamento de espaços de interlocução com movimentos e uma defesa mais ostensiva da violência de Estado, consubstanciada, por exemplo, em medidas como a inconstitucional ampliação da competência da Justiça Militar, a tentativa de aprofundar a imunidade penal de agentes do Estado e a política de armamento civil, cujas consequências já recaem de modo ostensivo sobre a população negra. Nesse cenário, nossa luta deve ser não apenas para avançar nas conquistas, mas também para reverter

---

12 Idem.

retrocessos naquilo que foi conquistado até agora.

É justamente nesse cenário, por outro lado, no qual autoridades públicas já não disfarçam a negação do racismo e as tentativas de invisibilizar e inviabilizar as lutas da população negra, alguns avanços foram possíveis, destacando-se a consolidação de redes internacionais de solidariedade, algo fundamental na denúncia da violência praticada contra as populações negra e indígena. Foi nesse cenário que logramos conquistar a aprovação e posterior ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo e foi inserido o antirracismo no centro da agenda política e econômica do país.

#### 2.4 O próximo passo: reverter retrocessos, assegurar e aprofundar conquistas e enfrentar o racismo institucional

Com base no que dissemos anteriormente, tomamos como primeira tarefa desta Comissão reverter retrocessos, bem como assegurar e aprofundar conquistas alcançadas nos períodos anteriores.

Isso passa, em primeiro lugar, não apenas por renovar o período de validade das cotas nas universidades e no serviço público, mas aperfeiçoá-las do ponto de vista institucional e preservá-las pelo tempo em que perdurarem desigualdades raciais significativas. Acreditamos, e nos confirma a literatura sobre o tema<sup>13</sup>, que as ações afirmativas, dentre outros resultados: a) fortalecem laços sociais, impedindo o isolamento de grupos e retirando a força de práticas discriminatórias; b) permitem o exercício de pluralidade de visões de mundo e interesses, do contrário silenciados e; c) permitem redistribuição de recursos materiais e simbólicos a grupos historicamente discriminados.

Além disso, é preciso garantir a implementação de mecanismos de governança que obriguem gestores públicos, de modo aberto e participativo, ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação das

---

13 Cf. LIMA, Márcia. CAMPOS, Luiz Augusto. Apresentação: inclusão racial no ensino superior. *Novos Estudos*, Vol. 39, N.2, 2020.

políticas públicas de combate ao racismo, não apenas para melhorar seus desempenhos ou assegurar suas efetividades, mas também prevenir abandonos tácitos e descontinuidades.

Dado o diagnóstico realizado anteriormente, é preciso também desinsular as políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial de órgãos específicos – caso da extinta SEPPIR - ou de departamentos específicos em alguns poucos Ministérios. A ideia é que a igualdade racial e de gênero seja tomada como uma preocupação e compromisso de toda a Administração Pública, **que se torne uma política de Estado**. Isso passa, dentre outras medidas, pelo estabelecimento de um protocolo de promoção da igualdade a ser cumprido por toda a Administração Pública Direta e Indireta e pela criação de mecanismos institucionais de governança, compliance, transversalidade e interseccionalidade que permitam conferir mais efetividade às políticas de combate às discriminações e promoção da igualdade.

Ao mesmo tempo em que é preciso abrir o Estado às políticas de promoção da igualdade racial, é possível também transformar suas redes de incentivo, inclusive de cooperação federativa, para enfrentar a resistência de entes subnacionais em implementar também essas políticas. Essa medida se faz importante na educação, na saúde, na assistência social e, sobretudo, no combate à violência institucional no sistema de justiça.

Nesse sentido, talvez nenhum outro problema nacional, e que afeta, em sua grande maioria, a população negra, seja tão grave quanto o número de jovens assassinados no Brasil. Some-se a isso, a violência policial que recai sobretudo sobre a população negra, além do encarceramento em massa, que mais uma vez, tem nos jovens negros sua principal clientela.

Não temos ilusões de que este problema possa ser sanado pela via legislativa<sup>14</sup>. Isso seria confiar em um poder que a legislação não apenas não possui, quanto ignorar o papel, no mínimo contraditório, que o direito exerce sobre os nossos destinos.

---

14 FLAUZINA, Ana Luiz Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado Brasileiro**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

Entretanto, orientados criticamente pela ciência e pela melhor técnica, acreditamos na possibilidade de determinadas medidas práticas poderem salvar vidas negras e é justamente isso que almejamos. Acreditamos que isso passa, por reformas no sistema de justiça já discutidas há muitos anos, que envolvem o combate à violência do sistema de justiça criminal e a implementação de modelos alternativos. Juntamos essas propostas já em curso à necessidade de utilizar incentivos de cooperação federativa para ao menos fornecer um embrião de um outro modelo de sistema criminal.

Isso significa, dentre outras coisas, condicionar o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública: a) à reorientação das polícias à investigação de crimes contra a vida; b) ao estabelecimento de metas para redução da letalidade policial; c) à instituição de protocolos públicos de abordagem e uso da força e instituição de modelos mais transparentes e responsivos de corregedorias e ouvidorias. Do ponto de vista do Sistema Penitenciário, isso passa pelo aprofundamento de modelos penais verdadeiramente alternativos, práticas restauradoras e, sobretudo, de desencarceramento.

Mas o combate ao racismo institucional precisa penetrar também as estruturas de mercado. O aprofundamento das sanções civis contra práticas discriminatórias, bem como a positivação e mecanismos já conhecidos internacionalmente de promoção do direito antidiscriminatório e de implantação de estruturas jurídico-empresariais de conformidade, que levem à prevenção, detecção e responsabilização de empresas diante de atos discriminatórios.

É chegado o momento de exigir das empresas, não apenas indiretamente, mas também nos locais de trabalho, nos postos de comando e em suas posturas públicas, o compromisso no combate à face institucional do racismo, transformando este combate em um elemento presente e permanente no curso das relações privadas.

Mais uma vez, não há ilusões de que o racismo será “erradicado” por estes meios. Afinal, a própria construção do mercado e do mundo do trabalho foram estruturados de maneira racista, relegando negros e

negras às franjas do sistema, como se fosse este seu “lugar natural”. É justamente sobre essa “naturalização do lugar” dos negros e negras, no entanto, que as políticas antidiscriminatórias podem incidir e produzir mudanças sensíveis.

## 2.5 O passo seguinte: apontamentos para um Projeto de Nação Antirracista

O antirracismo não restringe, portanto, à modificação do desenho das “instituições” e nem à exigência, via pressões externas, que modifiquem seus “comportamentos”. Isso porque o racismo faz parte do funcionamento “normal” da própria sociedade capitalista. Com isso, não se trata de traçar limites estanques entre o “institucional” e o “estrutural”, mas reconhecer que entre e sob as instituições residem ideias, relações, modos de vida, imaginários e, sobretudo, forças econômicas que funcionam sob determinadas condições históricas e diferentes conjunturas.

Ainda que seja apenas uma parte pequena da tarefa que temos de superar o racismo e o modelo econômico e social que lhe dá sustentação, é possível apontar uma direção por meio de medidas práticas, que tomamos como o “passo seguinte”.

Esse passo inicia-se por questionar as prioridades do Estado na arrecadação de recursos e realização dos gastos, na orientação de sua política econômica e, sobretudo, na construção de um projeto de desenvolvimento que incorpore o combate ao racismo como objetivo central, o que implica pensar cada política pública e cada instituição pública a partir da perspectiva do racismo estrutural<sup>15</sup>.

É preciso, por exemplo, apontar caminhos para uma reforma

---

15 ALMEIDA, Silvio; BATISTA, Waleska; ROSSI, Pedro. Racismo na Economia e na Austeridade Fiscal. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

tributária que não penalize de modo particular, como hoje, as mulheres negras e contribua tanto para o desenvolvimento econômico como para a realização do projeto do Estado Social da Constituição de 1988. É preciso também pensar políticas econômicas com regras fiscais que não prejudiquem, mas incentivem a distribuição de renda, o investimento público e as missões sociais do Estado.

Acima de tudo, e englobando os pontos anteriormente elencados, é preciso que se construa um projeto nacional de desenvolvimento que valorize a criação de empregos de qualidade e o investimento em infraestrutura social, em moradia, em saneamento e na transição para uma economia verde que combata os mais diversos aspectos do racismo ambiental e da segregação socioespacial no Brasil.

Em relação ao acesso ao trabalho e emprego, outra das grandes preocupações da juventude negra brasileira, Lélia Gonzalez já nos alertava, em seu próprio tempo e no âmbito de suas próprias referências, para o fato de que não resolveremos o problema da formação de uma “massa marginal”<sup>16</sup>, ocupada em grande parte pela juventude negra em nossa economia, se não transitarmos para um modelo que nos retire do lugar de exportador de produtos de baixo valor agregado para as metrópoles do capitalismo internacional. Nesse sentido, um projeto nacional que promova a complexidade da economia brasileira também possui um potencial de dar mais dignidade e esperança à juventude negra.

Nos limites temporais e operacionais desta Comissão, conseguiremos incidir apenas de maneira apenas fragmentária e indireta nestes debates, oferecendo elementos para que os temas aqui tratados sejam futuramente aprofundados.

Nesse sentido, no que diz respeito à questão tributária e à distribuição de renda, acreditamos que o recrudescimento da fome representa o primeiro objetivo a ser enfrentado, bem como a garantia de condições mínimas de vida para crianças e jovens negros. Assim, amparados no acúmulo

---

16 GONZALEZ, Lélia. A juventude negra brasileira e a questão do desemprego. In: GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

e na convergência de diversos movimentos nessa direção, propomos aqui um modelo de renda básica cidadã inicialmente focalizado para os brasileiros pobres, mas desde já de caráter universal para crianças e adolescentes brasileiros. Esse sistema seria financiado por alterações pontuais, mas progressivas, no sistema tributário.

É bom que se pontue que entendemos a renda cidadã como um mínimo necessário para erradicar a fome e garantir patamares mínimos de subsistência, que em nenhum momento pode ser confundida ou usada de pretexto para o desmonte do Estado Social como querem alguns intelectuais e suas agências de fomento. Nessa esteira, procuramos construir propostas, como já assinalado, para o aprofundamento do Estado Social pactuado na Constituição de 1988.

Em relação a um projeto nacional de desenvolvimento, apesar de não termos conseguido tratar aqui de sua configuração ou interface legislativa, estamos propondo um arcabouço jurídico que torne possível, a partir dos instrumentos de planejamento existentes, incluir a questão racial em um momento político mais favorável à reconstrução do Estado e da economia em bases mais justas e mais prósperas. Nossa esperança é que, seja qual for a configuração deste projeto, negros e negras, bem como a população indígena, estejam presentes em cada um de seus aspectos.

Nossos sonhos e projetos para o Brasil e para a humanidade são da ordem de grandeza dos séculos de opressão que queremos destruir e do futuro de justiça e igualdade que já estamos construindo por meio de nossas lutas. Embora essa Comissão tenha recebido a missão de tratar do “racismo estrutural”, sabemos que as estruturas das quais falamos envolvem questões que estão muito além da possibilidade de qualquer jurista, qualquer norma jurídica ou mesmo dos limites da sociedade em que vivemos hoje. Apontar para o futuro adjacente às amarras e injustiças que nos oprimem hoje, no entanto, não só é possível, como necessário. Apresentamos aqui, portanto, nossa contribuição ao Brasil e, especialmente, à população negra e indígena deste país.



### 3 POR UMA RECONSTRUÇÃO ANTIRRACISTA DO ESTADO BRASILEIRO

Conforme já assinalado, um dos primeiros desafios enfrentados pela Comissão foi se debruçar, pela perspectiva de temas relativos ao direito econômico, tributário e financeiro acerca dos fatores de perpetuação do racismo e das desigualdades raciais no Brasil.

Nesse âmbito, as discussões da Comissão giraram em torno dos seguintes pontos básicos:

- 1) Apreciação de propostas já existentes e questões fundamentais dos direitos econômico, tributário e financeiro pertinentes à questão racial;
- 2) A urgência da implementação de uma renda básica cidadã, para combater a fome e promover condições mínimas de existência à população negra e indígena;
- 3) Discussão sobre o acesso à terra, focando, sobretudo, na questão quilombola no Brasil;
- 4) Situação e medidas de promoção do empreendedorismo negro no Brasil.

Munidos desses desafios, promovemos discussões, escutas e formulações que serão desenvolvidas a seguir.

#### 3.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)

A partir dos eixos definidos e das primeiras discussões preparatórias realizada entre os membros da Comissão, foram realizados uma série de debates e escutas sobre os temas conexos, quando a Comissão

recebeu contribuições valiosíssimas de militantes, pesquisadores, intelectuais e representantes de movimentos sociais.

No dia 12/04/2021, foi realizada audiência pública sobre o tema de **“Direitos Sociais e Econômicos das Comunidades Tradicionais”**. Participaram do evento: André Carneiro Leão (Defensor Público e Coordenador do GT de Comunidades Tradicionais da Defensoria Pública da União); Eliete Paraguaçu (Pescadora, Quilombola e representante da Articulação Nacional das Pescadoras); Erico Goulart (Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas do INCRA); Givânia Silva (Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ); Paulo Soares (Procurador Federal Advocacia-Geral da União – AGU) e Sandra Andrade (CNDH/GT e Federação Comunidades Quilombolas/MG).

No dia 19/04/2021 foi realizada audiência pública para discutir **“Elaboração do Orçamento e Combate ao Racismo”**. Participaram da reunião Roseli Faria (Vice-Presidenta da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento – Assecor), Clara Marinho Pereira (Analista de Planejamento e Orçamento), Fernanda Santiago (Procuradora da Fazenda Nacional e cofundadora do grupo PGFN de todas as cores) e Edvaldo Pereira de Brito (Professor Emérito da Universidade Federal da Bahia e da Universidade Presbiteriana Mackenzie).

No dia 26/04/2021, foi realizada reunião sobre o tema **“Políticas Econômicas e Instrumentos Públicos de Combate ao Racismo”**. Nessa oportunidade, foram ouvidos os seguintes convidados: Cristiano Neunschwander Lins de Moraes (Procurador-Geral Adjunto da Procuradoria da Fazenda Nacional); Emerson Rocha (Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília); Marcelo Medeiros (Professor da Princeton University, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Professor de sociologia na Universidade de Brasília); Mario Theodoro, (Professor do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade de Brasília) e Vitor Chaves (Procurador Federal da Advocacia-Geral da União).

No dia 17/05/2021, foi realizada reunião sobre o tema **“Afroempreendedorismo”**. Foram ouvidos os seguintes convidados nessa oportunidade: Lucas Sena (mestre em Direito pela UnB e pesquisador do Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas da UnB – GEOPP); Caroline Moreira (CEO da aceleradora Negras Plurais); Suzana Mattos (pesquisadora do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE); e Giovanni Harvey (Presidente do Conselho Deliberativo do Fundo Baobá para Equidade Racial e fundador da Incubadora Afro-Brasileira).

### 3.2 Análises e propostas da Comissão

A partir dos acúmulos históricos sobre alguns dos temas, das discussões entre os membros da Comissão e das contribuições recebidas nas audiências públicas e outros canais informais de participação, a Comissão, no bojo de seus limites temporais e operacionais, debruçou-se sobre alguns temas candentes que serão desdobrados a seguir.

#### 3.2.1 Renda cidadã para o combate à fome e promoção do futuro das crianças e jovens negros

A situação política e econômica do Brasil atual trouxe de volta o fantasma e a realidade da fome para milhões de brasileiros, em sua maioria negros e negras. E isso se já não convivessem com essa realidade, oprimidos pelo Estado e suas políticas, a despeito dos avanços vivenciados nas décadas anteriores. Some-se a esta realidade, o histórico quadro da pobreza da infância e juventude negras, que se agrava em meio há décadas de estagnação econômica e intensificação de políticas de austeridade.

Nesse cenário, consideramos como uma primeira tarefa da Comissão pensar e propor formas de resgate imediato de combate à pobreza e à miséria. Ao mesmo tempo, no âmbito desse processo, consideramos ser preciso pensar em formas de cuidado específicas para a infância e a juventude

pobre do país, formada, mais uma vez, em sua maioria por crianças e jovens negros e negras. É urgente e necessário que políticas de transferência de renda garantam o mínimo de dotações materiais que permitam às nossas crianças e jovens, hoje à margem das preocupações governamental, forjarem de maneira autônoma, seus próprios projetos de vida e de solidariedade.

Não existe política de combate ao racismo institucional sem um orçamento capaz de sustentar as medidas necessárias para a realização de tal objetivo. E se o combate ao racismo é uma decisão política, tal decisão deve se refletir na composição do orçamento público.

Embora essas questões não possam ser enfrentadas com uma única política, a convergência de movimentos sociais ao redor do tema, bem como as formulações que nos chegaram, levaram-nos à reflexão sobre a **efetiva implementação de uma renda básica de cidadania, em cumprimento ao disposto na Lei Nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.**

Nos preocuparam também, nesse sentido, os debates em torno da extinção do Bolsa Família, um dos programas sociais brasileiros mais bem avaliados e amplamente reconhecido como referência internacional no combate à pobreza. A MP 1061/2021, que criou o Auxílio Brasil, em substituição ao programa anterior, além de outros problemas, relega à norma infraconstitucional a forma de cálculo do benefício de superação da extrema pobreza, cria incertezas e incentivos perversos às famílias pobres por meio de novas condições para o recebimento de benefícios e, sobretudo, não possui previsão clara sobre suas fontes de financiamento. Nitidamente marcado pelo imprevisto, o novo programa põe em risco a segurança alimentar e a dignidade humana de milhões de famílias quando mais precisam.

Nesse sentido, vínhamos discutindo na Comissão, até sermos surpreendidos pela MP 1061/2021, respostas efetivas aos reais problemas do Bolsa Família. Uma proposta aventada, trazida à Comissão por sugestão da Analista de Planejamento e Orçamento Clara Marinho **foi a de que o Congresso Nacional deliberasse sobre o PL 6072/2019, subscrito por diversos partidos políticos. Havia nessa proposta, pelo que nos foi apresentado, elementos importantes para a discussão acerca dos benefícios sociais não contributivos**

**no Brasil, a exemplo da atualização monetária anual dos valores transferidos e da criação de um benefício voltado para a infância e a adolescência.** Em um cenário político distinto, é esse tipo de discussão que precisa ser enfrentada, para que não se perca a experiência histórica construída ao redor do Bolsa Família e apontamentos razoáveis sobre seus reais problemas.

Acreditando, porém, que a situação de extrema pobreza e precariedade ao qual estão submetidos milhões de brasileiros, a maioria negros e negras, melhoras marginais no Bolsa Família não seriam, de todo o modo suficientes, enveredamos pela discussão sobre a melhor forma de efetivar uma renda básica de cidadania no Brasil. Trata-se, a nosso ver de endereçar imediatamente as necessidades de categorias de trabalhadores e trabalhadoras historicamente discriminadas que se mantêm numa situação de precariedade, exploração no trabalho e não acesso a direitos, em visível reprodução das formas de violência e opressão do período de escravidão, sob outras roupagens, como temos assistido principalmente no âmbito do trabalho doméstico e rural.

Nossa primeira preocupação, nesse sentido, foi conhecer o debate sobre o qual procuramos incidir. Pelo menos desde o início da década de 90, com apresentação do projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, que viria a dar origem à já citada lei da renda básica de cidadania, o conjunto dos movimentos sociais e outros atores sociais têm discutido a política, devendo seu desenho, portanto, contemplar o debate acumulado.

Nesse processo, é importante citar que, com a pandemia, inúmeras entidades dos movimentos negros, sindicatos e organizações sociais retomaram a pauta da renda básica, realizando campanha nas redes sociais "<https://www.rendabasica.org.br/>", que culminou com petição pública apontando a urgência e o cenário social que afeta principalmente a população negra. Nesse mesmo sentido a Ação Civil Pública ajuizada pela Defensoria Pública da União, em trâmite na 4ª Vara Federal de Porto Alegre/RS, sob o número 5002004-78.2021.404.7100, judicializou a questão objetivando a concessão de tutela, entre outros pedidos, para a União definir o valor do

benefício previsto na Lei nº 10.835/2004, a fim de assegurar a todas as pessoas despesas mínimas com alimentação, educação e saúde. A par disso, recente decisão do Supremo Tribunal Federal, nos autos de Mandado de Injunção, também ajuizado pela Defensoria Pública da União, determinou a adoção de providências pelos poderes Executivo e Legislativo, para preencher a lacuna legislativa referente à implementação da renda de cidadania<sup>17</sup>.

Do ponto de vista parlamentar, a questão também avançou. Em relação a projetos legislativos sobre o tema, cite-se estudo da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica mapeou 101 iniciativas legislativas, entre Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar e Emenda Constitucional, tendo por objeto modificações no Programa Bolsa Família, instituição de novo programa e base de financiamento, bem como auxílios emergenciais em razão da pandemia.

**Destacamos, nesse sentido, o PLS nº 4194/2020 e o PLS nº 2621/2020, em trâmite no Senado Federal, e o PL nº 3934/2020, em trâmite na Câmara dos Deputados, todos eles tratando da efetiva instituição de uma renda cidadã. A primeira dessas proposições, por exemplo, de autoria do Senador Paulo Paim, foi defendida ao longo dos trabalhos da Comissão por Felipe Estrela, professor da UFBA e presidente da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais, que ressaltou que a demanda pelo auxílio emergencial deixou evidenciado que a quantidade de trabalhadores informais é muito maior do que a parcela atendida por programas sociais, como o Bolsa Família. Nessa esteira, sem prejuízo do modelo que ainda proporemos para debate, recomendamos a deliberação das matérias acima relacionadas pelo Congresso Nacional.**

De nossa parte, a partir do debate com Clara Marinho e das considerações do sociólogo e professor de economia Marcelo Medeiros acerca da precarização e volatilidade do trabalho informal, procuramos desenvolver um outro caminho, ainda não completo e aberto para o debate, baseados em um dos modelos propostos pelos pesquisadores do IPEA Luis Henrique Paiva, Letícia Batholo, Pedro Ferreira de Souza e Rodrigo Orair em trabalho intitulado

---

<sup>17</sup> STF, Pleno, **MI 7.300/DF**, relator ministro Gilmar Mendes, dj. 27.04.2021.

**“A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios”<sup>18</sup>.**

Sem prejuízo da futura concretização de uma renda efetivamente universal, propomos para debate, com base na proposta dos autores, um modelo inicialmente híbrido, com um componente pago universalmente às crianças e adolescentes de até 18 anos e um componente focalizado, pago à população pobre acima dessa idade. Trata-se, portanto, de uma proposta ousada para atual estrutura excludente e racista do Estado brasileiro, mas plenamente possível, factível, viável desde de que as prioridades orçamentárias sejam redefinidas e a injustiça tributária brasileira seja, ainda que minimamente, revista.

Com esse esforço, é válido ressaltar, chegaríamos próximos à erradicação da pobreza segundo a linha internacional<sup>19</sup>. Embora não seja nem de perto o último estágio das nossas lutas, configura-se aqui uma necessidade imediata, factível e necessária.

O valor para o custeio do programa equivale a apenas 2,5% do PIB brasileiro<sup>20</sup>, segundo valores de 2019, e cerca de um terço do valor pago de auxílio emergencial em 2021. Além disso, já incluiria os gastos atuais com o bolsa família e outros programas que seriam incorporados. Para financiá-lo programa sugere-se alterações na legislação tributária relativas à distribuição de juros sobre capital próprio, à isenção da distribuição de lucros e dividendos, à tributação de imposto de renda sobre fundos de investimento fechados e à isenção de imposto de renda para rendimentos de títulos detidos por

---

18 PAIVA et al. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.** Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521\\_publicacao\\_preli\\_minar\\_a\\_reformulacao\\_das\\_transferencias.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preli_minar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf), acesso em 30/9/2021.

19 PAIVA et al. **A reformulação das transferências de renda no Brasil: simulações e desafios.** Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521\\_publicacao\\_preli\\_minar\\_a\\_reformulacao\\_das\\_transferencias.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preli_minar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf), acesso em 30/9/2021.

20 Idem.

21 A este respeito, ver <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>, acesso em 5/10/2021.

estrangeiros.

Essas medidas não apenas garantem recursos, mas também aumentam a progressividade do sistema tributário, pois atingem isenções e deduções destinadas às pessoas mais ricas que reduzem a efetividade da tributação direta no País. Com a destinação de mais recursos por meio de transferência de renda à população mais pobre, composta principalmente de pessoas negras, que já paga proporcionalmente mais impostos indiretos, haverá mais justiça tributária e redução significativa na elevada desigualdade de renda brasileira.

### 3.2.2 Apontamentos para uma reconstrução antirracista do Estado brasileiro e efetivo cumprimento da Convenção Interamericana de Combate ao Racismo

Outro ponto bastante discutido no curso dos trabalhos foi o fato de o Estado brasileiro não só não estar preparado para executar políticas de igualdade racial como também ter sido historicamente construído para impedi-las. Fica estabelecido o desafio de pensar, portanto, em formas de abrir espaços no Estado para a discussão da promoção da igualdade racial e reparação histórica contra as injustiças cometidas contra as minorias sociais.

Nesse sentido, conforme já ressaltado, por mais que os avanços arrancados do Estado pelos movimentos negros não possam ser subestimados e devam ser comemorados de uma perspectiva histórica, é possível afirmar, na esteira do diagnóstico realizado pelo Professor Mário Theodoro, que as políticas desenvolvidas até agora, com raras e honrosas exceções, constituem políticas residuais, de baixo orçamento e com uma série de dificuldades de implementação e articulação com as políticas chamadas de “universais”<sup>22</sup>.

---

22 THEODORO, Mário. À Guinda de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília:



Durante os trabalhos da Comissão, a Analista de Planejamento e Orçamento Roseli Faria sustentou, nesse mesmo sentido, que a estrutura do orçamento não dialoga com os objetivos fundamentais da República e com o combate às desigualdades. Além disso, reforçou ainda a necessidade de se formular ações afirmativas para o acesso à burocracia e a promoção do letramento racial de burocratas.

Na mesma esteira, a também Analista de Planejamento e Orçamento Clara Marinho, já citada anteriormente, reforçou a necessidade de se pensar em estratégias focalizadas em políticas universais, a aplicação do chamado “targeted universalism”<sup>23</sup>, exemplificando este ponto com a necessidade de aprimoramento da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Negra e construção de indicadores de igualdade racial para a distribuição de parte dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>24</sup>.

Conforme ressaltou também o Professor Mário Theodoro, há ainda uma extrema dificuldade de articulação das políticas de igualdade racial com os Ministérios, o que requereria, pelo menos, o reforço de mecanismos de governança que fortalecessem essas articulações. Ademais, é preciso, como também afirmado pelo Professor, compreender a inserção do vetor racial no marco das políticas sociais para além da ideia de que “a maioria dos pobres são negros”, uma vez que, essa percepção, a despeito de muito importante para sinalizar o lugar aos quais os negros foram relegados na sociedade brasileira, não contempla a necessidade de estratégias focalizadas que atendam às necessidades específicas da população negra e combata o racismo institucional no acesso às políticas ditas universais.

Munidos de reflexões como essas e do acúmulo de movimentos, militantes e intelectuais sobre o tema, consideramos fundamental

---

IPEA, 2008.

23 Para mais informações a este respeito, cf. <https://belonging.berkeley.edu/targeted-universalism-policy-practice>, acesso em 30/9/2021.

24 Estes pontos específicos serão tratados no capítulo subsequente deste relatório.

a elaboração de uma proposta que implicasse a Administração Pública como um todo nas políticas de combate ao racismo. Fica evidente, portanto, a relação entre a institucionalização do racismo e a forma de organização e funcionamento da Administração Pública no Brasil.

Nesse sentido, muito antes que se falasse de governança experimentalista no Brasil, marcada por um ambiente de coordenação flexível e em constante aprendizado, Abdias do Nascimento, no âmbito de seu PL N° 1332/1983<sup>25</sup> já previa o estabelecimento de metas flexíveis e prestação de contas contínuas sobre a promoção da igualdade racial no âmbito da administração pública. Na proposta que elaboramos, seguimos os passos do Abdias do Nascimento, adaptando sua proposta aos marcos estabelecidos pelo arcabouço jurídico contido na Constituição de 1988.

Mais do que isso, consideramos importante conferir ao direito administrativo alguns elementos hermenêuticos de combate à violência institucional e de estímulo às reparações históricas e à promoção da igualdade. Isso envolve, por exemplo, o desdobramento dos princípios da administração pública e a substituição da noção de poder de polícia, não raro arma de opressão do estado contra os explorados, por um poder administrativo conformador, mais adequado ao regime de direitos previsto na Constituição Federal de 1988.

Por fim, consideramos sumamente importante que o Estado reverta as políticas de estrangulamento fiscal que, sob a alcunha de “austeridade”, tem destruído a malha jurídica de proteção social. É preciso um projeto que possa não apenas oferecer os caminhos para a retomada do desenvolvimento econômico, como também modificar a inserção do Brasil na comunidade internacional, gerar empregos de qualidade, combater a segregação sócio-espacial e o racismo ambiental. Nesse sentido, consideramos importante também salientar na lei a prioridade dos investimentos em territórios de densidade racial majoritariamente negra e

---

25 A íntegra da proposição encontra disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1167638&filename=Dossie+-PL+1332/1983](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1167638&filename=Dossie+-PL+1332/1983), acesso em 30/9/2021.

indígena, historicamente excluídos e subalternizados no orçamento público.

Assim, procuramos sugerir ferramentas que, embora por si mesmas não sejam suficientes para garantir sua efetividade, estejam presentes em lei, constrem os gestores e possam ser reclamadas judicialmente, de modo a incluir definitivamente a questão racial no centro das estratégias nacionais e planos nacionais de desenvolvimento. Como forma de combater os compromissos meramente formais com os quais não raro o povo negro é ludibriado neste país, estabelecemos a necessidade de mecanismos básicos de governança.

No processo de construção dessas propostas, que poderão ser encontradas ao final deste capítulo, procuramos conferir também maior eficácia e precisão a institutos e compromissos assumidos pelo Estado brasileiro e, em breve, integrantes do bloco de constitucionalidade do nosso país, cujo maior exemplo é a *Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância*. Para tanto, é preciso que o Estado produza mais e melhores informações desagregadas por raça/cor e que a linguagem do orçamento se abra para a promoção da igualdade racial e dos objetivos fundamentais da República brasileira.

### 3.2.3 O financiamento das políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial no Brasil

Como já ressaltado, um dos maiores entraves ao desenvolvimento de políticas de combate ao racismo, promoção da igualdade racial e reparação histórica aos negros e negras brasileiros é a falta de alocação de recursos orçamentários para estas políticas.

Ilustrativo a este respeito foi a intervenção do economista Mário Theodoro, aqui já citado, em relação à trajetória das políticas de combate ao racismo e à sua própria passagem pelo governo. Nesse sentido, o professor citou, por exemplo, a retirada da criação de um Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial do Estatuto da Igualdade Racial, por iniciativa da área

econômica do governo, e a dificuldade de pautar as demandas do combate ao racismo e promoção racial no conjunto dos Ministérios.

**Além de propor um pacote de ações afirmativas sob o título de “Brasil afirmativo”, em parte incorporado às propostas apresentadas ou defendidas por esta Comissão, Mario Theodoro também propôs a criação de um Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Como proposta para instituição do Fundo, sugeriu algumas fontes de recursos e suas respectivas estimativas:**

- Recursos do Tesouro;
- Mega Sena da Consciência Negra (R\$ 80 milhões/ano);
  
- 0,5% dos recursos do Sistema Lotérico (R\$ 60 milhões/ano);
- Penas e multas por prática de racismo (R\$ 2,55 milhões/ano);
- Doações de pessoas e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de países (R\$ 2,55 milhões/ano);
- Aplicações financeiras dos saldos (20% ao ano)

A depender dos aportes do tesouro, segundo o economista, o saldo patrimonial do fundo poderia chegar a cerca de 3,21 bilhões de reais em 2030, auxiliando no financiamento de políticas de promoção da igualdade racial e de reparação.

**Por considerarmos a proposta extremamente necessária, positiva e factível, decidimos adotá-la na Comissão, convertendo-a em proposição que apresentamos ao final deste capítulo, adotando, porém, de início, uma previsão mais ousada de receitas.**

Isso não exclui, contudo, um debate mais abrangente sobre a necessidade de reparação histórica à população negra e a criação de um fundo constitucional que abranja outras receitas. Nesse sentido, recomendamos também ao Congresso Nacional, sem prejuízo de outras, que delibere sobre as seguintes proposições:

- PEC 126/2015, de autoria dos Deputados Reginaldo Lopes e

**Rosângela Gomes;**

- PEC 115/2015, de autoria do Deputado Vicentinho;

- PEC 33/2016 (Senado Federal), de autoria do Senador Paulo Paim.

### 3.2.4 A questão quilombola no Brasil

Durante os trabalhos da Comissão, tanto pela intervenção de seus membros quanto por meio das escutas promovidas com movimentos sociais e outros atores, ficou patente que hoje o Brasil já conta com um marco legislativo que assegura às comunidades quilombolas a titularidade das terras que ocupam (Constituição de 1988, Convenção nº 169 da OIT, Decreto nº 4.887/03, Decreto nº 6.040/07, Lei nº 12.888/2010).

Como apontou o Procurador Federal Paulo Soares, no entanto, utilizando termo já empregado, dentre outros, por Paulo Fernando Pereira e Ana Cláudia Farranha, membro da Comissão, as comunidades quilombolas hoje sofrem com práticas de “não-decisão” do Estado, que neste campo parece constituir uma das formas marcantes do racismo institucional contra a população negra.

Para se ter uma ideia, segundo memoriais apresentados à Comissão pelo Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais da Defensoria Pública da União, em parceria com o Grupo de Pesquisa GEPT<sup>26</sup>, da Universidade Federal de Pernambuco, passados 33 anos da promulgação da Constituição de 1988, mais de 94% das comunidades quilombolas certificadas no país ainda não tiveram garantidas as titulações de suas terras.

Como forma de interpretar esse processo, a Senhora Givânia Silva, representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), lembrou que uma das principais formas de estruturação do racismo na sociedade brasileira foi constituída por meio da

---

<sup>26</sup> Grupo de Pesquisas Transdisciplinares sobre Meio Ambiente, Diversidade e Sociedade.

questão fundiária. Hoje, problemas também apontados na Comissão, no âmbito do mesmo debate, como a falta de pessoal e de recursos para a titulação de territórios quilombolas, seriam uma expressão restruturada do mesmo racismo que constituiu e constitui a sociedade brasileira.

A luta pelo acesso à terra é, dessa maneira, necessariamente, um desdobramento da luta antirracista.

Outrossim, como também apontado pela representante da CONAQ, os mecanismos de “não-decisão” do Estado em relação às comunidades quilombolas também dizem respeito, para além da questão da terra, à inclusão produtiva e aos direitos sociais, tendo como consequência não apenas a precarização da vida como também a morte de quilombolas. Esse aspecto foi reforçado pela Senhora Eliete Paraguaçu, pescadora, quilombola e representante da Articulação Nacional das Pescadoras, que afirmou que durante a pandemia a vulnerabilidade das comunidades tradicionais ficou ainda mais escancarada, salientando ainda que o racismo estrutural reverbera nos direitos sociais à saúde, à alimentação, à educação e ao meio ambiente.

Como também ratificado durante os debates da Comissão pelo Senhor Érico Goulart, representante do INCRA; pelo Senhor Paulo Soares, Procurador Federal e pela Senhora Sandra Andrade, do CNDH e da Federação de Comunidades Quilombolas de Minas Gerais, o principal problema enfrentado para a concretização dos direitos das comunidades quilombolas não diz respeito à falta de um arcabouço jurídico, mas à falta de cumprimento deste arcabouço e ao esvaziamento orçamentário, que causa múltiplos prejuízos e violações às comunidades remanescentes de quilombos.

Nesse sentido, também na esteira da discussão dos fundos de promoção da igualdade racial anteriormente assinalados, conforme proposta elaborada ao final deste capítulo, **nossa primeira intervenção direta neste âmbito será o de propor uma garantia de recursos para a viabilização das titulações de terras quilombolas.** Não se pode contar, para a realização de um dos mais básicos direitos fundamentais, já previsto na Constituição, com a boa vontade dos governos, sejam quais forem, devendo recursos para esta finalidade estarem consignados a despeito das conveniências políticas.

Além da questão orçamentária, a Comissão também foi provocada, dentre outros, pelo Procurador Federal Paulo Fernando Soares Pereira, a pensar nas dificuldades enfrentadas no âmbito dos processos envolvendo comunidades quilombolas e na necessidade de se parâmetros para os processos de consulta e licenciamento em projetos que envolvem territórios quilombolas.

Embora não tenhamos conseguido avançar nas minúcias destas questões, em virtude dos limites temporais e operacionais da Comissão, **recomendamos ao Congresso Nacional, a deliberação do PL 10.782/2018, que garante prioridade na tramitação dos processos que envolvam titulação de propriedade a comunidades quilombolas, e do PL 10678/2018, que regulamenta a consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas no processo de licenciamento ambiental que envolvam seus territórios,** recomendando, contudo, a conveniência e a oportunidade de pautar essas propostas tendo em vista os ataques sistemáticos aos direitos das comunidades tradicionais por atores do Governo Federal e membros desta casa. Ademais, tendo em vista o caráter declaratório da titulação de terras quilombolas, é preciso cuidar para que essa prioridade na tramitação de eventuais processos não se converta em incentivo à judicialização, cautela a ser lembrada no processo de tramitação.

Do ponto de vista das propostas desenvolvidas pela própria Comissão, procuramos nos concentrar, como já salientado, em uma propostas de consignação de recursos para titulação de terras quilombolas, apontado como um dos maiores problemas pelos atores ouvidos, reforçando, ainda, como se verá nos próximos capítulos, o recorte de políticas sociais voltadas para comunidades quilombolas.

Do ponto de vista da inclusão produtiva, buscamos também, no âmbito das propostas voltadas para o empreendedorismo negro, incluir em políticas de acesso ao crédito para as comunidades quilombolas e incentivar a compra de sua produção pelo Governo Federal.

### 3.2.5 Apoio e desenvolvimento do empreendedorismo negro

A discussão sobre empreendedorismo negro no âmbito da Comissão contou com a realização de uma audiência pública, já mencionada anteriormente e de um conjunto de acúmulos que chegaram aos membros da Comissão. Foram levantadas questões centrais neste âmbito, como a falta de crédito e de qualquer tipo de apoio aos negócios.

Na audiência pública, os palestrantes convergiram para a perspectiva de que a atividade empreendedora de negros e negras sempre foi motivada pela necessidade e por oportunidades de negócios que serviram para conquistar renda e subsistência, muitas vezes na informalidade e no subemprego, como salientado por Lucas Sena, para quem tem aumentado o empreendedorismo realizado por pretos e pardos, que constituem a maior parte dos empreendedores.

Também foi ressaltado, por Caroline Moreira, o papel da mulher negra empreendedora, que compõe grande parcela desse universo e movimenta R\$ 704 bilhões no País, mas está alijada de postos de comando nos negócios e se depara com mais obstáculos ainda, inclusive os cuidados domésticos, por estar em posição ainda mais inferiorizada na sociedade brasileira. Faltam recursos e apoios financeiros, especialmente para *startups* e desenvolvimento tecnológico, mesmo que empresas como a da palestrante tenham logrado impacto relevante sobre 17 mil mulheres negras.

Ainda se discutiu o conceito de afroempreendedorismo, que designa a existência de um nicho específico dedicado ao desenvolvimento de produtos e serviços que valorizam a cultura e a identidade afro-brasileiras. Dessa forma, promove-se crescentemente o afroconsumo e o denominado *black money*, o dinheiro que parte de mãos negras e que está em circulação entre essas populações negras. Em 2019, a população negra movimentou quase R\$ 2 trilhões, destacou Lucas Sena.

Entre os autores consagrados sobre o tema, foi citado Jorge Aparecido Monteiro, especialmente a obra “O empresário negro: trajetórias de sucesso em



busca da afirmação social”. A pequena iniciativa privada negra permaneceu invisível no processo histórico, reduzida a quase tão somente formas econômicas de subsistência, o que retardou a emergência de uma classe de empresários industriais composta por pretos e pardos, em razão da discriminação, da exclusão da mão de obra negra, das políticas de branqueamento e do preconceito da elite capitalista branca.

Adicionalmente, são dados relevantes aqueles citados por Suzana Mattos, que aponta serem os donos de negócios em sua maioria negros, 51%, de acordo com definição do Sebrae com base em pesquisa do IBGE. Já a população negra se encontra em situação de maior precariedade, porque representa 91% dos trabalhadores por conta própria. Enquanto se entra na fase da indústria 4.0 e do *e-commerce*, a população negra é negada a possibilidade técnica e o conhecimento para aproveitar as oportunidades criadas pela transformação digital. As mulheres negras são a maior proporção dos empreendedores em estágio inicial de negócio, 42%, contudo, no perfil de empreendedores já estabelecidos, com mais de 2 anos de negócio, esse percentual cai para 32%.

Giovanni Harvey também criticou as condições sociais e formulou o que denominou de ilusão, na sociedade de classes atual, do mito do pleno empreendedorismo, criado para substituir o mito do pleno emprego, hoje impossível de se sustentar. O empreendedorismo negro não surge do *status quo* atual, mas decorreu de construção histórica em que devem ser considerados diversos empreendimentos, como os clubes sociais negros, os quilombos, as irmandades e as atividades artesanais oficiais ou não oficiais.

Como foi indicado em geral, considera-se necessário avançar na criação de linhas de créditos com garantias e exigências diferenciadas para empresários negros e de mecanismos para incentivar os empreendimentos negros. Nesse contexto, Giovanni Harvey ainda lembrou que é imprescindível a inclusão do quesito raça/cor no sistema financeiro, para serem obtidos dados sobre o racionamento de crédito, que é marcante para a população negra, como já teria sido mostrado, segundo Harvey, por estudo do Professor Marcelo Paixão.

Além da perspectiva apontada por estudiosos, deve ser considerado ainda o desenvolvimento capitalista recente no neoliberalismo. O discurso dominante sobre empreendedorismo, associado frequentemente a outros conceitos como liberdade econômica e meritocracia, não deve nos levar a qualquer ilusão de prosperidade coletiva por este caminho ou legitimar qualquer desmonte da rede de proteção social de trabalhadoras e trabalhadores<sup>27</sup>.

É necessário ter uma visão crítica sobre a informalidade e o subemprego, que são condições vinculadas a relações de produção que colocam trabalhadores em situação precária. Para que se tenha uma visão de desenvolvimento econômico e social que desconstrua os elementos estruturais que geram o racismo e outras desigualdades, o empreendedor deve ser entendido e estimulado segundo marcos que incentivem o desenvolvimento produtivo, a inovação e, sobretudo, a dignidade e a emancipação humanas.

Assim, tendo em vista toda a discussão suscitada nesse tema, sugere-se, como intervenção da Comissão neste âmbito, Projeto de Lei que trata de programa relativo ao crédito para empreendedores negros, com destaque para comunidades quilombolas, para que esses empreendimentos sejam estimulados e constituam vetor de desenvolvimento econômico e social em nosso País.

---

<sup>27</sup> ALMEIDA, Sílvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Jandaíra, 2019.

### 3.3 Anteprojetos da Comissão

#### 3.3.1 Instituição do benefício universal da infância e adolescência e avanços na construção de uma renda básica de cidadania

## **PROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Institui o benefício universal da infância e adolescência, para conferir aplicabilidade e efetividade ao benefício de que trata o art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, e reinstitui o Programa Bolsa Família, com reformulação na estrutura de benefícios, bem como altera a legislação tributária, a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 e a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006.

O Congresso Nacional decreta:

### **Capítulo I**

#### **Disposições Preliminares**

Art. 1º Esta Lei institui o benefício universal da infância e adolescência, para conferir aplicabilidade e efetividade ao benefício de que trata o art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, e reinstitui o Programa Bolsa Família, revogado pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021, com reformulação na estrutura de benefícios, bem como altera a legislação tributária, a Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 e a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, para ampliar a proteção social das famílias em situação de pobreza, prever recursos para essa política e melhorar a justiça tributária brasileira.

## Capítulo II

### Do Benefício Universal da Infância e Adolescência e do Programa Bolsa Família

Art. 2º A Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

.....  
 .....

§ 1º-A Como primeira etapa gradual e progressiva em direção à universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º, é instituído o benefício universal para todas as crianças e jovens do país, com idades entre zero e dezoito anos incompletos, com os seguintes objetivos:

I – reforçar o acesso a direitos sociais básicos, em especial os ligados à educação, à saúde, à alimentação, à proteção à infância;

II – dar condições para o pleno desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões de crianças e adolescentes, pela expansão e universalização de sua proteção social;

III – prover meios para priorização do cuidado de crianças e adolescentes, com a finalidade de assegurar seu bem-estar físico, intelectual e psicossocial.

§ 1º-B O benefício de que trata o § 1º-A terá o valor de R\$ 100,00 (cem reais) mensais, assegurada sua atualização monetária anual com base na variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 1º-C O benefício de que trata o § 1º-A será pago preferencialmente à mulher responsável pela criança ou adolescente, nos termos do regulamento.

§ 1º-D A criança e o adolescente em situação de guarda, tutela ou acolhimento institucional terão direito ao recebimento do benefício de que trata o caput deste artigo, cujo pagamento será feito diretamente a quem legalmente detenha a guarda ou tutela ou à instituição

acolhedora.

.....

§ 4º O benefício monetário previsto no caput e no § 1º-A deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

.....

Art. 3º-A O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2022, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do da renda básica constante do § 1º-A do art. 1º.

.....”  
(NR)

Art. 3º Fica instituído o Programa Bolsa Família, política pública federal de transferência condicionada de renda.

§ 1º Constituem benefícios financeiros do Programa Bolsa Família:

I – o Benefício Básico, destinado a todas as pessoas que integram famílias com renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais), sem limite de benefícios por núcleo familiar;

II – o Benefício Emancipação Cidadã, destinado a pessoas que integram famílias com renda per capita mensal superior a R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais) e inferior a R\$ 520 (quinhentos e vinte reais).

§ 2º O benefício de que trata o inciso I do § 1º terá o valor de R\$ R\$ 100,00 (cem reais) mensais por pessoa, sem limites de idade e de número de benefícios por família, não podendo ser cumulado com o benefício universal da criança e do adolescente de que trata o § 1º-A do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

§ 3º O benefício de que trata o inciso II do § 1º:

I – será devido por pessoa, sem limites de idade e de número de benefícios por família, não podendo ser cumulado com o benefício universal da criança e do adolescente de que trata o § 1º-A do art. 1º da Lei nº 10.835, de

8 de janeiro de 2004; e

II – terá seu valor determinado pela redução equivalente a 50% (cinquenta por cento) da renda familiar mensal per capita que supere o valor R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais) incidente sobre o valor do benefício constante do § 2º, respeitado o valor mínimo de R\$ 10,00 (dez reais) por integrante da família.

§ 4º Para os fins do disposto neste artigo, consideram-se:

I – família: núcleo composto por uma ou mais pessoas que formem um grupo doméstico, com residência no mesmo domicílio e que contribuam para o rendimento ou que dele dependam para atendimento de suas despesas, podendo ser ampliada por indivíduos que possuam laços de parentesco ou de afinidade;

II – renda familiar mensal: soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, com a exclusão dos rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

III – domicílio: local que serve de moradia à família; e

IV – renda familiar *per capita* mensal: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos da família.

§ 5º Para os fins do disposto no inciso II do caput, não serão computados como renda familiar mensal, sem prejuízo de outros rendimentos previstos em regulamento:

I – benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual ou temporária pagos pelo Poder Público das três esferas federativas;

II – valores oriundos de programas sociais de transferência de renda, com exceção do Benefício de Prestação Continuada – BPC, de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

III – rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato do Ministério da Cidadania.

§ 6º Os valores a que fazem referência o art. 3º, caput, incisos I

e II, § 2º e § 3º, inciso II, serão atualizados monetariamente a cada ano com base na variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 7º Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, na forma prevista nas resoluções do Banco Central do Brasil e em ato do órgão a que se refere o § 9º:

I – conta poupança social digital, nos termos do disposto na Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020;

II – conta de depósitos;

III – conta contábil; e

IV – outras espécies de contas que sejam criadas, quando permitido pelo Ministério da Cidadania.

§ 8º No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Tesouro Nacional ou ao Orçamento da Seguridade Social.

§ 9º O órgão do Poder Executivo responsável pela Assistência Social deverá coordenar, executar, monitorar, avaliar e conceder os benefícios de que tratam os incisos I e II do § 1º, bem como editar normas regulamentares e complementares necessárias à sua execução.

Art. 4º As despesas com o pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas a essa ação.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá garantir dotações orçamentárias suficientes para custear o Programa Bolsa Família a todas as pessoas elegíveis aos seus benefícios financeiros.

### Capítulo III

### Das Alterações na Legislação Tributária

Art. 5º A Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10-A. A partir de 1º de janeiro de 2022, os lucros ou dividendos pagos ou creditados sob qualquer forma pelas pessoas jurídicas, inclusive a pessoas físicas ou jurídicas isentas, ficarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza retido na fonte à alíquota de quinze por cento na forma prevista neste artigo.

§ 1º O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza de que trata o *caput* deste artigo também incidirá sobre os lucros ou dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos para beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.

§ 2º A alíquota do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza de que trata o *caput* deste artigo será de trinta por cento na hipótese de beneficiário residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida, ou de pessoa física ou jurídica submetida a regime fiscal privilegiado de que tratam os art. 24 e art. 24 -A da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

§ 3º O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza de que trata o *caput* deste artigo não incidirá sobre os lucros ou dividendos distribuídos a pessoa jurídica domiciliada no País titular de pelo menos vinte por cento do capital social da pessoa jurídica distribuidora dos lucros ou dividendos.

§ 4º Ficam isentos da tributação de que trata o *caput* deste artigo os lucros e dividendos recebidos por pessoa física domiciliada no País até o limite anual de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

§ 5º Fica dispensada a retenção de que trata o *caput* deste artigo em relação aos lucros e dividendos distribuídos a pessoa física domiciliada no País em parcela inferior a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), que ficam sujeitos à apuração a que se refere o § 6º, I, deste artigo.

§ 6º O Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer



Natureza retido de que trata o *caput* deste artigo será considerado:

I – antecipação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza a ser apurado na declaração de ajuste anual pela aplicação da alíquota de quinze por cento sobre o que superar o limite de que trata o § 4º, na hipótese de pessoa física domiciliada no País; e

II – tributação exclusiva, nas demais hipóteses.

§ 7º Na hipótese de beneficiário pessoa jurídica domiciliada no País, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza retido sobre os lucros ou dividendos que receber poderá ser compensado com o Imposto a ser retido nas distribuições de seus próprios lucros ou dividendos.

§ 8º A incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza de que trata o *caput* deste artigo incluirá os lucros ou dividendos distribuídos a beneficiários de todas as espécies de ações previstas no art. 15 da Lei nº 6.404, de 1976, ainda que a ação seja classificada em conta de passivo ou que a remuneração seja classificada como despesa financeira na escrituração comercial.

§ 9º O aumento de capital social das pessoas jurídicas por meio de incorporação de lucros ou reservas não ficará sujeito à tributação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza retido na fonte, ressalvadas as hipóteses em que:

I – nos cinco anos anteriores à data da incorporação dos lucros ou das reservas, a pessoa jurídica restituir capital ao titular, sócio ou acionista, hipótese em que o valor capitalizado será considerado, até o montante da redução do capital social, como lucro ou dividendo distribuído, sujeito à tributação na fonte na forma prevista neste artigo; ou

II – nos cinco anos subsequentes à data da incorporação dos lucros ou das reservas, a pessoa jurídica restituir capital social ao titular, sócio ou acionista, por meio da redução do capital social ou, na hipótese de liquidação, sob a forma de partilha do acervo líquido, hipótese em que o valor restituído será considerado, até o montante do valor capitalizado, como lucro ou dividendo distribuído,

sujeito à tributação na fonte na forma prevista neste artigo.

§ 10. O disposto no inciso I do § 9º deste artigo aplica-se apenas às restituições de capital realizadas a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 11. O custo de aquisição das cotas ou ações recebidas pelo titular, sócio ou acionista na forma prevista no § 9º deste artigo será igual a zero.

§ 12. Não serão dedutíveis na apuração do lucro real e da base de cálculo da CSLL os lucros ou dividendos pagos ou creditados a beneficiários de qualquer espécie de ação prevista no art. 15 da Lei nº 6.404, de 1976, ainda que classificados como despesa financeira na escrituração comercial.

§ 13. Os lucros das filiais, sucursais, agências ou representações no País de pessoas jurídicas com sede no exterior, apurados a partir de 1º de janeiro de 2022, serão considerados automaticamente distribuídos à matriz na data de encerramento do período de apuração e ficarão sujeitos à incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza retido na fonte à alíquota de quinze por cento.

§ 14. Na hipótese de extinção por dissolução e liquidação, a parcela do acervo líquido a ser devolvida ao titular ou aos sócios da pessoa jurídica correspondente aos lucros e às reservas de lucros não distribuídos será tributada na forma prevista neste artigo.

§ 15. Serão submetidos à tributação na forma prevista no art. 61 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995:

I – os rendimentos pagos ou creditados ao sócio ou acionista ou ao titular da pessoa jurídica a título de lucros ou dividendos que não tenham sido apurados com base na escrituração mercantil; e

II – os lucros distribuídos disfarçadamente, na forma dos arts. 60 a 62 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 dezembro de 1977, ainda que por pessoa jurídica não tributada com base no lucro real.

§ 16. Para fins da tributação prevista no inciso II do § 15 deste artigo, na hipótese de que trata o inciso VIII do *caput* do art. 60 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 de

dezembro de 1977, deverá ser excluída do imposto devido a parcela da dívida perdoada que já tenha sido tributada em razão da aplicação do disposto no inciso V do *caput* do art. 60 daquele Decreto-Lei.

§ 17. O disposto neste artigo aplica-se a todas as pessoas jurídicas, inclusive àquelas tributadas com base no lucro presumido ou no lucro arbitrado e às microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Simples Nacional, de que trata a Lei Complementar nº 123, de 2006.

§ 18. A isenção do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza a que se refere o art. 14 da Lei Complementar nº 123, de 2006, aplica-se aos lucros ou dividendos pagos ou creditados até 31 de dezembro de 2021.”

“Art. 10-B. O disposto no art. 10-A aplica-se aos lucros ou dividendos pagos em decorrência dos valores mobiliários integrantes das carteiras de fundos de investimento autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, independentemente de sua classificação.

Parágrafo único. O valor recebido líquido do imposto de que trata o art. 10-A poderá ser:

I – acrescido ao custo de aquisição de cotas para fins de apuração do imposto devido por ocasião da alienação, da amortização ou do resgate de cotas, ou da tributação a que se refere o art. 6º da Medida Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001; ou

II – repassados diretamente aos cotistas, hipótese em que não haverá nova incidência do imposto.” (NR)

“Art. 10-C. A pessoa jurídica que distribuir lucros ou dividendos por meio da entrega de bens ou direitos deverá avaliá-los pelo valor de mercado dos bens ou direitos entregues ao titular, sócio ou acionista, exceto se o valor de mercado for inferior ao valor contábil dos lucros ou dividendos a distribuir, hipótese em que serão avaliados por este valor.

§ 1º Haverá a incidência do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza de que trata o art. 10-A

sobre os lucros ou dividendos distribuídos mensurados em conformidade com o disposto no *caput*, e o valor distribuído será considerado líquido e em que caberá o reajustamento da base de cálculo sobre a qual incidirá o Imposto.

§ 2º A avaliação com base no valor de mercado deverá ser efetuada com observância aos critérios previstos nos §§ 4º a 7º e no § 9º do art. 60 do Decreto-Lei nº 1.598, de 26 dezembro de 1977.

§ 3º A diferença a maior entre o valor de que trata o *caput* deste artigo e o valor contábil dos bens ou direitos entregues será considerada ganho de capital e deverá ser computada na determinação da base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza das Pessoas Jurídicas e da CSLL da pessoa jurídica.

§ 4º A diferença a menor entre o valor de que trata o *caput* deste artigo e o valor contábil dos bens ou direitos entregues não poderá ser computada na determinação do lucro real e na base de cálculo da CSLL da pessoa jurídica.

§ 5º Para fins do disposto neste artigo, na hipótese de pessoa jurídica não tributada pelo lucro real, os ganhos e as perdas decorrentes de avaliação do bem ou direito com base no valor justo não serão considerados como parte integrante do valor contábil.

§ 6º Eventual perda na avaliação com base no valor justo do bem ou direito entregue não poderá ser computada na determinação do lucro real e na base de cálculo da CSLL pela pessoa jurídica que distribuir os lucros ou dividendos.

§ 7º Eventuais ganhos ou perdas apurados na escrituração mercantil, em conformidade com a legislação comercial, relativamente à diferença entre o valor dos dividendos distribuídos e o valor contábil dos bens e direitos entregues, não serão computados na determinação da base de cálculo do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e da CSLL pela pessoa jurídica que distribuir lucros ou dividendos, observado o disposto nos § 3º e § 4º deste artigo.

§ 8º Os ganhos ou as perdas na avaliação com base no valor justo do valor dos dividendos de que trata o § 7º deste artigo não serão computados na determinação do lucro real e da CSLL.

§ 9º O titular, sócio ou acionista pessoa física que receber os bens e direitos deverá informá-los na declaração de bens correspondente à declaração de rendimentos do respectivo ano-base pelo valor dos lucros ou dividendos mensurados em conformidade com o disposto no *caput* deste artigo.

§ 10. O titular, sócio ou acionista pessoa jurídica que receber os bens e direitos deverá computá-los pelo valor dos lucros ou dividendos mensurados em conformidade com o disposto no *caput* deste artigo.

§ 11. A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia disciplinará o disposto neste artigo.”

Art. 6º Para fins de incidência do imposto sobre a renda na fonte, consideram-se pagos ou creditados a cotistas de fundos de investimento ou de fundos de investimento em cotas, quando constituídos sob a forma de condomínio fechado, os rendimentos correspondentes à diferença positiva entre o valor patrimonial da cota em 31 de maio de 2022, incluídos os rendimentos apropriados a cada cotista, e o custo de aquisição ajustado pelas amortizações ocorridas.

§ 1º Para fins do disposto no *caput* deste artigo, consideram-se fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado aqueles cujas cotas são resgatadas ao término do prazo de duração do fundo, sem prejuízo da distribuição de valores aos cotistas a título de amortização de cotas ou de rendimentos advindos de ativos financeiros que integrem sua carteira.

§ 2º Os rendimentos a que se refere o *caput* deste artigo serão considerados pagos ou creditados em 31 de maio de 2022, e tributados pelo imposto sobre a renda na fonte às alíquotas estabelecidas no art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e no § 2º do art. 6º da Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004.

§ 3º Para fins de incidência do imposto sobre a renda na fonte, será aplicado, na hipótese de tributação periódica, o disposto nos incisos I e III do § 2º do art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e no § 3º do art. 6º da Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004.

§ 4º O imposto sobre a renda na fonte a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverá ser retido pelo administrador do fundo de investimento e recolhido em cota única até o terceiro dia útil subsequente ao decêndio de ocorrência do fato gerador.

§ 5º Para fundos de investimento cujas cotas sejam gravadas com usufruto econômico, o imposto sobre a renda na fonte deverá ser retido do beneficiário do rendimento, ainda que este não seja o titular das cotas do fundo.

Art. 7º A partir de 1º de junho de 2022, a incidência do imposto sobre a renda na fonte sobre rendimentos auferidos por qualquer beneficiário, inclusive pessoa jurídica isenta, decorrentes de aplicações em fundos de investimento ou em fundos de investimento em cotas, quando constituídos sob a forma de condomínio fechado, ocorrerá no último dia útil dos meses de maio e de novembro de cada ano-calendário ou no ato da distribuição de rendimentos, amortização de cotas ou resgate de cotas em decorrência do término do prazo de duração ou do encerramento do fundo, se ocorridos em data anterior.

§ 1º A base de cálculo do imposto de que dispõe o *caput* deste artigo corresponde à diferença positiva entre o valor patrimonial da cota, incluído o valor dos rendimentos apropriados a cada cotista no período de apuração, e o custo de aquisição ajustado pelas amortizações realizadas ou o valor da cota na data da última incidência do imposto.

§ 2º Os rendimentos a que se refere o *caput* deste artigo serão tributados às alíquotas estabelecidas no art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e no § 2º do art. 6º da Lei nº 11.053, de 2004, de 29 de dezembro de 2004.

§ 3º Para fins de incidência do imposto sobre a renda na fonte de que trata o *caput* será aplicado, na hipótese de tributação periódica, o disposto nos incisos I e III do § 2º do art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e no § 3º do art. 6º da Lei nº 11.053, de 29 de dezembro de 2004.

§ 4º O imposto sobre a renda na fonte a que se referem os §§ 2º e 3º será retido pelo administrador do fundo de investimento e recolhido em

cota única até o terceiro dia útil subsequente ao decêndio de ocorrência do fato gerador.

§ 5º Para fundos de investimento cujas cotas sejam gravadas com usufruto econômico, o imposto sobre a renda na fonte deverá ser retido do beneficiário do rendimento, ainda que este não seja o titular das cotas do fundo.

Art. 8º Na hipótese de cisão, incorporação, fusão ou transformação de fundo de investimento fechado, serão considerados pagos ou creditados aos cotistas, a partir de 1º de janeiro de 2022, os rendimentos correspondentes à diferença positiva entre o valor patrimonial da cota na data do evento, incluído o valor dos rendimentos apropriados a cada cotista, e o custo de aquisição ajustado pelas amortizações realizadas ou o valor da cota na data da última incidência do imposto sobre a renda.

Parágrafo único. O imposto sobre a renda deverá ser retido pelo administrador do fundo de investimento na data do evento e recolhido em cota única até o terceiro dia útil subsequente ao decêndio de ocorrência do evento.

Art. 9º Continuarão a ser tributados, na forma estabelecida em legislação específica, os seguintes fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, de acordo com as normas estabelecidas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM:

I – fundos de investimento imobiliário de que trata a Lei nº 8.668, de 25 de junho de 1993;

II – Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC e Fundos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios – FIC-FIDC, tributados na amortização, na alienação e no resgate de cotas;

III – fundos de investimento em ações e fundos de investimento em cotas de fundos de investimento em ações, tributados no resgate de cotas;

IV – fundos constituídos exclusivamente pelos investidores residentes ou domiciliados no exterior a que se refere o art. 16 da Medida

Provisória nº 2.189-49, de 23 de agosto de 2001;

V – fundos de investimento e fundos de investimento em cotas que, na data de publicação desta Lei, prevejam expressamente em seu regulamento o término improrrogável até 31 de dezembro de 2022, hipótese em que serão tributados na amortização de cotas ou no resgate para fins de encerramento, sem prejuízo do disposto no art. 4º;

VI – fundos de investimento em participações e fundos de investimento em cotas qualificados como entidade de investimento, tributados na forma prevista no art. 2º da Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006;

VII – fundos de investimento em participações não qualificados como entidade de investimento de acordo com a regulamentação estabelecida pela CVM, tributados na forma prevista nos arts. 7º e 8º desta Lei; e

VIII – Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura – FIP-IE e Fundo de Investimento em Participação na Produção Econômica Intensiva em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação – FIP-PD&I, instituídos pela Lei nº 11.478, de 29 de maio de 2007.

Art. 10. O regime de tributação previsto nos arts. 2º ao 4º desta Lei não se aplica aos rendimentos ou aos ganhos líquidos auferidos em aplicações de titularidade das pessoas jurídicas referidas no inciso I do *caput* do art. 77 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995.

Art. 11. Fica sujeito à tributação aplicável às pessoas jurídicas o fundo de investimento em participações não qualificado como entidade de investimento de acordo com as normas estabelecidas pela CVM.

§ 1º A instituição administradora do fundo de investimento fica responsável pelo cumprimento das obrigações tributárias que recaiam sobre o fundo, incluídas as obrigações tributárias acessórias.

§ 2º As regras de tributação previstas para pessoas jurídicas em geral aplicam-se aos rendimentos produzidos pelos ativos financeiros integrantes da carteira do fundo de que trata o *caput* deste artigo.

Art. 12. Os rendimentos e os ganhos auferidos pelos fundos de investimento em participações não qualificados como entidades de



investimento, nos termos do disposto no art. 2º da Lei nº 11.312, de 2006, que não tenham sido distribuídos aos cotistas até 2 de janeiro de 2022, ficam sujeitos à incidência do imposto sobre a renda na fonte à alíquota de 15% (quinze por cento) e serão considerados pagos ou creditados aos seus cotistas em 2 de janeiro de 2022.

§ 1º Para fins de apuração dos rendimentos e dos ganhos a que se refere o *caput* deste artigo, deverão ser considerados os critérios contábeis previstos nas normas contábeis editadas pela CVM para fundos de investimento em participações que não sejam qualificados como entidade de investimento.

§ 2º O imposto sobre a renda na fonte a que se refere o *caput* deste artigo deverá ser retido pelo administrador do fundo de investimento na data prevista no *caput* e deverá ser recolhido em cota única até 31 de maio de 2022.

§ 3º Incumbe ao cotista prover, previamente ao administrador do fundo de investimento, os recursos necessários para o recolhimento do imposto sobre a renda devido nos termos do disposto neste artigo.

§ 4º Se o cotista não prover os recursos necessários para o recolhimento, o fundo não poderá realizar distribuições ou repasses de recursos aos cotistas ou reinvestimentos ou novos investimentos enquanto não ocorrer a quitação integral do imposto sobre a renda devido.

§ 5º Na hipótese prevista no § 4º deste artigo, o imposto sobre a renda a que se refere o *caput* deste artigo será provisionado em 2 de janeiro de 2022, sendo que, se o recolhimento for efetuado após o prazo estabelecido no § 2º deste artigo, serão adicionados os acréscimos legais devidos.

Art. 13. A alíquota do imposto de renda incidente sobre os rendimentos definidos nos termos da alínea "a" do § 2º do art. 81 da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995, produzidos por títulos públicos adquiridos a partir de 16 de fevereiro de 2006, quando pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior, exceto em país que não tribute a renda ou que a tribute à alíquota máxima inferior a 20% (vinte por cento), será de:

I – 4% (quatro por cento) entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2022; e

II – 8% (oito por cento) entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2023.

§ 1º O disposto neste artigo:

I - aplica-se exclusivamente às operações realizadas de acordo com as normas e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;

II - aplica-se às cotas de fundos de investimentos exclusivos para investidores não-residentes que possuam no mínimo 98% (noventa e oito por cento) de títulos públicos;

III - não se aplica a títulos adquiridos com compromisso de revenda assumido pelo comprador.

§ 2º Os rendimentos produzidos pelos títulos e valores mobiliários, referidos no *caput* e no § 1º deste artigo, adquiridos anteriormente a 16 de fevereiro de 2006 continuam tributados na forma da legislação vigente.

Art. 14. O art. 2º da Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º

.....

.....

§ 5º Ficam sujeitos à tributação do imposto sobre a renda na fonte, às alíquotas previstas nos incisos I a IV do *caput* do art. 1º da Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, os rendimentos auferidos pelo cotista quando da distribuição de valores pelos fundos a que se refere o *caput* deste artigo, em decorrência da inobservância ao disposto no § 3º deste artigo.

.....

§ 9º Para fins de apuração do imposto sobre a renda na fonte, os recursos obtidos pelos fundos na alienação de qualquer investimento em companhias investidas e em outros ativos considerados para fins de enquadramento, conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários – CVM, deduzidas as despesas e os encargos

do fundo, serão considerados como distribuídos aos cotistas, caso não tenham sido distribuídos anteriormente, no último dia útil do mês subsequente ao recebimento, independentemente do tratamento previsto no regulamento a ser dado a esses recursos, observado o disposto no § 11 deste artigo.

§ 10. Consideram-se ainda distribuídos aos cotistas, para fins de apuração do imposto sobre a renda na fonte, nos termos do disposto no § 9º deste artigo, os recursos efetivamente recebidos pela amortização de cotas de fundos de investimento em participações nos quais o fundo investe.

§ 11. O imposto sobre a renda na fonte incide sobre as distribuições a partir do momento em que, cumulativamente, os valores distribuídos ou assim considerados, nos termos do disposto nos §§ 9º e 10 deste artigo, superarem o valor total do capital integralizado no fundo.

§ 12. O disposto neste artigo aplica-se aos fundos de investimento qualificados como entidade de investimento de acordo com as normas estabelecidas pela CVM. (NR)”

## Capítulo IV

### Disposições finais

Art. 15. Revogam-se:

I – os seguintes dispositivos da Lei nº 8.981, de 20 de janeiro de 1995:

a) o parágrafo único do art. 45; e

b) os incisos I e II do *caput* do art. 68;

II – os artigos 9º e 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995; e

III – o art. 1º e os §§ 2º e 4º do art. 2º da Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

De acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em estudo publicado em novembro de 2019, intitulado "Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil", entre os 10% da população brasileira com os menores rendimentos, 75,2% são pessoas negras (pretas e pardas). A proporção de inverte quando se olha o estrato dos 10% com os maiores rendimentos, os brancos representavam 70,6%. Apesar de os pretos e pardos representarem mais da metade da força de trabalho (55%), eles são praticamente dois terços (66%) dos desocupados e dos subutilizados. Há, ademais, grande representação de pretos e pardos no mercado informal de trabalho.

Os perversos efeitos do racismo estrutural na distribuição de renda no país são minorados pelas políticas de transferência de renda não contributivas feitas pelo poder público, sobretudo pelo Programa Bolsa Família, que se utiliza da base do Cadastro Único para selecionar seus beneficiários, em geral pessoas e famílias situadas nos estratos mais pobres da população. Nesse registro administrativo, que é utilizado por mais de uma dezena de programas sociais, os negros são 71,5% de todos os inscritos.

Assim, é inegável que os negros, e principalmente, as mulheres negras compõem o grupo que mais é beneficiado pelo Bolsa Família, que infelizmente foi revogado no início de novembro pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021, que instituiu no seu lugar o criticado Programa Auxílio Brasil, embora a política pública do Bolsa seja comprovadamente a mais eficiente em curso no país, por diversos estudos e pesquisas feitos por diversos especialistas e estudiosos sobre o assunto. Os dados levantados nesses trabalhos são muito claros ao evidenciar a centralidade do impacto positivo dos benefícios sociais na vida de pretos e pardos.

Nesse contexto, o presente projeto de lei procura instituir um sistema de proteção social não contributivo que articula um componente de transferência de renda focalizado e outro universal, a partir da formulação teórica do modelo híbrido feito por Luis Henrique Paiva, Letícia Bartholo, Pedro

H. G. Ferreira de Souza e Rodrigo Octávio Orair, todos renomados pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na publicação preliminar intitulada: A Reformulação da Transferência de Renda no Brasil: Simulações e Desafios<sup>28</sup>.

O referido modelo combina um componente pago universalmente às crianças e adolescentes de até 18 anos, independentemente da renda, e um componente focalizado, pago aos mais pobres acima dessa idade. Sua formulação ocorreu em um contexto de discussão sobre o futuro das transferências não contributivas de renda no Brasil, profundamente alterada em razão dos efeitos socioeconômicos da pandemia de covid-19 no Brasil e das respostas do poder público por meio de programas sociais com o pagamento de benefício emergências e temporários que findaram no mês e outubro do ano de 2021.

O componente focalizado da proposta, convém advertir, não se opõe ao Programa Bolsa Família – PBF, sendo plenamente compatível com a estruturação dessa política pública.

Em linhas gerais, este projeto propõe a criação de um benefício universal para todas as crianças e jovens do país, com idades entre zero e dezoito anos incompletos, como uma primeira etapa gradual e progressiva em direção à renda básica de cidadania prevista na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. O valor proposto para esse benefício é de R\$ 100,00 (cem reais) mensais.

Com o mesmo valor mensal, o novo benefício básico, de caráter focalizado, proposto juntamente com a reinstituição do Programa Bolsa Família, é destinado a adultos (com dezoito anos completos ou mais de idade) integrantes de famílias com renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais), sem limite de benefícios por núcleo familiar e sem possibilidade de cumulação com o benefício universal da criança e do adolescente.

---

<sup>28</sup> Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521\\_publicacao\\_preliminar\\_a\\_reformulacao\\_das\\_transferencias.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/210521_publicacao_preliminar_a_reformulacao_das_transferencias.pdf). Acesso em 10-11-2021.

Além desse benefício financeiro, o novo Bolsa Família terá um benefício de rampa de saída, denominado na proposição de Benefício Emancipação Cidadã, destinado a pessoas que integram famílias com renda per capita mensal superior a R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais) e inferior a R\$ 520 (quinhentos e vinte reais).

Importante destacar que a escolha por esse modelo está plenamente justificada e esclarecida no citado trabalho, sendo digno de destaque que há uma “sobrerrepresentação de crianças e adolescentes nos estratos mais pobres – 70% deles estão na metade mais pobre da população (Soares, Bartholo e Osorio 2019)”, o que “torna o componente universal razoavelmente bem focalizado”. Além disso, “O modelo híbrido permite (...) uma cobertura entre 146 e 155 milhões de pessoas, números superiores até mesmo aos do Auxílio Emergencial, graças ao componente universal para crianças”.

No modelo híbrido com orçamento anual de R\$ 120 bilhões o piso básico focalizado e o benefício infantil universal seriam de R\$ 100 per capita. A rampa de saída, dada a alíquota marginal de 50%, garantiria benefícios decrescentes a famílias com renda per capita até R\$ 459.

Para satisfazer o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, são propostas também medidas para aumentar a arrecadação tributária e compensar a elevação de gastos na presente política pública. Sugerem-se alterações na legislação tributária relativas à distribuição de juros sobre capital próprio, à isenção da distribuição de lucros e dividendos, à tributação de imposto de renda sobre fundos de investimento fechados e à isenção de imposto de renda para rendimentos de títulos detidos por estrangeiros.

Essas medidas não apenas garantem recursos, mas também aumentam a progressividade do sistema tributário, pois atingem isenções e deduções destinadas às pessoas mais ricas que reduzem a efetividade da tributação direta no País. Com a destinação de mais recursos por meio de transferência de renda à população mais pobre, composta principalmente de pessoas negras, que já paga proporcionalmente mais impostos indiretos, haverá mais justiça tributária e redução significativa na elevada desigualdade

de renda brasileira.

A isenção de imposto de renda na distribuição de lucros ou dividendos e no instrumento de dedução de juros sobre capital próprio previstos, respectivamente, nos arts. 10 e 9º da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, deve acabar, pois aumentam a desigualdade no País e não incentivam a atividade econômica, apenas contribuem para distribuir lucros para os mais ricos sem contrapartida em termos de investimentos na atividade produtiva. Em 2020, segundo dados da Receita Federal, foram distribuídos R\$ 384 bilhões em lucros e dividendos no Brasil sem pagamento de imposto de renda, sendo 96% desse montante recebido pelos 20% mais ricos. Propomos que a tributação da distribuição de juros e dividendos seja feita com alíquota de 15%.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que institui o benefício universal da infância e adolescência, para conferir aplicabilidade e efetividade ao benefício de que trata o art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, e reinstitui o Programa Bolsa Família, revogado pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021, com reformulação na estrutura de benefícios, bem como altera a legislação tributária, a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 e a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, para ampliar a proteção social das famílias em situação de pobreza, prever recursos para essa política e melhorar a justiça tributária brasileira.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 3.3.2 Reconstrução antirracista do Estado

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica o Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 para estabelecer diretrizes, políticas e mecanismos de governança de combate ao racismo institucional na Administração Pública Federal e promover a sua conformidade aos artigos 3º, IV, e 5º, caput, da Constituição Federal e ao disposto na Convenção Interamericana Contra o Racismo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Modifica o Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 para estabelecer diretrizes, políticas e mecanismos de governança de combate ao racismo institucional e promover a conformidade da Administração Pública Federal aos artigos 3º, IV, e 5º, caput, da Constituição Federal e ao disposto na Convenção Interamericana Contra o Racismo.

Art. 2º O Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com as seguintes modificações:



“Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I – Legalidade;

II – Impessoalidade;

III – Moralidade;

IV – Publicidade;

V – Eficiência;

VI – Igualdade.

§ 1º A atuação da administração pública será orientada para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e para o respeito, proteção e promoção dos direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição Federal e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

§ 2º Eventuais restrições a direitos promovidas pelo poder administrativo conformador deverão obedecer aos deveres de adequação, razoabilidade, proporcionalidade e ser justificados à luz dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e da proteção igualitária dos direitos e garantias fundamentais.

§ 3º Considera-se violência institucional todo o ato, norma ou processo da administração pública que não possa ser justificado à luz dos princípios e garantias fundamentais dispostos na Constituição e que, ao mesmo tempo, concorra para a reprodução de desigualdades, estigmas e marginalizações de grupos sociais historicamente discriminados.

§3º O princípio da legalidade, sem prejuízo de outras dimensões, expressa a obrigação de conformidade da

administração ao disposto em lei e também no conjunto de princípios, direitos e garantias fundamentais dispostos no ordenamento jurídico como um todo, sobretudo na Constituição e nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

§ 4º O princípio da igualdade, sem prejuízo de outras dimensões, expressa a obrigação da Administração Pública em observar o igual respeito e consideração por todos os cidadãos, bem como a busca da concretização da igualdade em todas as dimensões necessárias a uma vida digna, nos espaços públicos e privados, inclusive por meio de um combate permanente a mecanismos materiais e simbólicos de reprodução de desigualdades e marginalizações e promoção de estratégias focalizadas em políticas universais, ações afirmativas e critérios de proteção especial a grupos em desvantagem. (NR).

Art.6º A – O Presidente da República, os Ministros de Estado e os ocupantes dos cargos de maior hierarquia das entidades da Administração Pública Indireta, no exercício de suas funções e no âmbito das suas competências, deverão tomar as devidas providências para:

I – Incluir em suas políticas universais ou destinadas ao público em geral estratégias focalizadas, de modo a combater o racismo institucional e toda a discriminação de cor, raça, gênero, orientação sexual, deficiência, religião e quaisquer outros tipos de discriminação que impeçam o acesso ou a fruição igualitária dessas políticas;

II – Adotar políticas específicas destinadas ao combate ao racismo e à promoção da igualdade, bem como o combate a todos os tipos de discriminação;

III – Remover mecanismos de discriminação, inclusive indireta,

e propiciar em seus processos internos instrumentos de promoção do acesso e fruição igualitária das políticas, serviços e outras atividades finalísticas, atentando para as necessidades específicas de grupos historicamente subalternizados;

IV – Combater desigualdades historicamente constituídas no recrutamento, promoção e tratamento de servidores e demais colaboradores, inclusive terceirizados;

V – Promover um ambiente de trabalho digno, respeitoso e livre de tratamentos diferenciados não justificados, discriminações diretas e indiretas, preconceitos e assédios de cunho moral ou sexual;

§ 1º Para os fins do estabelecido no caput, considera-se:

I – Racismo institucional: culturas e padrões presentes nas organizações que, de modo consciente ou inconsciente, impedem o tratamento e a prestação de um serviço profissional, adequado, igualitário e digno às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica;

II – Estratégias focalizadas: estratégias voltadas para a compreensão e atendimento de necessidades específicas de grupos em situação de desvantagem, com o propósito de garantir efetivamente os objetivos das políticas universais ou destinadas ao público em geral.

III – Discriminação: qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na Constituição Federal e nos Tratados dos quais o Brasil é signatário.

IV – Discriminação indireta: ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha um objetivo ou justificativa razoável e legítima à luz da Constituição Federal e dos Tratados dos quais o Brasil é signatário.

§2º Constituem instrumentos de promoção de conformidade em relação aos deveres relacionados no caput, dentre outros:

I – A indicação de autoridade, em nível hierárquico superior e com capacidade de indução vertical e horizontal de políticas, como responsável pela conformação da entidade aos deveres de promoção da igualdade relacionados no caput;

II – Estabelecimento de protocolo interno de promoção da igualdade e respeito às diferenças;

III – Revisão periódica das políticas públicas, serviços ou outras atividades finalísticas desenvolvidas pela entidade e suas adequações aos deveres relacionados no caput;

IV – Revisão periódica de processos internos, por meio de pesquisas com usuários de serviços e pessoal interno, ou outros meios disponíveis;

V – Promoção de ações afirmativas para melhorar o acesso a serviços e fruição de direitos a grupos historicamente discriminados, bem como promover a igualdade e o respeito às diferenças no recrutamento de pessoal e estabelecimento de contratos e parcerias.

VI – Formação continuada, teórica e prático-situacional, de servidores nas temáticas relacionadas à promoção da igualdade e combate ao racismo institucional e formas correlatas de discriminação.

§ 3º As entidades da administração pública direta e indireta divulgarão anualmente relatório pormenorizado relacionado ao cumprimento dos deveres estabelecidos no caput e, a cada quatro anos, relatório específico sobre a promoção da igualdade em seus âmbitos, contendo obrigatoriamente análise, resultados e propostas de aperfeiçoamento de:

I – Políticas públicas e/ou outras atividades finalísticas;

II – Processos internos;

III – Ações afirmativas de recrutamento na composição de pessoal;

IV – Formação continuada de servidores.

§4º Os agentes públicos que deixarem de cumprir os deveres, implementar os instrumentos e publicar os relatórios previstos neste artigo incorrem em ato de improbidade administrativa previsto no artigo 11, IV e VI da Lei 8.329, de 2 de junho de 1992, incorrendo, sem prejuízo de outras sanções, nas penas cominadas por este estatuto.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo às entidades prestadoras de serviços públicos delegados pela Administração.

§ 6º As transferências voluntárias da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ficam condicionadas à adesão legal aos deveres e instrumentos previstos neste artigo.

.....

Art. 7º ação governamental obedecerá a planejamento que vise concretizar o desenvolvimento econômico e social sustentáveis e os objetivos e direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição de 1988, com a utilização do máximo de recursos disponíveis para estes fins, por meio dos seguintes instrumentos principais:

- I – Estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social;
- II – Planos nacionais, setoriais e regionais;
- III – Plano Plurianual da União;
- IV – Lei de diretrizes orçamentárias;
- V – Lei orçamentária anual.

Art. 7º-A Estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social definirá as diretrizes e as orientações de longo prazo para a atuação da Administração Pública no desenvolvimento econômico e social do país e será consubstanciada pelos seguintes elementos:

- I - As diretrizes e as bases do desenvolvimento econômico e social e o combate às desigualdades sociais e raciais;
- II - Os desafios a serem enfrentados pelo País;
- III - O cenário macroeconômico;
- IV - As orientações de longo prazo;
- V - As macrotendências e seus impactos nas políticas públicas;
- VI - Os riscos e as possíveis orientações para construção de suas medidas mitigadoras.

Parágrafo único. A estratégia de desenvolvimento econômico e social terá a duração de 10 anos e poderá ser revista a cada quatro anos, por ocasião do encaminhamento do projeto de lei do plano plurianual.

Art.7º-B Os planos nacionais, setoriais e regionais, instrumentos de Estado para a concretização dos objetivos da República e direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, terão duração mínima de 4 anos e serão elaborados em consonância com a estratégia nacional

de desenvolvimento econômico e social, devendo ser compostos pelos seguintes conteúdos mínimos:

I – O diagnóstico do setor, que aponte as principais causas das deficiências detectadas e as oportunidades e os desafios identificados;

II - Os objetivos estratégicos do setor, de modo compatível com outros planos governamentais correlatos;

III - a vigência do plano;

IV - As metas necessárias ao atendimento dos objetivos, com a indicação daquelas consideradas prioritárias;

V - As estratégias de implementação necessárias para alcançar os objetivos e as metas;

VI - A identificação estimada dos recursos necessários, dos responsáveis pela implementação, dos riscos e suas respostas, das possíveis fontes de financiamento e do embasamento para a definição da estratégia selecionada;

VII - a análise de consistência com outros planos nacionais, setoriais e regionais e as suas relações com os instrumentos de planejamento do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual;

VIII - as ações para situações de emergência ou de contingência;

IX - os mecanismos e os procedimentos para o monitoramento e a avaliação sistemática da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade das ações programadas.

X – Produção e ampla divulgação de relatórios periódicos de monitoramento das metas estabelecidas, com duração não superior a dois anos.

Parágrafo único. Os planos nacionais, setoriais e regionais, no

âmbito de seus objetos, deverão conter diagnósticos e metas específicas para o combate às desigualdades sociais e ao racismo, bem como outras desigualdades baseadas em discriminações de gênero, orientação sexual, deficiência, religião e quaisquer outros fatores de marginalização e subalternização presentes na sociedade brasileira.

Art.8º (...)

.....

§ 4º No curso de políticas que exijam atuação intersetorial ou transversal da Administração Pública Federal, os órgãos envolvidos deverão firmar, a despeito da existência ou não de espaços de articulação formais, parceria por meio de mecanismos formais, tais como termos de cooperação ou protocolos, nos quais deverão ficar consignados mecanismos básicos de governança da parceria, os termos para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação articulada das políticas relacionadas e a precisa divisão de responsabilidades entre os envolvidos. (NR)”

Art.4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Ao ratificar a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Análogas de Intolerância, o Estado brasileiro comprometeu-se a “adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação



racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos”. A proposta ora apresentada visa justamente conferir maior concretude a este compromisso.

Para isso, procuramos criar diretrizes e protocolos para que toda a Administração Pública esteja envolvida no combate ao racismo e promoção da igualdade racial, visando, sobretudo, desinsular as políticas de igualdade racial e cobrar da administração prestações de contas periódicas a este respeito.

Esse objetivo se faz premente diante do diagnóstico, reforçado e assumido pela Comissão de Juristas de Combate ao Racismo, de que, malgrado a importância histórica das conquistas institucionais dos movimentos negros nas últimas décadas, o Estado brasileiro nunca tomou o combate ao racismo como questão central, abrindo-se, com muita dificuldade, para políticas residuais, de baixo orçamento e com uma série de dificuldades de implementação e articulação com as políticas chamadas de “universais”<sup>29</sup>.

É preciso, como afirmou a Analista de Planejamento e Orçamento Clara Marinho, pensar em estratégias focalizadas em políticas universais, a aplicação do chamado “targeted universalism”<sup>30</sup> e, como ressaltou o Professor Mário Theodoro, reforçar os mecanismos de governança e a articulação entre políticas universais e focalizadas e promover o combate ao racismo institucional nas políticas ditas universais.

Inspirou-nos nesse sentido também o gigante Abdias do Nascimento, que no âmbito de seu PL N° 1332/198331 já previa o

---

29 THEODORO, Mário. À Guia de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

30 Para mais informações a este respeito, cf. <https://belonging.berkeley.edu/targeted-universalism-policy-practice>, acesso em 30/9/2021.

31 A íntegra da proposição encontra disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1167638&filename=Dossie+-PL+1332/1983](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1167638&filename=Dossie+-PL+1332/1983), acesso em 30/9/2021.

estabelecimento de metas flexíveis e prestação de contas periódicas sobre a promoção da igualdade racial no âmbito da administração pública. Na proposta que se segue, seguimos os passos do nosso gigante Griô, adaptando sua proposta aos limites impostos pelo arcabouço jurídico da Constituição de 1988.

Mais do que isso consideramos importante conferir também ao direito administrativo alguns elementos hermenêuticos de combate à violência institucional contra a população negra, pobre e explorada do país e de estímulo à promoção de reparações históricas e promoção da igualdade. Isso envolve, por exemplo, o desdobramento dos princípios da administração pública e a substituição do poder de polícia, não raro, arma de opressão do estado contra os explorados, por um poder administrativo conformador, mais adequado ao regime de direitos previsto na Constituição Federal de 1988.

Por fim, consideramos sumamente importante que o Estado reverta as políticas de austeridade e promova um projeto nacional de desenvolvimento, que possa não apenas oferecer os caminhos para a retomada do desenvolvimento econômico, como também modificar a inserção do Brasil na comunidade internacional, gerar empregos de qualidade, combater à segregação sócio-espacial e todos os tipos de racismo ambiental.

Nos limites temporais e materiais da Comissão de Juristas Contra o Racismo, logramos intervir neste debate apenas indiretamente, sugerindo, no entanto, algumas ferramentas que coloquem a questão racial no centro das estratégias nacionais e planos nacionais de desenvolvimento na medida em que sejam retomados. Nesse âmbito, estabelecemos a necessidade de planos como estes possuírem mecanismos básicos de governança, que os liberem de ser, como não raro na história deste país, documentos de promessas vazias, sem consequências práticas para o povo.

É válido registrar que, apesar de desdobrar e detalhar compromissos que já a Administração Pública já possui, mas ainda não executa, em nenhum momento este Projeto contraria o disposto nas alíneas do §1º do Art.61 da Constituição, que tratam da iniciativa privativa do Presidente da República. Isso porque aqui não se trata de criação de cargos e órgãos ou da própria estruturação da Administração Pública. Trata-se aqui tão somente

de, qualquer que seja a conformação da Administração Pública, detalhar e efetivar o compromisso de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Art.3º, IV, CF) e efetivar o disposto na Convenção Interamericana contra o Racismo, que comporá o bloco de Constitucionalidade ao qual se deve obediência.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 3.3.3 Reforma orçamentária para o combate às desigualdades e promoção da igualdade racial

## **ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº           , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para determinar a classificação das despesas de acordo com seu impacto na redução das desigualdades sociais de raça e gênero, para excetuar essas despesas de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira e para definir ações de avaliação e transparência acerca dessas despesas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para determinar a classificação das despesas de acordo com seu impacto na redução das desigualdades sociais de raça e gênero, para excetuar essas despesas de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira e para definir ações de avaliação e transparência acerca dessas despesas, com o objetivo de promover a diminuição das desigualdades e o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Art. 2º A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescida dos arts. 15-A e 15-B com a seguinte redação:

“Art. 15-A As despesas serão também classificadas de acordo com sua natureza programática nas categorias de programas e ações”

“Art. 15-B Na classificação programática de que dispõe o art. 15-A desta Lei as despesas serão marcadas de acordo com seu impacto direto na redução das desigualdades sociais de raça e gênero.

§ 1º A metodologia de classificação, acompanhamento e avaliação dos programas e das ações vinculados à redução das desigualdades sociais de raça e gênero será destacada nas leis orçamentárias.

§ 2º As despesas que tiverem impactos indiretos na redução das desigualdades sociais de raça e gênero poderão ser classificadas dessa forma para os fins de que trata este artigo e poderão contar com metodologia própria para a avaliação de que dispõe o § 3º deste artigo.

§ 3º O agrupamento das despesas marcadas em conformidade com este artigo será objeto de avaliação quadrimestral quanto à execução e ao impacto social dos programas e ações vinculados à redução das desigualdades sociais de raça e gênero.”

Art. 3º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

.....

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que, sem prejudicar políticas públicas essenciais, se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e

outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

.....  
 (NR)”

“Art. 9º

.....  
 § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade, as vinculadas à redução das desigualdades de raça e gênero e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

.....  
 § 6º Nas audiências públicas de que dispõe o § 4º deste artigo, o Poder Executivo demonstrará e avaliará também de maneira destacada o cumprimento das metas fiscais relativas à redução das desigualdades de raça e gênero.  
 (NR)”

“Art. 48.

.....  
 § 1º

.....  
 II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e

financeira, em meios eletrônicos de acesso público, inclusive com respeito à classificação das ações relativas à redução das desigualdades de raça e gênero; e

.....  
(NR)”

Art. 4º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O orçamento público materializa diversos aspectos das políticas públicas elaboradas e executadas no País, bem como representa instrumento de alocação de recursos no qual são reveladas diferentes prioridades sociais. Precisa ser explicitado nos orçamentos públicos o papel do Estado vinculado à redução das desigualdades que existentes na sociedade brasileira.

É imprescindível avançar na diminuição das iniquidades sociais, que constitui mandamento constitucional frequentemente esquecido. Em especial, destacam-se as desigualdades relativas a cor ou raça e aquelas relativas a gênero, em que as mulheres negras, por exemplo, ganham destaque negativo por estarem concentradas na base da pirâmide social brasileira em termos de renda, riqueza e outros aspectos. Essas desigualdades prejudicam o crescimento e o desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto, cabe fixar na legislação orçamentária brasileira normas que garantam a discriminação das despesas com redução das desigualdades de raça e gênero, além de prever acompanhamento, avaliação específicos e destacados para esses gastos fundamentais para corrigir essas disparidades em nosso País. Adicionalmente, é importante, entre outras medidas, impedir o contingenciamento dessas despesas na execução orçamentária.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para aprovar este importante Projeto de Lei Complementar, que altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para determinar a classificação das despesas de acordo com seu impacto na redução das desigualdades sociais de raça e gênero, para excetuar essas despesas de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira e para definir ações de avaliação e transparência acerca dessas despesas.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

2021-15517



### 3.3.5 Instituição do Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo

#### **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Institui o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo – FNER, dispõe sobre finalidade e financiamento do Fundo e recursos destinados a políticas para remanescentes de comunidades quilombolas e altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER, dispõe sobre finalidade e financiamento do Fundo e recursos destinados a políticas para remanescentes de comunidades quilombolas e altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com o objetivo de garantir fonte permanente e estabilidade de recursos para o enfrentamento ao racismo no País.

Art. 2º A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 57-A Fica instituído o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de constituir fonte de recursos para as ações previstas nesta Lei e para programas de enfrentamento ao racismo previstos na legislação.

§ 1º São recursos destinados ao FNER aqueles provenientes do art. 15, II, *i*, do art. 16, II, *j*, e do art. 17, II, *l*, do art. 18, II, *j*, do art. 20, VIII, e do art. 30, § 1º-A, V, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

§ 2º Os recursos de que dispõe o art. 57 desta Lei serão preferencialmente repassados ao FNER.

§ 3º Será reservado a políticas para remanescentes de comunidades quilombolas mínimo de recursos para atender à atividade de reconhecimento de terras de que dispõe o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao apoio ao desenvolvimento econômico e social dessas comunidades.

§ 4º Ato do Poder Executivo definirá normas sobre a gestão dos recursos e dos projetos no âmbito do FNER, assim como a organização e o funcionamento do Fundo e as metas de desembolso e de financiamento de políticas públicas.

§ 5º O Poder Executivo enviará relatório trimestral pormenorizado ao Congresso Nacional com informações sobre desembolso, gestão e atendimento de políticas públicas por parte do FNER.”

Art. 3º A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15.

.....

.....

II – .....

.....

g) 15,39% (quinze inteiros e trinta e nove centésimos por cento) para a cobertura de despesas de custeio e de manutenção do agente operador da loteria federal;

h) 57% (cinquenta e sete por cento) para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e

i) 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER. (NR)”

“Art. 16.

.....

.....  
 II – .....

.....  
 h) 17,13% (dezessete inteiros e treze centésimos por cento) para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de prognósticos numéricos;

i) 40,79% (quarenta inteiros e setenta e nove centésimos por cento) para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e

j) 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER.

.....  
 § 3º Será realizada anualmente, no dia 20 de novembro, a Mega-Sena da Consciência Negra, cuja arrecadação será revertida integralmente ao Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER de que trata o art. 57-A da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

§ 4º A Mega-Sena da Consciência Negra de que dispõe o § 3º deste artigo será amplamente divulgada pelo Poder Executivo e constituirá elemento das comemorações do Dia da Consciência Negra. (NR)”

“Art. 17.

.....  
 II – .....

.....  
 j) 18% (dezoito por cento) para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de prognóstico específico;

k) 47% (cinquenta por cento) para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e

l) 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo – FNER. (NR)”

“Art. 18.

.....  
 .....  
 II – .....

.....  
 h) 17,13% (dezesete inteiros e treze centésimos por cento) para a cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de prognósticos esportivos;

i) 52% (cinquenta e dois por cento) para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e

j) 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER. (NR)”

“Art. 20.

.....  
 .....

VI – 16,3% (dezesesseis inteiros e três décimos por cento) para as despesas de custeio e manutenção do agente operador da Lotex;

VII – 62% (sessenta e dois por cento) para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação; e

VIII – 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER. (NR)”

“Art. 30.

.....  
 .....

§ 1º-A

.....  
 .....

IV – 90% (noventa por cento), no máximo, à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa; e

V – 5% (cinco por cento) para o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo – FNER. (NR)”

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

As políticas públicas devem estar vinculadas a fontes adequadas de financiamento, para que possam ser executadas e ter os efeitos pretendidos. Foi destacado por especialistas, nas audiências realizadas pela Comissão de Juristas no Combate ao Racismo, que as políticas de enfrentamento ao racismo carecem de fontes de recursos permanentes e estáveis.

Para que a ação governamental possa compensar as brutais iniquidades existentes entre brancos e negros no Brasil, sugerimos a criação do Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo – FNER, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de constituir fonte de recursos para as ações previstas na Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, e para outros programas de enfrentamento ao racismo previstos na legislação.

Prevemos que será reservado a políticas para remanescentes de comunidades quilombolas mínimo de recursos para atender à atividade de reconhecimento de terras de que dispõe o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e ao apoio ao desenvolvimento econômico e social dessas comunidades.

Sem prejuízo da atribuição de outras receitas, fixamos que comporão os recursos FNER determinados percentuais da arrecadação provenientes dos diferentes tipos de loterias. Adicionalmente, determinamos que será realizada anualmente, no dia 20 de novembro, com ampla divulgação, a Mega-Sena da Consciência Negra, cuja arrecadação será revertida integralmente ao FNER.

Ainda estipulamos que o Poder Executivo enviará relatório trimestral pormenorizado ao Congresso Nacional com informações sobre desembolso, gestão e atendimento de políticas públicas por parte do FNER, para que o Parlamento acompanhe de perto e avalie essa iniciativa essencial para apoiar a luta contra o racismo.

Solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a

aprovação deste importante Projeto de Lei, que institui o Fundo Nacional de Enfrentamento ao Racismo– FNER, dispõe sobre finalidade e financiamento do Fundo e altera a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Agradecemos, ainda ao Professor Mario Theodoro, que nos inspirou com sua apresentação, durante os trabalhos da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo, na redação deste projeto.

Por fim, ressaltamos que essa iniciativa deve ser pensada de modo complementar aos fundos constitucionais historicamente propostos por parlamentares negros e negras e seus aliados no Congresso Nacional e daí não excluirmos outras fontes de receita. Trata-se aqui do mínimo para começarmos a falar seriamente do financiamento da reparação histórica ao povo negro. Dentre as iniciativas já em tramitação que precisam ser levadas adiante, destacamos:

- PEC 126/2015, de autoria dos Deputados Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes;

- PEC 115/2015, de autoria do Deputado Vicentinho;

- PEC 33/2016 (Senado Federal), de autoria do Senador Paulo Paim.

Nossa luta, portanto, tem história e, aqui, oferecemos apenas mais um capítulo dessa construção.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 3.3.6 Política de crédito para o empreendedorismo negro e quilombola

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Esta Lei institui o Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro – PCEN e dispõe sobre medidas de fomento ao crédito para empreendedores negros e quilombolas, bem como altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, e a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

O Congresso Nacional decreta:

### **CAPÍTULO I**

#### **Disposições Preliminares**

Art. 1º Esta Lei institui o Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro – PCEN e dispõe sobre medidas de fomento ao crédito para empreendedores negros e quilombolas, bem como altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, e a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, com o objetivo de fomentar esse empreendedorismo, a inovação e o desenvolvimento produtivo, econômico e social brasileiro.

Art. 2º São consideradas pessoas negras aquelas que correspondam à definição presente no art. 1º, IV, da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

## CAPÍTULO II

### Do Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro – PCEN

Art. 3º Fica instituído o Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro – PCEN no âmbito das instituições financeiras oficiais federais, com o objetivo de assegurar, nas políticas de concessão de crédito dessas instituições, prioridade e condições facilitadas, inclusive taxas de juros reduzidas, para o financiamento de microempreendedores individuais negros, de quilombolas e de empresas controladas e dirigidas por pessoas negras.

Art. 4º Ato do Poder Executivo sobre o PCEN definirá, para cada instituição financeira participante do Programa, respeitada a competência e a especialidade de cada instituição:

I – o planejamento e as metas correspondentes para que seja alcançada igualdade na cobertura de financiamentos segundo a distribuição por raça ou cor, considerado o critério populacional apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com previsão de percentuais equânimes para empreendimentos de mulheres negras;

II – as linhas de financiamento com taxas reduzidas de juros na comparação com aquelas disponibilizadas pela instituição participante, sendo facultado o estabelecimento de novas linhas que disponham de condições favorecidas na comparação com linhas existentes;

III – os aspectos das concessões de crédito que serão facilitados nas linhas de financiamento de que dispõe o inciso II do *caput* deste artigo, inclusive com respeito a garantias, carência e prazos totais para pagamentos;

IV – os projetos de capacitação e auxílio a empreendimentos realizados por pessoas negras, voltados ao incentivo a negócios com relevante impacto social e a investimentos produtivos, especialmente com base em práticas inovadoras e sustentáveis e no uso de novas tecnologias; e



V – outros estímulos e instrumentos de crédito ao empreendedorismo negro.

Art. 5º Na execução do PCEN serão estabelecidos:

I – mecanismos de busca ativa de potenciais empreendimentos de pessoas negras para fomentar novos negócios, especialmente de mulheres negras, de pessoas em condições de vulnerabilidade social e de comunidades quilombolas; e

II – ampla divulgação por parte das instituições financeiras participantes e dos meios de comunicação oficiais do Poder Executivo.

Art. 6º Constituem instrumentos do PCEN:

I – as linhas de financiamento em condições facilitadas e os projetos de capacitação e auxílio definidos de acordo com o disposto no *caput* deste artigo;

II – a redução de juros definida de acordo com o disposto no art. 4º-A da Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017;

III – os percentuais mínimos de destinação de recursos de que dispõem o art. 5º-A da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, o art. 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, o art. 4º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, o art. 2º-A da Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020; e

IV – outras medidas definidas na legislação e nas políticas de crédito das instituições financeiras oficiais federais.

### **CAPÍTULO III**

#### **Das Alterações na Legislação de Crédito para o Fomento do Empreendedorismo Negro**

Art. 7º A Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-A:

“Art. 5º-A Para a consecução do objetivo de

desenvolvimento da economia nacional fixado no art. 5º desta Lei, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social – BNDES destinará mínimo de 30% (trinta por cento) de desembolsos em condições favorecidas, incluindo a definição de taxas de juros reduzidas, a microempreendedores individuais negros, quilombolas e a empresas nacionais controladas e dirigidas por pessoas negras.”

Art. 8º O art. 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 4º e 5º:

“Art. 11.

.....

.....

..

§ 4º Serão alocados, segundo a distribuição por raça e cor pelo critério populacional apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), percentuais mínimos para os recursos do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas – Fampe do Sebrae destinados a microempreendedores individuais negros, quilombolas e a microempresas e empresas de pequeno porte controladas e dirigidas por pessoas negras.

§ 5º Relatório pormenorizado sobre a cobertura prevista no § 4º deste artigo será enviado anualmente ao Congresso Nacional.”

Art. 9º A Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 4º-A:

“Art. 4º-A A TLP e sua taxa de juros prefixada terão seus valores reduzidos quando forem aplicadas a financiamentos a microempreendedores individuais negros, quilombolas e a microempresas e empresas de pequeno porte controladas e dirigidas por pessoas negras, sendo permitidos valores distintos para diferentes prazos, modalidades e atividades econômicas, de acordo com metodologia fixada pelo Poder Executivo.”

Art. 10. O art. 4º da Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

“Art. 4º

§ 1º

§ 2º Os desembolsos no âmbito do PNMPD destinarão mínimo de 50% (cinquenta por cento) para pessoas negras, quilombolas, microempreendedores individuais negros e empresas controladas e dirigidas por pessoas negras. (NR)”

Art. 11. A Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 2º-A:

“Art. 2º-A No mínimo 50% (vinte por cento) dos recursos no âmbito do Pronampe serão aplicados a financiamentos às microempresas e empresas de pequeno porte controladas e dirigidas por pessoas negras, sendo metade desses recursos destinada a empresas controladas e dirigidas por mulheres negras.”

## CAPÍTULO IV

### Disposições Finais

Art. 12. O Poder Executivo enviará trimestralmente ao Congresso Nacional relatório pormenorizado relativo ao PCEN com informações sobre:

I – valores, número de operações, prazos, garantias e taxas de juros aplicadas, incluindo dados sobre médias e medianas, nas concessões e saldos de crédito para pessoas físicas, quilombolas, microempreendedores individuais ou pessoas jurídicas, por raça ou cor, por gênero e por raça ou cor e gênero da pessoa física, do quilombola, do microempreendedor individual ou dos controladores e dirigentes de pessoas jurídicas, bem como por porte de empresa, setor econômico e região;

II – número de pessoas negras, quilombolas, microempreendedores individuais e pessoas jurídicas atendidos no âmbito do PCEN, assim como receita gerada e postos de trabalho vinculados a cada tipo

de empreendimento, por gênero, porte de empresa, setor econômico e região;

III – valores, número de operações, prazos, garantias e taxas de juros aplicadas, incluindo dados sobre médias e medianas, nas concessões e saldos de crédito para pessoas físicas, quilombolas, microempreendedores individuais e pessoas jurídicas atendidos no âmbito do PCEN, por gênero, porte de empresa, setor econômico e região; e

IV – outras informações relevantes para o estudo do acesso de empreendedores negros ao mercado de crédito.

Parágrafo único. O primeiro relatório de que dispõe o *caput* deste artigo será enviado em até 120 (cento e vinte) dias contados da data de publicação desta Lei.

Art. 13. O Ato de que dispõe o art. 4º desta Lei será publicado em até 90 (noventa) dias contados da data de publicação desta Lei.

Art. 14. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

São frequentes por parte de empreendedores negros os relatos de dificuldades e discriminação com respeito à obtenção de crédito para financiar negócios, atividades produtivas e investimentos, especialmente no caso de empreendimentos liderados por mulheres negras. Os entraves a novos negócios com importante impacto social e capacidade de geração de valor e inovação constituem empecilho ao desenvolvimento econômico e social em nosso País.

Para compensar as dificuldades encontradas por parcela significativa da população são necessárias políticas públicas específicas. Dessa forma, sugerimos o Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro (PCEN), no âmbito das instituições financeiras oficiais federais. Acreditamos que esses braços do Poder Público podem cumprir o papel de ofertar crédito em condições favorecidas de acordo com planejamento e metas voltados à igualdade na cobertura de financiamentos segundo a distribuição por raça ou

cor, considerado o critério populacional, com atenção aos empreendimentos de mulheres negras.

Apresentamos nesse contexto diversas medidas para fomentar o crédito a empreendedores negros e quilombolas, por meio também de alterações em leis específicas para prever percentuais mínimos de alocação de recursos. É assim modificada a legislação relativa ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), ao Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) e à Taxa de Juros de Longo Prazo (TLP) e sua taxa de juros prefixada, importantes para financiamentos do BNDES e de fundos constitucionais.

Para garantir transparência e acompanhamento adequados, também estabelecemos a necessidade de produção e envio de diversas informações estatísticas do crédito para pessoas físicas, quilombolas, microempreendedores individuais e pessoas jurídicas, por raça/cor, gênero, porte de empresa, setor econômico e região, para avaliar a política pública aqui definida e para permitir estudo mais aprofundado do acesso ao crédito no Brasil. Esse conjunto de normas deve contribuir para reduzir desigualdades econômicas e sociais em um mercado importante que mostra falhas que necessitam de correção por parte da ação do Estado.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que institui o Programa de Crédito ao Empreendedorismo Negro – PCEN e dispõe sobre medidas de fomento ao crédito para empreendedores negros e quilombolas, bem como altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, a Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017, a Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018, e a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

2021-17222

### 3.3.7 Vinculação de recursos mínimos para políticas voltadas para comunidades remanescentes de quilombos

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar aplicação mínima de recursos a políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. 68.

.....

§ 1º A União aplicará em políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos, especialmente no processo de reconhecimento de que dispõe o *caput* deste artigo, anualmente, durante 20 (vinte) exercícios fiscais, valor mínimo de 0,002% (dois milésimos por cento) do Produto Interno Bruto brasileiro anual a preços correntes apurado dois anos antes de cada exercício fiscal.

§ 2º A aplicação de recursos às políticas de que trata o § 1º deste artigo excetua-se dos limites dispostos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A dívida histórica do Brasil com as comunidades quilombolas jamais será saldada sem a consignação de recursos adequados para o processo de reconhecimento e de certificação de suas terras e para o apoio a essa população. As rubricas orçamentárias para reconhecimento e certificação, por exemplo, têm sido fortemente reduzidas nos últimos anos, chegando-se ao limite de desde 2019 apenas se sustentar com restos a pagar.

Dessa forma, propomos alterar o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar aplicação mínima de 0,002% do Produto Interno Bruto a preços correntes a políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos. Esse percentual correspondeu a R\$ 148 milhões em 2020.

Adicionalmente, definimos que esses recursos não devem estar sujeitos ao limite equivocado que foi criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, para que a evolução dos gastos com as políticas voltadas aos quilombolas não seja restringida pela atual regra fiscal.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação desta importante Proposta de Emenda Constitucional, que altera o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar aplicação mínima de recursos a políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO



### 3.3.8 Defesa e fomento da produção quilombola brasileira

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº \_\_\_\_\_, DE 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar aplicação mínima de recursos a políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art. \_\_\_\_\_ 68.  
.....

§ 1º A União aplicará em políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos, especialmente no processo de reconhecimento de que dispõe o *caput* deste artigo, anualmente, durante 20 (vinte) exercícios fiscais, valor mínimo de 0,002% (dois milésimos por cento) do Produto Interno Bruto brasileiro anual a preços correntes apurado dois anos antes de cada exercício fiscal.

§ 2º A aplicação de recursos às políticas de que trata o § 1º deste artigo excetua-se dos limites dispostos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A dívida histórica do Brasil com as comunidades quilombolas jamais será saldada sem a consignação de recursos adequados para o processo de reconhecimento e de certificação de suas terras e para o apoio a essa população. As rubricas orçamentárias para reconhecimento e certificação, por exemplo, têm sido fortemente reduzidas nos últimos anos, chegando-se ao limite de desde 2019 apenas se sustentar com restos a pagar.

Dessa forma, propomos alterar o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar aplicação mínima de 0,002% do Produto Interno Bruto a preços correntes a políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos. Esse percentual correspondeu a R\$ 148 milhões em 2020.

Adicionalmente, definimos que esses recursos não devem estar sujeitos ao limite equivocado que foi criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, para que a evolução dos gastos com as políticas voltadas aos quilombolas não seja restringida pela atual regra fiscal.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação desta importante Proposta de Emenda Constitucional, que altera o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar aplicação mínima de recursos a políticas voltadas aos remanescentes das comunidades dos quilombos.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 3.3.9 Instituição de política nacional de valorização do salário mínimo

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo nacional.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo nacional.

Art. 2º O reajuste anual do salário mínimo será composto pela soma das seguintes parcelas:

I – a taxa de variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada nos 12 (doze) meses anteriores ao mês do reajuste, a título de preservação do poder de compra; e

II – a taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB acumulada em 4 (quatro) trimestres apurada pelo IBGE até o terceiro trimestre do ano anterior ao reajuste, a título de aumento real.

§ 1º Na hipótese de não divulgação do INPC referente a um ou mais meses compreendidos no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo estimará os índices dos meses não disponíveis.

§ 2º Verificada a hipótese de que trata o § 1º deste artigo, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

§ 3º Na hipótese de não divulgação dos dados do PIB referente

a um ou mais meses trimestres no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo estimará os índices dos trimestres não disponíveis.

§ 4º Verificada a hipótese de que trata o § 3º deste artigo, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

§ 5º Caso ocorra revisão dos dados do PIB que implique majoração da taxa de crescimento real nos períodos bases compreendidos pelos reajustes, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

Art. 3º O reajuste anual será estabelecido pelo Poder Executivo, por meio de decreto, nos termos do art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. O decreto do Poder Executivo de que dispõe o *caput* divulgará a cada ano os valores mensal, diário e horário do salário mínimo decorrentes do disposto neste artigo, correspondendo o valor diário a 1/30 (um trinta avos) e o valor horário a 1/220 (um duzentos e vinte avos) do valor mensal.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A política recente de reajuste do salário mínimo respondeu por parte expressiva da redução da desigualdade de renda que ocorreu no Brasil. Esse piso salarial é decisivo para a população negra, cujos rendimentos estão concentrados na base da pirâmide social e são diretamente afetados pelos reajustes nesse preço básico do mercado de trabalho.

Constitui direito dos trabalhadores urbanos e rurais a previsão de salário mínimo consoante o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal de 1988, que ainda se encontra distante do atendimento das necessidades vitais

básicas com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social especificadas nesse dispositivo.

Reajustes adequados que promovam melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, a exemplo daqueles realizados desde a década de 1990 e especialmente a partir da década de 2000, são justificados na literatura econômica e contribuíram para a redução da desigualdade e não geraram problemas adversos no mercado de trabalho.

A interrupção da trajetória de reajustes do salário mínimo com ganhos reais ocorrida desde 2020 pode implicar deterioração das condições da base das ocupações no Brasil, o que atinge mais do que proporcionalmente a população negra em todo o País.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo nacional.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 3.3.10 Incentivo e redirecionamento do investimento público para moradia, saneamento e infraestrutura social

## **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, para determinar que as políticas fiscais serão realizadas com o objetivo de manter níveis de gastos sociais e investimentos públicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e social, o aumento continuado do bem-estar e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como para fixar aplicação mínima para os investimentos públicos da União.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Esta Emenda à Constituição Federal altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, para determinar que as políticas fiscais serão realizadas com o objetivo de manter níveis de gastos sociais e investimentos públicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e social, o aumento continuado do bem-estar e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como para fixar aplicação mínima para os investimentos públicos da União.

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de

forma a manter níveis de gastos sociais e investimentos públicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e social, o aumento continuado do bem-estar e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

§ 1º A União aplicará, por exercício financeiro, mínimo de 2% (três por cento) do Produto Interno Bruto em investimentos públicos.

§ 2º Os investimentos de que dispõe o § 1º deste artigo serão direcionados:

I – para a eliminação do déficit habitacional brasileiro, primeiramente em regiões pobres, de favelas e periféricas;

II – para a universalização do saneamento básico e do fornecimento de água potável;

III – para obras de infraestrutura social; e

IV – para a criação de frentes de trabalho para a população pobre, em momentos de crise.

§ 3º No cálculo dos investimentos de que trata o § 1º deste artigo não estão incluídos os investimentos de empresas estatais e de suas subsidiárias. (NR)”

“Art. 165.

.....

.....

..

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

(NR)”

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 4º Revogam-se:

I – da Constituição Federal:

- a) o inciso XVIII do art. 49;
- b) o inciso XXVIII do art. 84;
- c) o inciso VIII do art. 163;
- d) os incisos III e XIV e o § 6º do art. 167; e
- e) os arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G

II – do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os arts. 106 a 114; e

III – da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, o art. 5º.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A dívida histórica do Brasil com a população negra deve ser corrigida com base em um novo modelo de desenvolvimento inclusivo que altere estruturas econômicas e sociais que alimentam as desigualdades em nosso País. Para avançar nesse aspecto, são necessários investimentos sociais transformadores e a eliminação de regras fiscais voltadas para conter gastos sociais, que são imprescindíveis para a maioria da população pobre, formada principalmente por pessoas negras.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil compreendem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, que são essenciais para o outro objetivo de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Não obstante esses objetivos constitucionais, diversas regras fiscais e ações estatais recentes têm sido editadas no Brasil com o objetivo de reduzir gastos sociais e investimentos públicos, em decorrência de uma visão anacrônica de oposição entre Estado e mercado, em que os dispêndios



governamentais reduziram o crescimento. Aposta-se na crença de que o mercado privado sozinho resolveria questões fundamentais do desenvolvimento econômico e social.

Com a recente crise decorrente da pandemia de Covid-19, a resposta de diversos países é direcionada para a reativação de instrumentos públicos de planejamento, para o desenvolvimento produtivo, para a infraestrutura física e social, para a disseminação do progresso tecnológico e para políticas sociais destinadas a reduzir desigualdades e incluir toda a população em novo ciclo de crescimento.

Entre as revogações encontram-se a eliminação do Novo Regime Fiscal, criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que impõe teto limite ao aumento de gastos públicos e prejudica especialmente os gastos sociais. Também são eliminadas outras regras fiscais restritivas que foram adicionadas pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021. Ademais, retira-se a denominada regra de ouro prevista no art. 167, III, que impõe que as operações de crédito não devem ser maiores do que as despesas de capital, salvo exceções, por não tem sido capaz de estimular investimentos.

Com a exclusão dessas regras, voltam a valer os mínimos constitucionais para saúde e educação, que são centrais para a população mais pobre, majoritariamente negras. Ao mesmo tempo, determina-se que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter níveis de gastos sociais e investimentos públicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e social, o aumento continuado do bem-estar e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Propomos a inserção de meta mínima de investimentos públicos da União, direcionados para a eliminação do déficit habitacional brasileiro, primeiramente em regiões pobres, de favelas e periféricas, para a universalização do saneamento básico e do fornecimento de água potável, para obras de infraestrutura social e para a criação de frentes de trabalho para a população pobre, em momentos de crise.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade

brasileira para a aprovação desta importante Proposta de Emenda à Constituição, que altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, para determinar que as políticas fiscais serão realizadas com o objetivo de manter níveis de gastos sociais e investimentos públicos compatíveis com o desenvolvimento econômico e social, o aumento continuado do bem-estar e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, bem como para fixar aplicação mínima para os investimentos públicos da União.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

#### 4 DIREITOS SOCIAIS: A INCLUSÃO DA POPULAÇÃO NEGRA NO LEGADO SOCIAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O ciclo de lutas da redemocratização e o programa dos movimentos negros na Constituinte está longe de ser concluído. Para além das lutas pelo aprofundamento do projeto de Estado social conquistado em 1988 que, não custa repetir, envolve de maneira fundamental a luta contra as políticas de austeridade, é preciso também pautar a questão do racismo institucional no acesso e gozo dos direitos sociais, bem como necessidades específicas dos negros e negras brasileiras nos âmbitos dessas políticas.

Além disso, a ratificação da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância pelo Estado brasileiro, com status de norma constitucional, reforçou o desafio de consolidar ampla legislação antidiscriminatória a reverberar nos mais diversos aspectos, de forma a conferir atualidade e robustez aos mecanismos de proteção social a serem formulados.

É preciso, sobretudo, dar consequência ao compromisso de adotar “as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo” (art.5º da Convenção) e “formular e implementar políticas cujo propósito seja proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades para todas as pessoas” (art.6º da Convenção).

Esses desafios representam, a despeito de não a esgotarem, etapas fundamentais na superação do histórico de escravização e marginalização da população negra, em que os direitos sociais foram negados, vilipendiados, amortecidos ou simplesmente não efetivados.

Foi com esse espírito que discutimos profundamente os temas dos direitos sociais e desenvolvemos escutas de especialistas, autoridades públicas, ativistas e articuladores de entidades da sociedade civil. Diante do imenso universo de revisão e análise normativa, limitados temporal e operacionalmente, decidimos trabalhar com os eixos da saúde e assistência social, trabalho, educação e cultura.

#### 4.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)

No dia 29 de março de 2021, foi realizada audiência pública cujo o tema foi **“Política de Cotas e Ações Afirmativas na Educação”**. A audiência contou com a participação de Adriano Senkevics (Pesquisador da Universidade de São Paulo – USP) ; Dyane Brito (Pesquisadora e Diretora CAHL-UFRB), Frei David Santos (Diretor Executivo Educafro); Gleidson Renato Martins Dias (Dirigente Nacional do Movimento Negro Unificado); Luiz Augusto Campos (Coordenador do GEMAA - Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UFRJ); Maria Albenize Farias Malcher (Coordenadora Consórcio Nacional de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros – CONNEABS); Rodrigo Ednilson de Jesus (Professor Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG) e Úrsula Mello (Pesquisadora Universidad Carlos III de Madrid).

No dia 29 de março de 2021, foi realizada audiência pública sobre os temas **“Evasão Escolar, a Lei nº 10.639, de 2003, e o Art.26 da LDB”**. Estiveram presentes Carina Santiago dos Santos (Professora de História Rede Municipal de Florianópolis – SC); Cléber Santos (Presidente Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as – ABPN); Maria Bernadete Martins de Azevedo (Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pernambuco – MPPE); Dyane Brito (Pesquisadora e Diretora CAHL-UFRB); Rita Gattiboni (Auditora Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul); Dalila Fernandes de Negreiros (Ativista Nosso Coletivo Negro - NCN-DF) e Rodrigo Ednilson de Jesus (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG).

No dia 5 de abril de 2021, foi realizada audiência pública com o tema **“Proteção Social no Trabalho e Enfrentamento à Precarização”**. Os debates contaram com a presença de Alex Cardoso (Coordenador Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR); Maria Eduarda (Advogada Presidente do Grupo pela Vida RJ); Felipe Estrela (Professor Universidade Federal da Bahia - UFBA e Presidente da AATR); Leonardo

Sakamoto (Colunista Portal UOL) e Maria Isabel Castro Costa (Representante Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas – FENATRAD).

No dia 5 de abril de 2021, foi realizada audiência pública com o tema **“Promoção da Igualdade Racial no Trabalho”**. Estiveram presentes na oportunidade Alessandra Benedito (Professora Pesquisadora da Universidade Presbiteriana Mackenzie); Elizabeth Scheibmayr (Representante Grupo Mulheres do Brasil); Márcia Lima (Professora do Departamento de Sociologia da USP /Afro-Cebrap); Ana Cristina dos Santos Duarte (Secretaria da Diversidade Humana da Central Sindical UGT e Secretária Nacional da Mulher e da Diversidade Humana da Conascon) e Renato Ferreira (Advogado e Conselheiro do Educafro)

No dia 9 de abril de 2021, foi realizada audiência pública para discutir o tema **“Políticas de atenção à saúde da população negra”**. Estiveram presentes: Jurema Werneck (Diretora Executiva da Anistia Internacional); Alexandre Silva (Representante do GT Racismo e Saúde da Abrasco); Lúcia Xavier (Coordenadora da ONG Criola); Márcia Lima (Professora de Sociologia da USP e pesquisadora do Cebrap-Afro) e Cláudio Nascimento (Representante do Grupo Arco-Íris).

No mesmo dia 9 de abril de 2021 ocorreu também a audiência pública que teve por objeto a **“Proteção à Assistência Social e Segurança Alimentar da População Negra”**. Ela contou com a participação de Emanuelle Goes (Pesquisadora da Fiocruz e membro do GT de Racismo e Saúde da Abrasco); Clátia Vieira (Representante do Fórum de Mulheres Negras do Estado do Rio de Janeiro); Fernanda Barrios (Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Luana Brito (Representante da Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional); Roberta Gondim (Pesquisadora da Fiocruz); Denise Oliveira (Pesquisadora da Fiocruz) e Rita Helena Borret (Médica de Família e Comunidade e coordenadora do Grupo de Trabalho de Saúde da População Negra da Sociedade Brasileira de Medicina da Família e Comunidade).

No dia 23 de abril de 2021 foi realizada a audiência pública que tratou do tema da **“Cultura e Reparação Histórica à População Negra”**. O

debate contou com a presença de Elisa Larkin Nascimento (Presidente Instituto de Pesquisas e Estudos Afro Brasileiros – IPEAFRO); Sofia Ferreira (Coletivo Macumba Lab Audiovisual); Mariani Ferreira (Coletivo Macumba Lab Audiovisual); Jô Santana (Diretor Artístico da Fato Produções Artísticas) e Dennis de Oliveira (Professor da Escola de Comunicações e Artes - ECA/USP).

## 4.2 Análises e propostas da Comissão

### 4.2.1 As culturas negras e a formação da identidade brasileira

As políticas públicas culturais no Brasil, mesmo diante das garantias constitucionais de valorização e proteção ao patrimônio histórico-cultural da população negra como formadora da identidade nacional, não têm se traduzido em incentivos que se concretizem na distribuição de recursos, representatividade e diversidade nas produções culturais, reconhecimento dos fazeres e saberes ancestrais, respeito integral às manifestações religiosas de matriz africana e das artes e expressões urbanas que ostentam capilaridade capaz de favorecer a mobilidade e integração social.

Tal condição histórica e pouco permeável às políticas de incentivo existentes foi enfatizada por produtores e artistas ouvidos pela Comissão e se mostra evidente nos palcos, cenários, fotografias e bastidores das diversas produções culturais<sup>32</sup>. Trata-se da persistente negativa de valores civilizatórios às manifestações configuradas e reconfiguradas pela ascendência africana na formação nacional como já denunciava contundentemente Abdias do Nascimento<sup>33</sup>.

---

32 Como já assinalado, no dia 23 de abril de 2021 realizamos audiência pública que tratou do tema da **“Cultura e Reparação Histórica à População Negra”**. Estiveram presentes na oportunidade Elisa Larkin Nascimento (Presidente Instituto de Pesquisas e Estudos Afro Brasileiros – IPEAFRO); Sofia Ferreira (Coletivo Macumba Lab Audiovisual); Mariani Ferreira (Coletivo Macumba Lab Audiovisual); Jô Santana (Diretor Artístico da Fato Produções Artísticas) e Dennis de Oliveira (Professor da Escola de Comunicações e Artes - ECA/USP), a quem agradecemos imensamente pelas contribuições realizadas. A íntegra do debate pode ser encontrada em <https://www.youtube.com/watch?v=-6ELnOQ7gkc>, acesso em 04/10/2021.

33 Cf. NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

O trabalho desta Comissão revisitou leis vigentes, projetos em tramitação no Congresso Nacional e articulou propostas que permitem compor um ciclo de fomento, valorização, reconhecimento e proteção da cultura afro-brasileira, com especial destaque para o mecanismo legislativo que permite incidências com repercussão concreta sobre esses objetivos, as ações afirmativas.

Trata-se de um enorme desafio frente aos processos bem engendrados de esquecimento, apagamento e negação do valor estético e civilizacional a tudo o que interage com o passado africano, passado esse que sempre se buscou negar ou sufocar, em um processo que Vanderlir Camilo identificou de forma precisa como “necromemória”<sup>34</sup>.

Reverter esse quadro exige com certeza muito mais do que ações afirmativas e políticas públicas de incentivo, impõe uma verdadeira revisão dos valores civilizatórios da identidade nacional. Todavia, dentro das limitações estratégicas das leis e do direito, é possível caminhar no estreito de se assegurar patamares de respeito e proteção sociojurídica, que ofereça algum escudo antidiscriminatório. De outro lado, para se assentar bases mínimas para a construção de novas visões sobre a identidade nacional há que se oferecer um forte arcabouço normativo que dê conta de conferir proteção jurídica ao patrimônio material e imaterial que resiste e insiste em expressar a presença e os fluxos da diáspora africana em território nacional.

Nesse desafio, é que esse grupo de trabalho da Comissão de Juristas de enfrentamento ao racismo elegeu proposições prioritárias a serem deliberadas por esse Congresso Nacional, conforme se justifica a seguir.

### Mudanças na “Lei Rouanet”

**Entendeu-se por incidir, em primeiro lugar, sobre a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet, para incluir no seu**

---

34 CAMILO, Vanderlir. *Necromemória: reflexões sobre um conceito*. Edição própria do autor, 2020.

texto a finalidade de preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro, em especial a proteção e valorização do patrimônio afro-brasileiro e indígena.

Além disso propõe-se ajuste dos termos da lei para reconhecer bens culturais sob aspectos nacionais, pluriétnicos e globais, porquanto superados os aspectos universalistas de bens culturais que terminam por hierarquizar os valores culturais a partir de um parâmetro eurocêntrico ou ocidentalizante. A esse respeito a proposta desta Comissão inspirou-se na iniciativa contida no PL 5.721, de 2016, de autoria do Deputado Chico D'Angelo.

Acerca do Fundo Nacional da Cultura, entendeu-se importante atribuir entre suas finalidades o auxílio no combate à desigualdade e discriminação racial, adotando-se como política afirmativa a reserva de pelo menos 40% (quarenta por cento) dos recursos do Fundo a serem empregados em projetos vinculados à cultura e à arte dos povos negros, com prioridade para propostas que beneficiem ou valorizem as Comunidades Remanescentes de Quilombos, e dos povos indígenas do Brasil, em apoio ajustado à iniciativa da proposta contida no PL nº 2.559, de 2015, de autoria da então Deputada Tia Eron, com redação em parte alterada pela Relatora na Comissão de Cultura, Deputada Erica Kokay, e do substitutivo adotado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, com subemenda.

Ainda nesse escopo compreende-se fundamental a instituição de financiamento integral nos termos da proposta contida no já mencionado PL 5.721/2016.

Alinhado com essa proposta, no que toca aos incentivos fiscais destinados ao subsídio de projetos culturais, esta Comissão entende importante a inclusão das manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de populações tradicionais como um todo; incluindo artesanatos regionais e locais e suas feiras de exposição.



## Proposta legislativa para ações afirmativas no Setor Audiovisual

Noutro campo, entende-se pela necessidade de inovação na legislação para disposições especiais de fomento e proteção do setor audiovisual, na linha da iniciativa contida no PL 10.526/2018, de autoria da Deputada Jandira Feghali e do Deputado Paulo Teixeira, que prevê políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual, determinando reserva de vagas para pessoas negras e indígenas em processos seletivos financiados com recursos públicos federais.

Incidu-se na proposta para sugerir alteração do percentual de reserva de vagas para 40% (quarenta por cento) destinado a pessoas negras em consonância com o patamar proposto para ações afirmativas sobre a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Cultura e por se tratar de número menos sujeito a fracionamentos e mais aproximado da composição populacional de pessoas negras (pretas e pardas). Para os indígenas sugeriu-se o percentual de 10% (dez por cento) embora supere em muito o percentual de população indígena sobre o total populacional (que segundo IBGE não chega a 1%), mas cuida-se de parâmetro mínimo suficiente para assegurar ao menos uma vaga em universo a partir de 10 (dez) propostas.

A respeito da louvável disposição de distribuição equitativa de cotas entre os gêneros contida na proposta, entende-se desejável sua observância em toda a distribuição de recursos e não apenas entre os percentuais reservados para as cotas raciais. No mesmo sentido, a previsão deve permitir interpretação para além da distribuição paritária de acordo com lógica binária de gênero, sob pena de distanciar-se do objetivo de promoção da diversidade.

Sugere-se também suprimir o limite mínimo de vagas para aplicação do percentual visando a evitar o fracionamento de processos seletivos que mais das vezes impedem a aplicação das políticas de cotas.

Proposta Legislativa de ações afirmativas na programação e produção das emissoras de rádio, televisão e plataformas de *streaming* como margo regulatório do cumprimento de suas finalidades constitucionais e indicativo ao Poder Executivo para adoção das ações afirmativas na regulação das concessões e renovações dos serviços de rádio e televisão

Acerca do que defendeu o pesquisador Dennis de Oliveira da Escola de Comunicação da Universidade de São Paulo, quanto à necessidade de mecanismos normativos para exigir a representação da população negra por meio da regulação da concessão e renovação de redes de rádio e TV, complexidades foram enfrentadas por esta comissão.

Inicialmente tem-se a histórica ausência de um marco regulatório legal para as mídias no Brasil. O tema esteve em pauta no início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, quando se chegou a sinalizar uma proposta de regulação econômica. Entretanto, nenhum texto foi oficialmente encaminhado ao Congresso.

Por outro lado, coletivos comunicacionais que compõem o Fórum Nacional Pela Democratização dos Meios de Comunicação (FNDC) elaboraram um projeto de lei de iniciativa popular em 2013, a partir das resoluções da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em 2009, com medidas para coibir a concentração de propriedade no setor e promover a diversidade e a pluralidade nos meios de comunicação de massa<sup>35</sup>. Apesar da importantíssima mobilização e do acúmulo de forças sobre o tema, ela não foi suficiente, ainda, para furar os bloqueios do poder neste campo.

O fato é que ainda se faz necessária uma ampla proposta regulatória de mídia tenha por escopo regulamentar os artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal e que perpassaria a discussão de várias questões que suscitam amplo debate público, tais como a criação do Conselho Nacional de Comunicação, de Fundo Nacional de Comunicação Pública,

---

<sup>35</sup> O texto pode ser encontrado em <https://pt.slideshare.net/FabioRipardo/projeto-de-lei-da-midia-democrtica>, acesso em 16/11/2021.

restrição à propriedade de emissoras de rádio e TV por políticos, proibição do aluguel de espaços da grade de programação e definição de regras para impedir a formação de monopólio e a propriedade cruzada dos meios de comunicação.

No que toca aos objetivos desta Comissão, que não passa pelo enfrentamento de vários fatores conjunturais que demonstram as dificuldades de se propor um marco regulatório amplo para as atividades de mídia, notadamente diante do histórico de outros projetos que se desenvolveram neste Congresso Nacional, entende-se que a **exemplo do PL 256 que restou aprovado de forma conclusiva nas comissões da Câmara e aguarda deliberação do Senado Federal, há viabilidade, por ora, de sugerir proposta de lei que regulamente os incisos I e II do artigo 221 da Constituição Federal, nos termos do parágrafo 3º do artigo 222 da mesma Carta, na linha de instituir ações afirmativas como forma de cumprimento das finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, bem como de promoção da cultura nacional e regional definidas para a regulação da programação e produção das emissoras de rádio e televisão.**

Como alternativa e com maior capacidade de incidir inclusive sobre a promoção da diversidade na gestão das emissoras de rádio e televisão, diante da limitação de iniciativa imposta pelo artigo 223 da Constituição Federal, **propõe-se ainda alteração ao Decreto 52.795 de 1963, o que se faz a título de indicação ao Poder Executivo.**

[Proposta para proteger diversas manifestações culturais negras, instituir o feriado nacional da consciência negra e estabelecer o controle finalístico para a nomeação da direção e presidência da Fundação Cultural Palmares](#)

Entendeu-se também pela necessidade de proposta legislativa que promova o reconhecimento expresso das manifestações culturais afro-brasileiras como forma de assegurar seu incentivo e especial proteção contra toda forma de discriminação.

Na proposta elencam-se as manifestações culturais do samba, *hip hop*, *funk*, *rap*, pagode, samba *reggae*, arte urbana, grafite e *slam*. Além das que se notabilizam no cenário musical nacional e até mundial como é o caso do samba, e mais recentemente do *funk*, desponta o potencial dessas manifestações de promover atividades comunitárias e de integração social, certo que se irradiam afetivamente na sociedade apesar de trajetórias discriminadas, marginalizadas e carentes de incentivos estatais.

É sabido ainda que essas manifestações promovem a integração das vivências, colaboram com a recuperação de laços sociais comunitários e com a educação sociopolítica, como é o caso do *slam*, do grafite e outras formas de arte urbanas.

**Dessa forma, a ideia é que os incentivos legais sejam expandidos para a devida proteção dessas manifestações culturais, a partir do reconhecimento normativo que impeça escolhas aparentemente neutras que perpetuam resultados discriminatórios e insistem não contemplar essas manifestações culturais, não obstante a salvaguarda constitucional da cultura afrobrasileira, nos termos do §1º, de seu artigo 215.**

**Nesse escopo, ainda se entendeu necessário reconhecer como feriado nacional o dia da consciência negra já consolidado na agenda do país pelos movimentos sociais negros e que carece de valorização de tal estatura para que as manifestações ocorram em sua plenitude.**

A esse respeito, é de se lembrar que o mote de instituição desta Comissão de Juristas foi a morte do cidadão João Alberto Freitas às vésperas do dia da consciência negra em 2020, de forma brutal e violenta no interior de grande supermercado varejista em dinâmica comum a diversos ambientes em que a vigilância patrimonial insiste em expressar o perfilamento racial dos sujeitos negros como suspeitos e dotados de subcidadania que lhes interdita um tratamento digno, o que reforça a importância de se dedicar uma data nacional para a reflexão das resistências e lutas negras em face do racismo persistente.

Como se viu, optamos neste eixo por englobar uma série de

propostas já em curso em um único projeto, **mas, de modo alternativo, apontamos como sugestão que o Congresso delibere sobre a criação do feriado do dia da consciência negra, preferencialmente por meio da deliberação do PL 3268/2021, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, já aprovado no Senado Federal e, portanto, em fase mais avançada de tramitação. No mesmo sentido, recomendamos que o Congresso Nacional continue a deliberar sobre o PL 2358/2019, de autoria do Deputado Igor Kanário, nos termos do substitutivo da Comissão de Cultura que teve como relatora a Deputada Áurea Carolina. Em sentido análogo ao que aqui propomos, essa última proposta declara e eleva os movimentos artísticos das periferias a manifestação da cultura popular nacional.**

Como medida de igual importância para a proteção das manifestações culturais negras, a Comissão também entendeu pela necessidade de regulação da composição do corpo dirigente da Fundação Cultural Palmares. Deve-se lembrar que a legislação que regulamenta o funcionamento da instituição estabelece como sua finalidade a **promoção da preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.** Desse modo, por mais que a composição de seu corpo diretor e nomeação de sua presidência estejam dotadas de elevado grau de discricionariedade política, não se pode descuidar de um controle finalístico que assegure que tal escolha não se sobreponha à defesa dos interesses fundacionais, como inafastável conquista popular do povo negro para defesa de seus valores socioculturais.

Nesse sentir, toma-se como evidência o desenvolvimento do Processo AgInt na Suspensão de Liminar e de Sentença Nº 2650 - CE (2020/0007444-2) no Superior Tribunal de Justiça, em que discutidos os atributos da validade da nomeação de determinado cidadão nomeado que ocupa a presidência da Fundação, autor de inegáveis declarações públicas contrárias aos seus interesses históricos e culturais da população negra, levando também a sucessivas judicializações de impugnações de seus atos arbitrariamente contrários aos interesses fundacionais.

**Por fim, mencionamos aqui a importância da deliberação dos**

PLs 1175/2011, de autoria do Deputado Edson Santos, e 1786/2011, de autoria da Deputada Jandira Feghali, ambos tendo como o objeto a proteção e a promoção dos mestres e mestras de cultura popular. É válido ressaltar que a construção do substitutivo que une ambos os projetos envolveu uma intensa discussão de movimentos da cultura, em geral, e movimentos da cultura negra, em particular, sendo sua aprovação considerada como meta do Plano Nacional de Cultura.

#### A necessidade de proteção do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo e a Pequena África

A importância do sítio arqueológico da região do Cais do Valongo, enquanto porta de entrada de 60% dos 4 milhões de africanos escravizados que foram trazidos ao Brasil ao longo de quase quatro séculos de tráfico transatlântico, o tornou reconhecido como maior porto escravagista da história da humanidade e o segundo maior porto de origem de navios negreiros depois de Liverpool, na Inglaterra.

Sem dúvidas, o Cais do Valongo corresponde a um conjunto ímpar de vestígios arqueológicos móveis e imóveis, redescoberto em um contexto surpreendentemente pouco perturbado pelas sucessivas transformações da região no decorrer do tempo, tendo em vista que as alterações ali ocorridas tiveram o objetivo de apagar da memória a sua materialidade e, com ela, toda a história do tráfico e comércio de africanos escravizados.

Além de ser o principal cais de desembarque de africanos escravizados, trata-se do único que se preservou materialmente, detendo acervo de achados arqueológicos de aproximadamente 510 mil peças, sendo o maior e o mais rico que se tem notícia, uma vez que composto por objetos que evidenciam a pluralidade de matrizes africanas trazidas para as Américas e a capacidade das pessoas em situação de escravização em expressar suas marcas identitárias ao mesmo tempo em que as reinventavam no novo contexto. Em suma, “o Sítio Arqueológico Cais do Valongo coloca-se como o

mais destacado vestígio do tráfico negreiro no continente americano”.<sup>36</sup>

Nessa conjuntura, em julho de 2017, o Comitê do Patrimônio Mundial, durante sua 41ª sessão, deliberou pela inclusão do Cais do Valongo na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, ao reconhecer seu Valor Excepcional Universal (“Outstanding Universal Value – OUV”), como “sítio de consciência, o qual ilustra fortes e tangíveis associações a um dos mais terríveis crimes da humanidade, a escravidão de centenas de milhares de pessoas, criando a maior migração forçada da história. [...] O sítio evoca memórias dolorosas, as quais muitos afro-brasileiros estão fortemente relacionados”.

Com a candidatura e titulação do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo como Patrimônio Cultural Mundial pela UNESCO, evidencia-se um dos mais importantes atos do Estado brasileiro no plano internacional em favor da valorização da cultura de matriz africana, podendo ser entendido como um gesto de reparação face à dívida histórica do país, diante das violências e opressões sofridas pelos povos negros.

Fato é que o Estado Brasileiro assumiu compromisso junto à UNESCO de seguimento às diretrizes do Comitê do Patrimônio Mundial, correspondentes a um conjunto de ações a serem orientadas e fomentadas, voltadas à conservação do patrimônio e dos imóveis de valor histórico-cultural na zona de amortecimento, assim como à requalificação e promoção do Sítio e seu entorno de modo a divulgar o seu valor global excepcional para o público em geral.

Diante do reconhecimento internacional do Cais do Valongo como importante sítio de consciência sobre o processo de escravização, para garantir o direito à memória da população afetada pela diáspora africana, em especial a população afrodescendente brasileira, e da atual conjuntura de abandono do patrimônio cultural, é fundamental a mobilização do poder legislativo, em conjunto com a sociedade civil, em favor da sua proteção.

O documento “Orientações Técnicas para Aplicação da Convenção do Patrimônio Mundial”, elaborado pela UNESCO para disciplinar o

---

36 GURAN, Milton. **Notas a propósito do Museu do Valongo**. Publicado em: 30 nov. 2016. p. 02.

processo de inscrição e a gestão dos bens incluídos na lista do Patrimônio Cultural, traz a imposição de “medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas e financeiras apropriadas, que são adotadas e propostas para proteger o bem e seu Valor Universal Excepcional”, nos termos do que dispõe a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (Decreto nº 80.978/1977), em seu Artigo 5º.

A força do título obtido se deu pelo reconhecimento da dimensão simbólica do bem face à diáspora africana, pela legitimidade consistente no fato de o bem estar situado em uma região da cidade de tradicional e ininterrupta presença africana, como testemunham outros locais que denunciam esse passado como o Cemitério dos Pretos Novos, destino daqueles que não resistiam às durezas da travessia e ao início da vida como escravizados na cidade, atualmente espaço de memória gerido pela ONG Instituto dos Pretos Novos; a casa de João Alabá, famoso sacerdote de religião de matriz africana em cujo terreiro, muito frequentado, atualmente conhecida como casa da Tia Ciata - Organização Cultural Remanescentes de Tia Ciata, espaço de memória e valorização dos locais de encontros de músicos e artistas negros que fizeram nascer o samba como Donga, João da Baiana e Pixinguinha; o Quilombo da Pedra do Sal, constituído por descendentes de africanos que migraram para a região portuária no início do século vinte; e tantos outros logradouros, personagens, movimentos e fatos históricos que fizeram da região parte fundamental da *Pequena África* na cidade - como nomeou o artista Heitor dos Prazeres.<sup>37</sup>

A isso se soma o fato de o Cais ter diante si o prédio Docas Pedro II, a primeira grande obra civil construída no Império sem mão-de-obra escravizada, realizada sob a direção do primeiro engenheiro negro formado pela Escola Politécnica e intelectual abolicionista André Rebouças. A força simbólica dessa vizinhança, onde o Cais representa a tragédia causada pelo empreendimento colonial e o prédio Docas Pedro II materializa um importante capítulo das lutas de liberdade, contribui de forma expressiva para dar maior

---

<sup>37</sup>LIMA, Mônica. História, Patrimônio e Memória Sensível. **Outros Tempos**, vol. 15, n. 26, 2018. Disponível em [https://www.outrostempos.uema.br/index.php/outros\\_tempos\\_uema/article/view/657/pdf](https://www.outrostempos.uema.br/index.php/outros_tempos_uema/article/view/657/pdf), acesso em 23/11/2021.



densidade e transcendência nacional e internacional ao bem.

E às histórias, vestígios e construções do passado se agrega a tradição viva que dá sentido e mantém acesa a chama que brilha nas rodas de samba e de capoeira, nos tambores e afoxés até os dias de hoje. As trajetórias que dão significado ao Cais do Valongo como patrimônio têm o papel também de lembrar que, assim como toda a beleza e poder da criação, a dor é parte da herança deixada por nossos antepassados africanos. Essa dor que atravessa a memória dos descendentes é reforçada pelo racismo, fez do trauma da escravidão um elemento de base na formação de identidades no pós-abolição.

Lamentavelmente, ações voltadas à proteção do Sítio Arqueológico do Cais do Valongo e da Pequena África não tem sido adotadas pelas entidades responsáveis, que, mesmo tendo subscrito e endossado o dossiê de candidatura a patrimônio mundial em 2017, não realizaram qualquer movimentação pelo cumprimento do compromisso assumido. Ao contrário, em 2019 houve a extinção unilateral do Comitê participativo, constituído em 2018 em conformidade com a deliberação da UNESCO para gerir o bem, em decorrência do decreto presidencial nº 9.756/2019, o qual eliminou a participação da sociedade civil em todos os órgãos da Administração Pública Federal.

Desde então, o Sítio encontra-se sem gestão ativa, bem como apresentando vários problemas de conservação, projetos conceituais travados e gerenciados sem qualquer diálogo com a sociedade civil, ocasionando inclusive a paralisação de investimentos internacionais obtidos após a obtenção do título mundial.

Uma vez esclarecida a urgência e a necessidade da atuação do poder legislativo pela proteção do Cais do Valongo, urge identificar os principais mecanismos a serem contemplados para garantir uma normativa eficiente e eficaz. Para tanto, em um primeiro momento, deve-se reconhecer, a nível nacional, o Sítio Arqueológico como patrimônio histórico-cultural afro-brasileiro.

**O Projeto de Lei nº 2000/2021, em tramitação no Senado**

Federal e proposto pela jurista Rita Cristina de Oliveira, integrante desta comissão, ao Senador Paulo Paim, contempla essa demanda e estabelece algumas diretrizes a serem observadas como forma de robustecer os compromissos assumidos junto à UNESCO.

Por tais razões, essa Comissão recomenda a aprovação da referida proposição por ocasião de sua tramitação na Câmara dos Deputados.

#### 4.2.2 Políticas públicas de saúde, assistência social e segurança alimentar

A área da saúde da população negra é uma das áreas em que mais se tem acúmulo normativo, não apenas pela existência da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) construída democraticamente desde 2006, como pela sua incorporação normativa no Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010). Nesse sentido, foi consensual entre as pessoas que participaram dos debates que a grande missão desta Comissão tem que ser a de defesa da continuidade da PNSIPN. Nada que possa trazer risco de retrocesso à política pode ser levado adiante.

Trata-se de uma postura diretamente relacionada à defesa do SUS, da Constituição Federal de 1988 e contrária às iniciativas de desestatização da saúde pública que vem se realizando de forma mais agressiva desde o ano de 2016, como no caso da atenção primária à saúde que vem sofrendo sucessivos golpes (Lei nº 13.334/2016 c/c Lei nº 13.334/2020; Emenda nº 96/2016; Portarias MS nºs 2.436/2017 e 2979/2020; Lei nº 13.958/2019 c/c Decretos nºs 10.283/2020 e 10.530/2020), objeto da Nota Técnica nº 9/2020-SECNS/MS.

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que enfrentamos uma conjuntura adversa para o direito à saúde, temos uma das experiências de maior êxito em termos de produção normativa antirracista. Êxito este conquistado por meio de procedimentos participativos e comprometidos com a luta dos negros e negras, da população LGBTQIA+ e outros segmentos que

lograram arrancar do Estado direitos conquistados à muita luta.

Esse êxito, contudo, não foi ainda suficiente para sobrepujar a dimensão do racismo como fenômeno que organiza as relações institucionais e intersubjetivas, sendo o campo da saúde, ainda hoje, um dos mais expressivos da inviabilidade da vida em negra em nosso país. Conforme foi relatado pelas especialistas ouvidas nessa Comissão morremos sobretudo de mortes evitáveis e dentro dos hospitais, ponto destacado em detalhe pela epidemiologista Emanuelle Góes (GT Racismo ABRASCO, Fiocruz) em reunião pública.

A falta de acesso a serviços de média e alta complexidade, além do tratamento recebido através do racismo institucional, colocam a população negra, sobretudo as mulheres negras, de forma desproporcional e injustificável na lista dos que mais morrem por causas evitáveis. Os índices de mortalidade materna são muito expressivos deste aspecto, o que faz a pesquisadora defender que devam ser tratados como feminicídio. O que se percebe no campo da (in)justiça reprodutiva transborda para as demais causas, notadamente no contexto da Covid-19, em que a falta de acesso à UTI e ventilação mecânica têm sido decisiva.

Conforme sinalizou, por outro lado, o prof. Alexandre Silva (GT Racismo ABRASCO), a centralidade de uma política “hospitalocêntrica”, em um contexto em que a população negra tem dificuldades (econômicas, ambientais, mobilidade, escassez de oferta de aparelho público de saúde de média e alta complexidade), o descaso com a atenção primária também produz efeitos crônicos em todas as fases da vida.

Lúcia Xavier (da ONG Criola) pontuou também, com precisão, que acesso universal não significa necessidades universais, que é preciso, portanto, corrigir os rumos de uma política que ao confundir acesso com necessidades universais tem produzido níveis flagrantes de iniquidades.

Como regra, portanto, temos que racismo institucional transformou a escassez esvaziou ou tende a esvaziar todas as políticas que teriam a potencialidade de conferir autonomia às mulheres negras, conforme

se pode perceber nas práticas de “controle de natalidade” que, em muitos casos, se convertem em esterilização forçada. Além dessas dimensões, mulheres negras, população em situação de rua, em privação de liberdade e com transtornos mentais são acometidas/os desproporcionalmente por doenças infecto-contagiosas (como tuberculose, sífilis, dengue, zika), o que explica a negligência dos órgãos públicos no direcionamento de políticas de tratamento e controle dessas enfermidades.

Pesquisa realizada pelo Afro-CEBRAP e trazida em reunião pública pela pesquisadora Marcia Lima (Profa. USP) demonstra que, em São Paulo, um jovem negro tem quatro vezes mais excesso de mortalidade em relação a um jovem branco e, em relação a idosos negros e brancos, os negros tem o dobro<sup>38</sup>. O excesso de mortalidade, explicou a professora, é o crescimento do número de mortes durante a pandemia *versus* a média dos últimos anos antes da pandemia. A falta de relação entre “grupos de prioritários” e “grupos de risco” na conformação do plano nacional de vacinação contra a Covid-19 é exemplificativa de como o racismo opera em políticas que poderiam ser universais.

Cientes do desafio maior de garantir a continuidade da PNSIPN, passamos a levantar os aspectos que podem ser aprimorados no campo normativo.

Um aspecto central refere-se à **promoção da responsabilização pela não aplicação da PNSIPN, pela sua aplicação insuficiente ou pela produção de mortes evitáveis**. De forma a proteger a vida e evitar que o Estado brasileiro sofra responsabilização internacional, como no caso Allyne Pimentel, é preciso avançar na construção de mecanismos de responsabilização.

Embora a PNSIPN tenha sido a política pública em que mais

---

38 A este respeito ver MARINHO, Fátima et al. Disparidades raciais no excesso de mortalidade em tempos de Covid-19 em São Paulo. **Informativo Desigualdades Raciais e Covid-19**, n.8, março, 2021. Disponível em [https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Informativo-8-Disparidades-raciais-no-excesso-de-mortalidade-em-tempos-de-Covid-19-em-Sa%CC%83o-Paulo\\_final.pdf](https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Informativo-8-Disparidades-raciais-no-excesso-de-mortalidade-em-tempos-de-Covid-19-em-Sa%CC%83o-Paulo_final.pdf), acesso em 4/10/2021.

avançamos no campo da produção de dados com corte raça/cor, **é preciso que os dados desagregados por raça/cor sejam apresentados em todas as estatísticas oficiais de saúde, todos os boletins epidemiológicos, não apenas em publicações ou eventos para grupos específicos**, como alertou através de memoriais a epidemiologista Fernanda Lopes. No mesmo sentido, Claudio Nascimento (Grupo Arco Íris) defendeu que além apresentação dos dados já produzidos em todas as estatísticas oficiais de saúde, **é preciso trabalhar pela articulação do quesito raça/cor com a produção de dados por território/regiões e por gênero e orientação sexual.**

Em articulação com o aprimoramento da responsabilização, destaca Fernanda Lopes (GT Racismo ABSRASCO, Fundo Baobá), em memoriais, que **é preciso que o sistema de vigilância da violência seja tratado com atenção, sobretudo em relação à notificação que diz respeito a violência por motivação racial, em sua relação com outras variáveis do sistema, como identidade de gênero, por exemplo.** Em complementação, a Dra. Rita Borret (Médica de Família e Comunidade e coordenadora do grupo de trabalho de Saúde da População Negra da Sociedade Brasileira de Medicina da Família e Comunidade) reforça que **é no atendimento primário que profissionais de saúde podem identificar outras situações de violência.** O sucateamento da atenção primária gera, portanto, mais do que ofensa direta à saúde, pode ampliar a esfera de produção de outras violências, como violência doméstica e familiar e fome.

**Um outro aspecto que pode ser aprimorado tem relação com a proposição de maior integração entre as políticas de seguridade social, dentro de uma lógica de proteção que relacione saúde da mulher negra e saúde das crianças negras – do atendimento primário aos níveis especializados. Integração que já pode ser realizada com a proteção normativa existente, mas que pode ser potencializada.** Conforme sinaliza Fernanda Lopes, a integração é necessária também porque os indicadores de efetividade da PNSIPN são transversais e monitorados através de outras políticas, por exemplo, acesso aos benefícios BPC, bolsa família para mulheres negras; BPC para mulheres mães de crianças com a síndrome congênita do Zika, etc.

Nesse mesmo sentido, a Profa. Fernanda Bairros (UFRS), em reunião pública, destacou como políticas estruturantes da seguridade social e no campo de segurança e soberania alimentar: as políticas de transferência de renda, os programas de aquisição de alimentos e ações emergenciais, as políticas de acesso à água e de promoção de justiça ambiental. Essas políticas precisam de fiscalização e sua concepção a partir da população negra e das mulheres negras como público-alvo. Citou ainda o Programa Nacional de Alimentação Escolar para chamar a atenção para a necessidade de articular a concepção e implementação das políticas com sua gestão e monitoramento, permitindo que se possa incidir em diferentes níveis como no campo econômico, na política de abastecimento, na promoção de saúde integral e prevenção de comorbidades, bem como no respeito às culturas e territorialidades.

Sobre segurança alimentar e nutricional, Fernanda Bairros e Luana de Brito (Rede de Mulheres Negras para Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) trouxeram a dimensão da soberania alimentar de forma a garantir que não se reduza a questão às ações emergenciais e se possa desdobrar em políticas de acesso à terra, de autodeterminação de povos e comunidades tradicionais na definição de suas dietas, em respeito aos saberes e práticas tradicionais, com incentivo à agricultura familiar e demais modos de produção de alimentos nutricionalmente adequados e sem veneno.

Clátia Vieira (Fórum Estadual de Mulheres Negras RJ) trouxe sua experiência como Conselheira Nacional de Assistência Social entre 2014-2018 para defender que o antirracismo seja reconhecido também no campo da assistência como determinante da execução das políticas, assim como reforçou a necessidade de que as políticas de assistência estejam integradas com políticas de saúde, moradia, trabalho, alimentação e etc. Para ampliar o acesso à saúde integral e permitir uma mais eficiente responsabilização pelo seu descumprimento, além da articulação entre as políticas, é preciso avançar no processo de monitoramento, prevendo não apenas metas de aplicação, mas sobretudo metas de resultado.

Denise Oliveira (Fiocruz), em reunião pública, reiterou a

importância de que as políticas públicas reconheçam o racismo como variável produtora de desigualdades e a partir daí se possa desmembrar não apenas políticas emergenciais, mas outras que avancem no enfrentamento a necessidades estruturantes. Diante da profusão de normas protetivas da saúde integral para a população negra, defende a necessidade de que sejam resgatados os **espaços participativos de governança**, sucateados nos últimos anos. Também sobre esse aspecto, Roberta Gondim (Fiocruz) destaca a **urgência de se retomar de forma estratégica os Planos Operativos e aperfeiçoar a gestão plural, participativa e tripartite do SUS, com previsão de linha orçamentária sustentável, áreas técnicas e comitês deliberativos nos entes federativos e maior vigilância em saúde.**

Um outro aspecto central que precisa ser enfrentado é a **revisão e a leitura do orçamento**, conforme ressaltou Jurema Werneck (Anistia Internacional). Ainda que esse seja um desafio desde o início da implementação da PNSIPN, algo que tem sido devastador para a área da saúde e que precisa de esforço político para ser derrubada é a Emenda Constitucional nº 95, que congelou os gastos em saúde por vinte exercícios financeiros.

A área da saúde impacta decisivamente as mulheres negras não apenas quando são as usuárias do sistema, mas também porque são a maioria entre as profissionais de saúde, em condições cada vez mais fragilizadas de trabalho, principalmente depois da adoção das Organizações Sociais na administração da saúde. **Nesse sentido, há necessidade de articular essa dimensão de defesa da saúde com as propostas relacionadas a trabalho e antirracismo no setor público e privado.**

Ao final deste capítulo propomos, nos sentidos elencados nesta seção, medidas para o aprimoramento da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e para o fortalecimento do combate ao racismo institucional nos serviços de saúde.

Na mesma esteira, propomos também para discussão posterior mais aprofundada uma inserção mais sistemática do antirracismo no campo da assistência social, como valor orientador e determinante de execução de políticas. Inspirou-nos, nesse sentido, a intervenção de Clátia

Vieira (Fórum Estadual de Mulheres Negras RJ) no âmbito da Comissão, bem como a campanha Assistentes Sociais no Combate ao Racismo, do Conselho Federal e Conselhos Regionais de Serviço Social<sup>39</sup>. Alguns dos aspectos relacionados ao direito à alimentação, como visto, foram tratados no capítulo anterior deste relatório, devendo, contudo, ser aprofundados por aqueles e aquelas que vierem depois de nós.

#### 4.2.3 O combate às desigualdades raciais no mundo do trabalho

Neste âmbito, buscamos pensar, em primeiro lugar, medidas para assegurar maior proteção aos trabalhadores informais ou categorias profissionais historicamente discriminadas, massivamente formadas pela população negra, que sofrem com a precarização e o descumprimento sistemático da legislação trabalhista, recebem os menores salários ou estão desprotegidos socialmente. Em segundo lugar, buscamos discutir formas de enfrentamento das violências e violações graves de direitos humanos no trabalho, que também afetam principalmente a população negra, como o trabalho infantil e o trabalho escravo contemporâneo. De outro lado, questões pertinentes a ações afirmativas para inclusão racial no trabalho serão tratadas no capítulo 6 deste relatório, no tópico específico “combate ao racismo institucional no setor privado”

Nesse contexto, é necessário lançar mão de um olhar interseccional para as questões de gênero e geracionais, que colocam em maior vulnerabilidade as mulheres, a população LGBTQIA+ e a juventude negras. E um olhar estratégico para o direito à profissionalização dos adolescentes e jovens, previsto no artigo 227 da Constituição Federal, que constitui ao mesmo tempo direito à educação e ao trabalho, assim como estratégia de enfrentamento ao trabalho infantil e escravo e à precarização no trabalho de forma geral.

---

39 Nesse sentido, ver <http://servicosocialcontraracismo.com.br/>, acesso em 4/10/2021.



Historicamente, a população negra teve negado o direito fundamental ao trabalho, sem inclusão produtiva no pós-emancipação, perpetuando-se as formas de precarização, o trabalho desprotegido e em condições desumanas até os nossos dias como reflexo do racismo estrutural decorrente dos quase quatro séculos de escravização negra<sup>40</sup>.

Na atualidade, categorias profissionais que mais enfrentam precarização nas condições de trabalho, seja pelo descumprimento da legislação trabalhista, seja pela desregulamentação do trabalho ou mesmo pela desproteção social são formadas em sua maioria por pessoas negras. Podemos citar os trabalhadores nos serviços de conservação e limpeza, que tiveram reconhecida em Lei, ainda na década de 60<sup>41</sup>, a licitude de terceirização destas atividades, perpetuando todo o tipo de fraudes e descumprimento de direitos por empresas terceirizadas; as catadoras e catadores de materiais recicláveis, categoria formada 75% por mulheres e 90% por pessoas negras<sup>42</sup>; as trabalhadoras domésticas, mulheres negras também em sua grande maioria (90% mulheres, 70% negras), grande parte sem registro dos contratos de trabalho; trabalhadores em plataformas digitais, atualmente sem qualquer proteção trabalhista legislativa; trabalhadores no comércio ambulante; apenas para citar algumas das principais situações que afetam a população negra trabalhadora sem proteção social ou com direitos fragilizados.

Nas audiências públicas realizadas no dia 05/04/2021, foram ouvidos representantes de trabalhadores, especialistas e ativistas na

---

40 Nesse sentido, ver THEODORO, Mário. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, Mário (org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

41 Nesse sentido, pode-se mencionar o Decreto no 200/1967 e a Lei no 5.645/1970, que estabeleceram que, sempre que possível, as instituições do governo deveriam adquirir os chamados serviços “instrumentais” (não finalísticos) de empresas privadas. 8 Exemplos desses serviços, não relacionados com as finalidades dessas instituições, foram os de limpeza de instalações, transporte de pessoal, manutenção de equipamentos, serviços de segurança e assim por diante. Passando-se, após, à regulamentação do trabalho de vigilância no setor privado e à edição da então Súmula 256 do TST, atualmente revisada pela Súmula 331. <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8710/1/A%20Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>

42 ALEX CARDOSO, Coordenador do Movimento Nacional de Catadores e Catadoras, na reunião pública de 05/04/2021, informou que a categoria abrange aproximadamente 800 mil catadores de materiais, 75% são mulheres, 90% são negros e apenas 10% estão organizadas em cooperativas ou associações.

promoção do trabalho decente, que delinearão um cenário de agravamento das condições de trabalho da população negra, em razão da precarização trazida com as reformas trabalhistas, bem como diante da pandemia pela Covid-19 e maioria da população negra na informalidade, lutando pela sobrevivência, sem acesso ao mercado trabalho.

As falas foram uníssonas no sentido da necessidade de ampliação dos programas sociais, com vistas a atender a população mais vulnerável, destacando-se o contingente de 70% negro da população em condição de pobreza. Nesse sentido, uma política social de renda cidadã (defendida e proposta por esta Comissão, nos termos do capítulo anterior), embora geral, abrange massivamente a população negra inserida nesse contexto de vulnerabilidade, tratando-se de medida urgente, emergencial e necessária para o enfrentamento ao racismo estrutural na sociedade brasileira. Essa política deve, por outro lado, estar associada à promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e aos programas de qualificação profissional de adolescentes, jovens, mulheres e população LGBTQIA+ negras.

### Impactos das reformas trabalhistas e reconfiguração do trabalho da população negra

As manifestações de movimentos e especialistas nas reuniões Públicas da Comissão, bem como trabalhos acadêmicos e mobilizações de sindicatos e outras expressões de organização da classe trabalhadora, vêm denunciando nos últimos anos os impactos negativos da reforma trabalhista de 2017 (Leis n°s 13.429/2017 e 13.467/2017) no trabalho da população negra. Esse impacto aponta, por exemplo, para um aumento de formas precárias de contratação e organização da jornada<sup>43</sup> e negociações coletivas inviabilizadas ou com resultados desfavoráveis aos trabalhadores, levando inclusive à perda de direitos já existentes, situação agravada pela redução da capacidade

---

<sup>43</sup> GALVÃO et. al. Reforma trabalhista: precarização do trabalho e dificuldades para o sindicalismo. **Cad. CRH**, Vol.32, N.86, 2019.

financeira dos sindicatos, também apontada como outro produto da reforma<sup>44</sup>.

Dentre os pontos específicos de precarização com o advento da reforma, destacamos os seguintes:

a) Contrato intermitente: permite a prestação de trabalho de forma descontínua, podendo alternar períodos em dia e hora, de modo a atender a demandas específicas, sem garantia de jornada e salário mínimo mensal;

b) Homologação e rescisão por mútuo acordo: a alteração retirou a obrigatoriedade de assistência sindical na rescisão, possibilitando “acordo mútuo” entre empregador e empregado, ampliando as possibilidades de fraudes e fragilização dos trabalhadores (sem poder de negociação) e das organizações sindicais. São as próprias empresas que realizam as homologações, permitindo no mútuo acordo condições injustas e desfavoráveis aos trabalhadores, o que sem dúvida, é agravado num contexto de racismo estrutural, em relação aos trabalhadores negros.

c) Prevalência do negociado sobre o legislado: essa alteração é absolutamente prejudicial aos trabalhadores, possibilitando a retirada de direitos das categorias profissionais por “acordo” entre sindicatos.

d) Contribuição sindical: a grande maioria das pequenas entidades sobreviviam do imposto sindical e das contribuições. A retirada da obrigatoriedade fragilizou sindicatos, o que, inclusive impactou durante a pandemia, em que se tornou fundamental a negociação coletiva para assegurar direitos mínimo a evitar rompimentos contratuais e garantias de salários, afetando, portanto, massivamente a população negra.

e) Terceirização irrestrita: a Lei nº 13.429/2017 possibilitou a terceirização de atividades em todas as atividades, essenciais ou não, das empresas, ampliando as possibilidades de fraudes, bem como descumprimento dos direitos trabalhistas. É comum as empresas terceirizadas encerrarem atividades, desaparecendo e deixando os trabalhadores sem receber os seus direitos trabalhistas. Também ser verifica maior número de

---

<sup>44</sup> HORIE, Leandro; MARCOLINO, Adriana. *Revista Ciências do Trabalho*, DIEESE-ABET, 2019.

acidentes de trabalho em empresas terceirizadas e maior vulnerabilidade ao trabalho em condições degradantes, em cadeias produtivas, com exploração de mão-de-obra análoga a de escravo. Estão, portanto, os trabalhadores negros e negras mais vulneráveis aos efeitos perversos da terceirização e toda a precarização decorrente da ampliação do instituto com as alterações legislativas. Tais efeitos foram agravados especialmente no período de pandemia, atingindo serviços que realizam atividades essenciais.

Outrossim, essas consequências atingiram os trabalhadores e trabalhadoras sem que as promessas de criação de milhões de empregos<sup>45</sup> e combate à informalidade se concretizassem, retirando-se destes direitos historicamente conquistados, e relegando a população negra, e especialmente as mulheres negras, ao trabalho precarizado e nas atividades informais, sem proteção social, a exemplo do trabalho doméstico não registrado<sup>46</sup>.

Em 2016, a informalidade atingia 35,6 milhões de pessoas<sup>47</sup>, chegando este número a 39,3 milhões<sup>48</sup> em 2019 (41,3% da população), segundo o IBGE. Em decorrência, aumentou a vulnerabilidade das famílias negras trabalhadoras sem qualquer proteção social. A situação foi ainda agravada pela pandemia, que provocou aumento da desocupação inclusive em relação ao trabalho informal<sup>49</sup>, deixando, pois, uma grande massa de trabalhadores negros e negras sem qualquer forma de sustento.

---

<sup>45</sup> Cf. <https://g1.globo.com/economia/noticia/nova-lei-trabalhista-vai-gerar-mais-de-6-milhoes-de-empregos-diz-meirelles.ghtml>, acesso em 16/11/2021.

<sup>46</sup> O recorte adicional por sexo nas atividades econômicas revela que a participação das mulheres no trabalho informal é superior à dos homens para a maior parte dos grupos de atividade econômica (Tabela 1.25). As taxas mais elevadas de informalidade entre as mulheres ocorrem nas atividades de Serviços domésticos (71,2%) e na Agropecuária (75,5%), em 2017. Nesse sentido, ver BRASIL. IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. IBGE, 2018, disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>, acesso em 22/05.2021.

<sup>47</sup> Nesse sentido, ver <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/12/05/ibge-trabalhadores-informalidade-brasil-2017.htm>, acesso em 4/10/2021.

<sup>48</sup> Nesse sentido, ver <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-11/ibge-informalidade-atinge-416-dos-trabalhadores-no-pais-em-2019>, acesso em 4/10/2021.

<sup>49</sup> Nesse sentido, ver [https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/conjuntura/201106\\_nota\\_12\\_transicoes\\_de\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/conjuntura/201106_nota_12_transicoes_de_mercado_de_trabalho.pdf), acesso em 04/10/2021.

Esmagados, portanto, entre a precarização do trabalho formal e a precarização que é própria das ocupações informais, a população negra luta pela sobrevivência, prejudicada tanto pela aludida reforma quanto por mudanças estruturais no mundo do trabalho, a exemplo da automação. Os avanços tecnológicos e novas formas de organização nas relações de trabalho, têm ensejado a substituição de postos de trabalho por novas tecnologias, muitas vezes com dispensa em massa, trazendo condições de desemprego e insegurança para famílias de trabalhadores. Com vistas à proteção desta situação, o artigo 7º, XXVII, da CF/88 estabelece a “proteção em face da automação, na forma da lei”, contudo, até a presente data não regulamentada.

Ao analisarmos as proposições pertinentes às questões colocadas, percebemos um importantíssimo acervo de discussões já em curso, que nos levam quanto aos temas tratados nesta seção recomendar que o **Congresso Nacional delibere, após amplo debate com classe trabalhadora, sobre os seguintes Projetos de Lei em trâmite na Câmara de Deputados:**

- PL nº 8413/2017, de autoria do Deputado Marco Maia e apensados (ART. 477 CLT);
- PL nº 8360/2017, de mesma autoria (Contrato Intermitente);
- PL nº 8112/2017, de mesma autoria (Amplo, Trata da Negociação Coletiva, Atos Antissindicais, Jornada, Extinção do Contrato, etc.)
- PL nº 10572/2018, de autoria do Deputado Patrus Ananias (Negociação Coletiva)
- PL nº 7218/2017 (Adimplemento Direitos Terceirização)
- PL nº 1091/2019 (Proteção Contra a Automoção)

[Informalidade e precarização no trabalho e população negra. Categorias profissionais discriminadas](#)

Como visto, a população negra é a mais afetada pelo trabalho informal, situação que restou agravada com a aprovação das reformas

trabalhistas e com a pandemia. O trabalho, portanto, tem sido uma grande questão, talvez a grande questão da população negra, para uma vida digna, tendo em vista sua relação com um melhor acesso a direitos sociais como educação, saúde, moradia, previdência social, lazer, cultura. Nesse sentido, pesquisa realizada com 1,2 mil pessoas negras, pelo Instituto Data Folha e a consultoria Mindset-WGSN, no ano 2020, denominado “Consciência entre Urgências: Pautas e Potências da População Negra no Brasil”<sup>50</sup> apontou que a inclusão no mercado de trabalho é um dos temas mais urgente para a população negra.

A relação entre racismo e trabalho faz parte da própria história de formação da sociedade brasileira. Maria Aparecida Silva Bento<sup>51</sup> afirma não ser possível discorrer sobre trabalho, estudar relações de trabalho, sem necessariamente falar das relações raciais. No mesmo sentido, o Professor Hélio Santos<sup>52</sup>, economista, nos seus estudos apontou a impossibilidade de se falar de trabalho no Brasil sem um retrospecto histórico do período de escravidão negra e seus desdobramentos nas desigualdades no trabalho pela inserção precária da população negra nas atividades laborais. Lélia Gonzalez<sup>53</sup>, em toda a sua obra, trata das questões pertinentes a raça, gênero e trabalho, apontando a existência de uma massa marginal composta sobretudo pelas mulheres negras, a quem destinado o lugar do trabalho doméstico e sexual.

Os processos históricos de exclusão da população negra aos

---

50 Esse e outros resultados encontram-se disponíveis em [https://www.thinkwithgoogle.com/qs/documents/9092/twg\\_consciencia\\_entre\\_urgencias.pdf](https://www.thinkwithgoogle.com/qs/documents/9092/twg_consciencia_entre_urgencias.pdf), acesso em 17/11/2021.

<sup>51</sup> BENTO, Maria Aparecida da Silva. Pactos narcísicos do racismo: branquitude e poder nas organizações empresariais e no poder público. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. doi:10.11606/T.47.2019.tde-18062019-181514. Acesso em: 2021-11-23 <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47131/tde-18062019-181514/pt-br.php>

<sup>52</sup> SANTOS, Hélio. **Discriminação racial no Brasil**. [https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2008/10/discriminacao\\_racial\\_no\\_brasil.pdf](https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2008/10/discriminacao_racial_no_brasil.pdf)

\_\_\_\_\_ **A busca de um caminho para o Brasil – a trilha do círculo vicioso**. São Paulo: Senac,. 2001

<sup>53</sup> GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latinoamericano: ensaios, intervenções e diálogos**/org. Flávia Rios, Márcia Lima, Rio de Janeiro: Zahar, 2020  
 \_\_\_\_\_ *Cultura, etnicidade e trabalho: efeitos linguísticos e políticos da exploração da mulher*. In: Por um feminismo afrolatino-americano: ensaios, intervenções e diálogos. Org. Flávia Rios e Márcia Lima. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

postos formais de trabalho resultaram num contingente expressivo de trabalhadoras negras e trabalhadores negros lutando pela sobrevivência, sem direitos trabalhistas assegurados, e muitas vezes sem sequer ter reconhecida sua identidade de classe trabalhadora.

Para que se tenha uma ideia em termos numéricos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a informalidade, em 2019, atingiu quase 40 milhões de pessoas. Entre pessoas negras, a informalidade atingiu 47,4%, superior aos patamares de pessoas não-negras, que ficaram em torno de 34,5%. Importante destacar que a população negra, além de constituir maior parte da população brasileira, corresponde também à maior parte da força de trabalho, respondendo por 54,9% dos trabalhadores<sup>54</sup>.

Dados do IBGE revelam ainda uma taxa de desocupação maior para a população negra, de 13,6%, taxa esta que chegou a 18% no período de pandemia<sup>55</sup>; que os trabalhadores brancos recebem em média 73,4% do que recebem os trabalhadores negros; que entre as pessoas abaixo da linha da pobreza, 70% são negras; e que a pobreza afetou mais as mulheres pretas e pardas, que correspondem a 39,8% dos extremamente pobres e 38,1% dos pobres<sup>56</sup>.

O racismo, portanto, atravessa e estrutura a precariedade do trabalho que, como visto, afeta, sobretudo, a população preta e parda, como resquício de um processo de 388 anos de escravização. Além da ausência de reparação pelo Estado brasileiro pelo crime de lesa-humanidade, violência e expropriação da força de trabalho negra, não foram implementadas, no pós-emancipação, políticas de inclusão no acesso a direitos básicos de moradia,

---

54 Nesse sentido, ver <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29433-trabalho-renda-e-moradia-desigualdades-entre-brancos-e-pretos-ou-pardos-persistem-no-pais>, acesso em 4/10/2021.

55 Conforme citado em SILVA, Tatiana Dias; SILVA, Sandro Pereira. Trabalho, População Negra e Pandemia: notas sobre os primeiros resultados da PNAD-Covid19” (novembro/2020). **Nota técnica N.46**. Brasília: IPEA, 2020. Os autores mostram, a partir dos dados da PNAD Covid-19, a elevação da taxa de desocupação nos três primeiros meses da pandemia na média geral de 10,7% para 13,1% (maio e julho de 2020). E em relação à população negra, elevação superior, atingindo 12,7% e 17,6% as taxas de desocupação.

56 Nesse sentido, ver <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29433-trabalho-renda-e-moradia-desigualdades-entre-brancos-e-pretos-ou-pardos-persistem-no-pais>, acesso em 4/10/2021.

educação e trabalho. Situação essa que se desdobra na realidade de pobreza da grande massa da população trabalhadora negra, na atualidade, sem rendimento.

Outra questão urgente a ser analisada em relação ao trabalho da população negra diz respeito às trabalhadoras domésticas. Constitui essa a maior categoria profissional de mulheres no Brasil, em 2018 formada por 6,2 milhões de pessoas, composta por mais de 90% mulheres e mais de 70% negras. Desse total, menos de 30% estava formalizada, ou seja, sem quaisquer direitos assegurados, em naturalizada perpetuação das relações subalternizadas no Brasil.

Não é demais lembrar, que as trabalhadoras domésticas somente tiveram reconhecida igualdade formal em direitos com os demais trabalhadores, a partir da EC 72/2013, após disputas intensas com setores da sociedade brasileira nos debates sobre a chamada “PEC das Domésticas”, o que diz muito sobre o racismo estrutural e a persistência das formas de escravização contemporâneas, sendo que apenas em 2015, através da LC 150 restaram regulamentados tais direitos, ainda sistematicamente descumpridos pelos empregadores domésticos (apenas 26% da categoria estava formalizada no primeiro trimestre de 2020<sup>57</sup>).

É simbólico que durante a pandemia a primeira morte tenha afetado uma trabalhadora doméstica negra, com 63 anos, que se contaminou prestando serviços na residência dos empregadores. Segundo notícias veiculadas, a trabalhadora não era aposentada porque não tinha tempo de contribuição (possivelmente por ter trabalhado grande parte da vida sem registro em CTPS)<sup>58</sup>. Triste realidade das mulheres negras no serviço doméstico no Brasil. Realidades presentes no século XXI que remontam ao período anterior à abolição, que não rompeu definitivamente com a cultura escravocrata das elites brasileiras.

---

<sup>57</sup> <https://www.facamp.com.br/wp-content/uploads/2020/09/estudo2.pdf>

<sup>58</sup> Nesse sentido, ver <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/primeira-vitima-do-rj-era-domestica-e-pegou-coronavirus-da-patroa.htm>, acesso em 4/10/2021.



Nesse sentido, a maior categoria profissional de trabalhadoras mulheres segue trabalhando sem direitos e quase sem acesso a cidadania, ao não conseguir formalizar denúncias, se libertar – de fato e simbolicamente – de situações de violência. Outra situação marcante vivenciada no ano em curso, em que se completou 133 anos da abolição formal da escravidão, foi a libertação de Madalena Gordiano, trabalhadora doméstica, escravizada desde os oito anos de idade, prestando serviços na residência de família de classe média quase 40 anos sem direitos<sup>59</sup>. Como ela, milhares de crianças, adolescente e jovens negros e negras são vítimas do trabalho infantil e escravo no Brasil.

Diante desse cenário, é fundamental que se tome medidas para a regularização do trabalho doméstico, bem como a penalização de condutas violadoras de direitos pelos empregadores. Nesse sentido, em 2006, medidas legislativas foram levadas a cabo, objetivando melhorar os índices de formalização do trabalho. Foi editada a Medida Provisória nº 284/2006, pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, posteriormente convertida na Lei nº 11.324/2006, que estabeleceu a dedução contribuição previdenciária patronal no imposto de renda anual, como incentivo à formalização dos registros das empregadas domésticas. Esta medida manteve vigência até 2019, em relação ao ano-exercício 2018.

**O PL nº 1766/2019, em trâmite na Câmara dos Deputados, previa a prorrogação do incentivo até 2024, contudo não foi apreciado até o momento, e, desde 2019 não existe mais a previsão legal da dedução da contribuição previdenciária doméstica, pelo empregador, no imposto de renda.** Trata-se de medida que por si só não constitui mecanismo suficiente para a regularização dos vínculos, mas associada ao incremento da fiscalização, pode se mostrar estratégica para a melhoria das condições de trabalho da categoria profissional.

**No âmbito dessa medida, faz-se necessário, por exemplo**

---

59 Nesse sentido, ver <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01-14/madalena-escrava-desde-os-oito-anos-expoe-caso-extremo-de-racismo-no-brasil-do-seculo-xxi.html>, acesso em 4/10/2021.

estabelecer também mecanismos de acompanhamento e fiscalização do trabalho doméstico, para que efetivamente os mais de 3 milhões de empregadores que descumprem a legislação sejam instados a regularizar os vínculos de trabalho e pagar os direitos devidos às trabalhadoras, que em sua grande maioria, além de negras, são responsáveis por filhos e outras pessoas de suas famílias. O incremento da fiscalização e formas de regularização do trabalho doméstico ou cumprimento da legislação nacional é medida que se impõe, inclusive em observância ao que dispõe a Convenção 189 da OIT, ratificada pelo Estado brasileiro em 31/01/2018, sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos, que assim dispõe:

*Artigo 17*

*1. Todo Membro deverá estabelecer mecanismos de queixa e meios eficazes e acessíveis para assegurar o cumprimento da legislação nacional relativa à proteção dos trabalhadores domésticos.*

*2. Todo Membro deverá formular e colocar em prática medidas relativas à inspeção do trabalho, à aplicação de normas e sanções, com a devida atenção às características específicas do trabalho doméstico, em conformidade com a legislação nacional.*

*3. À medida que seja compatível com a legislação nacional, tais medidas deverão especificar as condições sob as quais se poderá autorizar o acesso ao domicílio, com o devido respeito à privacidade.*

**Essa Comissão, assim, apresenta proposta legislativa, ao final deste capítulo, com vistas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização do trabalho doméstico, com responsabilização dos empregadores descumpridores da legislação, a par do restabelecimento do incentivo para regularização dos vínculos empregatícios.**

Importante destacar que estamos falando de uma grande massa de população negra que persiste numa condição de subalternização, invisibilidade e violência diante da naturalização da sociedade na violação dos seus direitos, o que importa também na reprodução das marcas do racismo, em relação a desvalorização do trabalho, sobretudo das mulheres negras, que compõem a imensa maioria dos trabalhadores domésticos. Importante destacar que a categoria também sentiu fortemente os efeitos da pandemia,

tendo seu contingente reduzido de 6,4 milhões em 2019 para 4,9 milhões em 2020<sup>60</sup>

Importante destacar, ainda, que as vulnerabilidades e precarização no trabalho são fatores intimamente relacionados a uma maior incidência de trabalho infantil e submissão de pessoas à condição análoga a de escravo, quadro este que, mais uma vez, recai principalmente sobre a população negra. Levantamento da ONG Repórter Brasil em 2019<sup>61</sup>, a partir de dados da Secretaria de Inspeção do Trabalho, apurou que a cada cinco trabalhadores resgatados em situação análoga à escravidão entre 2016 e 2018, quatro eram negros. Pretos e pardos representam 82% dos 2,4 mil trabalhadores que receberam seguro-desemprego após resgate. O perfil dos trabalhadores resgatados era principalmente homens (91%), jovens de 15 a 29 anos (40%) e nascidos em estados do Nordeste (46%).

Outra pesquisa realizada pela OIT em 2011<sup>62</sup>, analisando o trabalho rural nos Estados do Pará, Mato Grosso, Bahia e Goiás, revelou que 92,6% dos trabalhadores resgatados em condição análoga a de escravo começaram a trabalhar antes dos 16 anos, ou seja foram vítimas do trabalho infantil. A idade média de início no trabalho era 11,4 anos, sendo que aproximadamente 40% iniciaram antes desta idade, o que revela um ciclo de violações de direitos à população negra no trabalho, que inicia na infância, com a inserção precoce e precária no trabalho.

Em relação ao trabalho infantil, cite-se ainda os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD Contínua 2019, do IBGE, apontando o total de 1,8 milhões de crianças e adolescentes no Brasil em situação de trabalho, 66% negras<sup>63</sup>. Esse contingente, lamentavelmente, tende a

---

<sup>60</sup> Conforme disponível em <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/trabalhoDomestico.html>, acesso em 17/11/2021.

<sup>61</sup> Nesse sentido, ver <https://reporterbrasil.org.br/2019/11/negros-sao-82-dos-resgatados-do-trabalho-escravo-no-brasil/>, acesso em 4/10/2021.

<sup>62</sup> Nesse sentido, ver <https://reporterbrasil.org.br/2011/10/oit-traca-perfil-de-vitimas-e-empregadores-do-trabalho-escravo/>, acesso em 4/10/2021.

<sup>63</sup> Segundo disponível em [https://fnpeti.org.br/media/publicacoes/arquivo/Apresenta%C3%A7%C3%A3o\\_FNPETI.pdf](https://fnpeti.org.br/media/publicacoes/arquivo/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_FNPETI.pdf), acesso em 29/11/2021.

ser bastante maior, por não conseguir a PNAD aferir com precisão determinadas formas de trabalho infantil, que afetam massivamente a população negra, como o trabalho nas ruas, o trabalho doméstico e em atividades ilícitas<sup>64</sup>. Importante destacar que em relação ao trabalho infantil doméstico, este atinge mais de 90% meninas e mais de 70% negras<sup>65</sup>.

O Observatório da Erradicação do Trabalho Escravo e do Tráfico de Pessoas, uma iniciativa do Ministério Público do Trabalho e Previdência, em parceria com a Organização Internacional do Trabalho traz dados analíticos sobre principais setores de atividade econômica em que foram resgatados/as pessoas em situação de escravidão contemporânea, apontando o perfil das vítimas em relação à faixa etária, escolaridade, raça/etnia, entre outros critérios, em todos os Municípios do Brasil. A título de exemplo, no município de São Paulo no período de 2003-2010, 83% dos trabalhadores resgatados eram negros e indígenas, 66% não havia completado o ensino fundamental e 60% eram homens jovens entre 18 e 25 anos<sup>66</sup>.

**Nesse contexto de realidade, entendemos que as estratégias para a proteção das infâncias, adolescências e juventudes negras deve estar o enfrentamento ao trabalho infantil e escravo, através de políticas educacionais e de geração de renda para as famílias mais vulneráveis, que são, portanto, alvo dessas graves violações de direitos humanos, assim como políticas de profissionalização e inserção protegida dos jovens negros no mercado de trabalho, consideradas as interseccionalidades de raça, gênero e geracionais. Além das políticas sociais, a fiscalização do trabalho deve estar equipada e contar com um quadro de pessoal minimamente compatível com a demanda e os cenários de violências e violações no trabalho em todo o país. Nesse sentido, a Comissão posiciona-se pelo encaminhamento de indicação ao Ministro do Trabalho, para a realização de concurso público para o cargo de**

---

<sup>64</sup> SANTOS, Elisiane. **Crianças invisíveis: trabalho infantil nas ruas e racismo no Brasil**. Veranópolis: Diálogo Freiriano, 2020.

<sup>65</sup> Conforme disponível em [https://fnpeti.org.br/media/publicacoes/arquivo/Trabalho\\_Infantil\\_e\\_Trabalho\\_Infantil\\_Domestico\\_no\\_Brasil\\_2012\\_-\\_2013.pdf](https://fnpeti.org.br/media/publicacoes/arquivo/Trabalho_Infantil_e_Trabalho_Infantil_Domestico_no_Brasil_2012_-_2013.pdf), acesso em 29/11/2021.

<sup>66</sup> Disponível em <https://smartlabbr.org/trabalhoescravo/localidade/3550308?dimensao=perfilCasosTrabalhoEscravo>, acesso em 29/11/2021.

Auditor-Fiscal do Trabalho, pendente de autorização há uma década.

Em relação às políticas sociais, a par das proposições pertinentes a cotas raciais em programas de aprendizagem profissional e estágio, a proposta de renda básica de cidadania indicada no item 3 deste relatório tem também o objetivo de enfrentamento a estas formas perversas e precarizadas de ingresso precoce e desprotegido da população negra no trabalho.

**Além disso, conforme manifestações nas audiências públicas, faz-se necessária uma contraposição contundente a qualquer emenda ou projeto que busque esvaziar o conceito de trabalho escravo contemporâneo, assim como busque modificar a idade mínima para o trabalho, contraposição essa que acolhemos, apoiamos e recomendamos fortemente ao Congresso Nacional.**

Há, ademais, necessidade de maior incremento na fiscalização do trabalho. Devem ser ouvidas representações da categoria profissional, bem como realizados esforços no sentido de realizar o concurso público, que aguarda há mais de 10 anos autorização do Ministério da Economia. O SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho tem debatido a pauta publicamente, apontando o risco de impacto no combate ao trabalho escravo o déficit de mais de 1.600 auditores fiscais, pior dos últimos 25 anos<sup>67</sup>.

**Diante do quadro exposto recomendamos ao Congresso**

---

67 O Auditor-Fiscal do Trabalho e Chefe da Divisão de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo – Detrae, Mauricio Krepsky, informou que este ano, até 9 de novembro, 750 trabalhadores já foram resgatados pela Fiscalização do Trabalho. “O resultado já é maior do que o de todo o ano de 2016, o que realmente impressiona”, disse Maurício.

Segundo ele, a falta de Auditores-Fiscais pode ter consequências graves nos próximos anos. Disse que este ano se depararam com denúncias graves de trabalho escravo, mas que não puderam atender por falta de recursos humanos. Auditores-Fiscais não puderam ir a campo por conta das restrições estabelecidas pelos protocolos da Covid-19, como, por exemplo, por serem pacientes de risco.

A falta de Auditores-Fiscais impacta negativamente no combate ao trabalho escravo e nas demais demandas da Fiscalização. A carreira da Auditoria-Fiscal do Trabalho tem 3.644 cargos criados por lei. Atualmente, cerca de 2.050 Auditores-Fiscais do Trabalho estão na ativa, atuando nas 27 unidades da Federação e na sede do Ministério da Economia, em Brasília. Em média, todos os anos, aposentam-se 130 Auditores. O déficit é de quase 1.600 Auditores-Fiscais do Trabalho, o maior dos últimos 25 anos. As vagas existem, mas o governo não realiza concurso. <https://www.sinait.org.br/site/noticia-view?id=18441%2Fsinait+reitera+pedido+de+criacao+de+comissao+dentro+da+contrae+para+tratar+de+concurso+para+auditor-fiscal+do+trabalho>, acesso em 06/10/2021.

Nacional as seguintes estratégias legislativas:

- Deliberação do PL nº 6606/2019 (que institui política nacional de economia solidária); do PL nº 5740/2016 (que estabelece Direitos e institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e dá outras providências);

- Deliberação do PL nº 1766/2019, bem como apensados, com urgência, para restabelecimento do incentivo para regularização do trabalho doméstico, medida esta que deve estar associada com o aperfeiçoamento da fiscalização, mediante nova proposição, elaborada por esta Comissão (vide item 4.3.6);

- Intensificar o diálogo social com as categorias profissionais diretamente interessadas na tramitação dos Projetos de Lei nº 3597/2020 – entregadores de aplicativos e PL nº 5922/2019 – ambulantes, com vistas a assegurar direitos fundamentais a estas categorias, como proteção à saúde e segurança, entre outros, observado o processo de diálogo social e debate das propostas com as representações de trabalhadores diretamente interessadas, Ministério Público do Trabalho, movimentos negros, entre outros atores sociais, com rejeição de qualquer proposta que relativize ou importe afastamento de incidência da legislação trabalhista (CLT)<sup>68</sup>;

4) Expedição de indicação ao Ministério do Trabalho e Previdência, para realização de concurso público para Auditores-Fiscais do

---

<sup>68</sup> No dia 08/11 o Ministério Público do Trabalho ajuizou ações contra quatro empresas de plataformas digitais de aplicativos de entregas, objetivando o reconhecimento do vínculo de emprego por estas em relação aos motoristas e entregadores de mercadorias. Ainda, são objeto das ações a garantia de direitos sociais trabalhistas, securitários e previdenciários, além da melhoria das condições de saúde e segurança do trabalho. As irregularidades são objeto de mais de 600 inquéritos em tramitação pelo país e também de oito ações civis públicas. No total, 625 procedimentos já foram instaurados contra 14 empresas de aplicativos: Uber (230), iFood (94), Rappi (93), 99 Tecnologia (79), Loggi (50), Cabify (24), Parafuzo (14), Shippify (12), Wappa (9), Lalamove (6), Ixia (4), Projeto A TI (4), Delivery (4) e Levoo (2).

## Trabalho;

5) Absoluta rejeição a propostas legislativas que importem na modificação do conceito de trabalho escravo (art. 149 do CP), na redução de idade mínima para o trabalho (art. 7º, XXXIII), na redução da idade penal, na desproteção de povos tradicionais (Convenção 169 da OIT), especialmente rejeição à PEC 18/2011, PL 5970/2019, PDL 177/2021, PL 2692/2021, PL 5889/73, entre outros que reduzem direitos trabalhistas ou retiram a proteção social de trabalhadores mais vulneráveis e que, portanto, penalizam ainda mais a população negra, principalmente crianças, adolescentes e jovens.

## Profissionalização de adolescentes, jovens e mulheres negras

Tanto a aprendizagem (Lei nº 10.097/2000) como o estágio profissional (Lei nº 11.788/2008) constituem políticas sociais de promoção simultânea de educação e profissionalização, direitos fundamentais previstos no artigo 227 da Constituição Federal, que devem ser assegurados com absoluta prioridade a adolescentes e jovens. Isso porque mesclam ensino, aprendizado e profissionalização, possibilitando aos adolescentes e jovens ingressarem no mercado de trabalho, de forma protegida, não precarizada, sem abandonar os estudos, em atividades laborais compatíveis com sua condição peculiar de desenvolvimento e com sua formação educacional. Programas de aprendizagem e estágio colocam em prática o aprendizado teórico, funcionando também como alavanca para o ingresso no trabalho produtivo, constituindo, assim, também políticas de primeiro emprego.

Dados da PNAD Contínua apontam que 20,2% das 50 milhões de pessoas de 14 a 29 anos do país não completou alguma das etapas da educação básica, ou seja, 10,1 milhões de jovens. Desse total, 71,7% são pretos e pardos. Ainda, apontam que 23,8 milhões de pessoas de 15 a 29 anos com nível de instrução até o superior incompleto no ano 2019 não frequentava escola, curso de educação profissional ou pré-vestibular e desse total 65,7%

eram negros<sup>69</sup>. Estudos do UNICEF apontam que a evasão escolar atinge principalmente população juvenil negra e está diretamente relacionada ao trabalho em atividades proibidas e perigosas (trabalho infantil), para complementação de renda<sup>70</sup>. Portanto, políticas de inclusão de adolescentes e jovens negros em programas de aprendizagem e estágio profissionais são fundamentais para assegurar a permanência na escola e o ingresso no trabalho de forma protegida.

Além disso, a política de cotas raciais nas universidades promoveu aumento do ingresso de jovens negros nos cursos de graduação sem, contudo, assegurar mecanismos similares para efetivar a igualdade de oportunidades no trabalho, direito previsto no artigo 2º do Estatuto da Igualdade Racial. Em que pese o diploma legal preveja expressamente as ações afirmativas no seus artigos 4º e 39, à míngua de disposição específica obrigatória ao setor empresarial para distribuição equitativa de vagas de emprego, aprendizagem e estágio profissional a jovens negros e negras, ainda persiste a desigualdade em todos os setores de atividade econômica, nos diferentes postos de trabalho, e especialmente no acesso ao primeiro emprego e nas oportunidades aos jovens universitários beneficiados pelas políticas afirmativas previstas na Lei nº 12.711/2012. Pode-se dizer assim que as ações afirmativas em vagas de aprendizagem e estágio profissional, para além do direito à igualdade de oportunidades no trabalho, constituem aperfeiçoamento da política afirmativa educacional, de cotas raciais no ensino superior, constituindo medida urgente e necessária. Persiste uma barreira no acesso da juventude negra ao mercado de trabalho, bem como evasão escolar assustadoramente maior dos jovens negros em relação a população não-negra.

Nesse sentido, a política de cotas raciais para vagas de

---

69 Segundo dados disponíveis em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio>, acesso em 17/11/2021.

70 Exclusão escolar afeta, principalmente, crianças e adolescentes das camadas mais vulneráveis da população, já sem outros direitos respeitados. São, em sua maioria, pobres, negros, indígenas e quilombolas. Muitos deixam a escola para trabalhar e contribuir com a renda familiar. <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/quase-2-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-correm-o-risco-de-nao-voltar-as-aulas>



aprendizagem e estágio profissional, a um só tempo visa a garantir o direito à igualdade de oportunidades no trabalho aos jovens negros, o direito à educação e profissionalização, observando o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta (artigo 227 da Constituição Federal), oportunizando a estes contato inicial com o mundo do trabalho, evitando o abandono dos estudos, e garantia de renda aos jovens, que em sua maioria, são responsáveis também pelo sustento familiar. Essa política mostra-se ainda fundamental para evitar a inserção precária e precoce no trabalho, bem como o trabalho infantil e a escravidão contemporânea e as violências institucionais que marcam a situação de genocídio da juventude negra no Brasil.

O Relatório da CPI “Violência contra Jovens Negros e Pobres da Câmara dos Deputados” menciona a falta de oportunidades no trabalho e educação aos jovens negros como uma das mazelas que perpetuam e reproduzem a violência simbólica e real contra a juventude negra. Transcreve-se:

“Não tendo acesso aos melhores postos de trabalho, aos locais dignos de moradia e à formação educacional de qualidade, a juventude negra e pobre encerrou-se numa armadilha sistêmica. Do alçapão, são jogados para a marginalidade, e, não raro, para as garras do crime organizado...”<sup>71</sup>.

**Nessa esteira, esta Comissão propõe, sem prejuízo de projeto legislativo amplo acerca de cotas raciais nas empresas, a ser debatido mais adiante neste documento, projeto específico de cotas raciais para vagas de aprendizagem e estágio profissional, que encontra inclusive apoio do setor empresarial, como presente nas falas de representantes do Grupo Mulheres do Brasil, CNI, CONFENEN e Iniciativa Empresarial pela Igualdade Racial nas reuniões públicas realizadas pela Comissão.**

Propõe-se, assim, que as políticas de aprendizagem e estágio profissional contemplem vagas aos adolescentes e jovens negros. Tais

---

71 BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Homicídios de Jovens Negros e Pobres. **Relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1362450](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1362450). Acesso em: 1º fev. 2019

medidas mostram-se ainda mais necessárias e fundamentais como forma de enfrentamento às violências praticadas contra a juventude negra, atendendo as recomendações da **CPI Violência contra Jovens Negros e Pobres, instaurada pela Câmara dos Deputados em 2015, entre essas: “7. Assegurar a efetivação do Estatuto da Igualdade Racial e a execução das propostas retiradas nas conferências de promoção da igualdade racial” (p. 97)<sup>72</sup>**. Destaque-se entre as recomendações da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, de 2011, no eixo Trabalho, as de número 36, 60, 106, 107, 108, 114, voltadas às políticas de promoção à inclusão da juventude negra no trabalho, ainda necessárias de serem aprimoradas após uma década dos debates e deliberações na referida Conferência.

Para enfrentamento à violência, políticas de educação e trabalho são fundamentais, e em relação aos adolescentes e jovens devem ser absolutamente prioritárias, conforme estabelece o artigo 227 da Carta Magna. Além disso, é dever das empresas – integrantes da sociedade – assegurar, por força do artigo 2º da Lei nº 12.788/2010, igualdade de oportunidades à juventude negra, assim como proteção integral, com absoluta prioridade.

Ainda, como visto, os jovens negros são os mais afetados pela pandemia, conforme dados apontados pelo IPEA, em estudo que leva em consideração dados da Pnad contínua de 2012-2020, mostrando que houve aumento tanto na transição para desemprego e/ou inatividade quanto a redução na entrada para ocupação de forma mais intensa para os negros em 2020, assim como houve redução nas chances de conseguir emprego foi maior para os jovens com 19 a 29 anos<sup>73</sup>.

Há que se considerar também que, apesar de prevista a contratação de aprendizes como obrigação legal para empresas de médio e grande porte (artigo 429 da CLT), o descumprimento da cota legal (geral) de no mínimo 5% e no máximo 15% do quadro de funcionários é alarmante. Segundo

---

72 Idem.

73 Nesse sentido, ver [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37963&catid=10&Itemid=9](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37963&catid=10&Itemid=9), acesso em 06/10/2021.

dados do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2018, o potencial de contratação de aprendizes em todo o Brasil era de 954.823, contudo, apenas 444.189 adolescentes e jovens foram contratados<sup>74</sup>. Em 2020, esse número sofreu redução, ficando no patamar de 394.469 vagas preenchidas<sup>75</sup>, portanto, há efetivo campo de concretude para ampliação do direito à profissionalização, que tem sido sistematicamente descumprido pelas empresas. Importante destacar, ainda, que o Decreto nº 9579/2018 estabelece que as vagas de aprendizagem devem observar prioritariamente a inclusão de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade, situações essas que abarcam principalmente jovens negros:

I - adolescentes egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas;

II - jovens em cumprimento de pena no sistema prisional;

III - jovens e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias de programas de transferência de renda;

IV - jovens e adolescentes em situação de acolhimento institucional; V - jovens e adolescentes egressos do trabalho infantil;

VI - jovens e adolescentes com deficiência;

VII - jovens e adolescentes matriculados em instituição de ensino da rede pública, em nível fundamental, médio regular ou médio técnico, incluída a modalidade de Educação de Jovens e Adultos; e

VIII - jovens desempregados e com ensino fundamental ou médio concluído em instituição de ensino da rede pública.

**Nesse sentido, a proposta apresentada ao final deste capítulo pela Comissão visa não apenas reforçar os mecanismos e assegurar a aplicação da Lei, como também aprofundar sua lógica, garantindo mais**

---

74 Informações disponíveis em <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>, acesso em 17/11/2021.

75 Nesse sentido, ver <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>, acesso em 06/10/2021.

### **oportunidades para a juventude negra deste país.**

Em relação às mulheres negras, estudo do Geledés Instituto da Mulher Negra, intitulado “Mulheres Negras e violência doméstica” (2017)<sup>76</sup>, aponta o contingente de 53.566.935 mulheres negras, numa população residente estimada em 201,5 milhões de pessoas. São mulheres negras urbanas, rurais, lésbicas, transexuais, jovens, idosas, deficientes, com muita ou pouca escolaridade, em sua maioria com pouca renda. Mencionado estudo, citando pesquisa do IPEA, aponta o perfil de 51,1% famílias brasileiras chefiadas por mulheres negras e as desigualdades raciais no trabalho, ao destacar que no referido ano mulheres negras recebiam 51,1% do rendimento das mulheres brancas; e de cada cem mulheres negras chefes de família, onze estavam desempregadas (entre as brancas este número era de sete). Estudo do IPEA<sup>77</sup>, de 2019, por sua vez, mostra o impacto direto da violência doméstica nas relações de trabalho, importando em ausências e perda dos postos de trabalho pelas mulheres.

Nesse sentido, as mulheres negras são as principais vítimas de violência contra mulheres. Segundo o Atlas da Violência de 2020, elaborado por uma parceria entre IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2018, 68% das mulheres assassinadas naquele ano eram negras, em sua maioria vítimas de violência doméstica. O mesmo documento aponta que, entre 2008 e 2018, homicídios de mulheres negras aumentaram 12,4%, enquanto homicídios de mulheres não negras reduziram 11,7%<sup>78</sup>. Entendemos, assim, que proposições legislativas direcionadas à inclusão e permanência de mulheres negras vítimas de violência no trabalho são fundamentais para a redução das desigualdades raciais e de gênero no trabalho, devendo abranger também interseccionalidades de orientação e identidades de gêneros, tendo em vista

---

<sup>76</sup> Disponível em [https://www.geledes.org.br/pesquisa-mulheres-negras-e-violencia-domestica-decodificando-os-numeros-e-book/?noamp=available&qclid=CjwKCAjw-qeFBhAsEiwA2G7NI-VJ8ZOLdfFcWN8CMNMqt8RLJ0rbHfFKB-ORoe0KqisPCrTZTSs8-BoC73AQAvD\\_BwE](https://www.geledes.org.br/pesquisa-mulheres-negras-e-violencia-domestica-decodificando-os-numeros-e-book/?noamp=available&qclid=CjwKCAjw-qeFBhAsEiwA2G7NI-VJ8ZOLdfFcWN8CMNMqt8RLJ0rbHfFKB-ORoe0KqisPCrTZTSs8-BoC73AQAvD_BwE), acesso em 17/11/2021.

<sup>77</sup> Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9705-td2501.pdf>, acesso em 17/11/2021.

<sup>78</sup> Conforme disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/08/atlas-da-violencia-2020-infografico.pdf>, acesso em 17/11/2021.

elevado índice de violências praticadas contra a população LGBTQIA+ negra.

Além disso, a Convenção 190 da OIT sobre assédio e violência no trabalho é importante marco normativo internacional, com vistas à proteção das trabalhadoras e trabalhadores mais vulneráveis às violências e discriminação, incidindo, pois, seus efeitos em maior proteção à população negra. A Comissão, assim, aponta a necessidade de ratificação da referida Convenção pelo Estado brasileiro, sugerindo ao Congresso Nacional a iniciativa na aprovação do instrumento através de Decreto legislativo, fortalecendo inclusive campanha global pela ratificação da Convenção<sup>79</sup>.

**Diante das questões colocadas, recomendamos ao Congresso Nacional a adoção das seguintes estratégias legislativas:**

**- Apresentação de nova proposição prevendo cotas raciais nas vagas de aprendizagem e estágio profissional, para garantia do direito à profissionalização e inclusão no trabalho de forma protegida a adolescentes e jovens negros e negras (disponível ao final deste capítulo);**

**- Deliberação sobre o PL nº 4363/2020, de autoria do Deputado Zé Neto e outros, que trata da inclusão de mulheres vítimas de violência doméstica em vagas de emprego, incentivando a adoção de programas de enfrentamento a violência de gênero pelas empresas, assim como os PLs nºs 244/2017, de autoria da Senadora Rose de Freitas, e 3595/2019, de autoria do Senador Flávio Arns, em trâmite no Senado Federal, que abarcam também políticas para inclusão de mulheres vítimas de violência, pelas empresas terceirizadas que mantêm contratos com a Administração Pública;**

**- Deliberação sobre o PL nº 144/2021, do deputado Alexandre Padilha, que prevê cotas para pessoas transgêneros em estágios e empregos, sugerindo seja observada a interseccionalidade de gênero e raça, com priorização das vagas para pessoas transgêneros negras.**

**- Encaminhamento de INDICAÇÃO ao Ministério do Trabalho e**

---

<sup>79</sup> Conforme disponível em [https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS\\_807554/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasil/brasilia/noticias/WCMS_807554/lang-pt/index.htm), acesso em 17/11/2021.

Previdência, para previsão de aplicação de percentual de recursos do FAT para qualificação profissional de pessoas negras, além de vedação de financiamentos com recursos do BNDES para empresas que não desenvolvam programas de equidade racial (ver capítulo 6).

- Aprovação da Convenção 190 da OIT, através de Decreto Legislativo, articulada com ampla divulgação e campanhas de conscientização na sociedade, com criação de canal de denúncias específico para casos de assédio, violência e racismo no trabalho ou inserção da temática de forma específica no sistema do Disque 100.

#### 4.2.4 Combate ao racismo na educação

Além das discussões com representantes de movimentos, acadêmicos e servidores públicos, nossa reflexão sobre o combate ao racismo na educação se beneficiou imensamente dos memoriais encaminhados pela ABPN (Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as) e do Fórum das Cotas Étnico-Raciais (ABPN, CONNEABS, INCT de Inclusão/CNPq, MPF-Uberlândia, UFU, UFOP, UNIFESP, UnB, UFRB, UFV).

Ambos os documentos enviados, com um eixo em comum, o documento intitulado “Cotas para Negros e Indígenas como um valor Estruturante no Brasil”, traçaram um histórico da luta por ações afirmativas e suas conquistas até aqui. Ressaltaram também os limites das nossas experiências, como suas formulações estanques, desprovidas de um projeto integrado e articulado de país antirracista, como aquele que Abdias do Nascimento defendia desde a década de 80, no curso de sua atuação legislativa.

No coração dos memoriais recebidos, resta a ideia, e assumimos o desafio, nos limites temporais e operacionais dessa Comissão, de contribuir para sua concretização, da abertura e adequação das instituições brasileiras à realidade de uma “sociedade multirracial, multiétnica e diversa em

nações, povos, comunidades e segmentos”. Infelizmente, pelos limites já aludidos, não conseguimos encaminhar, como propostas, todos os pontos levantados pelos documentos aludidos. Deixaremos seus termos, no entanto, consignados no site da Comissão, para que aqueles que vierem depois de nós ou junto conosco, nos desdobramentos deste trabalho, possam contemplar aquilo que, porventura, não conseguimos fazer.

As propostas que apresentaremos, contudo, procuram refletir as discussões das quais participamos e as contribuições que recebemos, apontando para uma educação que não seja apenas “inclusiva”, mas também emancipadora, descolonizadora e aberta à pluralidade de saberes e epistemologias, hoje sufocados pelo racismo.

#### Reformas na “Lei de Cotas no ensino superior”

A Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, também conhecida como Lei de Cotas no ensino superior, foi concebida como ação afirmativa para que pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas tivessem maiores chances de ingresso nas universidades federais e instituições de ensino técnico de nível médio. Após longo processo legislativo, a legislação terminou aprovada com prevalência do critério socioeconômico para contemplar preponderantemente pessoas de baixa renda e oriundas de escola pública, com critério étnico-racial e de deficiência como critério adicional atrelado à renda e à origem escolar pública. Ainda que o Brasil seja composto, majoritariamente (55%), por pessoas negras (pretas e pardas), antes da Lei n. 12.711/2012, menos de 2% dos universitários consideravam-se negros, o que demonstrava a falta de acesso e de representatividade no meio acadêmico, já que era um espaço ocupado por pessoas brancas e que, em sua maioria, pertenciam a classe alta<sup>80</sup>.

Após a implementação da Lei de Cotas, foi possível constatar que o perfil dos estudantes universitários foi se modificando, experimentando maior diversidade étnico-racial. Embora diversas pesquisas indiquem esse

---

80 MELERO, Cássio; MARTINS, Cibele Barsalini; ROSSI, Elaine; e JUNKES, Danyella. A Lei nº 12.711, de 29 de agosto, como política pública que favorece a busca da igualdade material. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, V. 20, Edição Especial 2018, p. 138.

expressivo aumento, o que deve ser comemorado, sobretudo de uma perspectiva histórica, números mais precisos do incremento na educação superior de beneficiados pelo sistema de cotas ainda são passíveis de discussão e avaliação mais seguras, porquanto um dos problemas que se apresenta como déficit no cumprimento da legislação decorre da ausência de seu monitoramento, dada a carência de segurança quanto aos dados do censo da educação superior e de ferramentas específicas de acompanhamento da sua execução.

Diante disso, embora tenha ocorrido um crescimento no ingresso de estudantes negros (pretos ou pardos) e indígenas, ainda não é possível dizer que o objetivo da Lei de Cotas tenha sido atingido, pois há elementos que indicam que a porcentagem de estudantes cotistas ainda não se equipara com a dos estudantes que ingressam por ampla concorrência.<sup>81</sup> Além disso, necessário se conceber que a ação afirmativa se estrutura no tripé: ingresso, permanência e sucesso acadêmico. E, quanto aos dois últimos elementos, os dados levantados por diversas pesquisas acadêmicas e, preliminarmente, por pesquisa nacional em elaboração pela Defensoria Pública da União em parceria com a Associação Brasileira de Pesquisadores e Pesquisadoras Negros e Negras, dão conta de números bem mais acanhados nesse decênio que sucedeu a implementação da política de cotas.

As políticas de permanência, ainda que necessárias para a completude do ciclo de formação acadêmica, ao contrário, mostram-se quase ausentes, conforme informações do CNPQ e apresentadas pelo próprio MEC à Defensoria Pública da União, indiciando altas taxas de evasão de estudantes cotistas, em evidente ameaça à eficácia da Lei n. 12.711/2012 e em continuidade às visíveis “disparidades que marcam as dificuldades de acesso e permanência dos jovens brasileiros, particularmente dos negros e oriundos de famílias de baixa renda”<sup>82</sup>. E, novamente, a dificuldade no monitoramento da

---

81 HARTMANN, Marcel. Análise de dados mostra que presença de negros em universidades aumentou, mas desigualdade persiste. **Gaúcha ZH**, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2019/12/analise-de-dados-mostra-que-presenca-de-negros-em-universidades-aumentou-mas-desigualdade-persiste-ck448qkbi01k101qhwqjsw7k2.html>. Acesso em: 14 jun. 2021.

82 SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O Perfil discente das Universidades Federais mudou pós-Lei de Cotas? **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 49, n. 172, abr./jun. 2019, p. 187.



política precariza a análise em torno da sua efetividade.

**Em relação à permanência, recomendamos desde já ao Congresso Nacional que delibere sobre o PL n. 3474/2015, apensado ao PLS n. 1270/2015, que pretende a instituição por Lei da Política Nacional de Assistência Estudantil, cujo objetivo é viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas que buscam combater situações de repetência e evasão. O foco do projeto é o auxílio a estudantes do ensino superior, de baixa renda, colaborando desse modo para sua permanência, diante das evidentes dificuldades encontradas para conclusão dos cursos, oferecendo-lhes assistência com a finalidade de garantir moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.**

Este projeto propõe-se a converter em política institucional o que se trata hoje de política de governo, uma vez que prevista no Decreto Federal 7234/10. Além disso, aperfeiçoa a política vigente, na medida em que estabelece como público-alvo, além dos estudantes com baixa renda, os beneficiários de programas de acesso à educação superior através de cotas, especialmente negros e indígenas, assim como estudantes mulheres ou pertencentes à comunidade de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros, convertendo-se em prática que considera as vulnerabilidades de modo interseccional. Dessa maneira, ainda que pendente de melhorias, apontamos a deliberação deste projeto como caminho promissor a ser seguido.

**Assim, no sentido de aprimorar o projeto em tela, sugerimos uma mudança pontual em seu artigo 6º, inc. II, no sentido de explicitar o objetivo de contribuir para o enfrentamento da desigualdade racial e de gênero para que não remanesçam dúvidas quanto a esse aspecto e se harmonize com o que já consta entre seus eixos estruturantes (artigo 10, inc. IV).**

Em relação ao monitoramento, Nota Técnica elaborada pela

Defensoria Pública da União sobre o monitoramento das políticas afirmativas de cotas raciais, tomamos conhecimento sobre o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais – SIMOPE pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, como mecanismo de mapeamento. Não obstante, em consulta à Superintendência de Inclusão, Políticas Afirmativas e Diversidade da Universidade Federal do Paraná, ao Centro Politécnico da Universidade Federal do Paraná e à Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as), denota-se a insuficiência do SIMOPE, seja pela falta de precisão, pela carência e pela inconsistência dos dados nele reunidos, embora possa ser considerado em seus aspectos tecnológicos de informação uma ferramenta promissora.

Junto ao Ministério da Educação, identificamos, ainda, a criação do Comitê de Acompanhamento e Avaliação das reservas de vagas nas Instituições Federais de Educação Superior e de Ensino Técnico de Nível Médio, nos termos do Decreto nº 7.824/2012, que regulamenta a Lei de Cotas. Todavia, o referido Comitê realizou tão somente três reuniões, ainda em 2018, não prosperando no planejamento de ações efetivas de acompanhamento e monitoramento da Lei de Cotas. **Fato é que não existem atualmente meios suficientemente capazes de monitorar e avaliar efetivamente as políticas de reserva de vagas no ensino superior.**

**Nesses termos, é fundamental que qualquer revisão da Lei n. 12.711/2012 observe a dificuldade na composição de um retrato amplo do perfil racial de estudantes em nível superior, garantindo um robusto levantamento de dados que se comprometa com um efetivo monitoramento da referida Lei. Aponta-se também, com isso, o dever de priorização de ações de assistência e permanência direcionadas a estudantes cotistas, “na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida”<sup>83</sup>.**

A importância da Lei n. 12.711/12 segue válida enquanto não houver evidências de políticas efetivas de desenvolvimento na educação básica, que historicamente sofre com descaso por parte do Estado e reflete-se ainda

---

83 FONAPRACE/ANDIFES; PROEX/UFU. *Revista Comemorativa 25 Anos*: histórias, memórias e múltiplos olhares. Uberlândia: EDUFU, 2012.

na falta de estudantes negros e indígenas nas universidades públicas e instituições de ensino técnico de nível médio. Imprescindível também que melhorias sejam implementadas no ensino básico das escolas públicas para que se alcance, também por este meio, melhores resultados no acesso ao ensino superior.

No curso dos debates da comissão, sugeriu-se a ampliação do critério de escola pública para os anos finais do ensino fundamental, porque foi observada uma migração estratégica dos estudantes da rede privada para a rede pública a partir do primeiro ano do ensino médio, com o objetivo de verem-se beneficiados pela política prevista na Lei n. 12.711/12. Alternativamente sugeriu-se também a utilização de critério de renda mais focalizado para alcançar populações vulneráveis. Entretanto, nos parece sugestão que demanda exame mais aprofundado, com base em evidências sólidas a respeito de eventual impacto prejudicial substantivo dessa migração.

Também é inegável a existência de inúmeras demandas, tanto no campo administrativo como judicial, que centram sua inconformidade com relação a autodeclaração de candidatos. **Nesse sentido, faz-se necessária a regulamentação mais segura e uniforme das comissões de heteroidentificação nas universidades brasileiras, coibindo-se fraudes, com efetivo beneficiamento da população alvo do critério racial da política, pessoas negras (pretas e pardas).**

Por esta razão, outro ponto a ser considerado é a necessidade de definição na lei acerca do público destinatário da política, indicando que as vagas serão preenchidas por pessoas “negras (pretas e pardas)”, colocando fim a controvérsias quanto à amplitude da definição em torno da categoria “parda”, por vezes entendida como classificação intermediária entre pessoas negras e não negras.

A necessidade de regulamentar o processo de acesso, permanência e conclusão do ensino superior com atenção aos métodos de ingresso é reiterada mesmo pelo Governo Federal, conforme os produtos dos estudos produzidos a partir do Termo de Execução Descentralizada - TED nº 2/2019, firmado entre a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da

Igualdade Racial – SNPIR, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH, e a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. A Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012) – 2021 (RT 5)<sup>84</sup> demonstra que 70,6% das IES recorrem à autodeclaração, em alarmante abertura à incidência de fraudes.

**Porquanto, a SNPIR, em conjunto com o MMFDH e a ENAP, recomendam, quanto ao desenvolvimento das ações afirmativas voltadas ao acompanhamento e a avaliação da implementação da Lei Federal n. 12.711/12, a criação e a qualificação dos membros das comissões de heteroidentificação, o surgimento da comissão de acompanhamento e avaliação das ações afirmativas e da comissão de acompanhamento de estudantes ingressantes, a elaboração dos relatórios quanti-qualitativos das ações desenvolvidas, assim como a implementação de eventos e seminários com estudantes cotistas e a comunidade acadêmica em geral. Frisa-se, pois, a importância de se regulamentar tal processo para que se garanta futura e necessária avaliação da sua efetividade.**

Enfim, outra demanda relevantíssima, que converge com a necessidade de aperfeiçoamento da legislação a torná-la antirracista, permitindo o amplo acesso às universidades, é a **ampliação da reserva de vagas para todas as escolas, incluindo-se aquelas da rede federal vinculadas aos Ministérios da Defesa e Economia. Assim também à pós-graduação, docência e pesquisa, tendo sido igualmente recomendado pela SNPIR, em conjunto com o MMFDH e a ENAP, na perspectiva da democratização do acesso e da permanência no Ensino Superior e com base nos dados analisados nesta pesquisa, o aprimoramento da Lei n. 12.711/2012 por meio da ampliação das cotas universitárias para os cursos de pós-graduação, em continuidade aos estudos no âmbito lato sensu e stricto sensu. Afinal, o propósito da ampliação das ações afirmativas na educação é de continuação**

---

84 ENAP. Pesquisa de Levantamento de Informações Sobre a Adoção do Sistema de Cotas Sociais e Raciais nas Instituições de Ensino Superior no Brasil (Lei nº 12.711/2012) – 2021: Relatório 05 de 05. Coords. Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Escola Nacional de Administração Pública, Universidade de Brasília. Brasília: ENAP, 2021, p. 71.

do ensino, capacitando e especializando os e as profissionais para o mercado de trabalho.

Na linha da concepção de uma política afirmativa, essa Comissão, em relação a um debate também levantado durante sobre seus trabalhos, não entende que um programa de cotas deve ser permanente, o que acabaria por esvaziar sua necessidade de monitoramento contínuo e avaliação periódica de resultados. Porém, se o objetivo de toda e qualquer ação afirmativa é o êxito na promoção de igualdade de oportunidades, a vinculação de sua existência deve se dar às metas objetivadas e não ao tempo, de modo que este seja vinculante apenas da avaliação para verificação do atingimento ou não das metas. Nessa sistemática, o monitoramento e avaliação permitirão que no prazo assinalado se observe a necessidade de aprimoramentos e ajustes para que de fato as metas sejam alcançadas.

**Nestes termos, considerando-se os projetos de lei em andamento na Câmara dos Deputados e Senado Federal, esta Comissão por meio de seu grupo setorial constituído para avaliação das estratégias legislativas de enfrentamento ao racismo, sugere proposta de alteração da Lei n. 12.711/2012 no sentido de aprimorá-la e ajustá-la aos objetivos de assegurar maior incremento no ingresso de estudantes negros e exitosa permanência estudantil, conforme texto de anteprojeto contido ao final deste capítulo.**

**Em relação à ampliação da formação acadêmica por meio da promoção do acesso aos programas de pós-graduação, tendo a Dra. Rita Cristina de Oliveira, integrante desta Comissão, colaborado com a construção do texto do relatório substitutivo do PL 3.402/2020, da lavra da Deputada Natália Bonavides, entende-se que restaram contemplados dispositivos parametrizados com a proposta ora apresentada por esta Comissão em relação à lei 12.711/2012, concernente ao acesso à graduação no ensino superior. Desta sorte, a aprovação de ambas as proposições oferece coesão normativa ao sistema de políticas afirmativas que incide sobre o ensino superior em nível de graduação e pós-graduação.**

**É importante salientar, ainda, na esteira de muitos debates**

realizados sobre o assunto, a necessidade de se analisar, conforme já citado em outros pontos deste relatório, a conveniência e a oportunidade de se pautar legislativamente mudanças na lei n. 12.711/2012, uma vez que a revisão prevista em seu artigo 7º não guarda relação com a vigência da Lei. Nesse sentido, por tudo o que foi dito, consideramos muito importante que avanços sejam empreendidos. Por outro lado, não aceitaremos retrocessos.

Sobre este ponto, aliás, lembramos ao Congresso Nacional, destinatário imediato deste documento, que, além de reconhecido pela doutrina e jurisprudências brasileiras, o princípio da vedação do retrocesso encontra amparo, segundo a melhor doutrina, no Art.2º, I, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e no Art. 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, documentos estes dos quais o Brasil é signatário.

Nesse mesmo sentido, ainda que pendente o decreto de promulgação, lembramos que o Brasil ratificou recentemente a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que, dentre outros dispositivos, vincula o Estado brasileiro ao compromisso de “adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo...”, citando, na sequência “políticas de caráter educacional” como meio privilegiado de “proporcionar tratamento equitativo e gerar igualdade de oportunidades....em conformidade com o alcance desta Convenção”. A Convenção foi aprovada com quórum de Emenda Constitucional nas duas Casas do Congresso Nacional e, em breve, comporá o bloco de constitucionalidade do país.

Por fim, lembramos que segundo o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento da ADC 41, as ações afirmativas e, de modo específico, as ações afirmativas de cunho racial, estão em consonância com o princípio da isonomia e se fundam “na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos”.

**De um modo geral, tendo em vista o arcabouço jurídico aqui citado e devidamente consolidado, toda a tentativa de retroceder nos direitos**

conquistados por meio da Lei n. 12.711/2012, sobretudo no recorte racial das cotas, como preconizam representantes e parlamentares ligados ao Governo Federal, são ilegais, inconventionais e inconstitucionais, devendo ser rechaçada por esta Casa ou pela autoridade jurisdicional que venha a apreciar a matéria.

Nesse mesmo sentido, além de proposições claramente retrocessivas que retiram, por exemplo, o recorte racial da reserva de vagas, são, no mínimo, impertinentes projetos que por via direta ou indireta retiram densidade do atual sistema de ações afirmativas nas instituições federais de ensino superior. Nesse sentido, importa destacar a impertinência do PL n. 1255/2019, que tramita em ritmo acelerado e visa a alteração da Lei n. 12.711/2012 para assegurar a estudantes com a renda familiar igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita* a reserva de 50% das vagas que ficarem ociosas em universidades e institutos federais.

Entende-se que, ao contrário da proposta, a redistribuição das vagas ociosas deve ser feita preferencialmente dentro do próprio sistema específico de reserva de vagas (do restrito ao mais amplo), conforme proposição desta Comissão disponível ao final do capítulo. A referida alteração por meio do PL 1255/2019 retira parte da efetividade do instrumento escolhido pelo legislador a fim de democratizar o acesso ao ensino superior, refletindo diretamente no endereçamento dos mecanismos de correção aos destinatários iniciais, em especial pessoas negras, indígenas e com deficiência.

### [Sobre o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena](#)

A Lei n. 10.639, de 09 de janeiro de 2003, tornou obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira nas escolas de ensino fundamental, médio, públicas e privadas. Por meio da alteração do artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996) pretendeu-se a construção do conhecimento sobre aspectos da história e da cultura brasileira a partir dos povos negros e indígenas, tendo estes últimos sido incluídos por meio da Lei n.

11.645/2008.

Fruto da pressão e da luta do movimento negro brasileiro, a Lei n. 10.639/2003 surgiu para regulamentar o parágrafo 1º do artigo 242 da Constituição Federal:

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

**§ 1º O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.**

§ 2º O Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro, será mantido na órbita federal.

Por sua vez, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil explicitam em seu texto que: “O combate ao racismo e às discriminações de gênero, socioeconômicas, étnico-raciais e religiosas deve ser objeto de constante reflexão e intervenção no cotidiano da educação infantil”.<sup>85</sup>

**Trata-se de um verdadeiro avanço, diante da superficialidade com que as questões raciais costumam ser tratadas no ensino básico, em boa parte limitadas a datas simbólicas como 13 de maio, em referência à abolição da escravatura, e 20 de novembro, relativo ao dia da consciência negra. Em ambos os casos, a celebração se baseia na história da colonização, e não do protagonismo negro de luta e resistência aos processos violentos de apagamento de suas existências, notoriamente colaborativo para a construção da sociedade brasileira.**

Há, de todo modo, muito que se avançar para que os objetivos trazidos pela lei sejam alcançados. Completam-se 18 anos desde a sua

---

85 BRASIL. **Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/13684-resolucoes-ceb-2009>. Acesso em: 21 out. 2021.



promulgação, mas ainda pairam muitas dúvidas acerca de sua efetiva aplicabilidade, em boa parte pela contínua invisibilidade da participação da população negra na construção da sociedade brasileira, negando-se o fenômeno do racismo enquanto um problema institucionalizado e estruturalmente sustentado.

A legislação prevê que História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística, Literatura e História Brasileiras, não se impondo uma disciplina específica acerca do tema nas escolas justamente para permear toda a grade curricular.

O Ministério da Educação, na época, preparou professores e produziu material pedagógico que viriam a ser distribuídos às escolas, como o guia “História e cultura africana e afro-brasileira na educação infantil”<sup>86</sup>. Apesar disso, as escolas ainda não reconhecem a obrigatoriedade da lei, frequentemente resultando em represálias contra professores que se empenham em aplicá-la.<sup>87</sup> **Nesse sentido, a promulgação da Lei n. 10.639/2003, apesar de corresponder a um enorme avanço na construção de uma educação democrática e plural, até hoje não tem tido sua eficácia garantida, mesmo diante dos esforços de educadores e das reivindicações dos movimentos sociais negros.**

São dezoito anos da alteração da Lei de Diretrizes e Bases, enquanto as modificações curriculares são inexpressivas. Muitas são as justificativas para a inefetividade do referido dispositivo legal e dentre elas estão a ausência de cursos e de formação especializada dos professores, bem como a inexistência de sanção ao descumprimento da norma. Não foram outras, aliás, as conclusões colhidas nas sustentações orais apresentadas durante a reunião pública acerca dessa temática.

---

86 BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **História e cultura africana e afro-brasileira na educação infantil**. Brasília: MEC/SECADI, UFSCar, 2014. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227009/PDF/227009por.pdf.multi>. Acesso em: 21 out. 2021.

87 BASILIO, Ana Luiza. Quinze anos depois, Lei 10.639 ainda esbarra em desconhecimento e resistência. **Carta Capital**, 12 jul. 2018. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/quinze-anos-depois-lei-10-639-ainda-esbarra-em-desconhecimento-e-resistencia/>. Acesso em: 21 out. 2021.

Carina Santiago dos Santos, afirmou que em Florianópolis, desde 1994, há lei para a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afro-brasileira e que nos últimos 20 anos há grupos de militantes do movimento negro atuando na formação de professores da educação básica da rede municipal. Destacou que esses movimentos foram fundamentais para a criação da matriz curricular utilizada naquela cidade. Como sugestão, pontuou que há a necessidade de uma orientação normativa para os sistemas de ensino comporem comissões de monitoramento ao cumprimento da Lei nº 10.639, de 2003, e de facilitação de canais de denúncia de seu descumprimento.

Cléber Santos Vieira, por sua vez, ressaltou a importância da Lei nº 10.639/2003, da Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afrobrasileiros (CADARA) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), estas duas últimas extintas, recomendando ao legislativo promover a reativação. Ainda, salientou a necessidade de atualizar as metas norteadoras e o período de execução do Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, bem como dar força legal ao citado Plano.

Maria Bernadete Martins de Azevedo destacou que o Estatuto da Igualdade Racial dispõe sobre a formação dos professores e precisa ser cumprido. Ainda, aduziu que as universidades têm poucas disciplinas para discutir as relações étnico raciais, o que se pode considerar como pilar relevante aos entraves encontrados. Ou seja, o ensino foi tornado obrigatório nos ensinos fundamental e médio, mas não se previu a formação superior dos profissionais que seriam responsáveis por conduzir esses estudos.

Dyane Brito suscitou que as políticas afirmativas de um modo geral são marcos salutares para a comunidade negra, afirmando que houve uma tendência de investimento na formação inicial e continuada de professores para o cumprimento da Lei n. 10.639/2003, mas atualmente verifica-se a descontinuidade dessas ações.

Rita Gattiboni relatou que o Tribunal de Contas do Rio Grande

do Sul (TCE-RS) foi o primeiro a possuir um grupo de trabalho antirracista. Trabalhou na fiscalização *in loco* do cumprimento do art. 26-A da LDB. Indicou como estratégia para analisar o atendimento a esses preceitos a verificação se os dispositivos foram formalmente incorporados nos instrumentos legais do município, bem como analisando na prática se estão sendo cumpridos. Nesse sentido, ao analisar um município em especial, os preceitos do art. 26-A estavam formalmente inseridos, porém, os diários de classe não evidenciavam que essas questões eram tratadas e tampouco os professores tinham domínio do assunto. Recomendou que a legislação fosse aprimorada para exigir nos concursos públicos o conhecimento da história africana e indígena. Indicou que o TCE-RS tem recomendado aos municípios instalar os conselhos de igualdade racial.

Dalila Fernandes de Negreiro apontou como pontos problemáticos para o cumprimento da Lei nº 10.639, de 2003 a formação dos professores e a proporção que a educação africana e afro-brasileira ocupam no currículo escolar atual. Citou a Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 1, de 2004, a qual estabelece critérios para se abordarem as relações étnico raciais. Analisou o andamento dos programas federais Africanidades e Brasil e Uniafro. Sobre o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais, argumentou que suas determinações são válidas, mas que algumas competências e prazos não estavam bem definidos. Recomendou a consolidação dos núcleos de estudos afro-brasileiros nas universidades, um compromisso efetivo das IES para atendimento da Lei n. 10.639/2003.

Rodrigo Edenilson de Jesus relatou sua experiência na SECADI, do MEC. Disse que a entrada de estudantes nas universidades articulada com a formação de professores pode auxiliar no cumprimento da legislação. Sustentou que há ainda um silêncio institucional quanto ao racismo. Reforçou as conexões entre a Lei de Cotas, a formação de professores e a Lei n. 10.639/2003. Discorreu que a Resolução nº 2, de 2015, sobre a formação de professores na educação superior, embora aborde as relações étnico-raciais, ainda é tímida.

Diante das manifestações, faz-se imperiosa a necessidade de garantir o cumprimento da lei. Buscando contribuir para este debate, ainda que no âmbito dos limites temporais e operacionais desta Comissão, apresentamos também duas propostas, cujas tramitações devem ser conduzidas com amplo debate e escuta, ao final deste capítulo.

Ressaltamos como ponto angular nesse processo a necessidade de garantir a obrigatoriedade de ensino da história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros na formação dos educadores, principalmente nas áreas de educação artística, literatura e história brasileiras. É preciso garantir que os educadores, em nível superior, adquiram conhecimento suficiente e aprofundado da temática para reproduzi-lo no ensino básico. Fato é que somente promovendo a educação qualificada e adequada sobre estudos da história e da cultura afro-brasileira e indígena para futuros educadores é que se torna possível uma maior adesão ao tema nas escolas, sendo fundamental, em conjunto, a orientação pedagógica especializada, bem como investimentos na produção e distribuição de materiais didáticos adequados, pertinentes à área de estudo.

Ademais, reconhecendo as especificidades da experiência das populações negra e indígenas no Brasil, falar em educação básica para população rural exige especial atenção às comunidades quilombolas e indígenas, histórica e politicamente marginalizadas, de modo que o acesso à educação em um Estado Democrático de Direito seja efetivamente igualitário.

Nessa linha, aponta-se a necessidade de que a manifestação do órgão normativo para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas deva considerar não somente a justificativa da Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar, mas também a manifestação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, enquanto entidades voltadas à proteção de garantias fundamentais dos grupos em comento, coibindo, com isso, fechamentos infundados e desarrazoados, em desfavor do direito ao mínimo existencial correspondente à educação básica.

Sobre o tema, urge destacar os frequentes fechamentos de

escolas em espaços rurais, desestabilizando a realidade educacional do campo. Segundo levantamento de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) sobre o número de estabelecimentos de ensino na educação básica, foram fechadas quase 80 mil escolas no campo brasileiro entre 1997 e 2018, totalizando quase 4 mil escolas fechadas por ano. Tais números afetam drasticamente o acesso de crianças e jovens ao ensino básico. Conforme o Censo Escolar 2019, divulgado pelo Ministério da Educação, no referido ano houve um decréscimo de 145.233 matrículas no campo, na soma de todas as modalidades de ensino. Em suma, foram 5.195.387 registros em 2018, contra 5.050.154 em 2019.

**Tal problemática foi explorada pelo PL n. 2111/2015, que altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para fazer constar a exigência de manifestação do representante do Ministério Público local para o fechamento de escolas do campo, quando o fechamento for definitivo ou se der por prazo superior a um mês. Importa acrescer ao texto também a exigência de manifestação da Defensoria Pública da União, por ser a instituição capaz de equilibrar a balança em favor necessariamente dos interesses da comunidade atingida. O referido PL norteia a proposta de alteração do texto legislativo promovida por esta Comissão, com a inclusão de parágrafo único ao art. 28, conforme se verá também ao final deste capítulo.**

### **O combate ao racismo na Lei do Fundeb**

A Lei n. 14.133, de 25 de dezembro de 2020, também conhecida como Lei do Fundeb, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal, bem como revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

O Fundeb corresponde ao principal instrumento de financiamento da Educação Básica pública no país, responsável por,

aproximadamente, 60% das receitas vinculadas à educação no âmbito dos estados, do distrito federal e dos municípios. Seus aprimoramentos, portanto, estimulam uma melhoria efetiva da qualidade da educação básica no Brasil. Com texto bem construído, a Lei n. 14.133/2020 traz normativas bem positivas, com especial destaque às metas de inclusão na educação.

Ocorre que, reconhecendo que o enfrentamento à desigualdade no âmbito da educação perpassa pela completude do ciclo de afirmação da diversidade étnico-racial nos ambientes educacionais, embora tenha estipulado metas de inclusão na educação, a Lei n. 14.133/2020 não trouxe direcionamentos à questão racial, em desacordo com a pluralização e democratização da pauta.

Conforme esmiuçado na análise das Leis n. 12.711/2012 e 10.639/2003, são imprescindíveis melhorias no ensino básico das escolas públicas, a fim de garantir o alcance melhores resultados no acesso ao ensino superior. É necessário que se garanta um ciclo completo de combate ao racismo por meio da educação, desde o fomento da educação básica, passando pela inclusão de disciplinas voltadas aos estudos afro-brasileiros e indígenas, chegando ao acesso ao ensino superior, à permanência, à conclusão dos estudos e à possibilidade de participação profissional e cidadã no debate público, na promoção das políticas públicas e no mercado de trabalho.

Um alinhamento entre o Fundeb e o regramento disposto na Lei 10.639/2003 se faz fundamental, portanto. Garantindo-se a distribuição de recursos a partir da observância ao artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação não apenas assegura um controle sobre a implementação da referida lei, como também estimula seu cumprimento, já obrigatório, de efetiva inclusão do estudo da história e cultura afro-brasileira nas escolas de ensino fundamental, médio, públicas e privadas.

#### [O combate à evasão e ao abandono escolar](#)

De acordo com a justificativa do PL n. 54/2021, de autoria da Deputada Tábata Amaral, do Deputado Idilvan Alencar e outros, O Relatório do

3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação de 2020, elaborado pelo Instituto de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), “evidencia a exclusão de cerca de 680 mil jovens da escola e uma melhora lenta do indicador de cobertura dessa população nos últimos sete anos, sem redução expressiva das desigualdades regionais e sociais”. A justificativa da proposição levanta ainda que “De acordo com a pesquisa DataFolha realizada entre os dias 30 de novembro e 9 de dezembro de 2020, quatro milhões de alunos abandonaram os estudos durante a pandemia. Entre os que estavam matriculados no ensino médio, 11% haviam desistido dos estudos. Entre os principais motivos citados para o abandono, 24% alegaram questões financeiras”.

A situação, no entanto, pode ser ainda pior quando se considera não a cobertura da rede ou a taxa de matrículas, mas o efetivo acesso aos anos escolares da educação básica. Essa reflexão é proposta, por exemplo, pelo artigo **“Acesso à educação básica e sua universalização: missão ainda a ser cumprida”**, publicado em 2019 e de autoria do gestor e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) Armando Amorim Simões.

Utilizando dados da PNAD-C, Simões propõe o indicador das “curvas de acesso”, que permite apontar, por exemplo, o percentual de jovens de determinada faixa-etária, em determinado ano, que teve acesso aos anos escolares da educação básica até a data pesquisa. Nesse sentido, utilizando dados de 2017, Simões concluiu que 32,5% dos jovens de 19 anos no Brasil, até 2017, não lograram alcançar o final do ensino médio. Quando esses dados são desagregados por raça, temos que 24% dos jovens brancos não concluíram o ensino médio até aquele ano. No caso dos jovens negros, esse número chega a 38%. Entre jovens negros do sexo masculino, pertencentes ao quintil mais pobre da população, 60% deles não havia concluído o ensino médio até 2017<sup>88</sup>.

A evasão e o abandono escolar, portanto, têm raça e têm cor. Crianças e jovens negros evadem mais pela pobreza, pelo racismo e por um

---

<sup>88</sup> Cf. SIMÕES, Armando Amorim. Acesso à educação básica e sua universalização: missão ainda a ser cumprida. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**. Vol2, 2019.

conjunto complexo de fatores no bojo dos quais a raça não pode ser ignorada. Deve-se levar em conta, nesse sentido, além da já conhecida correlação entre melhores indicadores educacionais e menores chances de vitimização por crimes violentos<sup>89</sup>, apontada por Daniel Cerqueira e outros, o prejuízo da evasão para futuras oportunidades educacionais e laborais destes jovens e, portanto, das oportunidades de forjarem de maneira autônoma seus futuros.

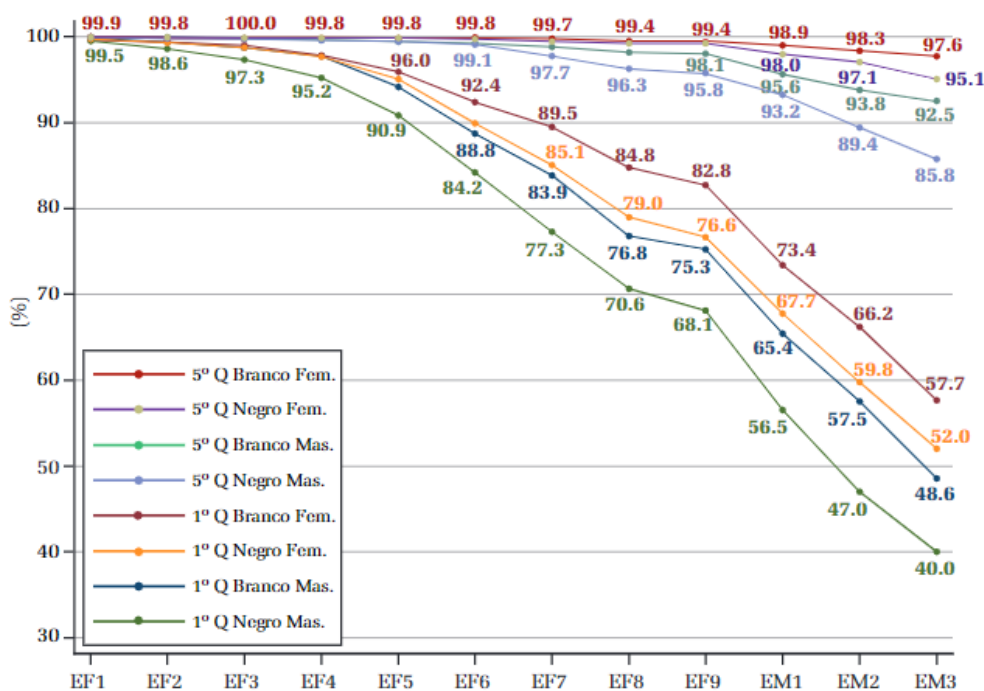


GRÁFICO 8

CURVAS DE ACESSO DOS JOVENS DE 19 A 24 ANOS, POR GRUPOS COM CARACTERÍSTICAS COMBINADAS DE RENDA, SEXO E COR/RAÇA - BRASIL - 2017

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Pnad Contínua / IBGE (2017).

<sup>89</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Nota Técnica: Indicadores Multidimensionais de Educação e Homicídios nos Territórios Focalizados pelo Pacto Nacional pela Redução de Homicídios.** Brasília: IPEA, 2016.



Ainda que o debate precise amadurecer e não tenhamos conseguido abordar a questão em toda a sua complexidade, a exemplo de certas questões de gênero, como a gravidez na adolescência, louvamos a aprovação da Lei Nº 14.214, de 06 de outubro de 2021, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual e recomendamos ao Congresso Nacional a derrubada dos vetos impostos pelo Presidente da República a dispositivos fulcrais desta legislação.

No mesmo sentido, recomendamos a deliberação, sem prejuízo de outros que aprofundem as questões colocadas, das seguintes proposições:

- PL n. 54/2021, de autoria dos Deputados Tábata Amaral, Idilvan Alencar e outros, que prevê o estabelecimento de auxílio financeiro a jovens em situação de pobreza e extrema pobreza para a conclusão do ensino médio, justificando-se sua necessidade diante de um quadro de evasão escolar.

- O PL 2297/2021, de autoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que visa, segundo sua ementa, instituir “a Política Nacional de Busca Ativa das crianças e jovens em idade própria para a educação básica obrigatória.

### 4.3 Anteprojetos da Comissão

#### 4.3.1 Valorização dos projetos culturais das comunidades negras

## (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para promover medidas de valorização dos projetos culturais das comunidades negras.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, passa a vigorar acrescida das seguintes alterações:

Art. 1º .....

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro com especial proteção e valorização do patrimônio afro-brasileiro e indígena;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor nacional, pluriétnico e universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

Art. 2º .....

§ 4º Os incentivos criados por esta Lei priorizarão obras, produtos, eventos ou outros decorrentes que valorizarem a história e cultura afro-brasileira e indígena, seus saberes tradicionais e orais.

Art. 4º .....

I - estimular a distribuição regional e local equitativas dos

recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II - favorecer a visão interestadual, pluricêntrica e pluricultural, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional e local;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade, a diversidade cultural e étnica brasileira;

.....

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais, a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento por meio de recursos próprios e que auxiliem no combate à desigualdade e discriminação racial;

.....

§ 9º Pelo menos 40% (quarenta por cento) dos recursos do Fundo Nacional de Cultura deverão ser empregados em projetos vinculados à cultura e à arte dos povos negros, com prioridade para propostas que beneficiem ou valorizem as Comunidades Remanescentes de Quilombos, e dos povos indígenas do Brasil.

.....

Art. 6º .....

.....

§ 3º Tratando-se de manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de populações tradicionais brasileiras ou, ainda, das manifestações inventariadas ou registradas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) como bens materiais e imateriais do patrimônio cultural brasileiro, o financiamento será integral.

.....  
 Art. 18.....

.....  
 i) manifestações das culturas populares, indígenas, afro-brasileiras e de populações tradicionais brasileiras que não se enquadrem no disposto da alínea “g” deste parágrafo;

j) artesanatos regionais e locais e suas feiras de exposição, sempre que não se enquadrem no disposto da alínea “g” deste parágrafo. (NR)”.  
 .....

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Esta Iniciativa Legislativa intenta promover alterações em alguns artigos da Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (Lei Rouanet), para promover medidas de valorização dos projetos culturais das comunidades negras. De modo geral, as propostas reunidas nesta proposição procuram valorizar as manifestações culturais afro-brasileiras.

Essas alterações foram debatidas durante as reuniões públicas realizadas no âmbito da Comissão de Juristas para o Combate ao Racismo

Institucional e Estrutural no País.

Em boa hora, importa mencionar que esta proposição se inspira no Projetos de Lei nº 5721, de 2016, de autoria do Dep Chico D'Angelo, e nº 2.559, de 2015, de autoria da Deputada Tia Eron.

Pelo exposto, contamos com o apoio dos ilustres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

#### 4.3.2 Adoção de políticas afirmativas na produção e a programação das emissoras de rádio e televisão

### PROJETO DE LEI Nº           , DE 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Dispõe sobre a adoção de políticas afirmativas na produção e a programação das emissoras de rádio e televisão, conforme incisos I e II do artigo 221 e parágrafo 3º do artigo 222, todos da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta

Art.1º As emissoras de rádio e televisão e as plataformas de *streaming* em produções desenvolvidas no Brasil, ficam obrigadas a espelhar em sua programação e produção nacional e regional a proporção da composição étnico-racial brasileira, conforme os percentuais apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para efeito de configurar suas finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, bem como de promoção da cultura nacional e regional nos termos dos incisos I e II do artigo 221 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O cumprimento deste percentual fica dispensado em caso de produção documental ou baseada em histórias reais que reproduzam trajetórias de grupos étnico-raciais determinados.

Art.2º As emissoras de rádio, televisão e plataformas de

*streaming* devem promover o combate à discriminação e à desigualdade racial em sua programação audiovisual artística e jornalística de caráter nacional e regional, bem como estimular a produção artística e documental que envolvam produtores, autores e atores negros.

Art. 3º O não cumprimento dos preceitos e percentuais fixados nesta Lei por parte das emissoras de rádio, televisão e plataformas de *streaming* implicará, sucessivamente, a aplicação das seguintes penalidades:

I – advertência;

II – multa;

III – suspensão da concessão por até vinte e quatro horas, no caso da primeira reincidência;

IV - suspensão da concessão por até trinta dias, a cada reincidência.

Art. 4º As emissoras de rádio e televisão terão um prazo de dois anos para adaptar suas programações aos percentuais definidos nesta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Sabe-se da longínqua discussão acerca de uma ampla proposta regulatória de mídia que venha a contemplar a regulamentação dos artigos 5, 21, 220, 221, 222 e 223 da Constituição Federal e que perpassariam várias questões que suscitam amplo debate público, tais como a criação do Conselho Nacional de Comunicação, de Fundo Nacional de Comunicação Pública, restrição à propriedade de emissoras de rádio e TV por políticos, proibição do aluguel de espaços da grade de programação e definição de regras para impedir a formação de monopólio e a propriedade cruzada dos meios de comunicação.

No que toca aos objetivos da Comissão de Juristas que visa ao aperfeiçoamento de estratégias normativas de enfrentamento ao racismo, toma-se como exemplo do PL 256 de 1991, de autoria da Deputada Jandira Feghali, que restou aprovado de forma conclusiva nas comissões da Câmara e aguarda deliberação do Senado Federal, para entender pela viabilidade, por ora, da presente proposta de lei que regulamenta os incisos I e II do artigo 221 da Constituição Federal, nos termos do parágrafo 3º do artigo 222 da mesma Carta, na linha de instituir ações afirmativas como forma de cumprimento das finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, bem como de promoção da cultura nacional e regional definidas para a regulação da programação e produção das emissoras de rádio e televisão.

A proposta vem ainda em reforço ao disposto nos artigos 44 a 46 do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288 de 2010, que a produção de filmes, programas e peças publicitárias destinados à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas, deverá adotar a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, sendo vedada toda e qualquer discriminação de natureza política, ideológica, étnica ou artística, ressalvadas as produções que abordem especificidades de grupos étnico-raciais determinados.

Avança-se então para a efetiva implementação de ações afirmativas em percentual equivalente à composição étnico-racial da população brasileira, apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, atrelando-se tal cumprimento ao cumprimento das finalidades que afetam o marco constitucional regulatório das concessões dos serviços de rádio e televisão.

Diante do exposto, solicita-se o apoio dos ilustres parlamentares para votação e aprovação da proposta.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO



2021-196

### 4.3.3 Instituição de datas comemorativas e reconhecimento de manifestações da cultura afro-brasileira

#### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Institui datas comemorativas para celebrar a cultura e religião afro-brasileiras, cria feriado nacional para celebrar o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, reconhece manifestações da cultura nacional a que menciona e altera a Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, que autoriza o Poder Executivo a constituir a Fundação Cultural Palmares - FCP e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver das culturas e religiões afro-brasileiras constituem manifestações da cultura nacional essenciais à formação da identidade brasileira, incluídos os saberes e fazeres ancestrais e tradicionais.

Art. 2º É instituído como feriado nacional o Dia Nacional de Zumbi e da Consciência Negra, a ser celebrado, anualmente, em 20 de novembro, data do falecimento do líder negro Zumbi dos Palmares.

Art. 3º Ficam instituídas as seguintes datas comemorativas, a

serem celebradas anualmente:

I - 30 de setembro, Dia Nacional das Tradições das Raízes de Matrizes Africanas e Nações do Candomblé, a ser comemorado anualmente no dia 30 de setembro;

II - 13 de outubro, Dia Nacional das Culturas Bantu no Brasil.

Art. 4º Ficam reconhecidas como manifestações da cultura nacional:

I - as escolas de samba, seus desfiles, sua música, suas práticas e suas tradições;

II - as expressões artísticas das periferias, compreendidas como aquelas tradicionalmente desenvolvidas em territórios periféricos urbanos, tais como:

- a) *hip-hop*;
- b) *rap*;
- c) *funk*;
- d) pagode;
- e) *samba-reggae*;
- f) arte urbana;
- g) grafite; e
- h) *slam*.

§1º O Poder Público, em todas as suas esferas, incentivará as expressões artísticas relacionadas no *caput*, garantindo-lhes, em condição de equidade com as demais manifestações da cultura nacional:

I - livre realização;

II - acesso às fontes de financiamento público;

III - apoio aos seus artistas, coletivos e movimentos, inclusive no que diz respeito aos seus reconhecimentos como agentes promotores de cultura; e

IV - políticas de fomento, valorização, difusão e salvaguarda.

§2º Os agentes públicos que, por ação ou omissão, pratiquem discriminação, preconceito ou desrespeito de natureza social, racial ou cultural contra as expressões artísticas dispostas no *caput*, incorrem em ato de improbidade administrativa, sendo-lhes cominadas, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, as dispostas no art.12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conforme o caso.

Art. 5º Os arts. 3º e 4º da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º A Fundação Cultural Palmares - FCP terá um conselho Curador, que valerá pela fundação, seu patrimônio e cumprimento dos seus objetivos compostos de 12 (doze) membros, com notória trajetória em defesa dos direitos e interesses históricos e culturais da população afrodescendente, sendo seus membros natos o Ministro de Estado da Cultura, que o presidirá, e o Presidente da Fundação.

.....  
Art. 4º A administração da Fundação Cultural Palmares - FCP será exercida por uma Diretoria, composta de 1 (um) Presidente e mais 2 (dois) Diretores, nomeados pelo Presidente da República dentre cidadãos com relevante histórico profissional em defesa dos direitos e interesses da população afrodescendente, por proposta do Ministro de Estado da Cultura. (NR)”.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O reconhecimento expresso das manifestações culturais afro-brasileiras se faz necessário por meio de proposição legislativa autônoma e específica como forma de compor um arcabouço normativo que vise assegurar seu incentivo, proteção contra toda forma de discriminação e ainda permitir o seu desenvolvimento como poderoso instrumento de combate à discriminação racial na esteira de seu histórico de resistência das memórias ancestrais.

As manifestações culturais negras periféricas ainda se colocam como fundamentais ao desenvolvimento de atividades comunitárias e de integração social, a exemplo do samba, do *hip hop* e do *rap*. Manifestações que se irradiam afetivamente na sociedade apesar de trajetórias discriminadas, marginalizadas e carentes de incentivos estatais.

Para além dessas manifestações artísticas em evidência no contexto nacional e mundial, outras ainda se reconfiguram, promovem a integração das vivências e colaboram com a recuperação de laços sociais comunitários como o *slam*, o grafite e outras formas de arte urbanas.

Dessa forma, a fim de que incentivos legais sejam expandidos para a devida proteção dessas manifestações culturais, o reconhecimento legal estabelece um marco normativo que impede escolhas aparentemente neutras que perpetuam resultados discriminatórios e que insistem não contemplar essas manifestações culturais apesar do arcabouço normativo constitucional que salvaguarda a cultura afro-brasileira, nos termos do §1º, de seu artigo 215.

Nesse escopo ainda necessário reconhecer como feriado nacional o dia da consciência negra já consolidado na agenda do país pelos movimentos sociais negros, em razão do que o Estado brasileiro tem sido devedor da valorização da data para que essas manifestações se realizem em sua plenitude.

A morte do cidadão João Alberto Freitas às vésperas do feriado

em 2020, de forma brutal e violenta no interior de grande supermercado varejista em dinâmica comum a diversos ambientes em que a vigilância patrimonial insiste em expressar o perfilamento racial dos sujeitos negros como suspeitos e dotados de subcidadania que lhes interdita um tratamento digno, reforça a necessidade de se dedicar uma data nacional para a reflexão das resistências e lutas negras em face do racismo persistente.

Além desse reconhecimento, desponta a importância de se melhor regular a composição da Fundação Cultural Palmares cuja legislação estabelece a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira.

Isso porque a composição de seu corpo diretor e nomeação de sua presidência, apesar de dotada de elevado grau de discricionariedade política, não pode estar desvinculado de controle finalístico que assegure que tal escolha não se sobreponha à defesa dos interesses fundacionais, como inafastável conquista popular do povo negro para defesa de seus valores socioculturais. Nesse sentir, o desenvolvimento do Processo n. AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 2650 - CE (2020/0007444-2), em que discutidos os atributos de determinado cidadão a ocupar a presidência da Fundação, mesmo diante de inegáveis declarações públicas contrárias aos seus interesses históricos e culturais é evidência concreta da necessidade de tal marco normativo.

Importa mencionar que esta Proposição se inspira nos PLs nº 296, de 2015, de autoria do Deputado Valmir Assunção; nº 256/2019, de autoria da Deputada Maria do Rosário; nº 3.551, de 2015, de autoria do Deputado Vicentinho; nº 4124/2008, de autoria do Deputado Chico Alencar e nº 10.634, de 2018, de autoria do Deputado Vicentinho.

Em razão de todo o exposto, conclamamos os ilustres parlamentares à votação e aprovação desta proposição.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

#### 4.3.4 Ações afirmativas para o setor audiovisual

### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Dispõe sobre políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual, determinando reserva de vagas para pessoas negras e indígenas em processos seletivos financiados com recursos públicos federais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual, determinando reserva de vagas para proponentes ou concorrentes negros e indígenas, com observância da equidade de gêneros, sempre que possível, em processos seletivos do setor financiados com recursos públicos federais.

§ 1º Os processos seletivos referidos no *caput* deste artigo referem-se àqueles do setor audiovisual, inclusive iniciativas multimídia, na televisão e na internet, seriadas ou não seriadas, que sejam destinados ao fomento e ao investimento em desenvolvimento de projetos, na produção, na finalização, na distribuição, na veiculação e no licenciamento, em estudos e pesquisas, bem como na formação, capacitação, treinamento, aperfeiçoamento técnico e profissional e no credenciamento de jurados de mostras, festivais ou congêneres e de pareceristas para avaliação de propostas de audiovisual.

§ 2º A reserva de vagas do *caput* deste artigo aplica-se unicamente ao total de propostas audiovisuais oferecidas em processos seletivos financiados com recursos públicos federais que sejam destinadas a pessoas físicas e pessoa jurídica, devendo 50% (cinquenta por cento) desse



total ser preenchido por proponentes ou concorrentes negros e indígenas, na seguinte proporção:

I - 40% (trinta e cinco por cento) do total geral a pessoas negras, dividindo-se equitativamente, sempre que o número permitir, esse percentual entre os gêneros, ou em proporção a mais próxima possível de divisão equitativa por gênero;

II - 10% (dez por cento) do total geral a indígenas, dividindo-se equitativamente, sempre que o número permitir, esse percentual entre os gêneros, ou em proporção a mais próxima possível de divisão equitativa por gênero.

§ 3º A reserva de vagas prevista neste artigo será aplicada sobre o total de propostas audiovisuais oferecidas para pessoas físicas.

§4º Na hipótese de quantitativo fracionado para as propostas audiovisuais a serem contempladas pela reserva de vagas desta Lei, seu número será aumentado para o primeiro inteiro subsequente, se a fração for maior que 0,5 (cinco décimos), ou diminuído para número inteiro imediatamente inferior, se a fração for igual ou menor que 0,5 (cinco décimos).

Art. 2º Para se candidatar à reserva de vagas prevista nesta Lei, os proponentes ou concorrentes deverão, no ato da inscrição da proposta audiovisual, declarar-se em conformidade com as categorias que pretendem pleitear, quais sejam, pessoas que preencham os quesitos raça/cor e gênero utilizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

§ 1º O candidato à reserva de vagas prevista nesta Lei deve:

I - no caso de proposta audiovisual para projetos, produção, finalização, distribuição, veiculação ou licenciamento, bem como para estudos e pesquisas, assumir a função de direção, de produção executiva ou de responsável:

a) individualmente; ou

b) em coautoria, devendo o principal proponente ou concorrente enquadrar-se nos critérios estabelecidos no § 2º do art. 1º desta

Lei.

II - no caso de processos seletivos destinados à formação, capacitação, treinamento, aperfeiçoamento técnico e profissional e ao credenciamento de jurados de mostras, festivais ou congêneres e de pareceristas para avaliação de propostas de audiovisual, comprovar atuação técnica ou profissional no setor audiovisual e pleitear a reserva de vagas em caráter individual e intransferível, não cabendo coautoria;

III - no caso de processos seletivos destinados, única e exclusivamente à pessoa jurídica como proponente, dever-se-á observar o disposto no § 1º, inciso I, na ficha técnica das propostas selecionadas, com o fim de assegurar o previsto no art. 1º desta Lei.

§ 2º Na hipótese de constatação de declaração falsa por parte de candidatos à reserva de vagas prevista nesta Lei, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, a proposta respectiva será sumariamente eliminada do processo seletivo, ficando sujeita, se já houver sido contemplada, à anulação após procedimento administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa, ficando o proponente ou concorrente obrigado à devolução em dobro ao erário dos valores eventualmente obtidos de maneira indevida.

Art. 3º As propostas que fizerem uso da opção pela reserva de vagas estabelecida nesta Lei concorrerão concomitantemente às vagas reservadas e às vagas da ampla concorrência, de acordo com a sua ordem de classificação no processo seletivo.

Parágrafo único. Em caso de número insuficiente ou de desistência de propostas de proponentes ou de concorrentes aprovados para as vagas reservadas nos termos desta Lei, haverá reversão das remanescentes por gênero para a categoria imediatamente superior, e destas para a ampla concorrência, observada rigorosamente a ordem de classificação das propostas.

Art. 4º Em processos seletivos financiados com recursos públicos federais destinados à estruturação de espaços físicos e virtuais de

exibição, a mostras e festivais audiovisuais ou congêneres, ao menos 50% (cinquenta por cento) das propostas contempladas, sejam os proponentes ou concorrentes pessoas físicas ou jurídicas, deverão reservar homenagens ou prêmios específicos para pessoas negras, indígenas que atuem no setor audiovisual, observada tanto quanto possível a paridade de gênero.

Parágrafo único. A reserva de vagas prevista no caput deste artigo somente será aplicada se o número total de propostas audiovisuais de cada processo seletivo for igual ou superior a 2 (duas).

Art. 6º Todo processo seletivo financiado com recursos públicos federais que se enquadre no disposto nesta Lei deverá especificar expressamente a oferta total de propostas audiovisuais destinadas à reserva de vagas para pessoas negras e indígenas, nos termos do § 2º do art. 1º desta Lei.

Art. 7º Todo sistema público de informações do setor audiovisual deve fazer uso dos quesitos de cor ou raça e de gênero, de acordo com os parâmetros da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como critério obrigatório de publicidade de dados, sem prejuízo da adoção de outros critérios oportunos e convenientes para o fomento e o desenvolvimento do setor.

Art. 8º O art. 34 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 34 .....

.....

Parágrafo único. Os órgãos administrativos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) devem garantir diversidade etnoracial e de gênero, respeitando os percentuais das políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual estabelecidos em Lei. (NR)”.  
.....

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Esta Iniciativa Legislativa se destina a propor políticas de ação afirmativa para o setor audiovisual, determinando reserva de vagas para pessoas negras e indígenas em processos seletivos financiados com recursos públicos federais. Trata-se de proposição inspirada no Projeto de Lei nº 10.526, de 2018, de autoria da Deputada Jandira Feghali e do Deputado Paulo Teixeira.

Incluiu-se na proposta uma alteração dos percentuais de reserva de vagas para 40% (quarenta por cento) para pessoas negras em consonância com o patamar proposto para ações afirmativas sobre a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Cultura e por se tratar de número menos sujeito a fracionamentos e mais aproximado da composição populacional por pretos e pardos. Para os indígenas sugeriu-se o percentual de 10% (dez por cento) embora supere em muito o percentual de população indígena sobre o total populacional (que segundo IBGE não chega a 1%), mas cuida-se de parâmetro mínimo suficiente para assegurar ao menos uma vaga em universo a partir de 10 (dez) propostas.

A respeito da louvável previsão de distribuição equitativa de cotas entre os gêneros contida no PL nº 10.526, de 2018, entende-se desejável sua observância em toda a distribuição de recursos e não apenas entre os percentuais reservados para as cotas raciais. Entretanto, a previsão deve permitir interpretação para além da distribuição paritária de acordo com lógica binária de gênero, sob pena de distanciar-se do objetivo de promoção da diversidade. Propõe-se também suprimir o limite mínimo de vagas para aplicação do percentual visando a evitar o fracionamento de processos seletivos que mais das vezes impedem a aplicação das políticas de cotas.

Adicionalmente, propõe-se retirar o limite temporal de vigência

em razão da compreensão de que a equidade racial e de gênero, bem como a diversidade étnica, na distribuição de recursos culturais devem ser preconizadas por meio de políticas de natureza permanente.

Essas alterações foram debatidas durante as reuniões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho (GT) de Direito Social da Comissão de Juristas para o Combate ao Racismo Institucional e Estrutural no País.

Pelo exposto, contamos com o apoio dos ilustres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Comissão de Juristas de Combate ao Racismo

#### 4.3.5 Aprofundar a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, com o foco na saúde da mulher negra

### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica a Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010, para aprimorar a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e promover o combate ao racismo institucional nos serviços de saúde.

O Congresso Nacional decreta

Art.1º Esta Lei modifica as Leis Nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para aprimorar a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra e promover o combate ao racismo institucional nos serviços de saúde.

Art. 2º A Lei Nº 12.288, de 20 de julho de 2010, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.7º (...)

.....

IV – Reconhecimento do racismo como determinante social da saúde;

V – Estabelecimento de políticas com foco em promoção de territórios saudáveis, com linhas de cuidado presentes e adequadas às necessidades locais;

VI – O combate ao racismo institucional nos serviços de saúde.

(NR)

Art.8º (...)

.....

VI – Publicação de boletins epidemiológicos, com periodicidade ao menos anual, acerca da situação da saúde das populações negras urbanas e rurais, inclusive comunidades tradicionais, e suas utilizações como critério de planejamento e definição de prioridades e políticas em saúde, em todos os seus âmbitos e níveis de complexidade;

VII - Inclusão das necessidades específicas da população negra, urbana e rural, incluindo suas comunidades tradicionais, em todas as políticas de saúde, especialmente nas Redes de Atenção à Saúde e nas políticas de Promoção em Vigilância em saúde;

VIII - O desenvolvimento de ações específicas para o combate à morbimortalidade provocada por causas violentas, desde o aprimoramento da vigilância de violências, principalmente no que diz respeito ao perfil das vítimas e motivação presumida, até a promoção de ações setoriais e transversais de promoção da saúde e prevenção da violência;

IX – A promoção da saúde integral das mulheres negras, com atenção às suas situações e necessidades específicas;

X – O fortalecimento da atenção à saúde mental da população negra, com estratégias específicas para diferentes faixas etárias, gêneros e necessidades dessa população, com atenção especial para pessoas com transtornos mentais, usuários problemáticos de álcool e outras drogas e prevenção e tratamento de agravos decorrentes dos efeitos da discriminação racial e exclusão social;

XI - A articulação e fortalecimento das ações de diagnóstico precoce e atenção às pessoas com doença falciforme e outras hemoglobinopatias, incluindo a reorganização, a qualificação e a humanização do processo de acolhimento, do serviço de dispensação na assistência farmacêutica, contemplando a atenção diferenciada na internação.

XII - Articulação com outras políticas nacionais, tais como a política de saúde da mulher, as estratégias voltadas para atenção à saúde da população em situação de rua, as políticas de atenção à saúde das pessoas privadas de liberdade nos sistemas prisional e socioeducativo e a rede socioassistencial;

XIII- Instituição de Comitês Técnicos de Saúde da População Negra ou instâncias de deliberação colegiadas e participativas análogas em todos os níveis da Federação;

XIV- Inclusão das discussões acerca do combate às discriminações contra as mulheres e pessoas LGBTI em intersecção com a questão racial nos serviços de saúde, processos de formação e educação permanente dos trabalhadores da saúde e no exercício do controle social;

XV - Promoção do reconhecimento dos saberes e práticas tradicionais da população negra, sobretudo dos povos tradicionais de matriz africana, na Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares do SUS.

XVI – Promoção dos direitos e condições de trabalho de profissionais de saúde, com atenção específica para mulheres negras.

.....

§2º A melhoria da qualidade dos sistemas de informação do SUS no que tange à coleta, ao processamento e à análise dos



dados desagregados por cor, etnia e gênero disposta no inciso II do caput, deverá ser estendida a todos os níveis de gestão do SUS e incluir a produção e a divulgação de dados desagregados em todas as estatísticas oficiais de saúde e nos boletins epidemiológicos produzidos no âmbito do SUS.

§ 3º A melhoria da qualidade dos sistemas de informação do SUS deverá qualificar ainda a informação sobre a saúde da população LGBTI negra.

§ 4º A promoção da saúde integral das mulheres negras, disposta no inciso IX do caput priorizará o incentivo técnico e financeiro à organização de redes integradas de atenção às mulheres negras em situação de violência sexual, doméstica e intrafamiliar e o estabelecimento de estratégias focalizadas para mulheres negras nas redes de cuidados relacionadas à gravidez, ao parto e ao puerpério, de acordo com as seguintes diretrizes:

I – Direito ao planejamento reprodutivo autônomo e à atenção digna e respeitosa à mulher, bem como à criança o direito ao nascimento seguro e ao crescimento e ao desenvolvimento saudáveis;

II - Garantia do acolhimento com avaliação e classificação de risco e vulnerabilidade, ampliação do acesso e melhoria da qualidade do pré-natal;

III - Direito de vinculação da gestante à unidade de referência e ao transporte seguro desde o pré-natal;

IV - Garantia das boas práticas e segurança na atenção ao parto e nascimento;

V - Garantia da atenção à saúde das crianças de zero a vinte e quatro meses com qualidade e resolutividade;

VI -Garantia de acesso às ações do planejamento reprodutivo.

VII – Prevenção e punição de quaisquer tipos de violência obstétrica.

VIII – Garantia de acesso ao aborto legal e seguro nos casos definidos por lei.

§ 5º Para efeitos do disposto no parágrafo anterior, considera-se violência obstétrica toda ação ou omissão durante o pré-natal, parto ou puerpério, que cause dor, dano ou sofrimento desnecessário à mulher, incluídas a medicalização abusiva, a patologização de processos naturais ou atos e/ou procedimentos abusivos ou que reduzam de forma indevida a autonomia e a capacidade da mulher de tomar suas próprias decisões acerca de seu corpo e sexualidade.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos ou privados de saúde responderão objetivamente pelos danos decorrentes de violência obstétrica ocorridos sob seus cuidados, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra incentivará a qualificação das ouvidorias dos sistemas de saúde para recepção e tratamento de denúncias de violência obstétrica e a criação de Comissões de Monitoramento dos Índices de Cesarianas e de Boas práticas Obstétricas.

§ 8º As estratégias focalizadas para mulheres e crianças negras nas redes de cuidados a que se referem os parágrafos anteriores incluirão:

I – A produção e análise de dados desagregados por cor/raça na elaboração da matriz diagnóstica e outros instrumentos e

processos de análise da situação de saúde da mulher e da criança que informarão a implementação da rede;

II – Participação de pessoal especializado em saúde da população negra e movimentos sociais negros na pactuação do desenho da rede em nível regional;

III – Previsão de medidas específicas voltadas para mulheres e crianças negras nos planos de ação regionais, de acordo com as necessidades desses segmentos;

IV – Utilização dos incisos anteriores como parâmetros para a certificação da rede. (NR)

Art. 8º-A Para assegurar a consecução dos objetivos relacionados no artigo anterior, a União deverá:

I – Definir, com revisão periódica de no mínimo 4 anos, metas, indicadores e outros instrumentos básicos de governança para a implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, bem como divulgá-los por meio de seu sítio eletrônico, tanto no que diz respeito às políticas de sua competência quanto às políticas pactuadas na Comissão Intergestores Tripartite;

II – Publicar, inclusive disponibilizando em sítio eletrônico, relatório sistematizado, no mínimo a cada dois anos, sobre a avaliação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra

Artigo 8º-B Para assegurar a consecução dos objetivos relacionados no artigo 8º, a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem voluntariamente à política deverão:

I – Designar, de maneira inequívoca, instância específica para conduzir, coordenar e monitorar as ações de saúde para a população negra;

II – Garantir dotação específica na Lei Orçamentária Anual destinada ao custeio da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, sem prejuízo das ações transversais e interseccionais;

III – Incluir a avaliação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra nos relatórios de gestão do SUS.

IV – Estabelecer metas para a melhoria dos indicadores de saúde da população negra, incluindo suas populações tradicionais, nos Planos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde; nos Termos de Compromisso de Gestão e instrumentos análogos no âmbito do SUS”.

Art.3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão 180 dias para adequar os planos de saúde e os planos de ação aos quais se referem o artigo 2º ao disposto nesta lei.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

A Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN) foi aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 10 de novembro de 2006, como ponto culminante de décadas de lutas dos movimentos negros e a entrada de alguns de seus representantes, no mesmo

ano, no CNS. Ciclos de luta posteriores fizeram com que a política fosse institucionalizada, anos mais tarde, no âmbito da Portaria Nº 992, de 13 de maio de 2009<sup>90</sup> e nos instrumentos contidos na Lei 12.288, de 20 de julho de 2010, o Estatuto da Igualdade Racial<sup>91</sup>.

Isso faz com que a saúde seja uma das áreas em que a população negra mais logrou acúmulo normativo, tendo sido um consenso, durante as reuniões da Comissão de Juristas contra o Racismo com movimentos e entidades dos movimentos negros, a necessidade e a missão de defender a continuidade da PNSIPN e lutar contra todo e qualquer retrocesso em seu âmbito.

Justamente por isso, é preciso afirmar que a política se encontra ameaçada no contexto de políticas de austeridade e desestatização da saúde pública que vêm se realizando de forma mais agressiva desde 2016, consubstanciadas sobretudo na Emenda 96/2016, do teto de gastos. Além disso, as respostas do próprio Ministério da Saúde ao Requerimento de Informação No. 1099/2020, formulado pelo Deputado Helder Salomão, mostraram que o Ministério da Saúde não conseguiu apontar nenhuma ação realizada no âmbito da política entre os anos de 2019 e 2020 e que não há clareza, por parte do Ministério, sobre quem deve monitorar a política<sup>92</sup>. Isso tudo leva a concluir que, na prática, a política encontra-se abandonada.

Os problemas de implementação da PNSIPN, no entanto, que se agravaram em 2016 e, sobretudo, em 2019, ano que marca seu abandono na prática, não tiveram início nestes anos. Um exemplo disso foi um levantamento recente realizado pelo site de jornalismo de dados “Gênero e Número”, com base em informações do Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), do IBGE, de 2018, que apontou que apenas 3% das cidades brasileiras teriam instituído

---

90 Disponível em [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992\\_13\\_05\\_2009.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt0992_13_05_2009.html), acesso em 19/08/2020.

91 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm), acesso em 19/08/2020.

92 Resposta ao RIC nº 1099/2020, disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1940202&filename=Tramitacao-RIC+1099/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1940202&filename=Tramitacao-RIC+1099/2020), acesso em 08/11/2020.

instâncias para conduzir, coordenar e monitorar ações de saúde dirigidas à população negra<sup>93</sup>.

Além disso, pesquisas empíricas sobre o funcionamento dos sistemas de saúde na ponta constataram a presença, entre muitos profissionais de saúde, de ideologias e dinâmicas sociais nas quais “falar de raça” ou conferir “atenção especial” à população negra seria o equivalente a praticar “racismo”<sup>94</sup>, o que ignora tanto a existência de mecanismos institucionais de reprodução do racismo na saúde quanto a necessidade de conhecer e atender a necessidades específicas como condição para o oferecimento de um serviço de fato universal.

Por fim, há que se considerar que os logros da PNSIPN, a despeito de suas relevâncias para a saúde da população negra e da dimensão histórica que possuem como desdobramento das lutas do movimento negro, não decorreram de uma política com financiamento adequado, estrutura sólida de governança, indicadores públicos, etc., que nunca existiram até agora, mas de esforços hercúleos de grupos que, furando as barreiras racistas do sistema, conseguiram, contando com mais ou menos abertura dos gestores centrais, arrancar conquistas para a população negra.

Esses fatores demonstram que se temos experiências exitosas em produção normativa antirracista, elas ainda são sumamente insuficientes para enfrentar o racismo como fenômeno que organiza relações sociais institucionais e intersubjetivas, o que faz com que o campo da saúde ainda seja um dos mais expressivos da inviabilidade da vida negra em nosso país.

Nesse sentido, uma primeira tarefa que ficou clara para a Comissão de Juristas contra o Racismo, sobretudo a partir das intervenções da senhora Jurema Werneck (diretora executiva da Anistia Internacional), do

---

93 Levantamento e dados disponíveis em <http://www.generonumero.media/10-anos-politica-saude-populacao-negra/>, acesso em 20/08/2020.

94 Cf. MILANEZI, Jaciane; SILVA, Graziella. Silêncio – reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In:PIRES, Roberto (org.). **Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Assim como TRAD, Leny et al. Percepção sobre a política de saúde da população negra: perspectivas polifônicas. In: BATISTA, Luís Eduardo; WERNECK, Jurema; LOPES, Fernanda (orgs.). **Saúde da população negra**. Brasília: Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, 2012.

senhor Alexandre Silva, (representante do GT Racismo e Saúde da Abrasco) e da senhora Roberta Gondim (Pesquisadora da Fiocruz) nas reuniões da Comissão foi a necessidade do **1) estabelecimento de parâmetros mínimos de governança da PNSIPN**. Isso significa, dentre outras coisas, o apontamento de instância inequívoca responsável pela implementação, monitoramento e avaliação da política, bem como a existência de metas, indicadores claros e instrumentos para seus alcances. Além disso, significa também a necessidade de obrigar o Estado prestar contas periodicamente acerca do andamento da política.

Note-se que, do ponto de vista jurídico, a legislação acerca destes pontos em nada interfere no disposto no Art.61, §1º, II, da Constituição Federal no que diz respeito à competência privativa do Presidente da República, uma vez que, apesar de versar acerca de instrumentos a serem implementados pelo Poder Executivo, não se está propondo uma alteração na organização administrativa e nem mudanças na estrutura de órgãos públicos. Cuida-se tão somente de precisar deveres concernentes a toda a administração pública democrática, ciosa de seus deveres constitucionais inscritos no Art.37, caput, da Constituição Federal e no dever constitucional de prestar contas, de onde emanam todos os pontos aqui propostos. De certo, tais medidas seriam inclusive desnecessárias no bojo de uma administração pública eficiente, sobretudo na perspectiva de concretização dos direitos fundamentais, e consciente de seu próprio racismo, o que, infelizmente, ainda não é o caso.

No desdobramento dos mecanismos básicos de governança da PNSIPN recuperarmos o esforço de profissionais de saúde coordenados pelo médico e pesquisador Luís Batista, que promoveram um amplo diálogo entre pesquisadores, profissionais de saúde, representantes do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS (Demas) e Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo para a construção de indicadores de monitoramento e avaliação da implementação da PNSIPN95, infelizmente não levada adiante pelo Governo Federal.

Um segundo conjunto de propostas, subsidiadas sobretudo pelas participações da senhora Lúcia Xavier (coordenadora da ong Criola), senhora Clátia Vieira (representante do Fórum de Mulheres Negras do Estado do Rio de Janeiro) e do senhor Cláudio Nascimento (representante do Grupo Arco-íris) foi a necessidade de **2) desinsular a PNSIPN, promovendo a concretização de seus objetivos em todos os âmbitos da saúde, estabelecendo a necessidade de sua interface com outras política, sobretudo socioassistenciais e a necessidade de se pensar a política de maneira interseccional.**

Tratam-se de passos importantes na medida em que PNSIPN reflete, a despeito de suas particularidades, as mesmas dificuldades encontradas por outras políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial, tratadas como tema residual pelos mais diversos governos, sem orçamento adequado e com dificuldades de implementação<sup>96</sup>. Isso, ao mesmo tempo, em que a maioria dos usuários do SUS é composto por pessoas negras<sup>97</sup>.

Apesar de não termos ilusão de que este problema será resolvido por simples previsões legais em abstrato, consideramos que estas podem ser mais um instrumento de cobrança para melhorias na saúde da população negra. Dessa maneira, estabelecemos aqui, por exemplo, a previsão da presença da PNSIPN nos planos de saúde e a adoção de estratégias focalizadas de atenção à saúde da população negra em todas as políticas de saúde.

Essa perspectiva, nos leva também a estabelecer a previsão de articulações da PNSIPN com outras políticas, sobretudo com a rede socioassistencial, e chamar atenção para a necessidade de pensar a saúde da

---

Nacional de Saúde Integral da População Negra. **Saúde e Sociedade**, Vol.29, no.3, 2020.

96 THEODORO, Mário. À Guia de conclusão: o difícil debate da questão racial e das políticas públicas de combate à desigualdade e à discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, Mário. **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

97 BRASIL. IBGE. **Pesquisa nacional de saúde 2019: atenção primária à saúde e informações antropométricas**. Rio de Janeiro : IBGE, 2020.



população negra de maneira interseccional, com destaque para as situações das mulheres e LGBTQIA+ negros.

Nesse sentido, consideramos imprescindível avançar ainda mais no campo da produção de dados com corte raça/cor. É preciso os dados desagregados por raça/cor sejam apresentados em todas as estatísticas oficiais de saúde e todos os boletins epidemiológicos, proposta que aqui apresentamos na linha dos subsídios recebidos da senhora Fernanda Lopes (representante do GT de racismo e saúde da Abrasco e Fundo Baobá). Além disso, propomos aqui também, na linha do sugerido à Comissão pelo senhor Cláudio Nascimento (representante do Grupo Arco Íris), a articulação do quesito raça/cor com a produção de dados por territórios e por orientação sexual e identidade de gênero.

Ainda sobre a Interseccionalidade, é válido ressaltar que, ainda em 2011, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres, na Comunicação expedida em relação ao “Caso Alyne Teixeira”, mulher negra que faleceu em decorrência do mau atendimento na rede de saúde desde o pré-natal até complicações decorrentes de um aborto, concluiu serem recorrentes na situação brasileira discriminações múltiplas e agravadas, que envolvem questões de gênero, raça e origem socioeconômica<sup>98</sup>, sendo imprescindível que a PNSIPN incorpore essa perspectiva.

Um terceiro conjunto de propostas refere-se de maneira particular à **3) promoção da saúde integral da mulher negra**. Nesse sentido, as discussões sobre justiça reprodutiva ganharam destaque nos debates promovidos pela Comissão, sobretudo no âmbito das intervenções das senhoras Emanuelle Góes (pesquisadora da Fiocruz e membro do GT de racismo e saúde da Abrasco) e Rita Helena Borret (Médica de Família e Comunidade e coordenadora do grupo de trabalho de Saúde da População Negra da Sociedade Brasileira de Medicina da Família e Comunidade) e nas contribuições da senhora Fernanda Lopes (membro do GT de racismo e saúde

---

98 Tradução livre. CEDAW. **Views – Communication nº 17/2008**, 2011. Disponível em <https://www2.ohchr.org/english/law/docs/CEDAW-C-49-D-17-2008.pdf>, acesso em 03/11/2020.

da Abrasco e do Fundo Baobá) através de memoriais.

As intervenções convergiram para um sentido de que os direitos reprodutivos precisam ser pensados em todas as suas dimensões e da perspectiva da mulher negra, que são as que mais morrem, inclusive dentro dos hospitais. Nesse sentido, a falta de acesso a serviços de média e alta complexidade, além do tratamento recebido através do racismo institucional, colocam a população negra, sobretudo as mulheres negras, de forma desproporcional e injustificável, na lista dos que mais morrem por causas evitáveis, sendo os índices de mortalidade materna muito expressivos deste contexto.

Uma das formas de combater esta realidade é apostando no fortalecimento das redes de cuidado, mas incluindo a perspectiva racial e a participação de movimentos e equipes especializadas em saúde da população negra no diagnóstico, pactuação do desenho e certificação da rede, contemplando ainda a previsão de enfrentamento de problemas concretos vividos pelas mulheres negras para acesso aos direitos reprodutivos, como a falta de transporte adequado para a realização das consultas de pré-natal e acompanhamentos durante a gravidez e o puerpério.

Nesse mesmo sentido, outro problema enfrentado é a violência obstétrica, atacado aqui tanto da perspectiva da prevenção quanto da **4) responsabilização da administração e profissionais de saúde pelos danos causados às mulheres negras e seus familiares**. A violência, inclusive letal, contra todas as mulheres e, em especial, as mulheres negras, como maiores vítimas, precisa ser combatida em todas as suas dimensões. Ainda que esse debate precise ainda avançar, inclusive em uma perspectiva mais ampla de responsabilidade sanitária no âmbito de todo o sistema de saúde, propomos aqui algumas medidas de esclarecimento da responsabilidade da administração e dos profissionais de saúde, previsão da possibilidade de pagamento administrativo de indenizações às vítimas e incentivo à criação de Comissões de revisão das práticas de atenção ao parto e ao nascimento.

Por fim, na linha do proposto pela senhora Denise Oliveira (pesquisadora da Fiocruz) e por Jurema Werneck em trabalho ao qual à

Comissão teve acesso<sup>99</sup>, decidimos 5) incluir nas diretrizes da PNSIPN o reconhecimento do racismo como determinante da saúde e a necessidade do combate ao racismo em sua dimensão institucional nos serviços de saúde. Acreditamos que essas medidas devem servir de eixo orientador para os pontos propostos anteriormente, devendo ter destaque de relevo na estruturação da concepção da política.

As propostas aqui apresentadas procuram consolidar e integrar à perspectiva da PNSIPN ações e políticas já existentes, bem como instrumentos de governança ou diretrizes que não acarretam custos adicionais para a Administração Pública, de modo que a proposta aqui apresentada, em si mesma, é neutra do ponto de vista fiscal. Assim, mesmo na perspectiva atual, acreditamos que, uma vez implementadas, as medidas aqui propostas têm o condão de trazer ganhos substanciais à qualidade de vida da população negra.

No entanto, sabemos que o direito à saúde da população negra só será efetivado em bases adequadas, inclusive no que diz respeito às propostas aqui apresentadas, em um contexto de profundas transformações na sociedade brasileira, a começar pela reversão de políticas de austeridade que tiram da saúde e outros campos de políticas públicas recursos preciosos para salvar vidas negras. De modo que sabemos que o que aqui propomos só será efetivado em toda a sua potencialidade se ao desenho da PNSIPN que queremos, integrarmos uma estrutura política econômica que coloque a vida em primeiro lugar.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

---

99 cf. WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde Soc. São Paulo**, v. 25, n.3, 2016. A presença do racismo institucional nos serviços de saúde já foi reconhecida em diversos documentos do Ministério da Saúde, como Brasil. Ministério da Saúde. **Temático Saúde da População Negra**. Brasília : Ministério da Saúde, 2016. Disponível em <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2016/maio/04/miolo-painel-10-22032016.pdf>, acesso em 08/11/2020.



#### 4.3.6 Combate ao racismo institucional nos serviços de Assistência Social

### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica a Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para combater o racismo e promover a igualdade racial nos serviços de Assistência Social.

O Congresso Nacional decreta

Art.1º Esta Lei altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para combater o racismo e promover a igualdade racial nos serviços de Assistência Social.

Art. 2º A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.2º.....

.....

.....

§2º Para a consecução dos objetivos da Assistência Social, serão levados em conta o princípio da equidade e as desigualdades concretas presentes na sociedade brasileira, a exemplo das desigualdades raciais, de classe e de gênero, ensejando, sempre que necessário, dentre outras estratégias, recortes focalizados em políticas universais, ações afirmativas e critérios de proteção especial a grupos em desvantagem. (NR)

.....  
 Art.6º.....

.....  
 §6º As entidades públicas ou privadas que gerenciem serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social deverão estabelecer normas e padrões de promoção de equidade e fruição igualitária dos serviços oferecidos, em especial as necessárias para:

- I – Promoção do combate ao racismo institucional;
- II – Definição de estratégias de acolhimento a grupos em desvantagem, a exemplo das mulheres negras;
- III – Aproximação física e cultural dos usuários do serviço, atuando na eliminação de entraves materiais, simbólicos, linguísticos, dentre outros, que impeçam sua fruição igualitária;
- IV – Difusão e comunicação institucional do princípio da equidade na prestação e fruição dos serviços. (NR)

.....  
 Art.6º-A.....

.....  
 §2º No exercício de suas atribuições, a vigilância socioassistencial deverá levar em consideração os efeitos das discriminações de raça, classe social e gênero. (NR)

.....  
 Art.12-A.....

.....  
 IV – Incentivar a obtenção de resultados de equidade racial e de gênero na gestão estadual, municipal e do Distrito Federal do Suas. (NR)

.....

Art.15-A O monitoramento e a avaliação da política de assistência social deverá conter indicadores de combate às desigualdades sociais, raciais e de gênero, devendo promover a desagregação dos dados que venha a coletar, no mínimo, segundo recortes de raça/cor e gênero.

Art.16.....

.....

§2º A composição das instâncias deliberativas do Suas deverá contemplar, no mínimo, a paridade entre homens e mulheres e promover a participação de negros em patamar não inferior à proporção da população negra, segundo dados do IBGE, nos Estados, Distrito Federal e municípios. (NR)

.....

Art.19.....

.....

§2º A política destinada à qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da assistência social contemplará conteúdos de combate ao racismo institucional e acolhimento da diversidade. (NR)”.  
.....

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

No curso dos trabalhos da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo, foram constantes os debates sobre a necessidade premente de se

considerar as estruturas racistas da sociedade brasileira como aspecto determinante para a elaboração e execução de políticas públicas.

No campo da assistência social, menciona-se aqui, em especial, as participações da senhora Clátia Vieira (do Fórum Estadual de Mulheres Negras RJ) e da senhora Lúcia Xavier (da ONG Criola). Ambas pontuaram não apenas a necessidade de incluir recortes raciais e de gênero nas políticas públicas, como também integrar o conjunto das políticas socioassistenciais.

Munidos dos subsídios que nos foram conferidos por elas e outros atores, buscamos uma série de referências, dentre elas, o conteúdo produzido no âmbito da campanha “Assistentes Sociais no Combate ao Racismo”, do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Serviço Social, para elaborar a proposta de promoção do combate permanente ao racismo nos serviços de assistência social que ora apresentamos.

Acreditamos que esta proposta consiste apenas em mais uma etapa de um debate já iniciado e que deve continuar com debates e escutas profundas de movimentos sociais, da academia e do conjunto das profissionais e dos profissionais do sistema da assistência social. O racismo, como estrutura que organiza as relações sociais no país, demanda a todo o tempo sua problematização e estratégias públicas, transversais e interseccionais para o seu combate



COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

#### 4.3.7 Reserva de vagas de aprendizagem e estágio profissional a adolescentes e jovens negros e negras

### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Acrescenta § 4º ao art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, e § 6º ao art. 17 da Lei nº 11.788 de 2008, para reserva de vagas de aprendizagem e estágio profissional a adolescentes e jovens negros e negras.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 429 .....

.....

§ 4º Ficam reservadas pelo menos 50% (cinquenta por cento) das vagas destinadas à contratação de aprendiz prevista no *caput* deste artigo para a contratação de adolescentes e jovens negros e negras em situação de vulnerabilidade ou risco social, observadas as vulnerabilidades previstas em regulamento. (NR)”

Art. 2º O art. 17 da Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008,

que “Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”, passa a vigorar acrescido do seguinte § 6º:

“Art. 17 .....

.....

§ 6º Fica assegurado a estudantes negros e negras no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas oferecidas pela parte concedente do estágio.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa constituem os pilares da República Federativa do Brasil (artigo 1º,II,III e IV, da CF) e, associado a isso, o Estado brasileiro tem por objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º,I, III, IV, CF) e, ainda, que as relações internacionais mantidas pelo Estado brasileiro estão assentadas no repúdio ao racismo, (artigo 4º, VIII).

Importante destacar que o trabalho é um direito humano social fundamental (artigo 6º, CF), instrumento de autonomia, pertencimento, inclusão e integração social e econômica e que o direito à profissionalização (artigo 227, CF), deve ser garantido com prioridade absoluta aos adolescentes e jovens, a quem a Constituição Federal assegura no mesmo artigo proteção integral, princípio este que deve ser também observado nas políticas de ações afirmativas e na efetivação do direito à igualdade, previsto na Lei 12.288/2010, levando-se em consideração a maior vulnerabilidade em que se encontram adolescentes e jovens negros e negras no Brasil.

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), assegura que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos, sem qualquer distinção, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação.

Ainda, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965), ratificada pelo Estado brasileiro, promulgada através do Decreto 65.810/69, afirma ser necessária a eliminação da discriminação racial no mundo, em todas as suas formas e manifestações, e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana e declara que medidas que visem à diminuição de diferenças entre grupos raciais ou étnicos não podem ser tidas como discriminatórias, como se verifica do artigo 1º, §4º: "Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais".

E a Declaração e Programa de Ação adotados na Terceira Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 2001 em Durban, África do Sul, no seu item 11 estabelece que ao setor privado cabe

“promover o igual acesso e a presença equitativa de afrodescendentes em todos os níveis dentro de suas organizações”.

O disposto na Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, estabelece que a discriminação consiste em toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão.

A recente Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada através do Decreto Legislativo 01/2021, dispõe que a discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes.

E, em seu artigo 5 exige o comprometimento dos Estados na sua aplicação: “(...) adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.”

O Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/2010, em seu artigo 4º, estabelece que a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País, será promovida, prioritariamente, por meio de adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa. E no seu parágrafo único impõe esta obrigação ao

setor privado: “Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”.

Diante disso, há urgência na implementação de medidas que visem à promoção da igualdade no setor privado no mercado de trabalho, prioritariamente à juventude negra, com vistas ao cumprimento do ordenamento jurídico pátrio, em especial o Estatuto da Igualdade Racial e as normas internacionais de direitos humanos e constitucionais vigentes.

Nesse sentido, as ações afirmativas constituem instrumento jurídico-político para dar efetividade ao princípio da igualdade material, previsto no artigo 5º, caput da Constituição Federal, de modo a elidir as desigualdades sociais historicamente vivenciadas pela população negra, notadamente jovens negros e negras, vítimas da violência estrutural e da falta de acesso aos direitos sociais básicos.

Os indicadores sociais de órgãos oficiais e inúmeras pesquisas realizadas por organizações sociais evidenciam a brutal desigualdade nas condições de acesso da população negra aos empregos formais oferecidos pela iniciativa privada, notadamente em relação aos jovens negros e negras, desde os processos formativos educacionais, com maiores índices de evasão escolar, e, ao mesmo tempo vulnerabilidades para ingresso nas formas perversas de trabalho infantil e escravidão contemporânea.

Além disso, as ações afirmativas implementadas através da Lei 12.711/2012, para ingresso na universidade precisam estar alinhadas com políticas de inclusão no mercado de trabalho e conforme dados disponibilizados pelo IBGE os jovens negros ainda encontram barreiras para o acesso à educação e ao trabalho, constituindo 65,7% dos que não estudam e não concluíram o ensino superior no país, num contingente de mais de 24 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos (PNAD Contínua Educação, 2020).

A CPI da Câmara dos Deputados (2015) sobre Violência contra Jovens Negros e Pobres recomendou em seu item 7 “Assegurar a efetivação do Estatuto da Igualdade Racial e a execução das propostas retiradas nas

conferencias de promoção da igualdade racial”, faz-se necessário, urgente e prioritário estabelecer mecanismos legislativos para dar efetividade ao direito fundamental à igualdade (art. 5º), consubstanciado na igualdade de oportunidades à população negra (art. 1º e 2º da Lei 12.288/2010), com prioridade absoluta e proteção integral dos adolescentes e jovens (artigo 227 da Constituição Federal), oportunizando-se o ingresso protegido e adequado em programas de aprendizagem e estágio profissional, garantindo-se ao mesmo tempo a efetivação dos direitos fundamentais à educação, profissionalização e trabalho.

O Brasil é considerado o país com maior população negra fora do continente africano. Passados 133 da abolição formal da escravidão as desigualdades decorrentes do processo de negação sistemática de direitos à população negra não foram reduzidas, especialmente em relação às infâncias e juventudes negras, vítimas de um processo de violência simbólica, estrutural e real, tanto em relação a não acesso a direitos fundamentais, quanto em relação ao número inaceitável de mortes violentas de jovens negros e negras, apontado no ano 2017 pela ONU o assassinato de um jovem negro a cada 23 minutos no Brasil.

Em que pese alguns esforços legislativos para redução das desigualdades e políticas de ações afirmativas fundamentais, como a prevista na Lei 12.711/2012, ainda são inexistentes previsões legislativas específicas para a inclusão no mercado de trabalho, e ineficazes, como apontam os indicadores sociais, iniciativas esparsas por parte do setor empresarial, a fim de assegurar aos jovens negros e negras o direito fundamental ao trabalho. Sinal-se que as proposições legislativas de ações afirmativas são discutidas nessa Casa, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, com o notável Projeto de Lei 1332/83, do então Deputado Federal Abdias Nascimento, portanto, há mais de 40 anos sem uma resposta necessária, justa e efetiva à sociedade brasileira e à população negra, destaque-se até hoje sem reparação efetiva pelo crime de lesa-humanidade que foram os quase 400 anos de escravidão.

A legislação interna, assim como os tratados internacionais

ratificados pelo Estado brasileiro, não apenas permitem mas estabelecem o compromisso do Estado e da sociedade, incluído o setor privado, na adoção de ações afirmativas para redução das desigualdades raciais históricas no trabalho na sociedade brasileira, assegurando, de outro lado, com proteção integral e prioridade absoluta, princípios que também devem ser assegurados ao considerar a juventude negra, o direito à profissionalização e ao trabalho, diretamente associados às políticas e ao direito à educação.

As cotas raciais em vagas de aprendizagem e estágio profissional constituem ações afirmativas de fundamental importância para reduzir desigualdades e proteger as juventudes das violências enfrentadas nas formas perversas de exploração no trabalho, da evasão escolar, das violências urbanas.

Além disso, a proposta possibilita dar efetividade ao § 5º do artigo 66 do Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, que estabelece as vulnerabilidades que devem ser consideradas no cumprimento da Lei da Aprendizagem, e, que, a partir dos indicadores sociais, beneficiam em maior parte a juventude negra. Referido Decreto elenca as hipóteses em que adolescentes e jovens podem ser considerados em situação de vulnerabilidade ou risco social:

Art. 66. O estabelecimento contratante cujas peculiaridades da atividade ou dos locais de trabalho constituam embaraço à realização das aulas práticas, além de poder ministrá-las exclusivamente nas entidades qualificadas em formação técnico profissional, poderá requerer junto à unidade descentralizada do Ministério do Trabalho a assinatura de termo de compromisso para o cumprimento da cota em entidade concedente da experiência prática do aprendiz.

.....

..

§ 5º A seleção dos aprendizes será realizada a partir do cadastro público de emprego, disponível no sítio



eletrônico Emprega Brasil, do Ministério do Trabalho, e deverá priorizar a inclusão de jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade ou risco social, tais como:

I - adolescentes egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medidas socioeducativas;

II - jovens em cumprimento de pena no sistema prisional;

III - jovens e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias de programas de transferência de renda;

IV - jovens e adolescentes em situação de acolhimento institucional;

V - jovens e adolescentes egressos do trabalho infantil;

VI - jovens e adolescentes com deficiência;

VII - jovens e adolescentes matriculados em instituição de ensino da rede pública, em nível fundamental, médio regular ou médio técnico, incluída a modalidade de Educação de Jovens e Adultos; e

VIII - jovens desempregados e com ensino fundamental ou médio concluído em instituição de ensino da rede pública).

Constituem as políticas de ação afirmativa para inclusão de jovens negras e negros medidas indispensáveis para dar concretude ao direito fundamental constitucional à igualdade, sem o qual não se concretiza a democracia e os princípios da cidadania e dignidade humana, sob os quais se assenta o Estado brasileiro. Diante do processo histórico de exclusão da população negra, fica evidente que o aspecto primordial que intervém negativamente na igualdade das oportunidades de aprendizado, estágio e emprego para negras e negros é, ainda, o preconceito, o racismo estrutural.

As cotas raciais, como modalidade de ação afirmativa para inclusão no trabalho, em alinhamento com a política de cotas na Universidade, sem dúvida importam avanço para a concretude do direito à igualdade de oportunidades delineado no Estatuto da Igualdade Racial e a reserva de vagas na aprendizagem e estágio profissional é a porta de entrada para o ingresso no

trabalho de forma qualificada, com direitos assegurados.

O estágio, além de ser um ato educativo escolar supervisionado e complementar do ensino regular, contribui para que o estagiário se desenvolva no ambiente laboral, encontrando uma oportunidade de se preparar para o futuro trabalho produtivo. Já na aprendizagem, adolescente e jovens tem formação técnico-profissional-metódica, estudam e tem contato inicial com o mundo do trabalho, preparando-se e capacitando-se para que tenham ~~consiga~~ ter melhores oportunidades de vida e trabalho digno.

É passada a hora de proteger as juventudes negras de todas as formas de preconceito, discriminação e exclusão, de forma efetiva. Estado e sociedade precisam cumprir o dever legal previsto no artigo 2º da Lei 12.288/2010 e, no caso de adolescentes e jovens, com prioridade absoluta e proteção integral (artigo 227 da Constituição Federal). Assegurar igualdade de oportunidades aos adolescentes e jovens negros é, pois, dever das empresas, submetidas que estão, ainda, aos princípios que orientam a ordem econômica (art. 170, CF), entre estes o da função social (inciso III), o da redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII) e o da busca do pleno emprego (incisos VIII), com o fim de assegurar a todos existência digna (*caput*).

Com esse desígnio, submetemos esta proposição legislativa ao parlamento brasileiro, confiando na justa análise dos fundamentos jurídicos, das questões históricas e do clamor social que se impõe, para que seja transformada em norma jurídica.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

2021-7450

#### 4.3.8 Aprimoramento do sistema de ações afirmativas no ensino superior e de ensino técnico de nível médio

### **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para aprimorar e democratizar o acesso às instituições de ensino superior e de ensino técnico de nível médio.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O caput do art. 1º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação, ao Ministérios da Defesa, da Economia e da Educação, reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

.....(N  
R)

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros (pretos ou pardos) e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de negros (pretos ou pardos), indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (NR)

Parágrafo único. As vagas reservadas pelo sistema de cotas que não forem preenchidas por um determinado grupo deverão ser remanejadas preferencialmente para absorver a demanda adicional de outro grupo beneficiado pelo sistema e caso ainda assim restem não preenchidas podem ser redirecionadas aos estudantes que tenha cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (NR)

Art. 3º O art. 5º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados negros (pretos ou pardos) e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de negros (pretos ou pardos) indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. (NR)

Parágrafo único. As vagas reservadas pelo sistema de cotas que não forem preenchidas por um determinado grupo deverão ser remanejadas preferencialmente para absorver a demanda adicional de outro grupo beneficiado pelo sistema e caso ainda assim restem não preenchidas podem ser redirecionadas aos estudantes que tenha cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. (NR)

Art. 4º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida dos arts. 5º-A, 5º-B, 5º-C, 5º-D e 5º-E com a seguinte redação:

Art. 5º-A Considera-se concorrente indígena quem, no ato de inscrição, se autodeclarar como tal, bem como apresentar a cópia do registro administrativo de nascimento de índios (RANI) ou declaração de pertencimento, emitida pelo grupo indígena e assinada por liderança local.

Art. 5º-B Poderá concorrer às vagas reservadas às pessoas com deficiência quem se enquadrar na definição

da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e apresentar laudo elaborado de acordo com os critérios da legislação e do edital.

Art. 5º-C Os percentuais de reserva de vagas estabelecidos nesta lei devem ser garantidos em todas as etapas do processo seletivo para garantia de continuidade da ação afirmativa até o final do processo.

Parágrafo único. O candidato concorrente no sistema de cotas que, em qualquer etapa do processo seletivo, alcançar nota suficiente para concorrer à livre concorrência, deve ser direcionado para esse grupo, não podendo ser considerado para cálculo de percentual de cotistas na etapa em questão, e deverá concorrer às vagas reservadas nas etapas nas quais não alcançar a nota necessária para concorrer à livre concorrência.

Art. 5º-D As instituições federais de ensino deverão constituir comissão de heteroidentificação, com número ímpar e mínimo de 3 (três) membros, para confirmar a elegibilidade de candidatos às vagas reservadas que se autodeclararem negros (pretos ou pardos).

§ 1º A comissão de heteroidentificação terá como atribuição exclusiva a análise fenotípica de candidato que se autodeclarar negro (preto ou pardo) e deverá se ater à averiguação do conjunto de características visíveis, as quais combinadas ou não, permitam validar ou invalidar a elegibilidade do candidato às vagas reservadas.

§ 2º A comissão de heteroidentificação deverá ser constituída com pelo menos metade de membros que se autodeclarem negros (pretos ou pardos).

§ 3º As instituições federais de ensino deverão assegurar na comissão de heteroidentificação, no mínimo:

I - uma vaga para representante do corpo discente; e

II - uma vaga para representante da sociedade civil, que deverá ser integrante de movimento social negro, coletivo ou outra organização congênere dedicada às relações étnico-raciais.

§ 4º Da decisão da comissão de heteroidentificação caberá recurso que será apreciado por uma nova comissão de heteroidentificação, constituída em igual número e representatividade de membros distintos da

primeira comissão.

§ 5º Os integrantes da comissão de heteroidentificação deverão participar de um curso de formação quanto a aspectos teóricos e relativos à metodologia e detalhamento de processos do ato da verificação de autodeclaração, de acordo com os fundamentos jurídicos da heteroidentificação étnico-racial.

§ 6º As entrevistas realizadas pela comissão de heteroidentificação e suas reuniões de deliberação deverão ser públicas e, sempre que possível, gravadas por meio audiovisual.

§ 7º Os candidatos do certame no qual atua a comissão de heteroidentificação terão direito a acessar todos os registros da atividade da comissão de heteroidentificação, tais como gravações de reuniões e atas de deliberação.

§ 8º As instituições federais de ensino deverão editar norma de regulamentação do funcionamento do processo e da comissão de heteroidentificação conforme os parâmetros previstos nesta Lei.

Art. 5º-E As instituições federais de ensino deverão dar prioridade, na execução das políticas de assistência e permanência estudantil, aos estudantes que tenham ingressado por meio da política de reserva de vagas instituídas por esta Lei, considerando critérios socioeconômicos.

Art. 5º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida do art. 6º-A com a seguinte redação:

Art. 6º-A. Os órgãos responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do programa criarão um sistema unificado de indicadores para acompanhamento do acesso de estudantes oriundos de escolas públicas, com renda familiar inferior a 1,5 salário mínimo, autodeclarados negros (pretos ou pardos) e indígenas.

Art. 6º O art. 7º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 7º O programa de reserva de vagas será avaliado a cada ciclo de 5 anos, a contar da implantação do sistema unificado de indicadores, com a participação das universidades e institutos oficiais de pesquisa e avaliação,

de modo a verificar o atingimento de metas de ampliação do acesso, permanência e conclusão de curso pelos estudantes beneficiários do programa em patamar superior ao de estudantes da ampla concorrência, com análise por curso e áreas do conhecimento. (NR)

Art. 7º A Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passa a vigorar acrescida do art. 7º-A com a seguinte redação:

Art. 7º-A A revisão do programa de reserva de vagas para efeito de encerramento de sua vigência somente se dará quando verificado por meio do sistema unificado de indicadores o atingimento das metas de ampliação do acesso, permanência e conclusão de curso em relação aos estudantes beneficiários em pelo menos 4 (quatro) ciclos completos e sucessivos de avaliação.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Tendo em vista a impossibilidade de se realizar a “revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes negros (pretos ou pardos), indígenas e com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas”, que se implementaria até 29 de agosto de 2022, e, por outro lado, a demanda urgente de elaboração de meios mais eficazes para o alcance de dados da população cotista integrante do ensino superior público, tem-se que, embora diante de um crescimento no ingresso de estudantes negros (pretos ou pardos) e indígenas, ainda não é possível dizer que o objetivo da Lei de Cotas tenha sido atingido, pois há elementos que indicam que a porcentagem de estudantes cotistas ainda não se equipara a dos estudantes que ingressam por ampla concorrência.<sup>100</sup>

Urge, com isso, uma efetiva implementação e

---

100 HARTMANN, Marcel. Análise de dados mostra que presença de negros em universidades aumentou, mas desigualdade persiste. 13 dez. 2019; **Gaúcha ZH**. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2019/12/analise-de-dados-mostra-que-presenca-de-negros-em-universidades-aumentou-mas-desigualdade-persiste-ck448qkbi01k101qhwqjsw7k2.html> . Acesso em: 14 jun. 2021.

monitoramento da política de cotas no acesso ao ensino superior, sendo tal iniciativa totalmente pertinente para a completude do ciclo de afirmação da diversidade étnico-racial nos ambientes acadêmicos. É preciso ter em vista, pois, que a ação afirmativa se estrutura no tripé: ingresso, permanência e sucesso acadêmico.

Sobre o acesso ao ensino superior, tem-se as problemáticas em torno da autodeclaração de candidatos, exigindo-se a regulamentação mais segura e uniforme das comissões de heteroidentificação nas universidades brasileiras, coibindo-se fraudes, com efetivo beneficiamento da população alvo do critério racial da política, pessoas pretas e pardas. Ademais, necessita-se de definição na lei acerca do público destinatário da política, indicando que as vagas serão preenchidas por pessoas “negras (pretas e pardas)”, colocando fim a controvérsias quanto à amplitude da definição acerca da categoria “parda”, por vezes entendida como classificação intermediária entre negras e não negras. Por fim, mostra-se pertinente a ampliação da reserva de vagas para todas as escolas, incluindo-se aquelas da rede federal vinculadas aos Ministérios da Defesa e Economia.

Já sobre a permanência e a conclusão da graduação em ensino superior, denotam-se altas taxas de evasão de estudantes cotistas, em evidente ameaça à eficácia da Lei n. 12.711/2012, bem como em continuidade às visíveis “disparidades que marcam as dificuldades de acesso e permanência dos jovens brasileiros, particularmente dos negros e oriundos de famílias de baixa renda”<sup>101</sup>. A inexistência de meios suficientemente capazes de monitorar e avaliar efetivamente as políticas de reserva de vagas no ensino superior precisa ser enfrentada.

Nesses termos, é fundamental que a revisão da Lei n. 12.711/2012 observe a complexidade na composição de um retrato amplo do perfil racial de estudantes em nível superior, garantindo um levantamento robusto de dados que resulte de um efetivo monitoramento da referida Lei. Aponta-se, com isso, o dever de priorização de ações de assistência e permanência direcionadas a estudantes cotistas, “na perspectiva da inclusão

---

101 SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. O Perfil discente das Universidades Federais mudou pós-Lei de Cotas? *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 49, n. 172, abr./jun. 2019, p. 187.



social, formação ampliada, produção do conhecimento, melhoria do desempenho acadêmico e da qualidade de vida” (Fonaprace/ANDIFES; PROEX/UFU, 2012).

A importância da Lei n. 12.711/2012 segue válida porquanto não há evidências de políticas de desenvolvimento na educação básica, que historicamente sofre com descaso por parte do Estado e reflete-se ainda na falta de estudantes negros e indígenas nas universidades públicas e instituições de ensino técnico de nível médio. Não se descarta que melhorias devem ser implementadas no ensino básico das escolas públicas para que se alcance melhores resultados no acesso ao ensino superior.

Sendo objetivo da ação afirmativa o êxito na promoção de igualdade de oportunidades, a vinculação de sua existência deve se dar às metas objetivadas e não ao tempo, de modo que este seja vinculante apenas da avaliação para verificação do atingimento ou não das metas. Nessa sistemática, o monitoramento e avaliação permitirão que no prazo assinalado se observe a necessidade de aprimoramentos e ajustes para que de fato as metas sejam alcançadas.

Nestes termos, propõe-se esta alteração da Lei n. 12.711/2012 no sentido de aprimorá-la e ajustá-la aos objetivos de assegurar maior incremento no ingresso de estudantes negros e exitosa permanência estudantil, maior democratização do acesso e permanência a todos os beneficiários da política de reserva de vagas, bem como para ampliar sua formação acadêmica por meio da promoção do acesso aos cursos de graduação em ensino superior.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

#### 4.3.9 Duas propostas de reforço à efetiva implementação do estudo de história e cultura afro-brasileira e indígena na base curricular

### **ANPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para incluir condicionalidade referente à implementação consistente do estudo de história e cultura afro-brasileira e indígena na base curricular, em observância ao artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescido do inciso VI com a seguinte redação:

Art. 14.....

§ 1º.....

.....

VI - implementação consistente do estudo de história e cultura afro-brasileira e indígena na base curricular, em observância ao artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

.....(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O Fundeb corresponde ao principal instrumento de financiamento da Educação Básica pública no país, responsável por, aproximadamente, 60% das receitas vinculadas à educação no âmbito dos

estados, do distrito federal e dos municípios. Seus aprimoramentos, portanto, estimulam uma melhoria efetiva da qualidade da educação básica no Brasil. Ocorre que, reconhecendo que o enfrentamento à desigualdade no âmbito da educação perpassa pela completude do ciclo de afirmação da diversidade étnico-racial nos ambientes educacionais, embora tenha estipulado metas de inclusão na educação, a Lei n. 14.133/2020 não trouxe direcionamentos à questão racial, em desacordo com a pluralização e democratização da pauta.

É fato a imprescindibilidade de melhorias no ensino básico das escolas públicas, a fim de garantir o alcance melhores resultados no acesso ao ensino superior. É necessário, porquanto, que se garanta um ciclo completo de combate ao racismo por meio da educação, desde o fomento da educação básica, passando pela inclusão de disciplinas voltadas aos estudos afro-brasileiros e indígenas, chegando ao acesso ao ensino superior, à permanência, à conclusão dos estudos e à possibilidade de participação profissional e cidadã no debate público e no mercado de trabalho.

Destarte, um alinhamento entra o Fundeb e o regramento disposto na Lei 10.639/2003 se faz fundamental. Visa-se à distribuição de recursos a partir da observância ao artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o que não apenas promove um controle sobre a implementação da referida lei, como também estimula seu cumprimento, já obrigatório, de efetiva inclusão do estudo da história e cultura afro-brasileira nas escolas de ensino fundamental, médio, públicas e privadas.

A desobrigação vislumbrada pelas escolas brasileiras se dá, em boa parte, pela contínua invisibilidade da participação da população negra na construção da sociedade brasileira, ocasionada pela negação do racismo enquanto problema institucionalizado e estruturalmente sustentado. Enfrentar tal invisibilidade por meio do Fundeb se mostra caminho possível de concretude e eficácia à ação afirmativa, que se reveste de incontestável valor para o fortalecimento da democracia.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

**ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021**  
(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para aprimorar aspectos relacionados ao estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 26-A da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do § 3º com a seguinte redação:

Art.	26-A
------	------

.....  
.....

§ 3º A observância da inclusão do estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena no conteúdo programático curricular se dá mediante a formação e qualificação específica permanente de docentes, orientação pedagógica especializada e investimentos na produção e distribuição de materiais didáticos adequados.  
(NR)

Art. 2º O art. 28 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural, comunidades quilombolas e indígenas;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições ambientais e climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural e

comunitário.

Parágrafo único. O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas, quando definitivo ou por prazo superior a um mês, será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará:

I - a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação;

II - a análise do diagnóstico do impacto da ação;

III - a manifestação da comunidade escolar; e

IV - a manifestação de representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Lei n. 10.639, de 09 de janeiro de 2003, tornou obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira nas escolas de ensino fundamental, médio, públicas e privadas. Por meio da alteração do artigo 26-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996) pretendeu-se a construção do conhecimento sobre aspectos da história e da cultura brasileira a partir dos povos negros e indígenas, tendo estes últimos sido incluídos por meio da Lei n. 11.645/2008.

Há, de todo modo, muito que se avançar para que os objetivos trazidos pela lei sejam alcançados. Completam-se 18 anos desde a sua promulgação, mas ainda pairam muitas dúvidas acerca de sua efetiva aplicabilidade, em boa parte pela contínua invisibilidade da participação dos negros na construção da sociedade brasileira, ocasionada pela negação do fenômeno do racismo enquanto um problema institucionalizado e estruturalmente sustentado.

As justificativas para a inefetividade do referido dispositivo legal podem ser identificadas na ausência de cursos e de formação especializada dos professores, bem como na desatenção à realidade de

comunidades quilombolas e indígenas no acesso à educação.

Com isso, mostra-se pertinente garantir a obrigatoriedade de ensino da história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros na formação superior nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras, garantindo que os educadores, em nível superior, adquiram conhecimento suficiente e aprofundado da temática para reproduzi-lo no ensino básico. Somente promovendo a educação qualificada e adequada sobre estudos da história e da cultura afro-brasileira e indígena para futuros educadores é que se torna possível uma maior adesão ao tema nas escolas, sendo fundamental, em conjunto, a orientação pedagógica especializada, bem como investimentos na produção e distribuição de materiais didáticos adequados, pertinentes à área de estudo.

Ademais, reconhecendo as especificidades da experiência das populações negra e indígenas no Brasil, falar em educação básica para população rural exige especial atenção às comunidades quilombolas e indígenas, histórica e politicamente marginalizadas, de modo que o acesso à educação em um Estado Democrático de Direito seja efetivamente igualitário.

Sobre o tema, urge apontar os frequentes fechamentos de escolas em espaços rurais, desestabilizando a realidade educacional do campo. Segundo levantamento de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) sobre o número de estabelecimentos de ensino na educação básica, foram fechadas quase 80 mil escolas no campo brasileiro entre 1997 e 2018, totalizando quase 4 mil escolas fechadas por ano. Tais números afetam drasticamente no acesso de crianças e jovens ao ensino básico. Conforme o Censo Escolar 2019, divulgado pelo Ministério da Educação, no referido ano houve um decréscimo de 145.233 matrículas no campo, na soma de todas as modalidades de ensino. Em suma, foram 5.195.387 registros em 2018, contra 5.050.154 em 2019.

Por tais razões, aponta-se a necessidade de que a manifestação do órgão normativo para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas deva considerar não somente a justificativa da Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a

manifestação da comunidade escolar, mas também a manifestação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, enquanto entidades voltadas à proteção de garantias fundamentais dos grupos em comento, coibindo, com isso, fechamentos infundados e desarrazoados, em desfavor do direito ao mínimo existencial correspondente à educação básica.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO



#### 4.3.10 Proposta de Fiscalização do Trabalho Doméstico

**ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021**  
(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a redação do artigo 11-A da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, para aperfeiçoar os procedimentos de fiscalização do cumprimento integral da legislação trabalhista no âmbito do emprego doméstico, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 11-A da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, passa a vigorar com as seguintes alterações e com acréscimo de § 4º:

“Art. 11-A. A verificação, pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, do cumprimento das normas que regem o trabalho do empregado doméstico, pode ocorrer por fiscalização direta ou indireta ~~no âmbito do domicílio do empregador,~~ e independe de comunicação prévia ao empregador.

§ 1º A fiscalização deverá verificar o cumprimento integral da legislação trabalhista, especialmente quanto à anotação dos contratos de trabalho, recolhimentos previdenciários e FGTS, bem como prestar orientações ao empregador.

§ 2º A fiscalização indireta poderá ocorrer nas modalidades presencial ou eletrônica, e será iniciada mediante a emissão de notificação.

§ 3º Em caso de fiscalização no local de trabalho, o Auditor-Fiscal do Trabalho, após apresentar sua identificação funcional, em observância ao mandamento constitucional da inviolabilidade do domicílio, solicitará o consentimento do

empregador (ou pessoa da família que se encontre no local maior de 18 anos) para ingressar na residência onde ocorra a prestação de serviços por empregado doméstico.

§ 4º Será observado o critério de dupla visita para lavratura de auto de infração, salvo quando for constatada infração por falta de anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

§ 5º A ausência de resposta do empregador à notificação do Auditor-Fiscal do Trabalho para apresentação de documentos ou recusa à realização de inspeção após a solicitação de consentimento ~~a comunicação prévia~~ ensejará a lavratura de auto de infração por embaraço à fiscalização e poderá ~~deverá~~ subsidiar pedido de autorização judicial para fiscalização na residência. (NR)"

Art. 2º As multas e os valores fixados para as infrações previstas na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, aplicam-se às infrações verificadas pelo Auditor-Fiscal do Trabalho no âmbito do emprego doméstico.

§ 1º A multa pela falta de anotação da data de admissão e da remuneração do empregado doméstico na Carteira de Trabalho e Previdência Social será elevada em 100% (cem por cento).

§ 2º A multa em caso de verificação de trabalho infantil doméstico, considerada a idade mínima prevista na legislação (Decreto 6481/2018 e Convenção 182 da OIT) e/ou em condição análoga a de escravo, será elevada em 200%, sem prejuízo das multas específicas aplicáveis às referidas violações de direitos, além dos procedimentos fiscalizatórios próprios aplicáveis nas situações de trabalho infantil e/ou escravo.

§ 3º O percentual de elevação da multa de que trata o § 1º deste artigo deverá ser desconsiderado se o tempo de trabalho for reconhecido voluntariamente pelo empregador, com a efetivação das anotações pertinentes e o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas e FGTS do período

sem registro.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A Lei Complementar nº 150, de 1º junho de 2015, importante conquista da luta das trabalhadoras domésticas e dos movimentos negros, ao tempo em que reconheceu a igualdade em direitos com as demais categorias profissionais, não estabeleceu mecanismos que possibilitassem a fiscalização e o cumprimento da legislação pelos empregadores domésticos.

Retrato disso é que a maior categoria profissional de mulheres hoje, no Brasil, atingindo 4,2 milhões de trabalhadoras, entre essas mais de 90% de mulheres e mais de 70% de negras, continua na informalidade (75%), sem direitos assegurados, sofrendo até os dias atuais os reflexos do racismo estrutural na sociedade brasileira. Situações de trabalho infantil e escravo domésticos se perpetuam em pleno século XXI, reproduzindo o sistema escravista sob cenários contemporâneos.

A Convenção 189 da OIT, ratificada pelo Estado brasileiro, aprovada através do Decreto nº 172/2017, estabelece normas a serem observadas pelos Estados-partes na proteção dos trabalhadores domésticos, entre essas, em seu item 24:

“Na medida em que seja compatível com a legislação e a prática nacionais relativas ao respeito à privacidade, os Membros poderão considerar as condições sob as quais os inspetores do trabalho ou outros funcionários encarregados de velar pelo cumprimento das disposições aplicáveis ao trabalho doméstico devem ser autorizados a ter acesso aos locais em que se realiza o trabalho.”

Nesse sentido, faz-se necessário que a legislação interna preveja mecanismos para possibilitar a fiscalização nos locais de trabalho, bem como imposição de penalidades ao empregador descumpridor dos direitos trabalhistas previstos legalmente, o que importa valorizar o trabalho doméstico,

rompendo com a desumanização que se oculta por trás da exploração naturalizada da mão-de-obra feminina, em sua maior parte negra, precarizada, como resultado do processo de quase 400 anos de escravidão.

Perpetuar a triste realidade de exploração do trabalho doméstico, sem proteção social, na sociedade brasileira, é violar princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, notadamente a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho.

O percentual de pessoas que se declaram negras no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua do IBGE, é de 56,10%. Numa população de 209,2 milhões de habitantes, 19,2 milhões se admitem como pretos, enquanto 89,7 milhões se afirmam pardos. Os negros – que o IBGE conceitua como a soma de pretos e pardos – são, assim, a maioria da população brasileira.

Propõe-se, assim, o aperfeiçoamento da legislação, com vistas a assegurar efetivamente o seu cumprimento. Com esses argumentos, submetemos esta proposição legislativa ao Parlamento brasileiro, esperando contar com o apoio necessário para que ela seja transformada em norma jurídica.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

#### 4.3.11 Indicação de ratificação da Convenção 190 da OIT

### ANTEPROJETO DE INDICAÇÃO Nº , DE 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Sugere a ratificação da Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

A Convenção 190, de 2019, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que dispõe “sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho”, foi adotada em 21 de junho de 2019, na 108ª sessão, em Genebra<sup>102</sup>.

Até o momento<sup>103</sup>, 8 (oito) países ratificaram a Convenção sobre Violência e Assédio, a saber: Argentina; Equador; Fiji; Grécia; Maurício; Namíbia, Somália e Uruguai. Nesses, apenas em Fiji (25/6/2020) e Uruguai (12/6/2020) os conteúdos foram incorporados ao direito interno encontrando-se, portanto, em pleno vigor. Os países que ratificam estão legalmente vinculados às disposições da Convenção um ano após a ratificação.

A Convenção reconhece e defende o direito de todas as pessoas a um mundo de trabalho livre de violência e assédio, definindo, pela primeira vez, em âmbito internacional, o que se deva entender por violência e assédio no mundo laboral:

#### Artigo 1º

1. Para efeitos da presente Convenção:

(a) o termo "violência e assédio" no mundo do trabalho refere-se a um conjunto de comportamentos e práticas

<sup>102</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms\\_729459.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_729459.pdf). Acesso em 25 nov 2021.

<sup>103</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:3999810](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810). Acesso em 25 nov 2021.

inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou económico, e inclui a violência e o assédio com base no género;

(b) o termo "violência e assédio com base no género" significa violência e assédio dirigido às pessoas em virtude do seu sexo ou género, ou afectam de forma desproporcionada as pessoas de um determinado sexo ou género, e inclui o assédio sexual.

2. Sem prejuízo do disposto nas alíneas a) e b) do parágrafo 1 do presente artigo, as definições na legislação e regulamentos nacionais podem prever um conceito único ou conceitos separados. (Negritos acrescentados)

Os trabalhadores são a parte mais vulnerável da relação de trabalho e, dessa forma, mais expostos à violação de direitos e de condições de trabalho. A par disso, as mulheres negras são mais vulneráveis ao assédio e violência nas relações de trabalho e também nos índices de violência doméstica, que refletem no mais das vezes no contexto do trabalho, inclusive ensejando desligamentos. Buscando a própria sobrevivência, submetem-se a condições de trabalho degradantes e aviltantes de suas dignidades humanas.

Guy Ryder, Diretor-Geral da OIT, assim se pronunciou em defesa da adesão dos Estados-membros da OIT à Convenção 190<sup>104</sup>:

Um futuro do trabalho melhor é livre de violência e assédio. [...] A Convenção 190 apela a todos os Estados-membros da OIT para erradicar a violência e o assédio em todas as suas formas do mundo do trabalho. **Exorto os países a ratificar a Convenção e ajudar a construir, junto com empregadores e trabalhadores e suas organizações, uma vida profissional digna, segura e saudável para todas as pessoas.** (Negritos acrescentados)

O Brasil sempre teve papel de destaque junto à OIT e temos a convicção inabalável que nossa tradição permanecerá firme no sentido de proteger nossas trabalhadoras e trabalhadores.

A incorporação de tratados internacionais observa as seguintes fases: i) negociação e assinatura (âmbito internacional); ii) referendo ou aprovação pelo Congresso Nacional (âmbito interno; iii) ratificação do tratado

---

<sup>104</sup> Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_806107/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_806107/lang-pt/index.htm). Acesso em 25 nov 2021.

(âmbito internacional) e iv) edição de um decreto presidencial (âmbito interno). O Brasil sequer deu início ao primeiro passo no sentido de ratificação desse importante documento.

A ratificação de tratado objetiva conferir vigência à norma convencional na esfera do direito internacional, enquanto a edição do decreto presidencial incorpora o tratado ratificado ao ordenamento brasileiro, permitindo sua aplicação interna. Essa última etapa (decreto presidencial), tem funções de promulgação (existência), publicidade (validade) e executoriedade (eficácia jurídica).

Nesse sentido, apelamos a Vossa Excelência, com a urgência que o caso exige, que providencie a negociação e assinatura da Convenção 190 junto à OIT, submetendo posteriormente a este Parlamento a matéria para deliberação.

Esperando contar com a sensibilidade de Vossa Excelência, reiteramos o apelo para que as tratativas internacionais sejam efetivadas, ciente de que será um grande passo em defesa das condições dignas de trabalho em solo pátrio, contribuindo para afastar a violência e o assédio no mundo do trabalho.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

**ANTEPROJETO DE REQUERIMENTO Nº           , DE 2021**  
(COMISSÃO DE COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo a ratificação da Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Ex<sup>a</sup>. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo a ratificação da Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

Sala das Sessões, em           de           de 2021.

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)



## 5 O COMBATE AO RACISMO NO SETOR PÚBLICO

Um dos grandes focos de preocupação durante os trabalhos da Comissão foi a necessidade de se pensar medidas antidiscriminatórias e ações afirmativas no setor público, bem como pensar novas proposições com o mesmo objetivo.

Nesse contexto, mais uma vez, a ratificação da Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância ao ordenamento jurídico brasileiro, com status de norma constitucional, reforçou o desafio de consolidar uma ampla legislação antidiscriminatória brasileira.

Assim, entendeu-se por deliberar, no âmbito de uma plenária da comissão, a elaboração de disposições gerais antidiscriminatórias endereçadas ao setor público e privado, com definição de responsabilidades decorrentes de discriminações indiretas, mecanismos de prevenção e repressão de discriminações sistemáticas, múltiplas e agravadas, bem como de fomento a ações afirmativas, constituindo, dessa maneira, um arcabouço normativo em complemento ao Estatuto da Igualdade Racial, Lei. 12.288 de 2010.

Em razão disso, este relatório setorial centrou-se na análise de proposições destinadas à implementação de ações afirmativas (cotas) nas licitações e contratações públicas, incluindo as ações de parceria com o setor privado e financiadas com recursos públicos e alterações para aprimoramento da Lei 12.990/2014 visando ao alcance de metas de diversidade e representatividade.

### 5.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)

No dia 15 de março de 2021, foi realizada a primeira reunião para oitiva de especialistas, sobre o tema **“perfil étnico-racial do funcionalismo**

**público federal**", que contou com a presença dos convidados: Tatiana Dias (pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Luiz Mello (professor da Universidade Federal do Goiás); Cléber Santos Vieira (Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros); José Levi Mello do Amaral Júnior (Advogado-Geral da União) e Silvani dos Santos Valentim (coordenadora do Consórcio Nacional de Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros).

No dia 21 de maio de 2021, foi realizada reunião para oitiva de especialistas, sobre o tema **"Discriminação Indireta e Responsabilização dos Agentes Públicos"**, que contou com a presença dos convidados: Roger Raupp Rios (Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região), Wallace Corbo (professor da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro), Jane Reis (Professora da Universidade Federal de Uberlândia) e José Jorge de Carvalho (Professor da Universidade de Brasília).

## 5.2 Análises e propostas da Comissão

### 5.2.1 Enfrentamento do racismo institucional no setor público por meio de microssistema de medidas antidiscriminatórias e responsivas

A qualidade de vida dos brasileiros negros encontra-se hoje atravessada por uma série de desigualdades, que apontam diretamente para a ausência ou a presença discriminatória do Estado e dos governos em suas vidas. Os indicadores disponíveis revelam que o acesso, o uso e o gozo de direitos e benefícios a que o Estado está obrigado constitucionalmente a suprir, como a educação, o lazer, a saúde, etc., ainda são determinados pelo pertencimento racial dos indivíduos, nos locais em que habitam exclusiva ou majoritariamente<sup>105</sup>.

---

IBGE. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Estudos e Pesquisas. **Informações Demográficas e Socioeconômicas**, n. 41. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf), acesso em

Todos os estudos e trabalhos de cientistas políticos e sociais, comprometidos com os valores humanos inscritos nas Cartas Constitucionais e nas Declarações Internacionais de Direitos Humanos e desvinculados de uma perspectiva eurocêntrica, há décadas, identificaram esse fenômeno como racismo institucional. Vale dizer, políticas direcionadas prioritariamente, consciente ou inconscientemente, para os grupos sociais brancos e incapacidade de atender, em condições igualitárias, a população negra<sup>106</sup>. Como resta evidente, a população negra brasileira está apartada do atendimento público do Estado e dos Governos, de toda a sorte de políticas, quer se busque os investimentos e programas de infraestrutura nos seus locais de residência, educação e lazer, saúde, justiça e segurança pública, quer se busque os parâmetros dignos de trabalho e empreendimento econômico.

Assim que, ao se pensar em políticas de igualdade de oportunidades e superação do racismo, inscrita sua obrigatoriedade na Constituição Federal em seus artigos 3º e 4º, e, ainda, considerando a recepção dos Tratados Internacionais de Combate ao Racismo e a Todas as Formas de Discriminação Racial (CF, art. 5º, §§ 2º e 3º), faz-se mister tratar do Racismo Institucional em todas as suas vertentes.

Nas considerações deste capítulo, a atenção esteve voltada para o combate ao Racismo Institucional no Setor Público, com o enfoque nas políticas de atenção à qualidade de vida da população negra no que diz respeito a:

- **Trato das instituições públicas na formação de seu quadro funcional**, oportunizando aos agentes públicos considerar os efeitos do racismo no cotidiano das vidas negras e o reflexo nefasto de tal fenômeno social na constituição da democracia, solidariedade e dignidade;

- **Obrigatoriedade de as instituições públicas inserirem nos seus normativos internos a proibição de comportamento racista ou atos de**

**discriminação racial** por seus agentes, sob pena de responsabilidade;

- **Revisão das políticas públicas**, sempre que os dados socioeconômicos indiquem resultado desigual negativo às pessoas negras;

- **Obrigatoriedade, por suas normativas, de promover políticas afirmativas sempre que os dados socioeconômicos apresentarem desigualdade na distribuição dos recursos públicos para projetos de desenvolvimento urbano e rural em prejuízo da população negra**, quer em âmbito individual, quer em âmbito coletivo, ou em relação a seus espaços de vivência - bairros e locais com presença predominante ou exclusiva da população negra;

- **Estabelecimento de requisitos de habilitação para empresas que realizarem contratos, de toda natureza, com a Administração Pública**, consubstanciados em metas pré-estabelecidas para atingir a diversidade racial no corpo administrativo da empresa e na contratação de trabalhadores, nas diversas áreas de atuação de sua constituição, devendo essas metas serem submetidas à fiscalização do ente contratante.

No curso de nosso engajamento com as propostas em tramitação no Congresso Nacional, realizamos intenso debate sobre o **Projeto de Lei n. 5885/2019**, cujo espírito e conteúdo encontra afinidade com as discussões empreendidas neste colegiado. Tivemos a oportunidade, inclusive, de discutir pontos fulcrais da proposta com a assessoria da Deputada Áurea Carolina, primeira subscritora da referida proposição, e com a assessoria de outros mandatos também envolvidos na construção da proposta.

**Nossas propostas ao referido projeto buscaram, em primeiro lugar, recomendar sua articulação com dispositivos encontrados no Projeto do Lei n. 5.415/2020, de autoria do Deputado Damião Feliciano, e incorporar também elementos trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro pela Convenção Interamericana contra o Racismo e outras formas de intolerância, aprovada em 2020 pelo Congresso Nacional.**

Também incidimos no debate da tramitação do Projeto de Lei n. 5885/2019 para expressar nossa preocupação com a redação do PL n.

5.875/2019, apensado ao primeiro. Esta última proposição inclui o conceito de racismo estrutural no Estatuto da Igualdade Racial. Não se desconhece que as alterações propostas almejam implementar conceituações no sentido de enfatizar o racismo estrutural como sistema que justifica ações de prevenção e combate à discriminação racial e medidas afirmativas nas diversas áreas de ação do Estado. Entretanto, o projeto, nos parece, confundir conceitos próprios do racismo institucional e evidencia limitações em relação à compreensão de seu alcance e suas dinâmicas de reprodução, de sorte que não traz uma inovação positiva e capaz de contribuir de forma efetiva para o aprimoramento da legislação antirracista.

A dificuldade repousa, a nosso juízo, no fato de que o racismo estrutural, enquanto processo sistêmico e de engrenagens profundas na sociedade, escapa à uma conceituação precisa ou suficiente que caiba em um dispositivo legal específico, notadamente porque o Direito positivo somente consegue dialogar com as institucionalidades, ao passo que o racismo estrutural, embora possa ser enfrentado em alguma e necessária medida por meio de ferramentas jurídicas, não comporta o encapsulamento conceitual por meio de previsões legais específicas que se projetam para defini-lo de forma estanque. Nesse sentido, as definições legais em torno do racismo institucional e de suas manifestações discriminatórias de forma direta, indireta e agravada, assim definidas a partir da compreensão de que resultam da reprodução do racismo estrutural nas dinâmicas institucionais, melhor atendem ao desiderato de, ainda que em contornos limitados, projetar definições legais que permitam o manejo jurídico como fator de transformação social.

No que diz respeito à produção da própria Comissão, buscamos construir um microssistema de enfrentamento ao racismo institucional nas instituições públicas e privadas, com dispositivos eficazes e harmônicos com o ordenamento jurídico vigente. Tendo como inspiração e parâmetro inicial o PL 5.885/2019, articulou-se, assim, os seguintes dispositivos, com alterações e acréscimos a seguir justificados.

- **Artigo 2º, caput e parágrafos:** sugerimos o aprimoramento e maior explicitação dos conceitos envolvidos na caracterização do racismo institucional, com inserção de parágrafos que desdobram os conceitos de

discriminação direta, discriminação indireta, discriminação múltipla ou agravada e perfilamento racial; e ainda acrescentamos ressalva às ações afirmativas como modalidade de discriminação lícita e positiva;

- **Artigo 3º:** Esmiúça-se a partir da competência dos entes federados os deveres daí decorrente aos seus poderes e órgãos, bem como amplia-se o objeto para os serviços contratados por estes entes. Tal inclusão fundamenta a obrigatoriedade de a Administração Pública exigir de seus contratados o estabelecimento de metas para atingir a diversidade racial em sua administração, no que diz respeito aos trabalhadores que irão executar os serviços objeto da contratação. No parágrafo único se amplia explicitamente alcance dos estudos de avaliação do racismo institucional para o desenvolvimento e execução das políticas públicas.

- **Artigo 5º:** trata-se de recomendação para os órgãos de segurança pública. A redação original não nos parece suficiente à responsabilização dos órgãos de segurança pública em relação aos atos de racismo e discriminação racial perpetrados contra a população negra pelas forças policiais do país, por essa razão propõe-se que seja endereçada determinação à União, Estados e Municípios de construção de parâmetros e conteúdos a serem contemplados no Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do art. 144 da CFRB. Explicita-se, em acréscimo, o conteúdo de perfilamento racial, uma vez que é problema central, decorrente do racismo estrutural e institucional, que impõe seletividade punitiva, violências e mortes por meio das ações estatais de segurança contra a população negra.

É cediço que a segurança pública no Brasil tem se desviado significativamente do objeto central do sistema, que deveria ser a proteção da população, prevenção e combate aos crimes. Os dados demonstram que somente uma certa ideação de “combate ao crime” tem sido assegurada pelo Estado Brasileiro, sem eficácia concreta na redução dos índices de criminalidade e com letalidade injustificável em um Estado Democrático, no qual a população negra, especialmente jovem, tem sido exterminada sem julgamento prévio, contrariando os fundamentos e princípios da Constituição Federal. Tal fato tem se caracterizado como uma política de morte deliberada (*necropolítica*) a esses corpos suspeitos, em real regime de exceção a toda e

qualquer garantia democrática, uma vez que sem o devido processo legal. Por tudo isso, a responsabilização necessita alcançar os gestores públicos que definem as agendas de prioridades em segurança pública, sem o que toda e qualquer competência neste aspecto pode ser esvaziada na prática, tal como tem ocorrido historicamente. A isso deve a necessidade de se dialogar com responsabilidades contidas nas Leis n. 8.429/1992 (improbidade administrativa) e n. 1.079/1950 (crimes de responsabilidade).

- **Artigo 6º:** na proposta original traz alterações à Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990. Entretanto, sugerimos a inserção em seu lugar de novo dispositivo, que fazendo eco ao proposto no PL 5415 de 2020, introduza parâmetros de responsabilização administrativa de instituições públicas e privadas em relação às práticas discriminatória, deixando-se o devido espaço à regulamentação das penalidades de multa, suspensão e cassação de alvará de funcionamento, em virtude da competência dos respectivos entes federativos. Em relação à competência da União indica-se desde já a penalidade de proibição de contratar com o Poder Público e de acesso a novos subsídios ou incentivos tributários, financeiros e creditícios da União, acrescendo-se como parâmetro a nova redação dada à Lei n. 8.429/1992, nos termos da Lei 14.230/2021, bem como outros delineamentos necessários à compreensão do alcance das penalidades.

- **Em relação ao artigo 7º,** preserva-se a disposição original contemplada no artigo 6º, em relação ao qual sugere-se o reparo na indicação da redação do artigo 21 da Lei 8112 /1990 para ajustar a numeração do artigo na referida lei, o qual trata do estágio probatório, para o número 20. O art. 21, como trazido na minuta do PL 5885/2019 em comentário, refere-se à estabilidade do servidor público, enquanto o art. 20 trata especificamente do estágio probatório a que todo servidor nomeado a cargo de provimento efetivo ficará sujeito e, portanto, o texto se acomoda ao art. 20 da citada lei.

- **Inclusão do item XXI no artigo 117,** sugere-se aqui acréscimo para contemplar a conduta de tolerância ou omissão em relação a tratamento discriminatório, em especial do servidor em relação aos atos dos subordinados na cadeia de hierarquia do serviço público, responsabilização que é exigida para um arcabouço efetivo de proteção em face do racismo institucional,

porquanto não é incomum que as práticas discriminatórias decorram da omissão dos superiores em relação aos atos praticados pelos subordinados.

- **Inclusão do item XXII no artigo 117**, na mesma linha da necessidade de se ampliar a responsabilização para contempla um arcabouço efetivo de proteção contra o racismo institucional no serviço público, sugere-se a tipificação da conduta daquele servidor que, sendo responsável pela ministração de treinamentos aos servidores contra tratamento discriminatórios, se omite ou negligencia nesse mister.

- **Alteração da redação do art. 132**: sugestão de novo texto: “incluir no inciso XIII do art. 132, os incisos XX, XXI e XXII do artigo 117 acima propostos em acréscimo à Lei 8112/90”. A inclusão de causa para demissão de servidor público, inscrita no art. 132 da Lei 8112/90, em seu inciso XIII, traz a remissão às irregularidades inscritas no artigo 117. Dessa forma, ao incluir no art. 132, XIII, a menção aos itens XX a XXII do citado artigo 117 como ora se propõe, parametriza a inclusão dos tratamentos discriminatórios como causa de demissão no serviço público.

- **Artigo 7º em alterações à Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que trata da proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. O projeto inclui o inciso XVI no art. 5º. da lei, com a redação: enfrentamento ao racismo institucional”. Sugere-se a exclusão desse inciso para incluir a referência ao racismo institucional no inciso V, que na lei vigente traz o parâmetro da “igualdade” de tratamento aos usuários. Dessa forma, o acréscimo do enfrentamento ao racismo institucional neste inciso se harmoniza melhor no formato legislativo. É fundamental a menção ao racismo institucional, diante da necessidade de se ampliar a concepção a respeito do devido tratamento em igualdade aos usuários dos serviços públicos, notadamente porque os recursos públicos não podem ser manejados para manutenção de privilégios seculares para o grupo populacional branco e, a um só tempo, reproduzir nas condições de prestação e acesso a esses serviços esses privilégios, com baixa qualidade ou menor acesso à população negra. Daí a necessidade da inclusão do inciso aqui proposto, utilizado no decorrer das determinações da proposta legislativa.



- **Incluir no art. 4º, da Lei 13.460/17, o seguinte parágrafo único:** no sentido acima exposto, sugere-se a inclusão ao caput do artigo 4º da Lei 13.460/2017 da expressão “equidade” e de parágrafo único com a definição de racismo institucional nos seguintes termos: “O racismo institucional se caracteriza quando qualquer atividade pública ou prestação de serviços públicos não promover o atendimento particularizado às áreas de prevalência de vulnerabilidades da população negra ou indígena, a fim de intervir positivamente na promoção de qualidade de vida desse grupo populacional e melhora nos índices de desenvolvimento humano (IDH) dessas populações.”

- **A inclusão do inciso VIII no art. 13 e inciso VI no artigo 23 da Lei 13.460/2017** se mostra de extrema propriedade no projeto de enfrentamento ao racismo institucional, deixando a norma em conformidade com os objetivos constitucionais do art. 3º. da Constituição Federal. Sugere-se apenas a troca da expressão fenômeno análogo ao fim do inciso VI do artigo 23 pela “outros fatores de discriminação” por ser mais consentânea com os objetivos da proposta.

- **O art. 8º do projeto propõe alteração à Lei 13.675, de 11 de junho de 2018,** que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública alterando e criando legislação específica nessa área. Entende-se que as proposições estão adequadas aos objetivos do arcabouço normativo ora pretendido para o enfrentamento ao racismo institucional, sem prejuízo de uma legislação mais específica quanto à definição de um plano nacional de segurança pública. Sugere-se nesse ponto, acréscimo ao parágrafo 7º do artigo 22 para contemplar menção às práticas de perfilamento racial e ao parágrafo 3º do artigo 39 para explicitar na matriz curricular dos treinamentos, além dos conteúdos relativos ao racismo institucional, o direito antidiscriminatório e o combate não apenas à tortura como a todo tratamento desumano, humilhante ou degradante, considerando a realidade cotidiana das abordagens e verificações realizadas pelas forças de segurança, em grande medida com flagrante desrespeito à dignidade da população negra.

- **O art. 9º altera dispositivos da Lei 7.102, de 20 de junho de 1983.** Dispõe sobre segurança em estabelecimentos financeiros – normas para

empresas de vigilância. A proposta do projeto é incluir o inciso VIII no artigo 16 da Lei 7.102/1983, que trata dos requisitos para o exercício da profissão de vigilante, nos seguintes termos: “VIII – ser instruído, em curso de formação de vigilante, sobre a temática do racismo institucional, dos crimes resultantes de preconceito de raça e ou de cor e dos direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, incluindo a prevenção e o combate à tortura.” Sugere-se manter a redação dada ao incluir o inciso VIII no art. 16, com acréscimo do combate não apenas à tortura, como também ao tratamento desumano, humilhante ou degradante, conforme já acima arrazoadado em relação às práticas de segurança, que se reproduzem tanto na esfera da segurança pública quanto privada, especialmente porque essas últimas costumam ser empreendidas por pessoas vínculos indiretos ou remotos com a segurança pública e pela lógica policial e de prevalência da defesa patrimonial que costumam reproduzir. Sobre a alteração do inciso V do art. 20 da lei 7.102/1983, está em perfeita consonância pela referência ao inc. VIII, do art. 16 com a redação ora proposta.

- **Acréscimo do artigo 11, sem alteração à Lei 8.429/1992:** Inobstante a nova redação conferida à Lei de improbidade administrativa dê margem à responsabilização, em geral, decorrente de condutas dolosas, considera-se possível colocar em diálogo os preceitos de caracterização do racismo institucional, em especial no que diz respeito à discriminação indireta (involuntária ou não intencional) aqui colocada, pelo fato de a própria nova redação da lei de improbidade ter feito ressalva à premissa da caracterização das condutas de improbidade previstas em leis especiais, ao mencionar em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que *“consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, **ressalvados tipos previstos em leis especiais.** [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)”*.

Nesse sentido, o que se sugere aqui é a criação de um tipo específico de improbidade administrativa que permita o alcance das possíveis penalidades por improbidade decorrentes do racismo institucional no setor público, permitindo a definição de parâmetros de responsabilização convergentes e harmonizados com o sistema jurídico vigente, mas preservando -se a tipificação em proposição de lei específica sobre o tema, de modo a evitar

que o sistema geral de tipificação dos atos impropriedade não esvazie a possibilidade de responsabilização do racismo institucional, em relação às suas características decorrentes de ações não necessariamente intencionais.

Dada a responsabilização ostentar conforme entendimento majoritário natureza civil e administrativa, embora de destacada a gravidade de suas consequências, necessário delimitar as condutas de forma mais segura à sua identificação e em diálogo com os princípios da administração pública. Por essa razão, entendemos razoável delimitar as condutas que se enquadrem como ação ou omissão que se exteriorize “em deixar de estabelecer ou impedir que se estabeleçam diretrizes, parâmetros ou medidas às forças de segurança ou às agências do Estado, no limite das suas atribuições, para o enfrentamento ao racismo, aos tratamentos discriminatórios e às práticas de perfilamento racial.”

**- Acréscimo do artigo 12, com alterações à Lei n. 1.079/1950.**

Dadas as dinâmicas históricas recentes, embora pareça inequívoco que a prática de racismo imprime a responsabilização político-criminal dos representantes de poderes do Estado, nos parece recomendável explicitar isso na lei de regência dos crimes de responsabilidade. Nesse ponto, não se inova propriamente porquanto permite-se inferir que a prática de racismo se enquadra nas hipóteses legais do art. 7º da Lei 1.079/1950. Entretanto, como a realidade de acanhamento da compreensão política e jurídica a respeito do tema tem-se sobreposto ao direitos da população negra, entendemos oportuno atualizar a lei para mencionar as garantias e direitos fundamentais previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal vigente desde 1988, contemplando assim a previsão do racismo como crime inafiançável e imprescritível e oferecendo maior segurança jurídica para a responsabilização política das autoridades públicas do Estado em virtude de práticas racistas eventualmente cometidas por elas próprias ou por agentes públicos que as pratiquem quando submetidos à sua autoridade. A previsão também tem o condão de incentivar que tais autoridades de fato se comprometam com o combate ao racismo nas dimensões estrutural e institucional. Coaduna-se com essa perspectiva o endereçamento de responsabilidades às autoridades que exteriorizem ação ou omissão dolosa ou culposa consistente em permitir a reprodução do racismo

institucional nas estruturas do Estado pelas quais são responsáveis, bem como àquelas autoridades que, lamentavelmente, se sentindo acima dos ditames legais, exteriorizam de forma deliberada ações ou manifestações racistas.

**Acréscimo aos artigos 4º e 7º, com alterações à Lei n. 12.232/2010:** A publicidade contratada pela Administração Pública, historicamente, não espelha, de forma desejável, a diversidade étnico-racial e de gênero brasileira. Exemplos recentes, como a peça publicitária contratada para a ensaiada campanha do programa “Pró-Brasil”, sob o slogan “Pátria Amada Brasil”, que chegou a ser divulgada em alguns canais oficiais do governo, são emblemáticos de propagandas governamentais que se traduzem em verdadeiras peças discriminatórias por não contemplar sequer minimamente alguma diversidade étnico-racial. Faz-se necessário em um microssistema de enfrentamento ao racismo institucional no setor público se elencar *standards* de contratação dos serviços publicitários de modo a assegurar o espelhamento da diversidade étnico-racial e de gênero no país nos contratos dessa natureza firmados pela Administração Pública. Nesse sentido, sugere-se a alteração da Lei n. 12.232/2010, nos seus artigos 4º e 7º, com acréscimo do §3º e inciso V, respectivamente, para prever que as peças publicitárias contratadas pelo Poder Público devem espelhar a diversidade étnico-racial e de gênero existente no país, bem como que o plano de comunicação publicitária, enquanto componente da proposta técnica necessária à habilitação dos candidatos à contratação com o Poder Público, contemple estratégia desse espelhamento da diversidade.

**- Acréscimo do artigo 7-A, em alteração à Lei n. nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990:** A responsabilidade penal da pessoa jurídica, embora de caráter excepcional, é admitida no direito pátrio, nos termos dos artigos 173, §5º e 225, §3º da Constituição Federal. Entendemos que práticas racistas ocorridas no interior de estabelecimentos ou sob amparo de sociedades empresárias afetam a ordem econômica e as tornam passíveis de responsabilização quando configurada ação ou omissão que tenha corroborado com ou para a conduta do(s) agressor(es). O fomento, a tolerância e a inação em face de práticas racistas por parte das sociedades empresárias são fatores que concorrem preponderantemente para a exclusão de pessoas

negras e os diversos impactos econômicos nefastos do racismo em um país majoritariamente negro, na medida em que impedem a expansão das potencialidades de consumo, dos fluxos econômicos, do mercado de trabalho, da capacidade de geração de renda e acentuam os fatores de desigualdade que empobrece o país como um todo.

A esse respeito a Organização das Nações Unidas já se manifestou, em estudo específico conduzido pelo economista e diretor geral do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Luis Felipe López Calva, afirmando que “o racismo é um problema econômico e como tal deve ser combatido com prioridade por todos os governos”. Por essas razões, ponderamos a necessidade de se tipificar como crime contra a ordem econômica, à economia popular e as relações de consumo, a conduta de praticar, ou permitir que se pratique, por ação ou omissão, crime resultante de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou injúria racial contra empregados, prepostos, mandatários, e consumidores frequentadores de seus estabelecimentos comerciais e industriais, ou, sabendo a pessoa física ou jurídica da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir sua prática, quando podia agir para evitá-la. Nesse sentido, foram previstas penalidades restritivas de direitos e de índole administrativo-fiscal plenamente aplicáveis às pessoas jurídicas.

### 5.2.2 Políticas de ações afirmativas no setor público

Durante os trabalhos da Comissão, identificou-se que o setor público carece flagrantemente de ações afirmativas no âmbito das suas contratações e ações financiadas com recursos públicos, ausentando-se assim da posição de indutor de ações de enfrentamento à desigualdade racial no acesso ao mercado de trabalho formal e na distribuição de recursos financiados pela sociedade.

Considerando que toda a regulação do serviço público se encontra, em especial no âmbito federal, adstrita àqueles ditos de Estado, com ampla

terceirização dos serviços de suporte administrativo e mesmo de atividades que não sejam atividades-meio, como diz o Decreto 9.507/2018, via contratação de empresas prestadoras de tais serviços, é necessário intervir positivamente na criação de mecanismos que minimizem a perda de mercado de trabalho para a população negra. As cotas raciais, como requisito para participação nos processos licitatórios e de contratação nos órgãos da Administração Pública, constituem medida de urgência e impacto, como já temos sentido na formação do ensino superior e nos concursos públicos. Esses avanços são fundamentais para que caminhemos para uma sociedade sadia e democrática.

**Nesse sentido, torna-se fundamental dispositivo que exija das empresas, na contratação de pessoal para prestação de serviços na Administração Pública, a implementação de cotas raciais no recrutamento de pessoal, a fim de permitir que trabalhadores negros sejam admitidos em condição mais equânime em relação aos brancos e possam assim participar do quadro de empregados a serem lotados nos diversos órgãos da Administração Pública.**

É preciso, portanto, inserir os trabalhadores negros e negras no mercado de prestação de serviços na administração pública, desde os cargos com menor exigência de formação, até os cargos de maior sofisticação. A Lei de Terceirização colabora para esse objetivo, uma vez que prevê a contratação de empresas de prestação de serviços que atendam às cotas raciais em seus quadros funcionais, o que diminui o impacto da redução dos concursos públicos na Administração Pública que, em razão da Lei de Cotas no Serviço Público, abriria mais portas para a população negra.

A derrocada dos cargos no serviço público, há décadas implementada pelos governos, com a finalidade, nos parece, de burlar o art. 37 da Constituição Federal, com as escusas de economia nos gastos públicos, corroborando a intensa propaganda, falsamente dirigida para a apreensão negativa dos servidores públicos, indicando privilégios que, na verdade, são garantias do trabalhador por sua função pública e responsabilidades, deixou expressiva camada da população negra, em especial, sem condições de obter trabalho com estabilidade e garantia de desempenho e ajuste em sua formação.

A terceirização e a privatização de determinados setores de serviços, tem sido objeto de vários estudos realizados, demonstrando a perda de mercado de trabalho para a população negra. Além desse fato, o sistema anterior de pertencimento dos trabalhadores aos quadros funcionais das diversas instituições públicas também contribuiu para o desenvolvimento das famílias negras que, tendo seus pais empregados em ambientes como Universidades e outros que possuem estrutura de atenção aos servidores em saúde, educação e lazer, produziram significativa mobilidade social entre negros.

É de se destacar, ainda, que mesmo no curso do processo legislativo da nova lei de licitações e contratações públicas, Lei 14.133/2021, aprovada ainda neste ano, simplesmente ignorou-se proposições que disciplinavam a implementação de ações afirmativas raciais, embora tenha-se prestigiado critério de desempate no julgamento de propostas consistente na observância de *“ações de equidade entre homens e mulheres no mercado de trabalho”*.

Nesse sentir, apresentou-se em anexo proposição de alteração à Lei 14.133/2021, que insere a adoção de políticas afirmativas raciais como critério de desempate no julgamento das propostas, juntamente com políticas de equidade de gênero, bem como condicionante de habilitação no certame, na linha de exigência que já contemplava a observância da reserva de vagas para pessoas com deficiência, na forma da legislação previdenciária.

No que diz respeito às parcerias do setor público com o setor privado e/ou ações financiadas com recursos públicos, identificou-se a existência de proposição constante do PL 4774/2020, de autoria conjunta da Deputada Benedita da Silva e diversos deputados do Partido dos Trabalhadores. O projeto é louvável, mas, a nosso sentir, merece ajustes para produzir impactos mais eficientes no enfrentamento ao racismo, precisamente em relação aos percentuais de reserva de vagas e aos parâmetros mínimos para sua adoção nos contratos.

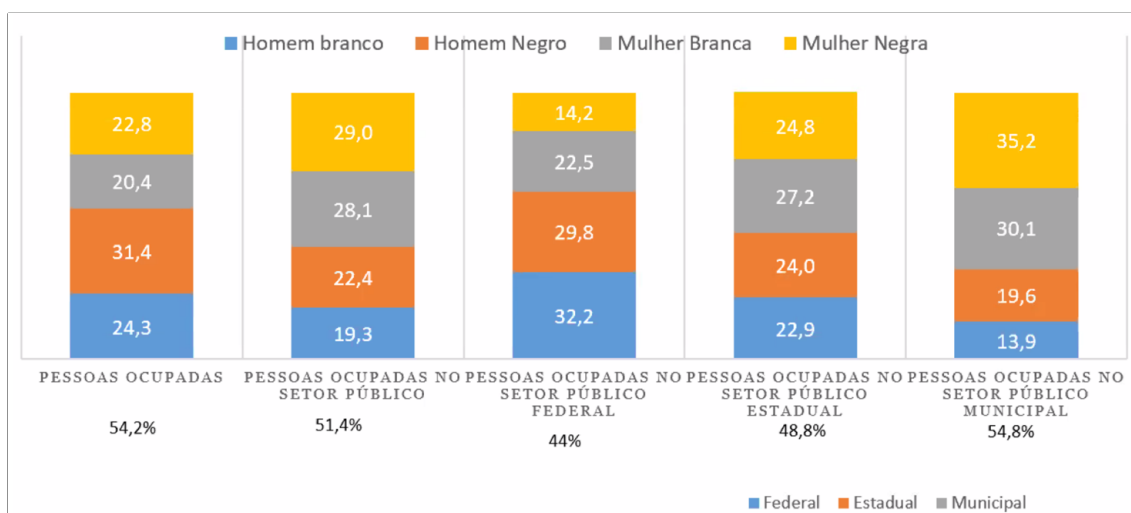
**Acerca das ações afirmativas nas ações de publicidade da administração pública, sem prejuízo de manifestar apoio à proposição contida no PL n. 7.060/2017 (apenso ao PL 932/2015), que avançou na Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nos termos do substitutivo apresentado pelo**

então Relator Deputado Pe. João, inseriu-se dispositivos na proposta de microsistema de enfrentamento ao racismo institucional e de medidas antidiscriminatórias desenvolvida nos termos do tópico anterior.

Em fechamento às escolhas estratégicas desta Comissão, no que diz respeito aos temas que são objeto deste capítulo, oferece-se proposição em alteração à Lei 12.990/2014, a conhecida Lei de Cotas no Serviço Público Federal, para elevar a 30% (trinta por cento) o percentual de vagas reservadas para pessoas negras nos concursos públicos, estabelecer sistema de banco acumulativo de vagas não preenchidas por cotistas, prever expressamente o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, estabelecer metas de diversidade na composição dos quadros públicos nos diversos níveis de carreira, instituir o Selo de Diversidade e Inclusão Racial como forma de identificar e prestigiar os órgãos públicos que atingirem as metas, estabelecendo seu controle por meio do Tribunal de Contas da União e, por fim, dispor sobre o prazo de vigência da reserva de vagas aos negros nos concursos públicos.

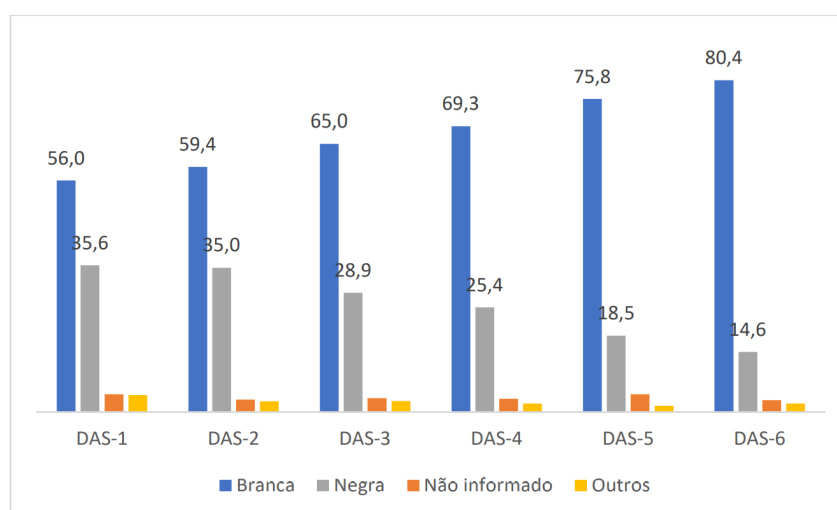
No que diz respeito a este último tema, destacamos aqui a contribuição da pesquisadora Tatiana Dias, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que apresentou dados que, para nós, corroboraram a necessidade de adoção das medidas propostas. Nesse sentido, a pesquisadora apontou que há maior presença negros nos cargos públicos municipais (54,8%), em relação aos estaduais (48,8%) e federais (44%). A presença de mulheres também é maior no setor público municipal, onde são menores as remunerações médias do serviço público, conforme o gráfico a seguir:





Adicionalmente, Dias abordou a participação de negros e negras em cargos de confiança (cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS), os quais evidenciam que quanto mais alto é o nível hierárquico, menor é a presença de negros:

Figura 5 – Vínculos civis do Executivo Federal em funções de Direção e Assessoramento Superior (DAS) por cor ou raça (2020)



Fonte: SIAPE/ME. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/IPEA.

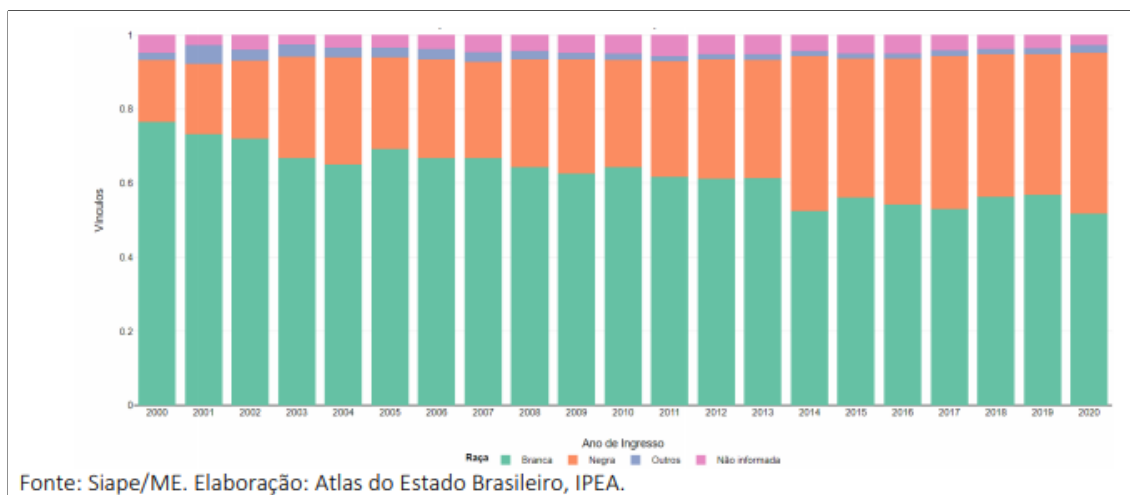
A tabela a seguir desmembra esses dados agregando o critério de ocupação por gênero à análise de ocupação de cargos em comissão por raça, revelando que as mulheres negras são ainda mais sub-representadas nessas funções:

Tabela 2 – Distribuição percentual dos vínculos civis ativos do Executivo Federal em cargos em comissão por sexo e cor ou raça (2020)

	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6
Homem Branco	29,4	29,1	33,9	40,2	55,1	65,0
Homem Negro	20,9	20,1	15,3	17,1	14,4	13,3
Mulher Branca	26,6	30,3	31,1	29,1	20,6	15,4
Mulher Negra	14,7	15,0	13,6	8,2	4,1	1,3

Fonte: SIAPE/ME. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Total incluindo amarelos, indígenas e não informado.

Por fim, a pesquisadora evidenciou que a Lei de Cotas no Serviço Público (Lei nº 12.990/2014) promoveu uma tendência de ampliação da participação de pessoas negras nos quadros do funcionalismo público a partir de 2014, ano de início de sua vigência, o que revela que a política de cotas é um importante fator de modificação do cenário social, conforme se aduz do gráfico a seguir colacionado:



Entende-se, de um modo geral, que essa e outras proposições correspondem às contribuições recebidas durante as audiências e reuniões temáticas realizadas por esta Comissão, bem como vão em resgate ao escopo de disposições muito bem engendradas na proposição de Abdias do Nascimento, contidas no Dossiê do PL 1332 de 1983, cuja ideia era justamente criar um arcabouço normativo que de fato implicasse o atingimento de metas de representatividade e diversidade na composição da Administração Pública.

Por fim, como esforço urgente e necessário no sentido de corrigir o estado de descumprimento do estatuto da igualdade racial, em especial quanto à adequada concepção de políticas públicas e funcionamento do SINAPIR, a permitir a devida formulação e execução dessas políticas, o que pressupõe a elaboração de informações estatísticas tempestivas e desagregadas sobre a população brasileira, em suas diversas dimensões, entendeu-se por robustecer o arcabouço legislativo nacional a respeito da produção de dados e estatística.

As políticas direcionadas à redução das enormes desigualdades de raça e de identidade de gênero na sociedade brasileira, em que a mulher negra, por exemplo, auferes as mais baixas remunerações, devem contar com os dados mais fidedignos para a apuração e o enfrentamento dessas disparidades.

A administração pública precisa se adaptar à necessidade de obter informações sobre a raça/cor, identidade de gênero e ambos interseccionados. Adicionalmente, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre o sistema estatístico nacional (art. 21, XVIII), é importante assegurar que a produção e a divulgação estatísticas registrem e apresentem todos os dados possíveis segundo os quesitos de raça/cor e identidade de gênero. Ainda que já existam diversos cadastros e pesquisas que mostrem variáveis desagregadas com quesitos raça/cor e sexo, é preciso aprimorar e tornar essa diretiva o padrão dos registros e cadastros da administração e das estatísticas oficiais.

Por tais razões, apresenta-se sugestão de Projeto de Lei para que a apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero sejam

obrigatórias em todos os registros e cadastros na administração pública federal, bem como na produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional. Nesse contexto, são sugeridas alterações na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com respeito às estatísticas do Sistema Financeiro Nacional, na Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o Sistema Estatístico Nacional, na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 para tratar do registro empresarial, e na Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial para incluir objetivo relativo a esse tema no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 para previsão entre os princípios e diretrizes sobre Governo Digital.

### 5.2.3 Síntese das mudanças pretendidas

Diante de todas as contribuições colhidas nas audiências realizadas pelo grupo de trabalho e das reflexões dos membros a partir desse material e dos debates em reuniões internas, concluímos pela apresentação de projetos de lei para incidência nos seguintes pontos:

- 1) proposta de alteração da Lei de Licitações para prever a necessidade de desenvolvimento, pelo licitante, de ações afirmativas voltadas para a contratação equânime de pessoas negras, condizente com ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho, conforme o regulamento; além de exigir do licitante declaração de que adota ou adotará durante a contratação com o Poder Público a reserva de vagas de trabalho para pessoas negras em percentual equivalente à composição populacional, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- 2) proposta de alteração das Leis nºs 9.637/1998, 9.790/1999 e 13.019/2014, para assegurar a reserva de 30% das vagas para pessoas negras nas ações financiadas com recursos de origem

pública mediante parcerias com entidades do terceiro setor;

- 3) proposta de alteração da Lei nº 12.990/2014 (Lei de Cotas no Serviço Público Federal), para instituir o Selo de Diversidade e Inclusão Racial, elevar para 30% (trinta por cento) o percentual de vagas reservadas para negros nos concursos públicos, instituir sistema acumulativo de banco de vagas quando a reserva não for atingida pela aprovação de candidatos cotistas, dispor sobre o prazo de vigência da reserva de vagas aos negros nos concursos públicos, vinculado ao atingimento de metas de diversidade na composição dos quadros públicos;
- 4) proposta que dispõe de forma abrangente sobre o enfrentamento ao racismo institucional, e concebida na forma de microsistema normativo, implementa dispositivos em diálogo com a Convenção Interamericana contra o Racismo e formas correlatas de intolerância, e altera as Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990; 13.460, de 26 de junho de 2017; 13.675, de 11 de junho de 2018; e 7.102, de 20 de junho de 1983; e
- 5) proposta para implementar a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo raça/cor e identidade de gênero, bem como para alterar a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, com o objetivo de assegurar a disponibilização de dados fundamentais à elaboração de políticas públicas de redução das desigualdades no País.

### 5.3 Anteprojetos da Comissão

#### 5.3.1 Proposta de alteração na nova Lei de Licitações

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 para dispor sobre a adoção de ações afirmativas para pessoas negras pelas empresas como condicionante para sua contratação com o Poder Público.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a adoção de ações afirmativas para pessoas negras pelas empresas como condicionante para sua contratação com o Poder Público.

Art. 2º O art. 60 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 60 .....

.....

III – desenvolvimento pelo licitante de ações afirmativas voltadas para a contratação equânime de pessoas negras, na forma do art. 63, IV desta Lei, bem como de ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho, conforme o regulamento;

..... “(NR)

Art. 3º O art. 63 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 63 .....

.....

IV - será exigida do licitante declaração de que adota ou adotará durante a contratação com o Poder Público a reserva de vagas de trabalho para pessoas negras em percentual equivalente à composição populacional, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do local onde será prestado o serviço ou realizada a obra, bem como de que cumpre as exigências de reserva de vagas para pessoas com deficiência e para reabilitados da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas, sob pena de incidência nos termos do art.155 desta Lei.

..... “(NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

A proposição que ora se apresenta à consideração dos ilustres pares altera a Lei nº 14.133, de 1º de janeiro de 2021 para dispor sobre a adoção de ações afirmativas pelas empresas como condicionante para sua contratação com o Poder Público.

A Comissão de Juristas de Combate ao Racismo desenvolveu, dentre seus trabalhos, um grande número de oitivas de especialistas a fim de colher sugestões e ideias para o aperfeiçoamento da legislação antirracista no Brasil.

Nesse contexto, sem dúvida, uma das grandes contribuições vislumbradas pela Comissão, do ponto de vista das alterações legislativas, seria a exigência de que o licitante apresente, na fase de habilitação do certame, declaração de que adota ou adotará durante a contratação com o Poder Público a reserva de vagas de trabalho para pessoas negras em percentual equivalente à composição populacional, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do local onde será prestado o serviço ou realizada a obra, sob pena de incidência nas penalidades do art.155 da Lei nº 14.133, de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Tal medida não apenas contribuiria diretamente para ampliar o

quadro de negras e negros nas empresas privadas contratadas pela Administração Pública, como serviria de diretriz para as demais empresas privadas, que poderiam se espelhar na política a fim de promover maior diversidade racial entre seus funcionários.

Além disso, o projeto prevê, como critério de desempate entre duas ou mais propostas, o desenvolvimento pelo licitante de ações afirmativas voltadas para pessoas negras, além das ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho já elencadas na Lei, mas com ajustes às contingências contemporâneas de não isolar tal compreensão a uma concepção binária de gênero que resulta na exclusão e discriminação de pessoas LGBTI. Trata-se, portanto, de mais uma medida em prol da ampliação da inclusão da população negra nos quadros funcionais da iniciativa privada.

Diante de todo o exposto, solicitamos o apoio dos ilustres pares para a aprovação deste Projeto de Lei, certo de que bem poderão compreender sua importância.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO



5.3.2 Proposta de alteração nas Leis 9.637/1998, 9.790/1999 e 13.019/2014 para implementar políticas afirmativas nas ações financiadas com recursos públicos (apoio parcial ao PL 4774/2020)

**ANTEPROJETO DE LEI Nº                   , DE 2021**  
(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para assegurar reserva de vagas para pessoas negras nas ações financiadas com recursos de origem pública mediante parcerias com entidades do terceiro setor.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O caput do art. 7º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

Art.7º.....  
.....

III - reserva de 30% (trinta por cento) de vagas para pessoas negras, observada a equidade de gêneros nos quadros de pessoal da organização social que tenha funcionários remunerados com recursos de origem pública federal, estadual, distrital ou municipal repassados por meio do contrato de gestão.

.....”  
(NR)

Art. 2º O § 2º do art. 10 da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

Art.10.  
.....

§2º.....

.....  
 VII - reserva de 30% (trinta por cento) de vagas para pessoas negras, observada a equidade de gêneros, nas contratações realizadas com recursos do Termo de Parceria.” (NR)

Art. 3º O caput do art. 22 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XI:

Art.22.....

.....  
 XI - reserva de 30% (trinta por cento) de vagas para pessoas negras, observada a equidade de gêneros, quando se tratar de equipe especificamente contratada para a execução do termo de colaboração ou de fomento.

.....”  
 (NR)

Art. 4º A administração pública deverá adaptar os instrumentos vigentes ao disposto nesta Lei no prazo de até 12 (doze) meses.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A proposição que ora apresentamos foi inspirada na proposta contida no PL nº 4.774, de 2020, de autoria da Deputada Benedita da Silva, que altera a Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para assegurar reserva de vagas para pessoas negras nas ações financiadas com recursos de origem pública mediante parcerias com entidades do terceiro setor.

Pedimos licença à ilustre Deputada Benedita da Silva para reproduzir trechos da sua justificção, os quais entendemos corroborar as razões de apresentação deste projeto:

As políticas voltadas à superação do racismo estrutural devem ser continuamente aprimoradas e ampliadas. É o caso da disciplina legal sobre o fomento público ao

terceiro setor, função estatal que além de fortalecer a sociedade civil e viabilizar serviços relevantes, pode e deve induzir outros objetivos constitucionais, como a promoção da igualdade racial. Pesquisa realizada na Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/Direito SP) aponta, no entanto, que as normas gerais instituídas pela Lei n.º 13.019/14 não foram suficientes para assegurar que o financiamento público do terceiro setor beneficiasse, direta ou indiretamente, a defesa dos direitos de minorias, o que inclui medidas para a promoção da igualdade racial. Uma avaliação da regulamentação estadual, distrital e municipal da mesma lei demonstra que técnicas como o tratamento preferencial para projetos nessa temática ou mesmo a reserva de vagas para afrodescendentes ficam sujeitas, na maior parte dos casos, à opção discricionária dos Poderes Executivos locais (LEICHSENDRING et al, 2020).

Destarte, entendemos ser de fundamental importância promover as alterações na legislação ora propostas, a fim de instituir uma obrigação legal de contratação de pessoas negras, a ser observada nas ações financiadas com recursos de origem pública mediante parcerias com entidades do terceiro setor.

Promovemos ajustes em relação ao percentual de reserva de vagas, aumentando para 30%, em uniformidade com o proposto no anteprojeto de lei para alteração da Lei 12.990/2014, elaborado por esta Comissão de Juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no País, instituída na Câmara dos Deputados pelo Ato do Presidente nº 17, em dezembro de 2020.

Além disso sugerimos adequações normativas para que a equidade de gêneros seja observada de forma a não engessar a reserva de vagas para pessoas negras a partir de uma concepção binária de gênero, porquanto na atualidade exige-se atenção às contingências de disponibilidade/necessidade de profissionais dos diversos gêneros a serem contemplados.

Por essas razões, contamos com o apoio dos ilustres pares

para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 5.3.3 Proposta de alteração na Lei de Cotas do Serviço Público Federal

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, para elevar para 30% (trinta por cento) o percentual de vagas reservadas para pessoas negras nos concursos públicos, estabelecer sistema de banco acumulativo de vagas não preenchidas por cotistas, prever o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, estabelecer metas de diversidade na composição dos quadros públicos, instituir o Selo de Diversidade e Inclusão Racial e dispor sobre o prazo de vigência da reserva de vagas aos negros nos concursos públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, para instituir o Selo de Diversidade e Inclusão Racial, elevar para 30% (trinta por cento) o percentual de vagas reservadas para negros nos concursos públicos, instituir sistema acumulativo de banco de vagas quando a reserva não for atingida pela aprovação de candidatos cotistas, dispor sobre o prazo de vigência da reserva de vagas aos negros nos concursos públicos e estabelecer metas de diversidade na composição dos quadros públicos.

Art. 2º A ementa da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Reserva aos negros 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, e

dá outras providências”.

Art. 3º O art. 1º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Ficam reservadas às pessoas negras 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, na forma desta Lei.

.....”(N  
R)

Art. 4º O art. 3º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.  
3º .....

.....

..

§ 3º Na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas no mesmo concurso para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos aprovados, observada a ordem de classificação, gerando, entretanto, dever de acrescer às vagas reservadas do concurso seguinte com o mesmo objeto o número de vagas que deixaram de ser preenchidas por candidatos cotistas no anterior, inclusive com possibilidade de se realizar processo seletivo exclusivo para pessoas negras.”(NR)

Art. 5º A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Para os fins de preenchimento das vagas reservadas, os editais de abertura de concursos públicos para provimento de cargos públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, preverão o

procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, assegurada a participação majoritária de pessoas negras na respectiva banca, representantes de movimentos sociais de defesa da população negra ou de cidadãos externos com notório saber em políticas de igualdade racial.”

Art. 6º A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-A:

“Art. 5º-A. Os órgãos públicos de que trata esta Lei deverão instituir metas de diversidade racial na composição de seus quadros funcionais, tendo como referência os percentuais de raça da população apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

§ 1º As metas a que se refere o *caput* deste artigo devem ser fixadas tanto para a composição de todo o quadro funcional do órgão público, como para a integração de funções de direção e de confiança, em todas as carreiras funcionais.

§ 2º A adequação às metas estabelecidas será monitorada por comitês específicos instituídos pelos respectivos órgãos da administração pública e nos termos do art. 5º desta Lei”.

Art. 5º A Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 5º-B e 5º C:

“Art. 5º-B. Fica instituído o Selo de Diversidade e Inclusão Racial, destinado aos órgãos que atenderem às metas de diversidade racial na composição de seus quadros funcionais, nos termos estabelecidos pelo art. 5º-A desta Lei.

Art. 5º-C. Os órgãos que não estipularem metas para o recebimento do selo terão que justificar suas dificuldades de gestão ao Tribunal de Contas da União, sujeitando-se às medidas de correção indicadas.”

Art. 6º O art. 6º da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação e terá vigência até que sejam atingidas as metas de diversidade racial a que se refere o art. 5º-A.” (NR)

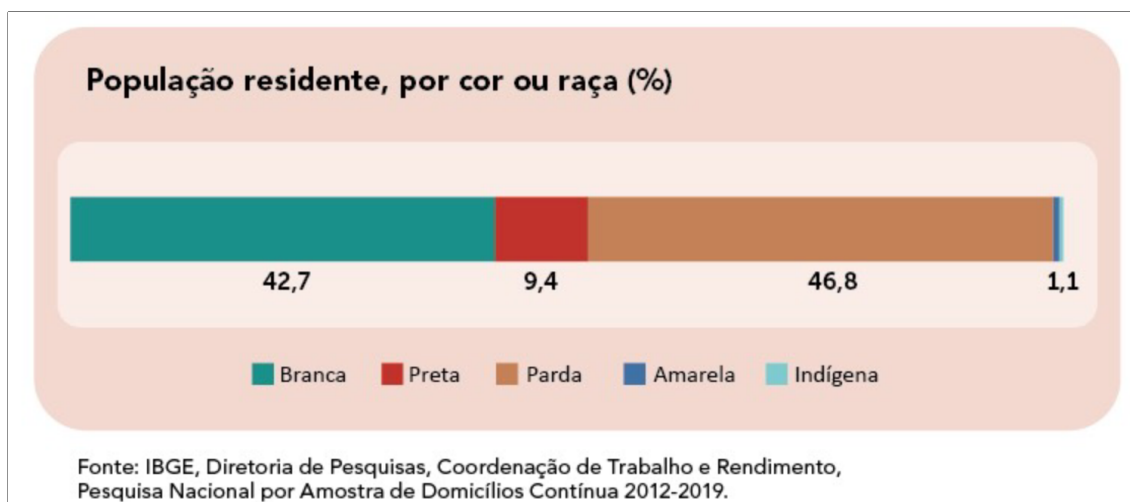
Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Esta proposição altera a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014 (Lei de Cotas no Serviço Público), a fim de promover diversos aperfeiçoamentos.

Primeiramente, propõe elevar para 30% (trinta por cento) o percentual de vagas reservadas para negros nos concursos públicos, como forma de aproximar a composição dos quadros do funcionalismo público à diversidade racial do nosso País.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019, 42,7% dos brasileiros se declararam como brancos, 46,8% como pardos, 9,4% como pretos e 1,1% como amarelos ou indígenas<sup>107</sup>:



Isto posto, uma vez que pretos e pardos somam 56,2% da população brasileira, entendemos ser fundamental elevar para 30% o percentual de cotas reservadas para negros nos concursos públicos, o que permitiria maior integração dessa população na estrutura administrativa brasileira.

<sup>107</sup> Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em 24/05/2021.



Além disso, o projeto estabelece um sistema de banco acumulativo de vagas não preenchidas por cotistas, de modo que, na hipótese de não haver número de candidatos negros aprovados suficiente para ocupar as vagas reservadas, exista o dever de acrescentar essas vagas às vagas reservadas para negros quando da abertura de outro concurso com o mesmo objeto.

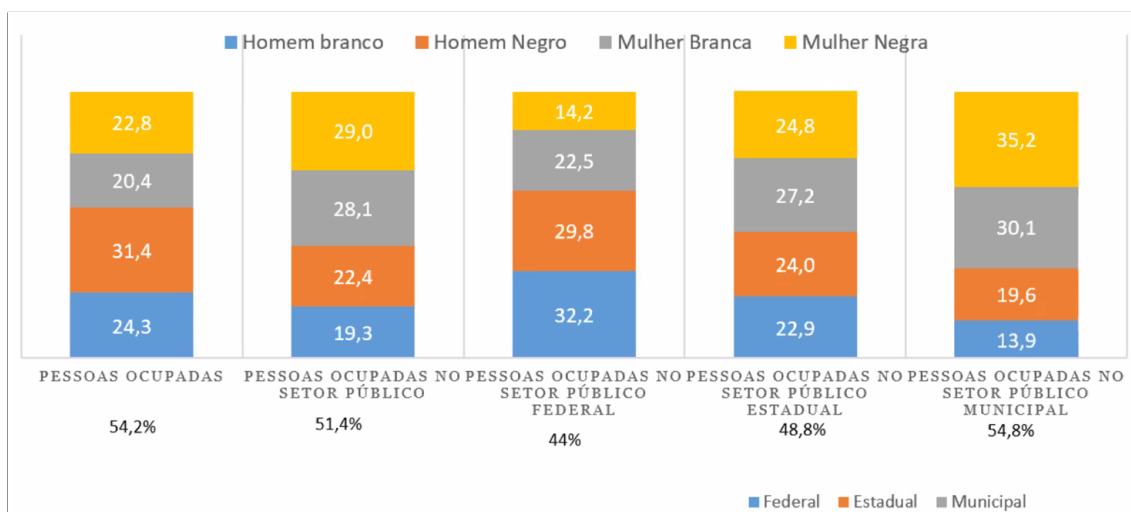
A proposição prevê, ainda, o procedimento de heteroidentificação complementar à autodeclaração dos candidatos negros, assegurada a participação majoritária de pessoas negras na respectiva banca do certame, de representantes de movimentos sociais de defesa da população negra ou de cidadãos externos com notório saber em políticas de igualdade racial, a fim de evitar fraudes ao sistema de cotas.

Outro ponto fulcral do projeto consiste na proposta de se estabelecer metas de diversidade na composição dos quadros públicos e de instituição do Selo de Diversidade e Inclusão Racial, como reconhecimento aos órgãos que se comprometerem com essa política. As metas de diversidade terão como referência os percentuais de raça da população apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e deverão ser fixadas tanto para a composição de todo o quadro funcional do órgão público, como para a integração de funções de direção e de confiança, em todas as carreiras funcionais.

A obtenção do selo não pode se constituir uma mera liberalidade, mas um objetivo a ser perseguido pelos órgãos públicos, razão pela qual é pertinente que dificuldades de gestão relacionadas ao atingimento das metas de diversidade e inclusão devem ser justificadas ao órgão de controle, no caso o Tribunal de Contas da União.

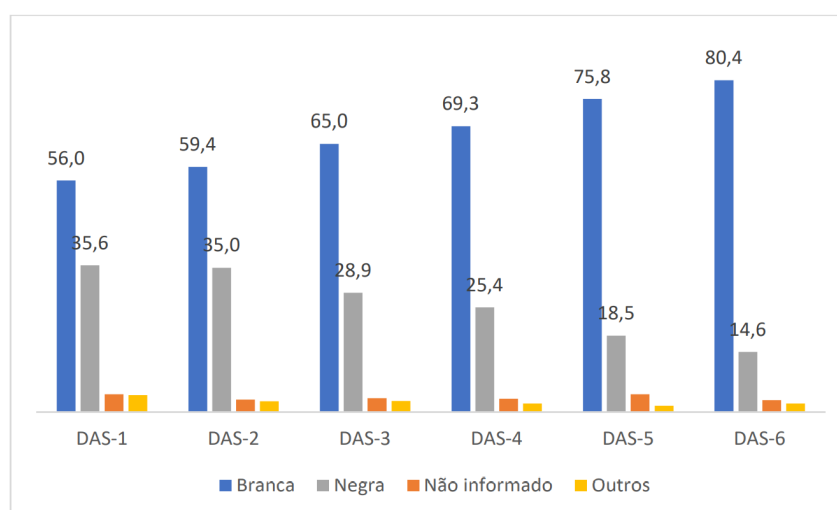
No âmbito dos trabalhos da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo, foi ouvida a pesquisadora Tatiana Dias, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que apresentou dados que corroboram a necessidade de adoção das medidas propostas. Nesse sentido, apresentou dados que revelam que há maior presença negros nos cargos públicos municipais (54,8%), em relação aos estaduais (48,8%) e federais (44%). A presença de mulheres também é maior no setor público municipal, onde são menores as

remunerações médias do serviço público, conforme o gráfico a seguir:



Adicionalmente, foi abordada a participação de negros e negras em cargos de confiança (cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS), os quais evidenciam que quanto mais alto é o nível hierárquico, menor é a presença de negros:

Figura 5 – Vínculos civis do Executivo Federal em funções de Direção e Assessoramento Superior (DAS) por cor ou raça (2020)



Fonte: SIAPE/ME. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/IPEA.

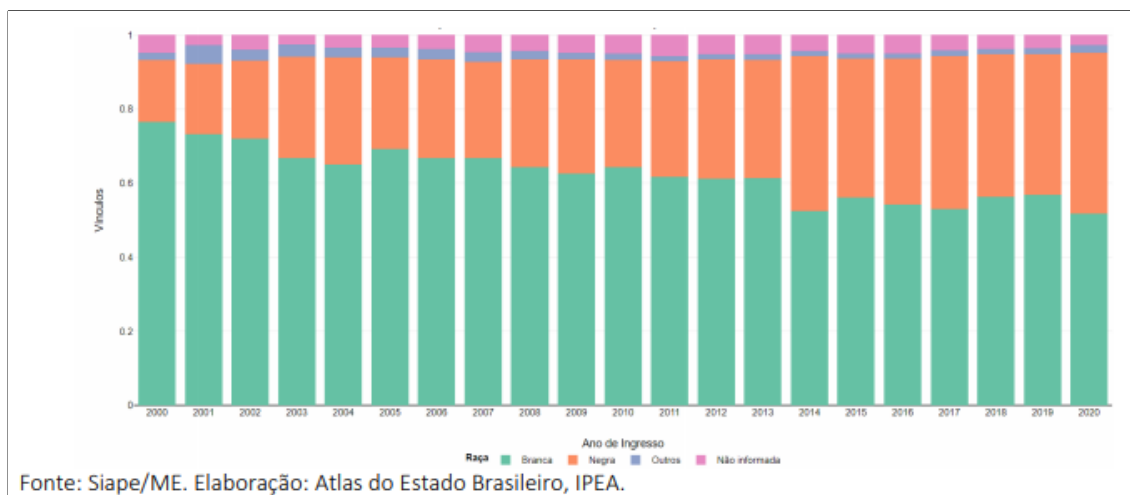
A tabela a seguir desmembra esses dados agregando o critério de ocupação por gênero à análise de ocupação de cargos em comissão por raça, revelando que as mulheres negras são ainda mais sub-representadas nessas funções:

Tabela 2 – Distribuição percentual dos vínculos civis ativos do Executivo Federal em cargos em comissão por sexo e cor ou raça (2020)

	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6
Homem Branco	29,4	29,1	33,9	40,2	55,1	65,0
Homem Negro	20,9	20,1	15,3	17,1	14,4	13,3
Mulher Branca	26,6	30,3	31,1	29,1	20,6	15,4
Mulher Negra	14,7	15,0	13,6	8,2	4,1	1,3

Fonte: SIAPE/ME. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/IPEA. Total incluindo amarelos, indígenas e não informado.

Por fim, evidenciou-se que a Lei de Cotas no Serviço Público (Lei nº 12.990/2014), promoveu uma tendência de ampliação da participação de pessoas negras nos quadros do funcionalismo público a partir de 2014, ano de início de sua vigência, o que revela que a política de cotas é um importante fator de modificação do cenário social, conforme se aduz do gráfico a seguir colacionado:



Diante de todo o exposto e da necessidade de preservarmos

essa política de inclusão e diversidade racial, propomos, ainda, que a Lei de Cotas no Serviço Público tenha vigência por prazo indefinido, até que sejam atingidas as metas de diversidade racial a que se refere o diploma normativo em questão.

Por essas razões, contamos com o apoio dos ilustres pares para a aprovação deste Projeto de Lei.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

#### COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

##### 5.3.4 Proposta de microssistema para o enfrentamento ao racismo institucional

### **ANTEPROJETO DE LEI Nº        , DE 2021**

(Comissão de Juristas de Combate ao Racismo)

Dispõe sobre o enfrentamento ao racismo institucional e altera as Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; 13.460, de 26 de junho de 2017; 13.675, de 11 de junho de 2018; e nº 7.102, de 20 de junho de 1983.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o enfrentamento ao racismo institucional e altera as Leis nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; 13.460, de 26 de junho de 2017; 13.675, de 11 de junho de 2018; e nº 7.102, de 20 de junho de 1983.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se racismo institucional as culturas e padrões presentes nas instituições e organizações públicas e privadas que, de modo consciente, inconsciente ou por critério aparentemente neutro, impeçam o tratamento e a prestação de um serviço profissional, adequado, equânime e digno às pessoas em virtude de sua cor,

religião, cultura, origem racial ou étnica, bem como produzam resultados discriminatórios consistentes em desvantagens desproporcionais para determinados grupos historicamente vulnerabilizados socialmente.

§ 1º Para efeito de caracterização do racismo institucional compreende-se como discriminação direta ou intencional toda situação em que o prejuízo ao reconhecimento, gozo ou exercício de um direito decorrer de uma ação ou omissão dolosa ou consciente; e discriminação indireta toda situação que o prejuízo ao reconhecimento, gozo ou exercício de um direito resultar de ação ou omissão ainda que inconsciente ou involuntária que resulte em impactos desproporcionais a determinado grupo historicamente vulnerabilizado socialmente.

§ 2º Ocorre discriminação múltipla ou agravada quando a preferência, distinção, exclusão, restrição forem baseadas, de modo concomitante, em dois ou mais critérios dispostos no caput, somados ou não ao gênero ou orientação sexual, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados na legislação, em qualquer área da vida pública ou privada.

§ 3º Ocorre perfilamento racial quando forças de segurança pública ou privada e/ou agentes do Estado fazem uso de generalizações fundadas na raça, cor, descendência, nacionalidade ou origem étnica, a despeito de evidências objetivas ou do comportamento do indivíduo, para sujeitar pessoas a abordagens policiais, revistas minuciosas ou verificações reiteradas injustificadas, humilhantes ou degradantes, ou indicar suspeição sobre o envolvimento de um indivíduo em atividade criminosa.

§ 4º As medidas especiais ou de ações afirmativas adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.

Art. 3º Compete à União, Estados, Distrito Federal e Municípios

e seus respectivos poderes e órgãos reconhecer e adotar medidas para o enfrentamento ao racismo institucional nas instituições públicas e privadas, inclusive em relação aos serviços contratados pelo poder público.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desenvolverão estudos para avaliar a incidência do racismo institucional e protocolos para o seu enfrentamento, especialmente no âmbito dos órgãos públicos, do desenvolvimento e execução das políticas públicas, inclusive em relação aos serviços públicos concedidos, autorizados ou prestados em parceria.

Art. 4º Constitui condição para a adesão ou permanência de Estados, Distrito Federal e Municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir) a adoção, no âmbito das respectivas esferas de competência, de protocolos e políticas de combate ao racismo institucional.

Art. 5º Compete à União, Estados e Municípios, por meio dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do que dispõe o art. 144 da Constituição Federal, orientar e estabelecer parâmetros de conteúdos sobre o enfrentamento ao racismo institucional, a proteção dos direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, especialmente aqueles necessários para o combate à tortura e às práticas de perfilamento racial.

Parágrafo único. Os gestores públicos que não adequarem as políticas de segurança pelas quais são responsáveis às diretrizes previstas nesta Lei estarão sujeitos às penalidades nos termos da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950 e Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 6º As pessoas jurídicas consideradas responsáveis por práticas discriminatórias estão sujeitas às seguintes sanções administrativas e judiciais:

I – multa, suspensão e cassação de alvará de funcionamento, conforme regulamentado pelo Poder executivo competente;

II – proibição de contratar com o Poder Público e de acesso a novos subsídios ou incentivos tributários, financeiros e creditícios da União, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º As sanções serão aplicadas, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a natureza e gravidade das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação de reparação integral do dano individual e coletivo causado.

§ 3º As sanções administrativas e judiciais previstas nesta Lei serão processadas e aplicadas de acordo com as disposições dos arts. 7º, 8º, 9º, 10 a 15, 18 a 21, 26 e 30 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

§ 4º Para efeitos de cumprimento da sanção disposta no inciso II do *caput*, são considerados subsídios tributários, financeiros e creditícios da União, respectivamente, os gastos indiretos realizados por intermédio do Sistema Tributário, equalizações de juros e preços e assunção de dívidas e programas oficiais de crédito com diferencial nas taxas de juros subsidiadas.

Art. 7º A Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes modificações em seus arts. 20, 116, 117 e 132:

“Art.20

.....  
 .....  
 ..

§ 6º Durante o estágio probatório, o servidor será submetido a palestras, cursos de formação ou análogos sobre a importância do igual respeito e consideração por servidores e usuários dos serviços públicos, notadamente sobre o enfrentamento ao racismo institucional no âmbito da administração pública, além dos cursos ou outros requisitos para investidura sobre os quais dispuser a lei ou o regulamento da respectiva carreira ou cargo.

.....  
 ..

Art.116.....  
 ..

.....  
 ..

XIII – tratar a todos com igual respeito e consideração,

independentemente de cor, raça, etnia, credo, classe social, orientação sexual ou gênero.

.....  
..

Art.117.....

.....  
..

XX – praticar qualquer tipo de discriminação baseado em preconceitos de gênero, orientação sexual, cor, cultura, credo, classe social, origem racial ou étnica;

XXI – tolerar ou se omitir em relação a tratamento discriminatório, baseado em preconceitos de gênero, orientação sexual, cor, cultura, credo, classe social, origem racial ou étnica, perpetrado por seus subordinados;

XXII – deixar, por omissão dolosa ou culposa, de fiscalizar a observância, por parte de seus subordinados, das diretrizes e treinamentos contra tratamentos discriminatórios.

.....  
..

Art.132.....

.....  
..

XIII - transgressão dos incisos IX a XVI, XX a XXII do art. 117.

Parágrafo único. A demissão poderá ser afastada nas hipóteses dos incisos XIV e XV mediante acordo obtido com a vítima, ou, em caso de ofensa coletiva ou difusa, com organização coletiva que represente o segmento ofendido, por procedimentos de justiça restaurativa a serem empregados no âmbito de processo administrativo disciplinar.” (NR)

Art.8º A Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, passa a vigorar com as seguintes modificações em seus arts. 4º, 5º, 6º, 13 e 23:

“Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os



princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, equidade, transparência e cortesia.

Parágrafo único. O racismo institucional se caracteriza quando qualquer atividade pública ou prestação de serviços públicos não promover o atendimento particularizado às áreas de prevalência de vulnerabilidades da população negra ou indígena, a fim de intervir positivamente na promoção de qualidade de vida desse grupo populacional e melhora nos índices de desenvolvimento humano (IDH) dessas populações.

Art.5º.....

...

.....

..

V – enfrentamento ao racismo institucional e igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;

.....

..

Art.6º

.....

.....

..

VIII – ser tratado com igual respeito e consideração pelos prestadores de serviços, sem preconceitos de gênero, orientação sexual, raça, cor, cultura, credo, classe social, origem racial ou étnica.

.....

..

Art.13.....

..

.....

.

VIII – propor medidas e protocolos para o enfrentamento ao racismo institucional e promoção do acesso igualitário aos serviços.

.....

..

Art.23.....

..

.....

..

VI – medidas adotadas pela administração pública para garantir ou aperfeiçoar o acesso igualitário ao serviço, principalmente no que diz respeito ao enfrentamento ao racismo institucional e a outros fatores de discriminação.

.....”

(NR)

Art. 9º A Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, passa a vigorar com as seguintes modificações em seus arts. 6º, 22 e 39:

“Art.6º.....

..

.....

..

XXVII – enfrentamento ao racismo institucional nos órgãos de segurança pública;

XXVIII – estabelecer diretrizes para a abordagem policial e o uso da força em conformidade com os direitos fundamentais e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e com respeito à liberdade e à igualdade, independentemente de raça, cor, credo, classe social, orientação ou identidade de gênero.

.....

..

Art.22.....

..

.....

..

§ 7º Os planos nacional, estaduais e municipais de Segurança Pública e Defesa Social deverão conter obrigatoriamente políticas e ações voltadas para o enfrentamento ao racismo institucional e às práticas de perfilamento racial nos órgãos de segurança pública, bem como diretrizes para a implementação de protocolos relativos à abordagem policial e ao uso da força, alinhadas aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e aos tratados internacionais dos

quais o Brasil é signatário.

.....

..

Art.39.....

..

.....

..

§ 3º A matriz curricular nacional deverá conter obrigatoriamente conteúdos relativos ao racismo institucional, direito antidiscriminatório e prevenção e combate à tortura, tratamento desumano, humilhante ou degradante.” (NR)

Art. 10. A Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, passa a vigorar com as seguintes modificações em seus arts. 16 e 20:

“Art.16.....

..

.....

..

VIII – ter sido instruído, em curso de formação de vigilante, sobre a temática do racismo institucional, dos crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor e dos direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, incluindo a prevenção e o combate à tortura, tratamento desumano, humilhante ou degradante.

.....

..

Art.20.....

..

.....

..

V - fixar o currículo dos cursos de formação de vigilantes, observado o disposto no inciso VIII do art. 16.

.....”

(NR)

Art.11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa ou culposa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade,

caracterizada por deixar de estabelecer diretrizes, parâmetros e medidas às forças de segurança e às agências de Estado, no limite de suas atribuições, para o enfrentamento ao racismo institucional, aos tratamentos discriminatórios e às práticas de perfilamento racial.

Art.12. A Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 7º

.....  
 ..

5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, permitir o racismo institucional ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;

.....  
 ..

9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual ou social constante dos arts. 5º e 6º da Constituição Federal de 1988.

Art. 13. A lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 4º

.....  
 ..

§ 3º – As peças publicitárias contratadas pelo Poder Público deverão espelhar a diversidade étnico-racial e de gênero existente no Brasil, de acordo com o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Art.

7º .....

.....  
 ..

V – estratégia de espelhamento da diversidade étnico-racial e de gênero.

Art. 14. A lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 7-A Constitui crime contra a ordem econômica, à economia popular e as relações de consumo praticar, ou permitir que se pratique, por ação ou omissão, crime resultante de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou injúria racial contra empregados, prepostos, mandatários, e consumidores frequentadores de seus estabelecimentos comerciais e industriais, ou, sabendo a pessoa física ou jurídica da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir sua prática, quando podia agir para evitá-la.

§1º As penas aplicáveis isolada, cumulativa ou alternativamente às pessoas jurídicas que incorrerem nas ações ou omissões previstas no artigo 7-A são:

I – multa;

II – prestação de serviços à comunidade;

III – suspensão parcial ou total de atividades;

IV – interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade;

V – proibição de contratar com o Poder Público, e dele obter subsídios, benefícios, subvenções, doações ou qualquer espécie de financiamento ou recurso público.

§ 2º A suspensão de atividades e interdição temporária do estabelecimento serão aplicadas quando a pessoa jurídica descumprir disposições legais e regulamentares e decisões judiciais relativas a práticas antirracistas e antidiscriminatórias.

§ 3º A proibição de contratar com o Poder Público ou dele obter subsídios, subvenções, doações, financiamentos ou recursos públicos não poderá exceder o prazo de 10 (dez) anos.

§ 4º A prestação de serviços à comunidade pela pessoa jurídica consistirá em:

I – custeio de programas e projetos destinados ao estabelecimento de culturas e práticas antirracistas e antidiscriminatórias;

II – contribuições a entidades de defesa da diversidade racial e étnica e culturais públicas e privadas.

Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei nº 5.885/2019 contém em boa medida recomendações consideradas pertinentes nas discussões do Grupo de Trabalho de Combate ao Racismo no Setor Público, da Comissão de Juristas instituída pela Câmara dos Deputados (Ato do Presidente nº 17, em dezembro de 2020) e destinada a avaliar e a propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional.

Em relação ao texto do referido projeto, a Comissão sugere, todavia, a sua articulação com dispositivos encontrados no Projeto do Lei n. 5.415/2020, bem como outras alterações e acréscimos elaborados pela r. Comissão, em especial acordo com a Convenção Interamericana contra o Racismo e outras formas de intolerância, aprovada em 2020 pelo Congresso Nacional. Buscou-se, nessa perspectiva, implementar um microssistema de enfrentamento ao racismo institucional nas instituições públicas e privadas, com dispositivos eficazes e harmônicos com o ordenamento jurídico vigente.

Dentre as alterações e acréscimos propostos, destacam-se os seguintes dispositivos alinhavados sob o parâmetro do PL 5.885/2019, acompanhados das respectivas justificativas.

- **Artigo 2º, caput e parágrafos:** sugerimos o aprimoramento e maior explicitação dos conceitos envolvidos na caracterização do racismo institucional, com inserção de parágrafos que desdobram os conceitos de discriminação direta, discriminação indireta, discriminação múltipla ou agravada e perfilamento racial; e ainda acrescentamos ressalva às ações afirmativas como modalidade de discriminação lícita e positiva;
- **Artigo 3º:** esmiuça-se a partir da competência dos entes federados os deveres daí decorrente aos seus poderes e órgãos, bem como amplia-se o objeto para os serviços contratados por estes entes. Tal inclusão fundamenta a obrigatoriedade de a Administração

Pública exigir de seus contratados o estabelecimento de metas para atingir a diversidade racial em sua administração, no que diz respeito aos trabalhadores que irão executar os serviços objeto da contratação. O parágrafo único amplia explicitamente o alcance dos estudos de avaliação do racismo institucional para o desenvolvimento e execução das políticas públicas.

- **Artigo 5º:** trata-se de recomendação para os órgãos de segurança pública. A redação original não nos parece suficiente à responsabilização dos órgãos de segurança pública em relação aos atos de racismo e discriminação racial perpetrados contra a população negra pelas forças policiais do país, por essa razão propõe-se que seja endereçada determinação à União, Estados e Municípios de construção de parâmetros e conteúdos a serem contemplados no Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do art. 144 da CFRB. Explicita-se, em acréscimo, o conteúdo de perfilamento racial, uma vez que é problema central, decorrente do racismo estrutural e institucional, que impõe seletividade punitiva, violências e mortes por meio das ações estatais de segurança contra a população negra.

É cediço que a segurança pública no Brasil tem se desviado significativamente do objeto central do sistema, que deveria ser a proteção da população, prevenção e combate aos crimes. Os dados demonstram que somente uma certa ideiação de “combate ao crime” tem sido assegurada pelo Estado Brasileiro, sem eficácia concreta na redução dos índices de criminalidade e com letalidade injustificável em um Estado Democrático, no qual a população negra, especialmente jovem, tem sido exterminada sem julgamento prévio, contrariando os fundamentos e princípios da Constituição Federal. Tal fato tem se caracterizado como uma política de morte deliberada (*necropolítica*) a esses corpos suspeitos, em real regime de exceção a toda e qualquer garantia democrática, uma vez que sem o devido processo legal. Por tudo isso, a responsabilização necessita alcançar os gestores públicos que definem as agendas de prioridades em segurança pública, sem o que toda e qualquer competência neste aspecto pode ser esvaziada na prática, tal como tem ocorrido historicamente. A isso deve a necessidade de se

dialogar com responsabilidades contidas nas Leis n. 8.429/1992 (improbidade administrativa) e n. 1.079/1950 (crimes de responsabilidade).

- **Artigo 6º:** a proposta original traz alterações à Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990, entretanto, sugerimos a inserção em seu lugar de novo dispositivo, que fazendo eco ao proposto no PL 5415 de 2020, introduza parâmetros de responsabilização administrativa de instituições públicas e privadas em relação às práticas discriminatórias, deixando-se o devido espaço à regulamentação das penalidades de multa, suspensão e cassação de alvará de funcionamento, em virtude da competência dos respectivos entes federativos. Em relação à competência da União indica-se desde já a penalidade de proibição de contratar com o Poder Público e de acesso a novos subsídios ou incentivos tributários, financeiros e creditícios da União, acrescentando-se como parâmetro a nova redação dada à Lei 8.429/1992, nos termos da Lei 14.230/2021, bem como outros delineamentos necessários à compreensão do alcance das penalidades.
- **Em relação ao artigo 7º,** preserva-se a disposição original contemplada no artigo 6º, em relação ao qual sugere-se o reparo na indicação da redação do artigo 21 da Lei 8112 /1990 para ajustar a numeração do artigo na referida lei, o qual trata do estágio probatório, para o número 20. O art. 21, como trazido na minuta do PL 5885/2019 em comento, refere-se à estabilidade do servidor público, enquanto o art. 20 trata especificamente do estágio probatório a que todo servidor nomeado a cargo de provimento efetivo ficará sujeito e, portanto, o texto se acomoda ao art. 20 da citada lei.
- **Inclusão do item XXI no artigo 117,** sugere-se aqui acréscimo para contemplar a conduta de tolerância ou omissão em relação a tratamento discriminatório, em especial do servidor em relação aos atos dos subordinados na cadeia de hierarquia do serviço público, responsabilização que é exigida para um arcabouço efetivo de proteção em face do racismo institucional, porquanto não é incomum que as práticas discriminatórias decorram da omissão



dos superiores em relação aos atos praticados pelos subordinados.

- **Inclusão do item XXII no artigo 117**, na mesma linha da necessidade de se ampliar a responsabilização para contempla um arcabouço efetivo de proteção contra o racismo institucional no serviço público, sugere-se a tipificação da conduta daquele servidor que, sendo responsável pela ministração de treinamentos aos servidores contra tratamento discriminatórios, se omite ou negligencia nesse mister.
- **Alteração da redação do art. 132**: sugestão de novo texto: “incluir no inciso XIII do art. 132, os incisos XX, XXI e XXII do artigo 117 acima propostos em acréscimo à Lei 8112/90”. A inclusão de causa para demissão de servidor público, inscrita no art. 132 da Lei 8112/90, em seu inciso XIII, traz a remissão às irregularidades inscritas no artigo 117. Dessa forma, ao incluir no art. 132, XIII, a menção aos itens XX a XXII do citado artigo 117 como ora se propõe, parametriza a inclusão dos tratamentos discriminatórios como causa de demissão no serviço público.
- **Artigo 7º em alterações à Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que trata da proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. O projeto inclui o inciso XVI no art. 5º. da lei, com a redação: enfrentamento ao racismo institucional”. Sugere-se a exclusão desse inciso para incluir a referência ao racismo institucional no inciso V, que na lei vigente traz o parâmetro da “igualdade” de tratamento aos usuários. Dessa forma, o acréscimo do enfrentamento ao racismo institucional neste inciso se harmoniza melhor no formato legislativo. É fundamental a menção ao racismo institucional, diante da necessidade de se ampliar a concepção a respeito do devido tratamento em igualdade aos usuários dos serviços públicos, notadamente porque os recursos públicos não podem ser manejados para manutenção de privilégios seculares para o grupo populacional branco e, a um só tempo, reproduzir nas condições de prestação e acesso a esses serviços esses privilégios, com baixa qualidade ou menor acesso à população negra. Daí a necessidade da inclusão do inciso aqui proposto, utilizado no decorrer das

determinações da proposta legislativa.

- **Incluir no art. 4º, da Lei 13.460/17, o seguinte parágrafo único:** no sentido acima exposto, sugere-se a inclusão ao caput do artigo 4º da Lei 13.460/2017 da expressão “equidade” e de parágrafo único com a definição de racismo institucional nos seguintes termos: “O racismo institucional se caracteriza quando qualquer atividade pública ou prestação de serviços públicos não promover o atendimento particularizado às áreas de prevalência de vulnerabilidades da população negra ou indígena, a fim de intervir positivamente na promoção de qualidade de vida desse grupo populacional e melhora nos índices de desenvolvimento humano (IDH) dessas populações.”
- **A inclusão do inciso VIII no art. 13 e inciso VI no artigo 23 da Lei 13.460/2017** se mostra de extrema propriedade no projeto de enfrentamento ao racismo institucional, deixando a norma em conformidade com os objetivos constitucionais do art. 3º. da Constituição Federal. Sugere-se apenas a troca da expressão fenômeno análogo ao fim do inciso VI do artigo 23 pela “outros fatores de discriminação” por ser mais consentânea com os objetivos da proposta.
- **O art. 8º do projeto propõe alteração à Lei 13.675, de 11 de junho de 2018,** que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública alterando e criando legislação específica nessa área. Entende-se que as proposições estão adequadas aos objetivos do arcabouço normativo ora pretendido para o enfrentamento ao racismo institucional, sem prejuízo de uma legislação mais específica quanto à definição de um plano nacional de segurança pública. Sugere-se nesse ponto, acréscimo ao parágrafo 7º do artigo 22 para contemplar menção às práticas de perfilamento racial e ao parágrafo 3º do artigo 39 para explicitar na matriz curricular dos treinamentos, além dos conteúdos relativos ao racismo institucional, o direito antidiscriminatório e o combate não apenas à tortura como a todo tratamento desumano, humilhante ou degradante, considerando a realidade cotidiana das abordagens e verificações realizadas pelas

forças de segurança, em grande medida com flagrante desrespeito à dignidade da população negra.

- **O art. 9º altera dispositivos da Lei 7.102, de 20 de junho de 1983.** Dispõe sobre segurança em estabelecimentos financeiros – normas para empresas de vigilância. A proposta do projeto é incluir o inciso VIII no artigo 16 da Lei 7.102/1983, que trata dos requisitos para o exercício da profissão de vigilante, nos seguintes termos: “VIII – ser instruído, em curso de formação de vigilante, sobre a temática do racismo institucional, dos crimes resultantes de preconceito de raça e ou de cor e dos direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º da Constituição Federal, incluindo a prevenção e o combate à tortura.” Sugere-se manter a redação dada ao incluir o inciso VIII no art. 16, com acréscimo do combate não apenas à tortura, como também ao tratamento desumano, humilhante ou degradante, conforme já acima arrazoadado em relação às práticas de segurança, que se reproduzem tanto na esfera da segurança pública quanto privada, especialmente porque essas últimas costumam ser empreendidas por pessoas vínculos indiretos ou remotos com a segurança pública e pela lógica policial e de prevalência da defesa patrimonial que costumam reproduzir. Sobre a alteração do inciso V do art. 20 da lei 7.102/1983, está em perfeita consonância pela referência ao inc. VIII, do art. 16 com a redação ora proposta.
- **Acréscimo do artigo 11, sem alteração à Lei 8.429/1992:** Inobstante a nova redação conferida à Lei de improbidade administrativa dê margem à responsabilização, em geral, decorrente de condutas dolosas, considera-se possível colocar em diálogo os preceitos de caracterização do racismo institucional, em especial no que diz respeito à discriminação indireta (involuntária ou não intencional) aqui colocada, pelo fato de a própria nova redação da lei de improbidade ter feito ressalva à premissa da caracterização das condutas de improbidade previstas em leis especiais, ao mencionar em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que *“consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, **ressalvados tipos previstos em leis especiais.** [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de](#)*

[2021](#)”. Nesse sentido, o que se sugere aqui é a criação de um tipo específico de improbidade administrativa que permita o alcance das possíveis penalidades por improbidade decorrentes do racismo institucional no setor público, permitindo a definição de parâmetros de responsabilização convergentes e harmonizados com o sistema jurídico vigente, mas preservando-se a tipificação em proposição de lei específica sobre o tema, de modo a evitar que o sistema geral de tipificação dos atos improbidade não esvazie a possibilidade de responsabilização do racismo institucional, em relação às suas características decorrentes de ações não necessariamente intencionais. Dada a responsabilização ostentar conforme entendimento majoritário natureza civil e administrativa, embora de destacada a gravidade de suas consequências, necessário delimitar as condutas de forma mais segura à sua identificação e em diálogo com os princípios da administração pública. Por essa razão, entendemos razoável delimitar as condutas que se enquadrem como ação ou omissão que se exteriorize “em deixar de estabelecer ou impedir que se estabeleçam diretrizes, parâmetros ou medidas às forças de segurança ou às agências do Estado, no limite das suas atribuições, para o enfrentamento ao racismo, aos tratamentos discriminatórios e às práticas de perfilamento racial.”

- **Acréscimo do artigo 12, com alterações à Lei n. 1.079/1950.** Dadas as dinâmicas históricas recentes, embora pareça inequívoco que a prática de racismo imprime a responsabilização político-criminal dos representantes de poderes do Estado, nos parece recomendável explicitar isso na lei de regência dos crimes de responsabilidade. Nesse ponto, não se inova propriamente porquanto permite-se inferir que a prática de racismo se enquadra nas hipóteses legais do art. 7º da Lei 1.079/1950. Entretanto, como a realidade de acanhamento da compreensão política e jurídica a respeito do tema tem-se sobreposto ao direitos da população negra, entendemos oportuno atualizar a lei para mencionar as garantias e direitos fundamentais previstos nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal vigente desde 1988, contemplando assim a previsão do racismo como crime inafiançável e imprescritível e oferecendo maior segurança jurídica para a responsabilização política das

autoridades públicas do Estado em virtude de práticas racistas eventualmente cometidas por elas próprias ou por agentes públicos que as pratiquem quando submetidos à sua autoridade. A previsão também tem o condão de incentivar que tais autoridades de fato se comprometam com o combate ao racismo nas dimensões estrutural e institucional. Coaduna-se com essa perspectiva o endereçamento de responsabilidades às autoridades que exteriorizem ação ou omissão dolosa ou culposa consistente em permitir a reprodução do racismo institucional nas estruturas do Estado pelas quais são responsáveis, bem como àquelas autoridades que, lamentavelmente, se sentindo acima dos ditames legais, exteriorizem de forma deliberada ações ou manifestações racistas.

- **Acréscimo aos artigos 4º e 7º, com alterações à Lei n. 12.232/2010:**

A publicidade contratada pela Administração Pública, historicamente, não espelha, de forma desejável, a diversidade étnico-racial e de gênero brasileira. Exemplos recentes, como a peça publicitária contratada para a ensaiada campanha do **programa “Pró-Brasil”**, sob o slogan **“Pátria Amada Brasil”**, que chegou a ser divulgada em alguns canais oficiais do governo, são emblemáticos de propagandas governamentais que se traduzem em verdadeiras peças discriminatórias por não contemplar sequer minimamente alguma diversidade étnico-racial. Faz-se necessário em um microssistema de enfrentamento ao racismo institucional no setor público se elencar *standards* de contratação dos serviços publicitários de modo a assegurar o espelhamento da diversidade étnico-racial e de gênero no país nos contratos dessa natureza firmados pela Administração Pública. Nesse sentido, sugere-se a alteração da Lei n. 12.232/2010, nos seus artigos 4º e 7º, com acréscimo do §3º e inciso V, respectivamente, para prever que as peças publicitárias contratadas pelo Poder Público devem espelhar a diversidade étnico-racial e de gênero existente no país, bem como que o plano de comunicação publicitária, enquanto componente da proposta técnica necessária à habilitação dos candidatos à contratação com o Poder Público, contemple estratégia desse

espelhamento da diversidade.

- **Acréscimo do artigo 7-A, em alteração à Lei n. nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990:**

A responsabilidade penal da pessoa jurídica, embora de caráter excepcional, é admitida no direito pátrio, nos termos dos artigos 173, §5º e 225, §3º da Constituição Federal. Entendemos que práticas racistas ocorridas no interior de estabelecimentos ou sob amparo de sociedades empresárias afetam a ordem econômica e as tornam passíveis de responsabilização quando configurada ação ou omissão que tenha corroborado com ou para a conduta do(s) agressor(es). O fomento, a tolerância e a inação em face de práticas racistas por parte das sociedades empresárias são fatores que concorrem preponderantemente para a exclusão de pessoas negras e os diversos impactos econômicos nefastos do racismo em um país majoritariamente negro, na medida em que impedem a expansão das potencialidades de consumo, dos fluxos econômicos, do mercado de trabalho, da capacidade de geração de renda e acentuam os fatores de desigualdade que empobrece o país como um todo. A esse respeito a Organização das Nações Unidas já se manifestou, em estudo específico conduzido pelo economista e diretor geral do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Luis Felipe López Calva, afirmando que “o racismo é um problema econômico e como tal deve ser combatido com prioridade por todos os governos”. Por essas razões, ponderamos a necessidade de se tipificar como crime contra a ordem econômica, à economia popular e as relações de consumo, a conduta de praticar, ou permitir que se pratique, por ação ou omissão, crime resultante de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, ou injúria racial contra empregados, prepostos, mandatários, e consumidores frequentadores de seus estabelecimentos comerciais e industriais, ou, sabendo a pessoa física ou jurídica da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir sua prática, quando podia agir para evitá-la. Nesse sentido, foram previstas penalidades restritivas de direitos e de índole administrativo-fiscal plenamente aplicáveis às pessoas jurídicas.

Diante de todo o exposto, certo de que a proposição ora apresentada vem no sentido de aperfeiçoar a legislação atual no que concerne ao combate ao racismo em nossa sociedade, em especial, o racismo institucional que contamina o funcionamento das instituições públicas e privadas, conclamo o apoio dos nobres Pares para aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 5.3.5 Proposta para obrigatoriedade de informações sobre raça/cor e gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Determina a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo raça/cor e identidade de gênero, bem como altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo raça/cor e identidade de gênero, bem como altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, com o objetivo de assegurar a disponibilização de dados fundamentais para a elaboração de políticas públicas de redução das desigualdades no País.

Art. 2º Os registros e cadastros da administração pública direta e indireta federal, inclusive empresas estatais e suas subsidiárias, conterão obrigatoriamente informações sobre raça/cor e identidade de gênero do seu quadro funcional, inclusive sócios, controladores ou dirigentes de pessoas jurídicas e das pessoas físicas destinatárias de serviços ou políticas públicas.



§1º A obrigatoriedade de que dispõe o *caput* deste artigo abrange todos os registros e cadastros atualmente existentes ou os que vierem a ser criados, definidos ou não em legislação específica, inclusive aqueles relativos a fornecedores de bens e serviços para a administração pública direta e indireta.

§ 2º Para os fins deste artigo, será observado o disposto no art. 28 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, a autodeclaração de que dispõe o inciso IV do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial e a autodeclaração com respeito à identidade de gênero.

§ 3º Na adaptação de cadastros e registros de que dispõe este artigo, serão priorizados:

I – o CAGED, instituído pela Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, que divulgará dados discriminados também com respeito a cada vínculo trabalhista ou de ocupação, inclusive quanto a diferentes modalidades de contratação celetista, como o contrato intermitente;

II – a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;

III – o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial;

§ 4º Na ausência de informações atuais registradas ou cadastradas sobre raça/cor e identidade de gênero e na impossibilidade de atualizar anualmente informações mais antigas, cada órgão ou entidade definirá plano de atualização de registros ou recadastramento a ser concluído em até 180 (cento e oitenta) dias conforme ato do Poder Executivo editado em até 90 (noventa) dias após a entrada em vigor desta Lei.

Art. 3º Para fins de adequação ao disposto nesta Lei, é facultado o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública de informações sobre os quesitos de que trata o *caput* deste artigo, observada legislação sobre sigilo aplicável.

Art. 4º Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 52-A:

“Art. 52-A Na atividade de produção de informações

estatísticas sobre o Sistema Financeiro Nacional, o Poder Executivo compilará e divulgará, em conformidade com as normas de sigilo aplicáveis, dados por raça/cor, identidade de gênero e estes interseccionados, relativos a concessões e saldo de crédito de pessoas físicas tomadoras de crédito e dos sócios, controladores e dirigentes das pessoas jurídicas tomadoras de crédito e das instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional ou são reguladas pelas instituições de que dispõe esta Lei.

Parágrafo único. Entre outras informações de que dispõe o *caput* deste artigo, serão compilados, entre outros, dados sobre valor e número de concessões e saldo de crédito, taxa de juros e “spread” bancário médios e medianos, indicadores de custo de crédito, prazos de financiamentos, atrasos e inadimplência, endividamento e garantias, por raça/cor, identidade de gênero e estes interseccionados, inclusive por setores de atividade, por natureza livre ou direcionada e por tipo do crédito, por porte de empresa e por origem do capital.”

Art. 5º A Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

“Art. 6º-A A apuração dos quesitos de raça/ cor, identidade de gênero e estes interseccionados estará presente em toda a produção e divulgação de estatísticas no âmbito do Sistema Estatístico Nacional, para todos os entes que compõem o referido Sistema.

Parágrafo único. As pesquisas relativas a pessoas jurídicas conterão informações sobre sócios, controladores e dirigentes com respeito aos quesitos de que dispõe o *caput* deste artigo.”

Art. 6º O art. 32 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 32. 32.  
 .....  
 .....  
 ..

§ 3º Para o cumprimento do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, serão discriminadas informações sobre raça/cor e identidade de gênero dos empresários, sócios,

controladores e dirigentes das empresas mercantis e atividades afins.”

Art. 7º O *caput* do art. 48 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art.  
48. ....  
.....  
..  
V – garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas;  
VI – acompanhar a produção e a divulgação estatísticas sobre desigualdades raciais em todas as suas dimensões, inclusive aquelas relacionadas a diferenças de gênero, para indicar melhorias no Sistema Estatístico Nacional e nos cadastros, registros e bases de informações da administração pública. (NR)”

Art. 8º O art. 3º Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º  
.....  
.....  
..  
XXV – a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologias, de padrões e de formatos abertos e livres, conforme disposto no inciso V do *caput* do art. 24 e no art. 25 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet);  
XXVI – a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público; e  
XXVII – a não discriminação por raça/cor, em conformidade com a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, identidade de gênero e orientação sexual;  
XXVIII - a obrigatoriedade de apresentação dos quesitos raça/cor e identidade de gênero em todos cadastros e registros públicos, com o objetivo de auxiliar políticas de

redução das desigualdades no País. (NR)”

Art. 9º Esta Lei produz efeitos em 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, ressalvado o disposto no § 3º do art. 2º, que produzirá efeitos em 90 (noventa) dias.

Art. 10. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A formulação de políticas públicas adequadas pressupõe a elaboração de informações estatísticas tempestivas e desagregadas sobre a população brasileira, em suas diversas dimensões. As políticas direcionadas à redução das enormes desigualdades de raça e de identidade de gênero na sociedade brasileira, em que a mulher negra, por exemplo, auferes as mais baixas remunerações, devem contar com os dados mais fidedignos para a apuração e o enfrentamento dessas disparidades.

A administração pública precisa se adaptar à necessidade de obter informações sobre a raça/cor, identidade de gênero e ambos interseccionados. Adicionalmente, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre o sistema estatístico nacional (art. 21, XVIII), é importante assegurar que a produção e a divulgação estatísticas registrem e apresentem todos os dados possíveis segundo os quesitos de raça/cor e identidade de gênero. Ainda que já existam diversos cadastros e pesquisas que mostrem variáveis desagregadas com esses quesitos, é preciso tornar essa diretiva o padrão dos registros e cadastros da administração e das estatísticas oficiais.

Dessa forma, sugerimos este Projeto de Lei para que a apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero sejam obrigatórias em todos os registros e cadastros na administração pública federal, bem como na produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional. Nesse contexto, são sugeridas alterações na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com respeito às estatísticas do Sistema Financeiro Nacional, na Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, que dispõe

sobre o Sistema Estatístico Nacional, na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994 para tratar do registro empresarial, e na Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial para incluir objetivo relativo a esse tema no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 para previsão entre os princípios e diretrizes sobre Governo Digital.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que determina a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero em todos os registros e cadastros na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo cor ou raça/cor e identidade de gênero, bem como altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, e a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

## 6 O COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL NO SETOR PRIVADO

Desde o início de seus trabalhos, A Comissão se deparou com o desafio de espriar para o setor privado as ainda embrionárias, porém significativas experiências de combate ao racismo levadas à cabo no setor público. Tais medidas são importantes não apenas para o combate às desigualdades raciais numéricas no mercado de trabalho, mas também para a promoção de uma “desnaturalização” do “lugar do negro” na sociedade, uma ideologia perversa construída nos últimos séculos que configura, ao mesmo tempo, causa e expressão de muitas das manifestações de racismo das quais ainda somos vítimas.

Nesse sentido, trabalhamos em um período histórico distinto de muitos dos nossos antepassados. Ao mesmo tempo em que lidamos hoje com novas formas de precarização do trabalho e da vida e suas formas correspondentes de racismo e sofrimento psíquico, os acúmulos gerados por aqueles que nos antecederam permitiram com que o tema que ora nos ocupa seja hoje abertamente debatido em organismos internacionais, inclusive empresariais.

Nesse sentido, “Os princípios orientadores da ONU sobre empresas e direitos humanos”, ainda que muito tímidos e sem o enfrentamento necessário direto ao racismo e a Plataforma “Partnering for racial justice in business”<sup>108</sup>, do Fórum Econômico Mundial, mostram que o centro do capitalismo mundial já se move para reconhecer pautas que há muito tempo vêm sendo lutas dos movimentos negros e outros movimentos sociais em diversas partes do mundo. A despeito da interpretação que tenhamos sobre esses fenômenos, não temos dúvida de que eles são frutos das lutas dos nossos mais velhos.

O reconhecimento das lutas contra o racismo institucional no

---

<sup>108</sup> A este respeito, ver <https://www.weforum.org/platforms/shaping-the-future-of-the-new-economy-and-society/projects/partnering-for-racial-justice-in-business>, acesso em 11/10/2021.

setor privado também avançou no plano normativo interno que, como será melhor explorado adiante, já traz em seu conteúdo princípios constitucionais e as disposições constantes das normas internacionais de direitos humanos, ratificadas pelo Estado brasileiro, especificamente a Convenção 111 da OIT (promulgada através do Decreto n. 62.150, de 19.1.68), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da ONU (promulgada através do Decreto 65.810, de 8.12.1969) e a recente Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de intolerância (aprovada através do Decreto Legislativo 1, de 19.2.2021), que albergam o instituto da **discriminação positiva**, com vistas ao alcance da igualdade material. Podemos dizer que este conjunto de normas internas e internacionais compõem um **sistema de Direito antidiscriminatório**, ao qual temos o desafio de conferir efetividade.

É nessa esteira, a partir do arcabouço jurídico conquistado que discutimos, em primeiro lugar, a necessidade da implementação de políticas afirmativas no setor privado, que incluam a implementação de cotas raciais e outras modalidades de ações voltadas à equidade racial e ao combate à discriminação por motivo de orientação sexual e/ou de identidade de gênero. Entendemos, contudo, que não basta reforçar apenas a “contratação de profissionais negros”, fazendo-se necessária também a adoção de metas e assunção de compromissos mais amplos, a exemplo de contratações de negros e negras para funções de gerência, chefia e direção nas corporações privadas.

Também entendemos premente a necessidade de aperfeiçoamento da sistemática de responsabilidade civil-trabalhista por atos praticados no exercício da atividade econômica, com os seguintes enfoques: responsabilidade objetiva no âmbito do direito do trabalho e do direito do consumidor; dificuldades relacionadas à formação do ônus da prova em favor da parte autora, que terminam gerando obstáculos à defesa em juízo e à obtenção de sentença condenatória favorável no âmbito civil/trabalhista; responsabilidade civil das empresas que atuam nos setores de vigilância, limpeza, asseio e conservação, zeladoria e portaria, incluindo o treinamento desses profissionais com conteúdo direcionado a políticas de equidade.

Por fim, abordamos aqui ainda a necessidade de análise e aprofundamento sobre as propostas relacionadas ao aperfeiçoamento da lei da Ação Civil Pública, em especial o Projeto de Lei nº 1.641/2021, apresentado recentemente.

### 6.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)

No dia 26 de março de 2021, foi realizada a primeira audiência pública sobre o combate ao racismo no setor privado, com o tema **“Racismo nas empresas, nas relações de trabalho, de empregado e empregador, na seleção e contratação de pessoas”**. Foram ouvidas, nessa oportunidade, representações de trabalhadores. Estiveram presentes: representantes das quatro maiores Centrais Sindicais (Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST, União Geral dos Trabalhadores – UGT, Central Única dos Trabalhadores – CUT e Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB); Cátia Aparecida Laurinda (Secretária Nacional de Promoção da Igualdade Racial e de Gênero da Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST); Cleonice Caetano Souza (representante da União Geral dos Trabalhadores – UGT); Anatalina Lourenço (Secretária de Combate ao Racismo da Central Única dos Trabalhadores – CUT); Viviane dos Santos Pereira (representante da Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB); Ernesto Luiz Pereira Filho (representante da Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB); e Álvaro Egea (representante da Central dos Sindicatos Brasileiros – CSB).

Já no dia 08 de abril de 2021, foi realizada audiência pública com o tema **“Ações afirmativas para equidade étnico-social e combate ao racismo institucional nas empresas”**. Nessa oportunidade, foram ouvidos os seguintes convidados: Luiza Trajano (Presidente do Conselho de Administração do Magazine Luiza, representando o Grupo Mulheres do Brasil); Amaury Oliva (Diretor de Sustentabilidade e Cidadania Financeira da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN); Fernanda de Menezes Barbosa (Advogada da Confederação Nacional da Indústria – CNI); Antônio Lisboa (Advogado da Divisão Sindical e Economista-Chefe da Confederação Nacional do Comércio –



CNC); Jeferson Furlan Nazário (Presidente da Federação Nacional dos Sindicatos de Empresas de Segurança e Transporte de Valores – FENAVIST); João Eliezer Palhuca (Presidente do Sindicato das Empresas de Segurança Privada, Segurança Eletrônica e Cursos de Formação do Estado de São Paulo – SESVESP); Ana Paula Queiroga (Superintendente da Federação Nacional dos Sindicatos de Empresas de Segurança e Transporte de Valores – FENAVIST); Ademar Batista Pereira (Presidente da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP); Elizabete Scheibmayr (líder do Comitê de Igualdade Racial do Grupo Mulheres do Brasil); Ricardo Adolpho Borges de Albuquerque (Assessor Jurídico da Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN); Cláudio Guimarães Júnior (Diretor-Executivo da Associação Brasileira de Bancos – ABBC); Gisele Pimentel (Gerente Jurídica da Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE) e Raphael Vicente Filho, (Coordenador-Geral de Cursos da Iniciativa Empresarial pela Igualdade Racial).

## 6.2 Análises e propostas da Comissão

### 6.2.1 Desigualdades raciais no mercado de trabalho e ações afirmativas no setor privado

A Constituição Federal de 1988 elenca a igualdade, em seu preâmbulo, como valor fundante do Estado Democrático de Direito, e estabelece como objetivo da República Federativa do Brasil, entre outros, a redução desigualdades sociais e regionais, bem como a proibição de discriminação no trabalho e na educação, direitos sociais, também direitos humanos, fundamentais, conforme disposições nos artigos 3º, IV, 5º, *caput* e incisos I e II, 7º, XXX, e 170, VII, 206. Através da Lei nº 12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial, o direito brasileiro garante à população negra, historicamente discriminada, igualdade de oportunidades no acesso aos direitos fundamentais, impondo ao Estado e à sociedade o dever de garantir estes direitos, conforme estabelecem os artigos 1º e 2º, a seguir:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial,

destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Art. 2º É dever do Estado e da sociedade garantir a igualdade de oportunidades, reconhecendo a todo cidadão brasileiro, independentemente da etnia ou da cor da pele, o direito à participação na comunidade, especialmente nas atividades políticas, econômicas, empresariais, educacionais, culturais e esportivas, defendendo sua dignidade e seus valores religiosos e culturais.

O direito à igualdade de oportunidades à população negra não pode ser entendido como valor meramente utópico ou norma programática, não havendo sequer sentido na promulgação de legislação especial, não tivesse esta a finalidade de corrigir as desigualdades raciais decorrentes do processo histórico de formação da sociedade brasileira, que perpetuou discriminação e negação de direitos fundamentais à população negra até os dias atuais.

Nessa esteira, busca a disposição legal consubstanciada no direito à igualdade de oportunidades, corrigir desigualdades sociais, introduzindo discriminações positivas, para assegurar ao grupo étnico-racial que se encontra em desvantagem social igualdade material no acesso a bens e direitos. Busca também alcançar a justiça social, objetivo do Estado Democrático de Direito (art. 3º, III, CF) e fundamento da ordem econômica (art. 170), a exigir a adoção de políticas no setor público e privado que realizem a promoção da igualdade e a eliminação da discriminação racial no acesso aos direitos, especialmente no campo das relações de trabalho, marcada por profundas desigualdades na sociedade brasileira.

Sobre discriminação positiva, Moreira<sup>109</sup> preleciona que essa

---

109 MOREIRA, ADILSON JOSÉ. **O que é discriminação?** Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: Justificando, 2017. 208 p.

se distingue da discriminação negativa por criar uma vantagem temporária ou permanente para membros de um grupo em história de desvantagem ou em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de melhoria das condições sociais de vida. Assim, a discriminação positiva tem o objetivo de reverter processos de marginalização que promovem a estratificação social ao longo de gerações ou proteger pessoas que estão em uma condição específica. O conceito de discriminação positiva está ligado aos princípios de igualdade, justiça social e solidariedade, pois pretende tanto promover inclusão de grupos que sofrem consequências dos processos históricos de opressão como também o bem-estar de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade.

O Estatuto da Igualdade Racial, assim, prevê os meios para concretização do direito à igualdade de oportunidades, estabelecendo no seu artigo 4º, a adoção de “medidas, programas e políticas de ação afirmativa”, como medida prioritária para atingir esse direito. Transcreve-se:

A participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País será promovida, prioritariamente, por meio de:

(...)

II - adoção de medidas, programas e políticas de ação afirmativa, dentre outras.

VII - implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades étnicas no tocante à educação, cultura, esporte e lazer, saúde, segurança, trabalho, moradia, meios de comunicação de massa, financiamentos públicos, acesso à terra, à Justiça, e outros.

Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

Além disso, prevê em seu artigo 39 que o Estado deve incentivar a adoção de referidas medidas no setor privado:

Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

§1º. A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para a população negra.

(...)

§3º. O poder público estimulará, por meio de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado.

A norma interna traz em seu conteúdo os princípios constitucionais e as disposições constantes das normas internacionais de direitos humanos, ratificadas pelo Estado brasileiro, especificamente a Convenção 111 da OIT (promulgada através do Decreto n. 62.150, de 19.1.68), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial da ONU (promulgada através do Decreto 65.810, de 8.12.1969) e a recente Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de intolerância (aprovada através do Decreto Legislativo 1, de 19.2.2021), que albergam o instituto da **discriminação positiva**, com vistas ao alcance da igualdade material. **Podemos dizer que este conjunto de normas internas e internacionais compõem um sistema de Direito antidiscriminatório a ser observado pelo Estado brasileiro na implementação de políticas sociais, assim como na concretude do princípio da igualdade, com mecanismos que possibilitem sua efetividade, inclusive medidas legislativas antidiscriminatórias, antirracistas e que estabeleçam obrigações positivas aos particulares.**

Nesse sentido, a Convenção Internacional antes citada, estabelece em seu artigo I, item 4:

Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.

Importante destacar a conceituação de discriminação indireta trazida pela Convenção Interamericana, em seu artigo 1º, item 2:

**Discriminação racial indireta é aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha algum objetivo ou justificativa razoável e legítima, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos.**

E, ainda, no mesmo artigo, item 4, a previsão de ações afirmativas como medidas especiais para assegurar o gozo ou exercício de direitos fundamentais como o trabalho, que sistematicamente são impedidos, negados ou dificultados à população negra:

As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em

condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.

Cite-se, por fim, que a Convenção 111 da OIT, ratificada pelo Estado brasileiro desde 26.11.1965 não apenas reconhece as medidas especiais (ações afirmativas) previstas em outras Convenções, como impõe ao Estado a aplicação de uma política nacional de promoção de igualdade de oportunidades, com informações periódicas sobre os resultados alcançados. Transcreve-se:

**Art. 2. Qualquer Membro para o qual a presente convenção se encontre em vigor compromete-se a formular e aplicar uma política nacional que tenha por fim promover, por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais, a igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e profissão, com o objetivo de eliminar toda discriminação nessa matéria.**

Art. 3. Qualquer Membro para o qual a presente convenção se encontre em vigor deve por métodos adequados às circunstâncias e aos usos nacionais:

(...) f) indicar, nos seus relatórios anuais sobre a aplicação da convenção, as medidas tomadas em conformidade com esta política e os resultados obtidos.

Art. 5- 1. As medidas especiais de proteção ou de assistência previstas em outras convenções ou recomendações adotadas pela Conferência Internacional do Trabalho não são consideradas como discriminação.

Nesse contexto, não há dúvidas que o ordenamento jurídico por si só impõe a adoção de políticas afirmativas pelo setor privado (Convenções Internacionais e Lei 12.288/2010), com vistas à consecução dos objetivos do Estado Democrático de Direito (artigo 3º, CF), a fim de assegurar uma ordem social justa, com igualdade de oportunidades e não-discriminação, e que cumpra os princípios específicos que orientam a ordem econômica, e, portanto a atividade empresarial, notadamente o da função social e o da redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 170, III e VII, CF), a fim de assegurar a todos e a todas existência digna (artigo 170, caput, CF). O preâmbulo da Constituição Federal de 1988, ao instituir o Estado Democrático, como dito anteriormente, elenca a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Não obstante, ainda que o arcabouço jurídico pátrio permita extrair eficácia horizontal das normas antidiscriminatórias, que exigem, em decorrência, ações positivas das empresas para eliminar desigualdades raciais nos seus quadros funcionais (decorrentes de discriminação direta ou indireta), a ausência de disposição legal específica acerca de obrigações direcionadas às empresas tem perpetuado violações sistemáticas do direito fundamental ao trabalho digno à população negra. A desigualdade na ocupação dos postos de trabalho formais se perpetua sem que seja possível impor o cumprimento de obrigações legais das empresas para contratação de pessoas negras, ou, em outras palavras, para redução das desigualdades raciais ou eliminação da discriminação indireta ou do racismo estrutural e institucional no exercício da atividade econômica.

O mesmo ocorre em relação à igualdade de oportunidades na ascensão profissional nas empresas, tornando sem eficácia ou pouco eficaz o sistema normativo antidiscriminatório, instituído com vistas a materializar a igualdade prevista no texto constitucional como fundamento inerente ao princípio democrático. Persiste, assim, ao longo de mais de dez anos de vigência do Estatuto da Igualdade Racial, mais de trinta anos da Constituição Democrática de 1988 e mais de cinco décadas da ratificação da Convenção da ONU pela Eliminação da Discriminação Racial (ratificada pelo Brasil em 27.03.1968) e da Convenção 111 da OIT a condição de desigualdade da

população negra no acesso ao trabalho, como herança histórica dos 388 anos de escravidão negra, marcada pelo trabalho forçado, e, pela precarização, no pós-emancipação.

Além disso, a ausência de previsões específicas acerca de obrigações das empresas para eliminar a discriminação indireta decorrente da desigualdade racial na distribuição e ocupação dos postos de trabalho, dificulta o exercício da fiscalização e ações por órgãos de defesa, como a tomada de termos de compromisso de ajustamento de conduta pelos Ministérios Públicos, esvaziando a eficácia da norma legal, deixando à escolha da iniciativa privada a observância da garantia legal da igualdade de oportunidades no trabalho, sem mecanismos eficazes para aferir a existência de políticas empresarias de igualdade racial, resultados e o próprio cumprimento da Lei 12.288/2010.

Nesse sentido, iniciativa da empresa Magazine Luiza, no ano 2020, ao abrir processo seletivo para vagas de trainee, com ação afirmativa, para preenchimento específico das vagas para jovens negros e negras, foi objeto de impugnação judicial em ação trabalhista (ACPCiv 0000790-37.2020.5.10.0015), ajuizada por Defensor Público, ainda que desconsiderando a missão da Instituição na defesa dos interesses dos necessitados, e, portanto, na promoção dos direitos dos grupos historicamente discriminados. Na referida ação, o Ministério Público do Trabalho, na condição de custos legis, defendeu a legalidade e legitimidade das ações afirmativas implementadas pela referida empresa, a par de elencar o direito à igualdade de oportunidades no trabalho como direito fundamental da população negra, previsto na Lei 12.288/2010, pautado, ainda, nas Convenções Internacionais ratificadas pelo Estado brasileiro. Atuam na referida ação coletiva como *amicus curiae* defendendo a necessidade de ações afirmativas para a igualdade racial no setor privado a Defensoria Pública da União, Defensorias Públicas Estaduais e diversas organizações não-governamentais e movimentos negros. A liminar objetivando a suspensão do processo seletivo foi indeferida e a ação segue em trâmite.

Esse fato por si só revela a urgência e necessidade de regramento jurídico acerca das ações afirmativas previstas no Estatuto da Igualdade Racial para o setor privado - como ocorreu no setor público através da Lei 12.990/2014 -, sob pena de não serem implementadas pelas empresas



ou até mesmo sob risco de contrariamente à finalidade da legislação, serem afastadas pelo Judiciário em situações que levem ao reconhecimento, de forma errônea e imprópria do rechaçável “racismo reverso”, tese esta sustentada na ação judicial antes referida pelo agente público que - ao revés da ação contrária aos interesses da população negra -, deveria defender os direitos dos necessitados.

Destacam-se, ainda, manifestações das representações de trabalhadores (Cleonice Caetano Souza/UGT e Anatalice Lourenço/CUT), na reunião pública realizada em 26/03/2021, no sentido da dificuldade em se obter avanços do setor empresarial em relação à igualdade racial nos quadros das empresas de diferentes ramos de atividade econômica, **“diante da ausência de mecanismos legais para cumprimento de obrigações em relação a ações afirmativas, mesmo quando previstas em normas coletivas”**.

Nesse sentido, indicadores sociais assim como levantamentos étnico-raciais esparsos de empresas ou setores econômicos revelam a persistência da profunda desigualdade racial no setor privado, seja em relação ao acesso a postos de trabalho, de forma geral, seja em relação a ascensão profissional e aos rendimentos, bem como, ainda, em relação ao exercício de cargos de chefia, liderança e gestão, intensificando-se estas desigualdades em relação às mulheres negras.

O estudo realizado pelo IBGE “Desigualdades sociais por cor e raça no Brasil”<sup>110</sup>, revelou que a população negra corresponde a maior força de trabalho no país (57 milhões ou 54,9% da população trabalhadora) e, de outro lado, é a população que menos consegue acessar o mercado de trabalho, correspondendo a 2/3 dos desocupados e subutilizados (terminologia utilizada pelo IBGE), isso em relação ao ano 2018. Essa condição foi ainda agravada durante a pandemia. A taxa de desocupação das mulheres negras, por exemplo, no mês de maio/2020 atingiu 13,8%, chegando a 17,6% em julho/2020, segundo a PNAD/Covid-19<sup>111</sup>.

---

110 Disponível em [://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681\\_informativo.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf), acesso em 29/11/2021.

111 IPEA. Trabalho, população negra e pandemia: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. **Nota Técnica n° 46**, Novembro, 2020. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/201110\\_diest\\_n\\_46.p](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/201110_diest_n_46.p),

Em relação às desigualdades salariais referido estudo apontou que as pessoas brancas ocupadas receberam no ano 2018 rendimento médio mensal superior a 73,9% em relação ao rendimento das pessoas negras. As desigualdades são aprofundadas quando analisada a questão de gênero, apontando o estudo que as mulheres negras recebem menos da metade do que os homens brancos auferem (44,4%). Quanto às oportunidades no acesso e ascensão a cargos de liderança a desigualdade é ainda maior, especialmente ao se considerar a população negra não apenas como maioria em população (56,10%), mas também em força de trabalho (54,9%). Ainda, apontou a ocupação de cargos de gerência nas empresas por 29,9% de pretos e pardos em contraposição a 68,6% de brancos. Esse índice é expressivamente menor quando considerados cargos de direção e conselhos de administração, ficando abaixo de dois dígitos como apontam outras pesquisas. Também é importante analisar as diferenças regionais, considerando, por exemplo, que nas regiões Norte e Nordeste, na maior parte dos Estados os negros e negras representam mais de 70% da população (Roraima, Alagoas, Ceará) e em vários Estados superam 80% (Acre, Amazonas, Amazonas, Pará, Tocantins, Bahia, Maranhão, Piauí, Sergipe), conforme o DIEESE<sup>112</sup>.

O Índice de Igualdade Racial (IIRE), indicador que considera a realidade de 23 empresas que promovem políticas para a equidade racial, em ação realizada pela Iniciativa Empresarial pela Igualdade Racial (parceria com a Faculdade Zumbi dos Palmares e Afrobras), no ano 2020, apontou que “a participação de negros em cargos de diretoria e nos conselhos de administração foi de apenas 6,6%. (...) A presença de pessoas negras aumenta percentualmente em cargos de menor responsabilidade. O percentual sobe para 18,7% nas gerências e chega a 31,6% entre os trainees e aprendizes<sup>113</sup>.”

No ano 2016, o estudo “Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil”<sup>114</sup>, realizado pelo Instituto Ethos e pelo BID,

---

acesso em 11/10/2021.

#### 112 Referência pendente.

113 Nesse sentido, ver <https://iniciativaempresarial.com.br/iire-melhores-desempenhos-globais/>, acesso em 11/10/2021.

114 Nesse sentido, ver <https://www.ethos.org.br/cedoc/perfil-social-racial-e-de-genero-das-500-maiores-empresas-do-brasil-e-suas-aco-es-afirmativas/>, acesso em

apontou que apenas 3,6 das empresas tinham políticas internas para inserção de negros nos seus quadros funcionais. No referido estudo foi demonstrado o total de apenas 4,7% de homens negros em cargos executivos e 0,6% de mulheres negras. Um levantamento realizado pela plataforma “Quero Bolsa”, com base no CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério da Economia, apontou que no ano 2019, no Estado de São Paulo, apenas 3,68% de pessoas negras foram contratadas para cargos de direção e gerência. No primeiro semestre de 2020, a mesma plataforma indicou um total de 15,5% de contratações de negros e negras. As mulheres negras correspondem a apenas 6,6%<sup>115</sup>.

O Censo da Diversidade<sup>116</sup>, realizado pela FEBRABAN, no setor bancário, apontou que ao longo de seis anos analisados (2008-2014), a representatividade negra aumentou de 19% para 24,7% no setor, portanto, muito abaixo da representação étnico-racial da sociedade brasileira, especialmente se considerada a população massivamente negra em determinados regiões do país como Norte e Nordeste.

Na reunião pública realizada no dia 08/04/2021, o senhor Amaury Oliva, representante da FEBRABAN, informou que no último censo da diversidade, realizado no ano 2019, esse índice chegou a 28,2%. Na oportunidade, esclareceu que, em 2007 foi adotado “programa de valorização da diversidade para promover a equidade de oportunidades no mercado de trabalho no setor bancário”. Ou seja, o setor ao longo de mais de uma década anunciando a implementação de políticas de “diversidade” ainda mantém brutal desigualdade étnico-racial na ocupação dos cargos e funções. Nesse sentido, emblemático o anúncio do resultado de seleção de trainee realizado pelo Banco Itaú no ano 2019, que mostra um total 125 selecionados, praticamente nenhum

---

11/10/2021.

115 <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/negros-sao-15-5-dos-lideres-contratados-entre-janeiro-e-junho-em-sao-paulo>, acesso em 11/10/2021.

<https://almapreta.com/sessao/cotidiano/negros-sao-menos-de-4-dos-profissionais-em-cargos-de-lideranca-em-sao-paulo>, acesso em 11/10/2021.

116

<https://cmsarquivos.febraban.org.br/Arquivos/documentos/PDF/Censo%20da%20Diversidade%202014%20-%20Apresentacao%20Final%20-%2003-11-14.pdf>

jovem negro.<sup>117</sup>

Essa ausência de representatividade negra no mercado laboral pode ser identificada nos mais diferentes setores de atividade econômica e profissões, destacando-se os setores de advocacia<sup>118</sup>, publicidade<sup>119</sup>, arquitetura<sup>120</sup>, educação<sup>121</sup>. Não por outro motivo o Ministério Público do Trabalho no ano 2018 desenvolveu ação estratégica denominada Pacto pela Inclusão Racial no Mercado de Trabalho no Distrito Federal<sup>122</sup>, com o objetivo de promover a inclusão de jovens negros e negras no mercado de trabalho, iniciativa esta posteriormente replicada em São Paulo<sup>123</sup>, atualmente em execução pela instituição como projeto nacional, envolvendo amplo diálogo social com os movimentos sociais negros, setores empresariais, governos, organizações não-governamentais, organismos internacionais e instituições públicas. Tais ações decorrem de lutas históricas dos movimentos negros pela inclusão racial no trabalho, inclusive no plano legislativo, desde o PL 1332, apresentado por Abdias Nascimento, ainda na década de 80.

**Importante destacar que no ano 2005 o MPT ajuizou ações civis públicas em face dos cinco maiores bancos brasileiros, objetivando a correção das desigualdades raciais e de gênero nos quadros funcionais, ações estas que restaram “indeferidas por falta de provas”, com julgamento em 2ª instância, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, confirmando tais decisões. Tais conclusões dissociadas da realidade fática das relações de trabalho, bem como do arcabouço jurídico antidiscriminatório,**

117 <https://spbancarios.com.br/12/2019/itau-exclui-negros-de-programa-de-trainee>, acesso em 11/10/2021.

118 <https://www.conjur.com.br/2020-jun-12/negros-sao-somente-advogados-grandes-escriptorios>, acesso em 11/10/2021.

119 <https://propmark.com.br/mercado/faltam-profissionais-negros-na-publicidade/>, acesso em 11/10/2021.

120 <https://noticiapreta.com.br/apenas-433-dos-arquitetos-e-urbanistas-sao-negros-aponta-conselho/>, acesso em 11/10/2021.

121 <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/09/1-em-cada-10-escolas-privadas-de-sp-nao-tem-nenhum-professor-negro.shtml>, acesso em 11/10/2021.

122

[https://www.prt10.mpt.mp.br/images/Pacto\\_pela\\_Inclus%C3%A3o\\_Racial\\_no\\_Mercado\\_de\\_Trabalho\\_do\\_Distrito\\_Federal\\_-\\_21\\_de\\_mar%C3%A7o\\_-\\_ALTERADO.pdf](https://www.prt10.mpt.mp.br/images/Pacto_pela_Inclus%C3%A3o_Racial_no_Mercado_de_Trabalho_do_Distrito_Federal_-_21_de_mar%C3%A7o_-_ALTERADO.pdf)

123

[https://www.prt2.mpt.mp.br/images/2018.4/PactopelaInclusaJovensNegroseNegras\\_final\\_21.05.pdf](https://www.prt2.mpt.mp.br/images/2018.4/PactopelaInclusaJovensNegroseNegras_final_21.05.pdf)

evidenciam a resistência enfrentada junto ao Judiciário Trabalhista para o reconhecimento da discriminação indireta e para a aplicação da Convenção 111 da OIT e Convenção para a Eliminação de todas as formas de discriminação, com vistas a assegurar a igualdade de oportunidades no trabalho. Ainda que anteriores à promulgação do Estatuto da Igualdade Racial e da Convenção Interamericana, tais decisões revelam as barreiras enfrentadas também na esfera do racismo institucional no sistema de Justiça<sup>124</sup>.

Registre-se, neste aspecto, a Comissão apresentará em tópico específico proposta para aperfeiçoamento de questões processuais nas ações coletivas quanto à prova estatística para demonstração da discriminação indireta, bem como mecanismos processuais de inversão do ônus probatório.

Oportuno destacar que o Estado brasileiro sofreu condenação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no ano 2006, em razão de racismo institucional, por não assegurar efetiva proteção à vítima, no caso, uma trabalhadora doméstica (Simone Diniz) preterida em razão da cor a uma vaga de emprego (Caso 12.001)<sup>125</sup>. É simbólico que a denúncia de racismo institucional contra o Estado brasileiro, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tenha como situação fática a discriminação racial no trabalho, envolvendo uma mulher negra, trabalhadora doméstica. No julgamento, foi recomendado ao Estado brasileiro, entre outras providências:

“5. Realizar as modificações legislativas e administrativas necessárias para que a legislação anti-racismo seja efetiva, com o fim de sanar os obstáculos demonstrados nos parágrafos 78 e 94 do presente relatório;”

**De resto, é uníssona a fala do próprio setor empresarial no sentido da importância das políticas afirmativas nas empresas, muito embora ao longo de mais de 10 anos de vigência do Estatuto da Igualdade Racial, bem**

---

124 Sobre o tema, vale destacar o estudo de Santiago Falluh Varela, Doutor em Sociologia “Ação afirmativa no emprego como combate à discriminação racial indireta: o caso das ações afirmativas jurídicas do Ministério Público do Trabalho”

125 <http://www.cidh.org/annualrep/2006port/brasil.12001port.htm>

assim quase quatro décadas de debates sobre cotas raciais no setor privado (PL 1332/83), pouco se tenha avançado em resultados significativos nas contratações pelas empresas, para a garantia do direito à igualdade de oportunidades no trabalho à população negra. Como se pode ver, as ações afirmativas para inclusão racial meramente “autorizativas” não têm sido implementadas pelo setor privado, com eficiência, de forma a reduzir a brutal desigualdade racial no mercado de trabalho, especialmente em cargos de liderança e gestão.

As interseccionalidades de identidades de gênero, orientação sexual e deficiências agravam ainda mais o ingresso de pessoas negras no mercado de trabalho. Segundo dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais - ANTRA, apenas 6% de transexuais e travestis estão no mercado de trabalho<sup>126</sup>. Maria Eduarda, Advogada Presidente do Grupo pela Vida RJ, em audiência pública, apontou as dificuldades que enfrentam pessoas com HIV e a população LGBTQIA+, afirmando que esses dois grupos sofrem maior discriminação, com o agravamento do preconceito racial. As pessoas com deficiência negras também enfrentam maior discriminação<sup>127</sup>. Todos esses grupos que enfrentam o cruzamento de opressões de raça, gênero, heteronormatividade, capacitismo têm agravadas as condições de acesso ao trabalho digno e maior impacto sentido no período de pandemia

De todo o cenário é possível aferir que:

- 1) A desigualdade racial se perpetua na composição étnico-racial das empresas em patamares muito distantes a contemplar os percentuais demográficos populacionais no Brasil;
- 2) Tais desigualdades se agravam em relação a mulheres negras, população transgênero e LGBTQIA+, pessoa com deficiência, assim como são ainda mais significativas quando considerados cargos de liderança e gestão;

---

<sup>126</sup> <https://revistacenarium.com.br/segundo-dados-apresentados-pela-antra-apenas-6-dos-transexuais-e-travestis-estao-inseridos-no-mercado-de-trabalho-brasileiro/>

<sup>127</sup> <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/negros-com-deficiencia-mercado-de-trabalho>

- 3) Desigualdade salariais também perpassam o cenário de desigualdades raciais no mercado de trabalho;
- 4) O debate sobre ações afirmativas nas empresas, assim como iniciativas esparsas pelo setor privado, por organizações sociais e inclusive pelo Ministério Público do Trabalho, ao longo de mais de uma década, não foram suficientes a reduzir a desigualdade brutal verificada em setores de atividade econômica, que, pelo menos desde o ano 2007 desenvolvem algumas iniciativas para a inclusão, a exemplo do setor bancário;
- 5) Os trabalhadores não possuem mecanismos legais para a exigência de cumprimento do Estatuto da Igualdade Racial em relação a ações afirmativas nas empresas, dependendo de iniciativas espontâneas pelos setores de atividade econômica;
- 6) Os mecanismos jurídicos precisam ser aperfeiçoados para o reconhecimento judicial da discriminação indireta nos setores de atividade econômica;
- 7) As ações afirmativas no setor privado são urgentes e necessárias para reduzir as desigualdades raciais nos diferentes segmentos de atividade econômica, dar efetividade a igualdade de oportunidades prevista no Estatuto da Igualdade Racial, combatendo, assim, o racismo estrutural na sociedade brasileira, tanto no que diz respeito ao acesso da população negra ao mercado de trabalho, quanto em relação à diversidade de representação negra em diferentes profissões, cargos e funções, rompendo assim também como estereótipos e lugares de subalternidade e inferiorização atribuídos à população negra. Além disso, o acesso dos jovens negros e negras ao mercado de trabalho, em posições de chefia e liderança, guarda estreita correlação com as ações afirmativas nas universidades, devendo ser orquestradas tais ações também para inserção destes jovens no mercado de trabalho

em vagas de aprendizagem profissional e estágios.

### Proposições legislativas sobre cotas raciais nas empresas

O PL 1332/83, de autoria de Abdias Nascimento, protocolado na Câmara dos Deputados no dia 21/06/1983, previa cotas raciais para o setor privado, estabelecendo em seu artigo 3º **“As empresas, firmas e estabelecimentos, de comércio, indústria, serviços, mercado financeiro e setor agropecuário, executarão medidas de ação compensatória visando atingir a participação, no seu quadro de empregados, diretores e administradores, de ao menos 20% de homens negros e 20% de mulheres negras, em todos os níveis de atividade profissional, especialmente naqueles de melhor qualificação e melhor remuneração”**. Ainda, previa, a comprovação anual das medidas adotadas pelas empresas junto ao Ministério do Trabalho, bem como comprovação de resultados de 5 em 5 anos, multas pelo descumprimento das obrigações e incentivos fiscais para empresas que demonstrassem maior equilíbrio entre empregados com melhor remuneração e mais baixa renda negros.

No ano 1999, inspirado no projeto de Abdias Nascimento, foi apresentado o PL 1866, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, contemplando especificamente cotas e ações afirmativas no setor público, nas universidades, no serviço militar, a incorporação de conteúdo afro-brasileiro nos currículos escolares e treinamento das polícias sobre discriminação. Em que pese não tenham sido contempladas no seu texto as ações afirmativas no setor privado, inúmeros outros projetos de lei sobre cotas raciais no setor privado foram apensados ao referido PL, destacando-se: PL 3147/2000 (estabelece cotas raciais de 10% nas empresas), PL 2697/2007 (estabelece cotas raciais de 20% nas empresas) e PL 9771/2018 (estabelece cotas raciais de 50% nas empresas).

Destaca-se que o projeto do Estatuto da Igualdade Racial, aprovado nos termos da Lei 12.288/2010, originariamente previa disposição específica em relação a cotas raciais, no artigo 54 **“As empresas com mais de 20 empregados manterão uma cota de no mínimo 20% para trabalhadores**



**afro-brasileiros**". O projeto também previa a inclusão obrigatória do quesito cor/raça nos registros administrativos de empregados e trabalhadores no setor privado. À época foram debates intensos para aprovação da legislação, com as modificações que sofreu, conforme relata Dias, em estudo do IPEA, "a aprovação do Estatuto não foi consenso para aqueles que defendem as políticas de promoção da igualdade racial"<sup>128</sup>. Afirma que parte do grupo apoiou o Estatuto e articulação governamental para sua aprovação, com o reconhecimento de que não se tratava da proposta desejada, mas que dentro da conjuntura seria o estatuto possível, "abrindo-se espaço para conquistas futuras, tanto por meio de regulamentação mais favorável aos seus anseios, quanto pela propagação de diretrizes e orientações presentes na norma"<sup>129</sup>.

Evidencia-se, assim, que o debate sobre cotas raciais no setor privado há quase quarenta anos tem sido adiado ou retirado do processo legislativo, tendo sido contemplado pela primeira vez no ano 1983, a partir do PL apresentado pelo então Deputado Federal Abdias Nascimento, inexistindo até a presente data uma regulamentação específica sobre a adoção da medida no setor privado, ainda que temporária, que possa coibir a perpetuação da discriminação indireta, restando evidenciada que as iniciativas esparsas de inclusão racial no âmbito de responsabilidade social das empresas, sem mecanismos que assegurem o direito fundamental à igualdade de oportunidades no trabalho, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Igualdade Racial são pouco efetivas, e perpetuam desigualdades, discriminação e racismo, que produz e reproduz outras discriminações e violências no ambiente de trabalho não diverso.

Em relação à tramitação do referido PL 1866/1999, com todos os seus apensos, que estabelecem cotas raciais nas empresas, a Comissão de Educação – CE aprovou o parecer apresentado pela então Deputada Celcita Pinheiro, em que opinou favoravelmente às iniciativas. À época da referida deliberação, ainda não haviam sido editadas as Leis nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) e nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que "reserva aos

---

128 SILVA, T. D. O Estatuto da Igualdade Racial. **Texto para Discussão**, 1712, IPEA, 2012.

129 Idem.

negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”. Por seu turno, os PLs nº 3.004/2000 e nº 3.147/2000 foram rejeitados por serem, “bem menos abrangentes”, e passíveis “de causar baixo impacto social em comparação com a proposta original”, conforme fundamentado pela Relatora.

No parecer aprovado no âmbito da CTASP, a proposta foi rejeitada (juntamente com todos os demais apensados), em razão da aprovação, à época, de Comissão Especial destinada a proferir parecer para o PL nº 6.264/2005 (posteriormente transformado na Lei nº 12.288/2010 - Estatuto da Igualdade Racial).

No âmbito da CDHM, foram apresentados dois pareceres, em que se opina pela prejudicialidade da iniciativa (juntamente com os PLs nº 2.697/2007, nº 3.147/00, nº 5.293/01, nº 6.213/02 e nº 5.882/05, apensados), na forma do art. 163, I, do RICD. Foi considerada, nessa deliberação, a superveniência da Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial) e da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que “reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”.

Contudo ainda não houve deliberação sobre a proposta, que aguarda a designação de Relator na referida Comissão de mérito. Ademais, todo o conjunto de proposições ainda se encontra pendente de apreciação, sob o prisma orçamentário-financeiro, no âmbito da CFT, e, também, quanto à juridicidade e constitucionalidade, no âmbito da CCJC. Ao final, a matéria deverá ser submetida à deliberação pelo Plenário, em que será aberto o prazo para emendas.

**A referência à tramitação das proposições mencionadas cumpre, aqui, um duplo papel. Além de considerarmos importante apontar que a discussão do combate ao racismo no setor privado por via legislativa encontra uma história profícua nas lutas parlamentares, também concluímos**

para a necessidade de intervir neste debate no ponto onde se encontra. Dessa maneira, a Comissão sugere o encaminhamento do presente relatório ao Relator da proposta legislativa em trâmite na CDHM (a ser designado). Nesse sentido, além de encaminhar a proposta da própria Comissão (mais detalhada adiante), recomendamos que as deliberações se concentrem no PL 9771/2018 (projeto mais recente com previsão de cotas raciais apensado ao projeto originário, o PL 1866/1999).

Quanto ao projeto da própria Comissão, apresentado mais adiante, reputamos necessária sua elaboração diante da necessidade de atualização de questões pertinentes à temática. Reside aqui, portanto, uma contribuição adicional ao debate, a ser analisada posteriormente em termos de estratégia legislativa, podendo consistir em um novo projeto, emenda ou substitutivo aos projetos existentes, a partir de amplo e necessário diálogo com os movimentos negros, sindicatos e outros atores sociais.

A Comissão apresenta, ainda, proposta de PL objetivando alterações na Lei 9029/95, com o objetivo de inserir o conceito de discriminação indireta trazido pela Convenção Interamericana contra o Racismo no âmbito das relações de trabalho, aperfeiçoando, assim, medidas para a fiscalização nas empresas quanto ao cumprimento do Estatuto da Igualdade Racial (Lei 12.288/2010), no que diz respeito à implementação de ações afirmativas para assegurar igualdade de oportunidades à população negra no trabalho.

#### Proposições legislativas sobre ações afirmativas gerais nas empresas

Além das cotas raciais no setor privado, outras iniciativas legislativas propõem a adoção de políticas gerais nas empresas, com incentivos fiscais, destacando-se, nesse sentido o PL nº 5631/2020, que “Institui o Programa de prevenção às desigualdades de gênero e raça no

âmbito das empresas que especifica; estabelece prioridade no crédito de instituições financeiras oficiais federais às empresas que previnem desigualdades de gênero e raça; altera a Lei nº 13.483, de 21 de setembro de 2017; e dá outras disposições”. Recomendamos ao Congresso Nacional a deliberação sobre este projeto. O PL, de autoria da Dep. Alice Portugal, encontra-se, até a data de fechamento deste relatório, aguardando “Parecer do Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços”.

De uma maneira geral, a proposta pretende instituir o Programa de Prevenção às Desigualdades de Gênero e Raça, destinado a empresas com mais de trinta prestadores de serviços (com ou sem vínculo empregatício). Citamos como aspectos importantes: i) prevê a constituição de comissão que seja integrada por 30% de mulheres e 30% de pessoas negras (vedada a contabilização simultânea de uma mesma pessoa nos dois critérios); ii) veda o desligamento, a despedida arbitrária ou sem justa causa, por um ano, dos integrantes da comissão; iii) dentre as medidas no âmbito do Programa consta a adoção de providências para garantir a igualdade de gênero e raça, tanto nos processos seletivos admissionais, quanto para promoção e para designação de funções de confiança, bem como previsões específicas para assegurar a equivalência remuneratória; iv) prevê multa para os casos de descumprimento, sem prejuízo da incidência do art. 461, §6º, da CLT; v) estabelece para o Poder Executivo a obrigatoriedade de instituir programa oficial de certificação do respeito à igualdade de gênero e raça, para empresas, no âmbito do Programa de que trata a iniciativa. vi) prevê que as instituições financeiras oficiais devem dar tratamento prioritário às empresas certificadas nas suas políticas de concessão de crédito, bem como a possibilidade da redução da Taxa de Longo Prazo – TLP, quando utilizada nos financiamentos a empresas certificadas, e condições creditícias mais acessíveis.

O art. 4º do Projeto de Lei em referência prevê as medidas que deverão ser adotadas pela comissão a fim de prevenir as desigualdades de gênero e de raça. Observa-se que ali constam providências ligadas a políticas de admissão e de mobilidade na carreira, remuneração e prestação de contas por intermédio de relatório anual.

Entendemos que, nesse ponto, podem ser feitos alguns

acrécimos, para oferecer maior norteamento aos trabalhos das mencionadas comissões.

A proposta poderia ser aperfeiçoada, dentre outras medidas, mediante a inserção de dispositivos que estabeleçam critérios mais específicos para a obtenção da certificação pelas empresas, em conformidade com o art. 7º da proposta, a exemplo da fixação de percentual mínimo de mulheres e, de forma geral, de pessoas negras (não apenas na composição da comissão, como também nos quadros de empregados). Ademais, a força de trabalho LGBTQIA+ também poderia ser expressamente contemplada nesses percentuais. Poderia ser analisada a viabilidade da inserção de dispositivo que expressamente institua canais para formalização de denúncias. Outra possibilidade seria a implementação, como medida de incentivo, de selo governamental de boas práticas para a equidade racial e de gênero, destinados aos produtos ou serviços ofertados pelas empresas certificadas, desde que atendam a critérios ainda mais rigidamente definidos.

Na redação do artigo 4º, dentre as medidas já especificadas de responsabilidade da comissão, também recomendamos as seguintes:

1. A definição e execução de programas de capacitação e treinamento dos prestadores de serviços sobre o racismo estrutural e suas formas de manifestação, bem como sobre a legislação antidiscriminatórias vigente no país e a política de igualdade racial da empresa;
2. A inclusão, nesses programas de capacitação e treinamento, de formação educacional sobre o uso de linguagem racista nas relações interpessoais;
3. A previsão e execução de cursos de formação educacional antidiscriminatórias específica para prestadores de serviços que tenham contato direto com o público;
4. A previsão e criação de canais internos seguros de denúncia de episódios de discriminação racial, bem como o tratamento que será dado a tais informações.

Como justificativas, vale destacar que o racismo estrutural está relacionado a uma cultural fortemente sedimentada pelas raízes históricas do

nosso país. Nesse sentido, a transformação cultural requer medidas de diversas naturezas, a exemplo de incentivos governamentais e, em situações extremas, punições. Contudo, nesse processo de mudança social, a educação tem papel de particular importância. Desse modo, entendemos que as empresas devem ser estimuladas a investigar na formação e na capacitação de seus prestadores de serviços, concorrendo, assim, para uma cultura institucional de respeito a diversidade.

Por outro lado, é essencial também que haja meios de denunciar situações discriminatórias sem riscos para quem o faça e garantindo um ambiente seguro e livre de retaliações, haja vista que o silêncio é fator crucial para que a discriminação racial se perpetue na sociedade.

**Sem prejuízo, a Comissão apresenta também nova proposição relacionada ao tema “incentivo para promoção de ações afirmativas no setor privado”.**

### 6.2.2 Informações sobre raça/cor nos cadastros do Ministério do Trabalho e Emprego

A ausência de dados oficiais sobre a composição racial dos trabalhadores por setor de atividade econômica, decorre da ausência de imposição da informação sobre raça-cor nas informações obrigatórias pelas empresas. A Lei 4923/65, que instituiu o CAGED – Cadastro Permanente de Admissão e Dispensa de Empregados não prevê tal obrigatoriedade, e, ainda, recentemente tal sistema manual foi substituído pelo sistema eletrônico através do E-Social, a partir de janeiro/2020, regulamentado pela Portaria SEPRT nº 1.127 de 14/10/2019, que também não estabelece entre as ações obrigatórias o preenchimento da informação raça/cor do empregado.

Tais informações são imprescindíveis para o atendimento da legislação interna e internacional no enfrentamento ao racismo, notadamente para que se tenha efetivo levantamento da desigualdade racial no setor privado, por setor de atividade econômica, por organização empresarial, além de permitir, por outro lado, aferir o resultado de políticas de ações afirmativas para

a equidade racial que venham a ser implementadas pelas empresas.

Além disso, o quesito raça-cor é uma categoria do sistema classificatório empregado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seus levantamentos domiciliares, constituindo metodologia na coleta de dados de outros registros oficiais da União, que permite análise das realidades sociais e aperfeiçoamento das políticas nas diferentes áreas como saúde, educação, segurança pública, nesse caso, imprescindível também que seja informação obrigatório no cadastro geral de empregados das empresas.

Nesse sentido, os dados produzidos pelo IBGE no ano 2019, intitulado “Desigualdades Raciais por Cor e Raça no Brasil”, a partir da pesquisa por domicílios, que considera o quesito raça-cor, permitiu levantamentos de dados sobre trabalho da população negra. Contudo, tais informações devem constar da base de dados do Ministério da Economia, acessíveis para a população em geral, bem como para órgãos e instituições como Ministérios Públicos, a fim de que possam atuar em prol da equidade racial e combate a discriminação no trabalho, notadamente em relação às contratações realizadas pelas empresas.

Também se faz urgente e necessário o registro do perfil dos trabalhadores vítimas de trabalho escravo e infantil, bem como acidentes de trabalho nos bancos de dados oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego, com vistas ao aperfeiçoamento de ações de prevenção e aperfeiçoamento das políticas públicas que levem em consideração o perfil étnico-racial das vítimas, juntamente com informações de escolaridade, territórios, entre outras.

**Recomendamos, assim, ao Congresso Nacional, deliberação acerca do PL 7720/2010, em trâmite na Câmara dos Deputados, que institui a obrigatoriedade da inclusão das informações sobre raça/cor em registros de empregadores e trabalhadores, obrigação esta também constante de proposição nova sobre cotas raciais que está sendo apresentada pelo grupo de trabalho. A Comissão recomenda, ainda, o encaminhamento de INDICAÇÃO ao Ministério do Trabalho e Emprego, para que administrativamente providencie regulamentos para inserção obrigatória de informações sobre raça/cor nos formulários de admissão/dispensa de empregados pelos empregadores, bem como nas operações de fiscalização**

**de trabalho escravo e infantil, assim como de acidentes de trabalho.**

### 6.2.3 Diversidade Racial nos Meios de Comunicação

#### Temas e problemas enfrentados

Conforme abordado anteriormente neste relatório, os meios de comunicação exercem papel importante na reprodução de processos culturais responsáveis pela permanência de representações culturais que, por suas vezes, afetam negativamente a vida de membros de grupos raciais subalternizados.

Formas de legitimação cultural são parte fundamental do funcionamento de todos os sistemas de dominação; o racismo é um exemplo paradigmático dessa realidade, uma vez que doutrinas racistas sempre cumpriram uma função muito importante, qual seja, a reprodução da noção de que apenas membros do grupo racial dominante são atores sociais competentes. Os veículos de comunicação de massa estão engajados nesse processo, seja por meio da constante circulação de estereótipos negativos sobre membros de minorias raciais, seja pela presença quase exclusiva de pessoas brancas na vasta maioria de produções culturais, o que reitera a mensagem de que elas estão destinadas a cumprirem funções de comando nas diversas instituições sociais.

#### Sobre a Relevância do Tema para a Justiça Racial

O racismo tem sido definido por especialistas como um sistema de dominação que engloba dois aspectos centrais. Primeiro, ele procura garantir vantagens competitivas para os membros do grupo racial dominante. Segundo, ele se legitima por meio de políticas culturais que procuram referendar a ideia de que a raça é um critério de diferenciação legítimo entre indivíduos, uma vez que designa as funções que os diferentes grupos raciais devem ocupar dentro da sociedade tendo em vista suas



habilidades naturais. Assim, relações hierárquicas de poder são justificadas por uma lógica que reproduz a noção de que só os membros do grupo racial dominante podem desempenhar funções sociais relevantes em função da suposta superioridade deles. O sistema de vantagens raciais depende então de uma política cultural que representa a noção de que só pessoas brancas podem desempenhar funções sociais de maneira competente, imagem cuja repetição faz naturalizar disparidades raciais.

As políticas culturais responsáveis pela reprodução desse imaginário social operam por meio de mecanismos específicos. Elas procuram organizar percepções sobre o valor moral dos diferentes segmentos sociais por meio de preconceitos e estereótipos. Preconceitos são reações emocionais decorrentes da internalização de mensagens negativas sobre membros de outros grupos que são vistos como uma massa indiferenciada de indivíduos. Por outro lado, estereótipos são falsas generalizações que fazemos sobre membros de outros grupos. Eles podem ter uma dimensão descritiva, prescritiva e relacional. A primeira designa supostas características de membros de um grupo, a segunda os lugares ou funções que eles podem ocupar na sociedade. A terceira estabelece que afirmações feitas por um grupo implicam a ideia inversa sobre membros de um grupo cognato<sup>130</sup>.

Os meios de comunicação cumprem um papel importante na legitimação de disparidades raciais na nossa sociedade porque reproduzem com frequência mensagens baseadas nos tipos de estereótipos acima mencionados. Membros de grupos raciais subalternizados são representados como pessoas com características negativas, enquanto pessoas brancas sempre aparecem como indivíduos que possuem traços positivos; membros de minorias raciais sempre cumprem funções subordinadas, enquanto pessoas brancas desempenham funções de poder e prestígio. Na maior parte das vezes, minorias raciais não aparecem de forma alguma, uma vez que todas as produções culturais dos nossos meios de comunicação falam apenas da vida de pessoas brancas, motivo pelo qual praticamente vemos apenas pessoas desses grupos na vasta maioria das nossas produções. É claro que elas criam

---

130 MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 367 - 380.

programas de entretenimento para um grupo bem específico, grupo que elas acreditam ser o público consumidor principal<sup>131</sup>.

A constante circulação desses estereótipos, conjugado com a ausência de minorias nas produções culturais, cria um campo representacional que determina a forma como as pessoas representam a realidade social, o lugar delas e o lugar dos outros grupos nessa realidade. Esse campo representacional determina ações das pessoas brancas e negras em muitos contextos sociais, na maior parte do tempo as convencendo de que elas devem ocupar lugares distintos na sociedade por terem características inteiramente diferentes. A ausência de grupos raciais subalternizados nos meios de comunicação também afeta as expectativas que eles têm das funções e de suas aspirações individuais e coletivas, motivo pelo qual a maior presença nos meios de comunicação tem uma função importante para a reconstrução do imaginário cultural presente na nossa sociedade. Programas de televisão operam como códigos culturais que determinam a maneira como relações sociais são justificadas, o que inclui o tratamento e o status que os diferentes grupos sociais possuem dentro de uma dada sociedade<sup>132</sup>

O conceito de narrativa pode ser empregado como uma ferramenta analítica para entendermos as consequências da concentração racial da propriedade dos meios de comunicação em um país que se representa como uma democracia racial. Os meios de comunicação representam a realidade a partir de uma perspectiva específica; narrativas culturais dominantes têm um papel importante nos diversos mecanismos de construção da realidade social. A ideia de narrativa faz referência às várias formas a partir das quais alguém comunica um relato coerente de eventos e personagens de acordo com um processo seletivo que os organizam em uma ordem temporal. Nesse sentido, esse conceito está relacionado com as várias maneiras a partir das quais as culturas humanas produzem e transmitem significados sociais. Essa perspectiva considera a narrativa um fenômeno

---

131 Para uma análise histórica da representação da população negra nos meios de comunicação ver sobretudo ARAÚJO, Joel Zito. **A negação do Brasil**. O negro na telenovela brasileira. São Paulo: SENAC, 2000.

132 GREY, Herman. **Watching race: television and the struggle for blackness**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2004.

universal, já que a produção cultural de sentidos é um aspecto constitutivo da experiência humana. Mais do que uma simples expressão por meio da qual as sociedades transmitem conhecimentos, a narrativa associa uma série de eventos de modo a produzir uma interação coerente entre eles. Um discurso funciona, assim, como um mecanismo que dá sentido à narrativa, fornecendo padrões de compreensão do mundo. Portanto, a narrativa pode ser um veículo para vários discursos que criam e reproduzem significados culturais.

A definição da narrativa como um fenômeno cultural universal significa que ela tem o poder de organizar o processo do conhecimento. Em função do seu papel constitutivo nas culturas humanas, ela produz representações mentais que regulam a percepção individual da realidade social. Essa produção cultural e individual de funções narrativas é o meio pelo qual indivíduos dão coerência às suas experiências. A imersão do ser humano no universo social proporciona o acesso a significados que permitem uma apreensão coerente do mundo. Narrativas pessoais transmitem muito mais do que simples relatos de experiências individuais, pois seu conteúdo expressa e reproduz normas sociais e convenções culturais. Elas conectam experiências pessoais e sociais por meio de diversas operações simbólicas que organizam o contexto, a produção e a circulação de discursos. Tendo em vista o papel constitutivo de narrativas culturais na construção da percepção individual, a representação de pessoas brancas como os únicos atores sociais competentes formam a percepção de como a realidade deve ser organizada<sup>133</sup>.

Essa realidade se mostra ainda mais complexa quando consideramos alguns elementos importantes. Os meios de comunicação, principalmente os audiovisuais, são a principal fonte de informação das pessoas nas sociedades contemporâneas. São para muitos a única fonte que elas têm para obterem conhecimento sobre a realidade social na qual elas vivem. Isso se mostra extremamente problemático quando consideramos o problema da *concentração econômica* e da *concentração racial* da propriedade dos meios de comunicação. Esse fato tem permitido a utilização estratégica deles para a construção de uma política cultural que procura insistentemente

---

133 VAN DIJK. Teun. **Society and Discourse**. How social context influences text and talks. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 29 - 86.

negar a relevância da raça na nossa sociedade, ao mesmo tempo que representa pessoas brancas como referência exclusiva de humanidade. Enquanto pessoas brancas são sempre apresentadas como parâmetros únicos de respeitabilidade social, membros de grupos raciais subalternizados são quase sempre reduzidos a estereótipos culturais, processo que desempenha função central no processo de dominação racial. A concentração racial dos meios de comunicação garante a possibilidade da criação de um imaginário social que influencia diretamente a forma como a sociedade percebe a relevância da questão racial na nossa sociedade<sup>134</sup>.

Essa desigualdade racial midiática possibilita manifestações racistas que para muitos se tornam maneiras naturais de interação entre grupos raciais. Esse é o caso do racismo recreativo, um tipo de política cultural caracteristicamente brasileira que opera por meio do uso estratégico do humor hostil. Ele permite que pessoas brancas e instituições controladas por pessoas brancas expressem desprezo por membros de outros grupos raciais, mas também garante a preservação de uma imagem social positiva porque elas argumentam que todas as formas de humor são benignas, mesmo aquelas que reproduzem estereótipos racistas. Além do racismo recreativo, essas empresas, integralmente controladas por pessoas brancas, também veiculam programas policiais que sempre mostram crimes cometidos por pessoas negras pobres, mas raramente ou nunca falam dos crimes cotidianamente cometidos por pessoas brancas. A presença quase exclusiva de pessoas brancas nas telenovelas, um dos principais meios a partir dos quais as pessoas formulam concepções da dinâmica de relações privadas, também impacta de forma negativa as interações entre pessoas negras, estabelecendo um grupo racial como o ideal de humanidade a ser buscado<sup>135</sup>.

### [Análise da Insuficiência da Legislação Atual](#)

---

134 SANTOS, Tiago Vinicius André dos. **Desigualdade racial midiática**. O direito à comunicação exercido e o direito à imagem violado. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p. 155 - 163.

135 MOREIRA, Adilson José. **Racismo recreativo**. São Paulo: Jandaíra, 2018.

A legislação que regula os meios de comunicação contém uma série de problemas que perpetuam e legitimam disparidades raciais. Uma delas está relacionada com normas que facilitam a concentração racial dos meios audiovisuais, uma vez que esse tipo de atividade exige altos níveis de investimento financeiro. Uma vez que o poder econômico e o poder político estão concentrados nas mãos de pessoas brancas, elas encontram maior facilidade para obterem concessões de canais de televisão, o que não ocorre com a concessão de rádios, o que seria mais acessível para minorias raciais. Na verdade, normas jurídicas controlam de maneira estrita a concessão de rádios, o que parece motivar a repressão a rádios comunitárias. Com algumas poucas exceções recentes, quase todas as empresas do ramo são geridas por pessoas brancas; todas elas produzem programas para pessoas do grupo racial dominante.

As normas jurídicas que regulam essa questão não fazem quaisquer referências relacionadas à promoção da diversidade racial. Elas contemplam a possibilidade de incentivos para empresas privadas que apoiam produções audiovisuais, mas se silenciam em relação à questão da promoção de produtos relacionadas com a diversidade racial. A legislação também não estabelece quaisquer tipos de incentivos para o emprego e treinamento de membros de grupos raciais subalternizados, não prevê a necessidade de diversidade cultural em produções culturais. A possibilidade de controle judicial sobre programas que propagam estereótipos raciais é limitada, tendo em vista a concepção generalizada de que o humor racista não representa uma ofensa à dignidade de membros de minorias raciais. Argumentos que procuram defender o controle judicial do conteúdo desses programas são vistos como violações ao direito à liberdade de expressão dos meios de comunicação. A ausência de reflexão sobre princípios básicos do direito antidiscriminatório nas instituições de ensino jurídico também impede que manifestações de racismo nos meios de comunicação sejam vistas como atentatórias à dignidade coletivas de membros de grupos raciais subalternizados<sup>136</sup>.

---

136 Para uma análise dos processos políticos e econômicos que permitiram a concentração racial da propriedade dos meios de comunicação ver SANTOS, Tiago Vinicius André dos. **Desigualdade racial midiática**. O direito à comunicação exercido e o direito à imagem violado. Belo Horizonte: Letramento, 2017, p147 - 183.

## Análise de Propostas Legislativas em curso sobre o tema

Tramitam no Congresso Nacional propostas sobre a representatividade de pessoas negras nos meios de comunicação, sendo que eles abordam temas importantes para uma possível diminuição dos problemas aqui apontados. Uma delas estabelece cotas para pessoas negras nas empresas públicas de audiovisual, nas empresas privadas que exploram concessão pública de comunicação e em empresas privadas que recebem benefícios governamentais (PL 10.000/2018). Outra engloba também pessoas indígenas e mulheres, sendo que elas regulam processos seletivos financiados com recursos públicos federais para o setor audiovisual. A proposta estabelece porcentagens a serem preenchidas por membros desses diferentes segmentos sociais (PL 10.516/2018). Acreditamos que esses projetos devem ser endossados pela esta Comissão, pois engloba alguns pontos importantes para uma maior representatividade racial nos meios de comunicação. Nesse sentido, a Comissão propõe aperfeiçoamentos aos projetos em tramitação, conforme proposição apresentada no item 4 deste relatório.

Entretanto, acreditamos que as propostas devem também contemplar questões relevantes anteriormente mencionadas neste relatório parcial. Modificações na forma de concessão de meios de comunicação precisam ser revistos para que a concentração racial seja evitada. Embora os projetos de lei cubram aspectos importantes como cotas raciais para pessoas negras e indígenas, acreditamos ser importante que essas medidas também incluam a criação de programação que seja criada por profissionais negros indígenas, que eles tenham os meios necessários para que possam ter controle de criação de produtos culturais. A luta contra a constante reprodução de estereótipos raciais também depende da possibilidade de construção de alternativas àquelas que têm circulado entre até o presente momento. Como foi sugerido para outros setores, pensamos que o estabelecimento de metas a serem cumpridas pelas empresas também são relevantes. Seria interessante que a legislação que propõe a criação de diferentes formas de cotas raciais também preveja a obrigação de uma programação antirracista.

Nesse sentido, apresentamos também proposição de alterações na Lei Brasileira de Telecomunicações, Lei 4.117/62, com vistas a assegurar a observância dos artigos 42 a 44 do Estatuto da Igualdade Racial na produção audiovisual, especialmente televisiva, assim como representatividade negra na composição racial de profissionais que atuam nas diferentes áreas do setor de atividade econômica, setor este estratégico e fundamental para o enfrentamento ao racismo estrutural na sociedade brasileira, que ao longo de décadas, lamentavelmente contribuiu para a perpetuação de estereótipos e estigmas atribuídos à população negra, bem como para o apagamento da história de luta e resistência negra e indígenas no Brasil.

#### 6.2.4 Responsabilidade civil-trabalhista por racismo praticado no exercício da atividade econômica

Violências praticadas contra a população negra, notadamente jovens e adolescentes, tem sido realidade cotidiana nos estabelecimentos comerciais, especialmente no setor de supermercados e shopping centers, e vão desde revistas abusivas, retirada do local, ofensas e xingamentos, até espancamentos, que podem levar à morte. Episódio recente, que levou à morte João Alberto, 40 anos, no dia 19/11/2020, espancado violentamente no estacionamento de um supermercado da rede Carrefour, em Porto Alegre/RS, chocou a sociedade brasileira e lamentavelmente têm sido constantes as violações de direitos humanos da população negra no exercício da atividade empresarial no Brasil. Este caso, ainda que tornado emblemático, é apenas mais um dentre inúmeros casos de violência dentro de estabelecimentos comerciais que, por vezes, terminaram em morte.

Normalmente, estas situações são apuradas sob o viés da responsabilidade criminal dos agressores envolvidos, sem apuração da responsabilidade legal da organização empresarial em que inserido referido trabalhador (agressor). Tal reponsabilidade decorre do dever de diligência em não permitir nem perpetuar práticas violentas, pautadas em discriminação

racial ou quaisquer outras formas de discriminação, assim como pelo dever de reparar as múltiplas lesões perpetuadas no ambiente laboral, que atinge os demais trabalhadores, os consumidores e toda a sociedade. Todos estes estão submetidos a práticas racistas, rechaçadas pelo ordenamento jurídico pátrio, seja por ordem direta ou indiretamente em razão da omissão ou tolerância da empresa em relação aos atos de violência, normalmente praticados por trabalhadores da vigilância patrimonial, na maior parte dos casos terceirizados.

Além do problema quanto à omissão ou tolerância da empresa ou organização empresarial dominante ou “marca”, a contratação irregular de prestadores de serviços sem empresa legalmente habilitada, de forma precarizada, ou ainda através dos conhecidos “bicos” (em geral realizados por integrantes das polícias) revelam a ineficácia da legislação existente no sentido de responsabilizar a empresa principal pela não adoção de práticas antirracistas na formação dos seus empregados diretos ou indiretos, ou ainda por conduta direta no sentido de orientar a atuação dos trabalhadores da vigilância patrimonial a praticar racismo ao estigmatizar a população negra indistintamente como suspeita de furtos no estabelecimento. E, para além da suspeita odiosa fundada na origem étnico-racial, a tolerância ou incentivo ou determinação do uso desproporcional da violência, tortura ou maus-tratos direcionados quase sempre a jovens e adolescentes negros.

Outro caso trágico ocorrido em julho/2019, no interior de uma unidade do Supermercado Ricoy, amplamente divulgado na mídia, tratou de violência praticada contra um adolescente negro. Segundo o vídeo divulgado referido adolescente estaria supostamente furtando uma barra de chocolates, foi abordado por dois “seguranças” e levado para uma sala no interior do supermercado, submetido a agressões físicas, inclusive com o uso de chicote. Nesse caso, a empresa prestadora de serviços encontrava-se totalmente irregular, assim como os agressores que trabalhavam nos serviços de segurança patrimonial do supermercado.

São inúmeras as situações envolvendo violências praticada no exercício da atividade de segurança patrimonial, sendo esta uma das formas de



racismo praticada no ambiente de trabalho, mas que não se esgota nesse tipo de situação, vislumbrando-se uma multiplicidade de situações em que trabalhadores são vítimas de racismo recreativo, humilhações, exclusões por critérios aparentemente neutros, ou na forma de “piada”, que não podem deixar a descoberto a responsabilização da empresa principal, contratante das pessoas físicas ou jurídicas que praticam atos ilícitos, na adoção de medidas positivas não apenas para proibir práticas racistas, mas também prevenir a ocorrência delas, impedir e não tolerar racismo e quaisquer formas de discriminação no ambiente de trabalho. Trata-se da responsabilidade legal das empresas pelas violações de direitos humanos no local de trabalho ou em decorrência do exercício da atividade empresarial (impactos da atividade empresarial).

O meio ambiente do trabalho sadio e equilibrado, livre de assédio e discriminação, seja em relação aos trabalhadores diretamente ou práticas que estes desenvolvam nas suas atividades laborais constitui direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Independentemente da responsabilidade criminal das pessoas diretamente envolvidas nos casos de racismo, como imposição decorrente do ordenamento jurídico deve a organização empresarial desenvolver ações preventivas ao assédio e à discriminação no ambiente de trabalho, em relação a trabalhadores diretos e terceirizados, adotando providências em relação aos protocolos utilizados por serviços de segurança no seu estabelecimento, protegendo trabalhadores e público externo contra violências, abusos e outras violações de direitos.

Tal obrigação decorre dos princípios fundamentais da dignidade humana e do valor social do trabalho, da igualdade e não discriminação, e dos princípios fundamentais que regem a ordem econômica (art. 170, CF) e devem ser observados no exercício da atividade empresarial. Tais valores devem pautar as ações de todas as instituições e governos, de todos os agentes públicos e políticos e de toda a sociedade, onde se inserem as empresas privadas, **no sentido de não permitir, não tolerar e prevenir o racismo institucional/estrutural e a discriminação étnico-racial no exercício de**

**sua atividade, sob pena inclusive de estar desenvolvendo atividade nociva.**

A pesquisa “A filtragem racial na seleção policial de suspeitos: segurança pública e relações raciais”, publicada na Coleção “Pensando a Segurança Pública”<sup>137</sup>, identificou que os “tipos suspeitos” que são alvos de agentes de segurança “são compostos por critérios estigmatizantes que informam a ação policial. Embora os policiais neguem realizar a seleção de suspeitos pela cor da pele, este diacrítico, articulado a outras marcas corporais, como cabelo, formas de corporeidade, tipo de vestimenta, local, horário, orienta a lógica da suspeição policial (...)”.

Tais práticas, ainda que levadas a efeito por prestadoras e prestadores de serviços, trabalhadoras e trabalhadores terceirizadas/os ou prepostas/os das empresas e instituições tomadoras de seus serviços, constituem ações e atuações em nome destas, acarretando responsabilidade conjunta por tais atos, inclusive pela omissão na adoção de práticas orientativas, pedagógicas e de gestão direcionadas à atuação destas/es agentes de segurança, importando na responsabilização das tomadoras de serviços pelas atitudes de viés violento, preconceituoso, racista e de violações de direitos resultantes de atividades de segurança privada.

Para dirimir os danos que são causados por empresas no exercício de suas atividades tem-se buscado na esfera internacional de proteção aos direitos humanos encontrar quais parâmetros podem ser utilizados para ações preventivas e responsabilização integral pelos danos causados e pelos impactos sociais e ambientais no exercício da atividade econômica. Nesse sentido, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 2011, aprovou os “Princípios Orientadores sobre Negócios e Direitos Humanos: Implementando os Parâmetros da ONU para proteger, respeitar e reparar”. Estes princípios estabelecem deveres ao Estado e às empresas para evitar violações de direitos humanos, mecanismos de reparação eficazes para reparação integral das vítimas.

---

<sup>137</sup> Disponível em [https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo\\_legado1/senasp/anexos/pensando-a-seguranca-publica\\_vol-5.pdf](https://www.justica.gov.br/central-de-conteudo_legado1/senasp/anexos/pensando-a-seguranca-publica_vol-5.pdf), acesso em 12/10/2021.

Em âmbito regional do sistema de proteção aos direitos humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), através da Opinião Consultiva nº 23/17, acerca do Meio Ambiente e Direitos Humanos, impõe aos Estados as obrigações de respeitar, de prevenir e de proteger, para além de garantir os direitos humanos. Cabe ao Estado regular, supervisionar e fiscalizar as atividades, bem como realizar estudos de impacto ambiental, respeitando o princípio da precaução para evitar possíveis danos que afetem a vida humana e o meio ambiente. Em relação a responsabilidade internacional do Estado derivada da conduta de terceiros com relação aos direitos humanos, a Corte IDH ressalta que pode resultar da falta de regulação, supervisão ou fiscalização das atividades desenvolvidas por aqueles que causaram o dano. Nesse sentido, a condenação do Estado brasileiro no Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016) pela CIDH em que reconhece a responsabilidade do Estado pela omissão no enfrentamento ao trabalho escravo. O que se quer dizer aqui é que a efetiva responsabilização das empresas no dever de não praticar violações de direitos humanos – entre estas o racismo e a discriminação – no exercício de sua atividade e também atribuível ao Estado, pela omissão no aperfeiçoamento da legislação antirracista, que não apenas puna práticas racistas mas exija a adoção de medidas preventivas, para evitar a ocorrência desta grave e rechaçável violação de direitos humanos.

Ainda, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu o Informe sobre Povos Indígenas, Comunidades Afrodescendentes e Indústrias Extrativas, sobre o dever de proteção por parte do Estado de sua população contra as violações de direitos humanos, estes que devem ser respeitados pelas Empresas e pelo Estado. Este último responsável ainda pela proteção de pessoas e do meio ambiente de todas as violações cometidas por terceiros, no caso, as empresas.

Em âmbito interno, estão previstas Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos, no Decreto nº 9.571, de 21 de novembro de 2018. Ao todo são 19 artigos visando a proteção dos direitos humanos nas atividades empresariais, bem como a responsabilidade das empresas pelo desrespeito e violação a estes direitos. Estabelece medidas de proteção, prevenção, garantia e mecanismos de reparação, além de formas para

implementação, monitoramento e avaliação. Os artigos 2º e 6º, bem como artigos 9º a 11, estabelecem competir “às empresas identificar os riscos de impacto e a violação a direitos humanos no contexto de suas operações, com a adoção de ações de prevenção e de controle adequadas e efetivas”, assim como ser de responsabilidade das empresas “estabelecer mecanismos operacionais de denúncia e de reclamação que permitam identificar os riscos e os impactos e reparar as violações, e, ainda, adotar medidas de garantia de transparência ativa, com divulgação de informações relevantes, de documentos acessíveis às partes interessadas, quanto aos mecanismos de proteção de direitos humanos e de prevenção e de reparação de violações de direitos humanos na cadeia produtiva”.

Referido Decreto, voltado às médias e grandes empresas, incluindo as multinacionais que possuem atividades no país, possui como eixos orientadores (a) obrigação do Estado com a proteção dos direitos humanos em atividades empresariais; (b) responsabilidade das empresas com o respeito aos direitos humanos; (c) acesso a mecanismos de reparação e remediação; e, (d) implementação, do monitoramento e da avaliação das diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos. Prevê que as demais empresas (micro e pequenas) que voluntariamente implementarem as Diretrizes receberão o Selo “Empresa e Direitos Humanos”, a ser concedido em ato do Ministro de Estado dos Direitos Humanos.

Ainda, conforme diretrizes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para as Empresas Multinacionais, as empresas deverão, no contexto dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos, das obrigações internacionais de direitos humanos dos países em que operam, bem como da legislação e regulamentação domésticas: “1. Respeitar os direitos humanos, o que significa que elas devem evitar a violação aos direitos humanos dos outros e devem lidar com os impactos adversos aos direitos humanos com os quais estejam envolvidas. 2. Dentro do contexto de suas próprias atividades, **evitar causar ou contribuir para impactos adversos aos direitos humanos e tratar desses impactos quando ocorrem.** 3. Procurar maneiras de **evitar ou mitigar os impactos adversos aos direitos humanos que estejam diretamente ligados às suas operações comerciais, produtos ou**

**serviços** por uma relação de negócio, mesmo que elas não contribuam para esses impactos. 4. Ter uma política de compromisso de respeitar os direitos humanos. 5. Realizar **due diligence sobre direitos humanos**, adequada à sua dimensão, natureza e âmbito das operações e da gravidade dos riscos de efeitos adversos aos direitos humanos. 6. Prever ou cooperar por meio de processos legítimos na **reparação** de impactos adversos aos direitos humanos, quando elas identificarem que tenham causado ou contribuído para esses impactos”. Ou seja, as empresas precisam, segundo as normas internacionais e as práticas de boa governança ter programas de Compliance em Direitos Humanos.

Não obstante o arcabouço jurídico permita a responsabilização empresarial pelas ações praticadas no exercício da atividade econômica, tais normativas internacionais e nacionais sobre o tema, entendemos, podem ser aperfeiçoadas em âmbito interno, na produção legislativa, ao estabelecer de forma mais direta a responsabilização pela omissão ou discriminação indireta praticada no exercício da atividade empresarial. As diretrizes e orientações internacionais, bem como o Decreto sobre Direitos Humanos e Empresas apontam as ações a serem adotadas para a prevenção, mitigação e reparação de danos e devem ter maior efetividade em relação ao combate ao racismo estrutural e institucional reproduzidos no exercício da atividade empresarial.

Em consonância com os tratados internacionais e a legislação nacional de proteção aos direitos humanos, cabe às empresas o monitoramento de sua cadeia produtiva, uma política interna de respeito aos direitos humanos – e combate ao racismo -, formação e capacitação de trabalhadores em todas as áreas e setores, especialmente no setor de segurança patrimonial. Outras medidas como código de conduta, canais internos de denúncia, consulta livre, prévia e informada das comunidades que sofrem com o impacto da atividade empresarial, garantia de um meio produtivo, que assegure a diversidade e acessibilidade, respeito a todas as pessoas e combate a discriminação.

Para tanto, devem ser realizados procedimentos para identificar, prevenir, mitigar, prestar contas e proteger os impactos que

decorrem das atividades empresariais. Criar procedimentos de controle, monitoramento e avaliação. Garantir a participação das partes interessadas (representação de trabalhadores, movimentos negros, órgãos de defesa) nos processos de deliberação. Como exemplo dessas práticas de debate público, citem-se os exemplos de Fóruns, Comissões de enfrentamento ao racismo.

Importante, ainda, citar os mecanismos de reparação previsto no mencionado Decreto, que pode orientar o aperfeiçoamento da legislação processual e material, para condenações de empresas em que verificada a prática de racismo por seus prepostos ou trabalhadores diretos ou indiretos. Estabelece o artigo 13 doze mecanismos de reparação: elaboração de levantamento de mecanismos judiciais e extrajudiciais existentes; proposição de soluções para que a reparação se dê de forma legítima, acessível, previsível, equitativa, transparente e participativa; incentivo para que as empresas criem mecanismos de denúncia eficazes; capacitação sobre a temática para todos aqueles que trabalham direta ou indiretamente com empresas e direitos humanos; ampliação e divulgação dos mecanismos existentes; incentivo da utilização das medidas de reparação por parte das empresas, sendo: a) compensações pecuniárias e não pecuniárias; b) desculpas públicas; c) restituição de direitos; e d) garantias de não repetição; promoção de mecanismos de mediação e resolução de conflitos; aprimoramento de mecanismos de fiscalização; entre outros.

O último eixo do decreto trata da implementação, do monitoramento e da avaliação das diretrizes nacionais sobre empresas e direitos humanos, estabelecendo que para tais funções seja instituído o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das Diretrizes Nacionais sobre Empresas e Direitos Humanos. Caberá a este Comitê a elaboração do plano de ação anual com o fim de concretizar as Diretrizes; elaboração de estudos visando o aprimoramento de políticas públicas e de legislação; articulação entre órgãos e entidades da administração pública, do setor privado, instituições acadêmicas e as organizações da sociedade civil para implementação das Diretrizes; estabelecimento de indicadores quantitativos e qualitativos para monitoramento das Diretrizes; recebimento de reclamações, denúncias e propostas da sociedade civil. Para além dos representantes

ministeriais o Comitê contará com a participação de nove representantes da sociedade civil, divididos entre terceiro setor, instituições acadêmicas e setor privado e sindicatos.

Cabe, pois, às empresas, considerado o racismo ou quaisquer formas de discriminação grave violação de direitos humanos, o dever de prevenir, respeitar, proteger e garantir os direitos da população negra de circular, consumir, trabalhar, viver com dignidade, prezando pela devida diligência e pelo estabelecimento de mecanismos de mediação e reparação, em caso de violação desses direitos. Contudo, não basta que as empresas voluntariamente adotem políticas de enfrentamento ao racismo sem efetividade no sentido de ausência de mecanismos de coerção em caso de descumprimento. Num país onde um jovem negro é assassinado a cada 23 minutos, a legislação que pretende combater o racismo, para dar concretude aos princípios fundamentais que orientam o Estado Democrático de Direito deve coibir de forma direta e impositiva tais violações perversas, desumanas e odiosas de redução de pessoas a coisas, porque não se pode continuar permitindo que pessoas sejam espancadas em estabelecimentos ou crianças discriminadas simplesmente pela sua identidade étnico-racial desrespeitada, violentada, não reconhecida como ser humano, como cidadão e cidadã, como sujeito/a de direitos.

**Nesse sentido, A Comissão recomenda ao Congresso Nacional a deliberação sobre as seguintes proposições em tramitação na Câmara dos Deputados, relativas ao aperfeiçoamento da responsabilização das empresas por atos de discriminação racial direta ou indireta no exercício da atividade econômica a seguir:**

**- PL 5885/2019, que estabelece importantes ações para formação de profissionais nos serviços de vigilância, bem como segurança pública, de autoria da Deputada Áurea Carolina e outros (6), com proposta de substitutivo mais amplo, apresentado por essa Comissão, no próximo capítulo do relatório, com vistas à instituição de um microssistema de tutela no combate ao racismo, em suas diferentes dimensões e espaços de reprodução, que poderá ser incorporado à referida proposição, com vistas ao seu**

aprimoramento. Ressalta, contudo, em relação ao PL 5875/2019, apensado, de autoria da Deputada Carmen Zanotto, que referido projeto não traduz o acúmulo do debate em relação as definições conceituais de racismo estrutural, institucional e formas de discriminação, atualizados no marco normativo internacional e interno, a partir da Convenção Interamericana de Combate da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. Além disso, propõe alteração na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial), o que prescindiria, a nosso sentir, de aprofundado debate com a sociedade brasileira, especialmente os movimentos negros. Ainda, a proposição traz conceituação normativa de racismo estrutural, que pode incidir em esvaziamento do seu alcance, e, em decorrência das formas de responsabilização e reparação ao racismo no Brasil.

**- PL 5232/2020, que estabelece reponsabilidade objetiva das empresas em caso de práticas de atos discriminatórios, bem como responsabilidade de administradores que falharem em prevenir ou mitigar tais atos (aqui também PL 5303/2020 apensado);**

**- PL 5415/2020, que estabelece sanções administrativas e econômicas às empresas por práticas racistas e discriminatórias, bem como ações antirracistas a serem adotadas na política empresarial, bem como lista suja das empresas que praticaram direta ou indiretamente racismo.**

**- Debate amplo com a sociedade sobre o PLS 135/2010, com substitutivo 6/2016, que institui o Estatuto da Segurança Privada e das Instituições Financeiras, com sugestão de inserção obrigatória de formação em direitos humanos e antirracista nos cursos de formação de vigilantes e demais profissionais de segurança privada.**

#### **6.2.5 Reflexões sobre a segurança privada**

Segurança e cidadania têm sido temas desafiadores e de extrema dificuldade de implementação e consolidação na trajetória histórica e política do nosso país. Estruturada sobre a força avassaladora de um projeto colonial marcado pela brutalidade e violência política, social e cultural, ambos



os conceitos figuraram como letra morta mesmo na Carta Constitucional do Império, que, em 1824, tateava na construção do nosso embrionário sentido de nação. Dentre tantas outras contradições, iniquidades e brutalidades, a Carta que pretendia formalizar os valores iluministas da liberdade e igualdade que variam a Europa e se impunham de forma categórica, de forma ambígua e casuística garantiu, protegeu e manteve legal a escravização e a compra e vendas de corpos humanos negros, tendo sido essa engenharia operada pelos indivíduos e empreendimentos, e financiados e avalizados pelo Estado.

Nela, a integridade do indivíduo e a garantia do exercício dos direitos legalmente assegurados, quando pode se apresentar, o fez como um processo seletivo e demarcado, que definiu aprioristicamente, aqueles que podiam reivindicá-lo e usufruí-lo, a partir de seus elementos fundantes. Isto é, origem de nascença, grau de nobreza, patrimônio econômico e, por derradeiro, a qualidade de escravo ou liberto.

A escravidão que legitimou e cristalizou a normalidade da violência, hostilização e desumanização contra os negros escravizados, ressurgem em comportamentos e práticas sociais contra os negros livres. Forma-se um tipo de pensamento sobre o sentido de cidadania e segurança selecionar que é cidadão e quem merece estar “seguro” com base na aparência e na cor da pele. Têm-se a criação de uma sociedade em que ódio e a aversão racial se reproduzem em práticas institucionais e determinam o funcionamento normal da vida cotidiana.

A República que sucedeu e o estado democrático que se estabeleceu não tiveram a força e a potência necessária para reconstruir e reformular as crenças, as visões de mundo e as justificativas que haviam constituído e emoldurado o ideário e a vivência dessa realidade autoritária, violenta, antidemocrática e escravagista. Justamente por esse motivo, não formulou, nem distinguiu um valor republicano genuíno, que de modo prioritário dessa conta de combatê-la e submetê-la. Na verdade, o nascimento do republicanismo brasileiro coincide com a absorção de teorias raciais eugênicas que, inclusive, acreditavam que a viabilidade da construção de uma nação

passava pela eliminação da “herança africana” da composição racial do país. E como bem nos mostrou Lilia Schwarcz em “O espetáculo das raças”, as teorias do chamado “racismo científico” não foram sustentadas por indivíduos isolados ou governos específicos; o racismo científico foi a base ideológica de um projeto de Estado nacional que contou com instituições públicas como faculdade de direito, de medicina e de museus de história natural para sua consolidação.

Suportado pelos traços e vieses racistas, patrimonialistas e classistas da sua gênese inauguradora, e curtido na violência política que impôs à força modelos de mundo autoritário por meio das ditaduras civil e militar e, pelo confronto das velhas e novas forças políticas que resultaram no afastamento de dois presidentes legitimamente eleitos, no curto período de 24 anos, a violência e o confronto entre estado e sociedade continua ocupando papel prevalente na trajetória histórica do nosso país.

O resultado final tem sido uma atitude naturalizada e generalizada de desvalor dos direitos do cidadão e da subjugação e hostilização permanente do indivíduo. Sobretudo aqueles originários das classes vulneráveis, e, especialmente, os negros têm sido hodiernamente objeto de descarte e secundarização, seja pela indiferença e desinteresse de levar o Estado ao seu alcance, seja pelo entendimento falseado e insustentável de que primordialmente são expressão do perigo a ser contido, combatido e, no limite, eliminado.

Por esses motivos, ainda que grafados como direitos fundamentais em sede constitucional na Carta Cidadã, de 1988, e sublimando um novo tempo dos valores democráticos e da prevalência da plenitude dos direitos da cidadania, a segurança pública tem se apresentando como um objetivo distante e quase divergente entre o dever ser da norma legal e a realidade factual da vida política e social dos negros e negras e de grande parte dos brasileiros.

O espaço privado das corporações em total sintonia com o espaço público, cada vez mais tem se conformado num ambiente de

insegurança para determinados públicos. Ainda que corporificado na qualidade de cliente consumidor, esse espaço, por princípio lócus para satisfação e aprazeramento da realização do consumo, tem da mesma forma se constituído num ambiente que tem selecionado e distinguido, a partir dos vieses raciais estereotipados, aqueles que são portadores do merecimento do tratamento respeitoso e da consideração cidadã, daqueles aos quais precisa ser dirigido um olhar de inquietação, dubiedade e mesmo questionamento dessa mesma condição. Isso porque a ideia de controle racial da segurança pública estendeu-se à segurança privada e isso se deve a dois fatores: 1) a forma que com que se entende segurança estritamente como segurança da propriedade e não das pessoas; 2) a construção do negro como aquele contra o qual se deve proteger, como aquele que ameaça a segurança; 3) o fato de que os agentes de segurança pública e a segurança privada são, em geral, as mesmas pessoas, com o mesmo treinamento e com a mesma visão de mundo.

De maneira explicitamente esclarecedora, o assassinato do cidadão negro, João Alberto, no Supermercado Carrefour de Porto Alegre, revelou além da selvageria e crueldade dos seguranças contra um cliente, a espantosa e gravíssima omissão dos funcionários e clientes na brutal execução criminosa. Ao invés de garantir o tratamento cidadão, a segurança e a integridade física do cliente, eles funcionários agiram de forma condescendente e acumpliciada para garantir a continuidade das agressões, impedir a tentativa de socorro pela esposa da vítima e ainda ameaçar os que tentavam registrar e evitar a consumação criminosa.

Revelou da mesma forma, a frequência e repetição desses desvirtuamentos criminosos e o tratamento preconceituoso praticado, por parte, da segurança privada contra os negros nos Supermercados e tanto outros ambientes empresariais. Principalmente Shoppings Centers e Agências Bancárias, a exemplo do assassinato do jovem negro Pedro Henrique Gonzaga, asfixiado pelo segurança do Supermercado Extra, no Rio de Janeiro; a agressão e tortura do jovem negro, no Supermercado Ricoy, na zona Sul de São Paulo; e a apreensão ilegal e entrega dos jovens negros para serem justicados por traficantes, como foi o caso recente do Supermercado Atakarejo, no Estado da Bahia.

Por outro lado, figurando como o maior exército da América do Sul, o complexo da segurança privada regular, especializada e orgânica, conta com mais de 4.000 mil empresas, 650 mil homens ativos e 650 mil inativos. A ele se junta à segurança irregular, a informal, os avulsos e “bicos”, principalmente de policiais. Há, ainda, as seguranças piratas das milícias e mesmo crime organizado de toda natureza, que cobram pedágio, extorquem pequenos e médios comerciantes e intimidam as pessoas no exercício da sua livre escolha de consumo e, conseqüentemente, na sua liberdade de ir e vir.

Estruturada legalmente como força complementar da segurança pública, as empresas de segurança privada têm como proprietários são geridas e ou possuem entre seus funcionários, números expressivos de policiais civis e militares. Seus treinamentos, qualificações, capacitações, ações, aparatos, estética e vestimenta, por conseguinte, estão embebidos e remetem para a materialização de um pensamento de segurança que privilegia o patrimônio em detrimento da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Em grande medida, restam capturados pelo tradicional imaginário do inimigo a ser identificado e combatido, limitando e impedindo um resultado final descontaminado dos vieses e vícios da segurança pública, em geral, na determinação dos representantes do perigo social. Em outras palavras, negros e pobres.

Não deixam dúvidas a qualquer observador, a necessidade urgente de mudanças profundas de organização, treinamento e gestão, de aprimoramentos conceituais, modernizantes e de efetivo controle social desse universo complexo e de pouco conhecimento, monitoramento e atenção da sociedade. Seja na revisão e melhoramento legislativo para separar o joio do trigo e proteger as empresas regulares e os bons profissionais, seja para introduzir e promover uma cultura de tolerância e acolhimento que substitua a visão patrimonialista e os olhares e juízos preconceituosos e racistas, da segurança privada em Shoppings e Supermercados.

Por outro lado, tanto quanto a preocupação de equalização dos custos na contratação da segurança é indispensável que a empresa não faça

concessão no controle da regularidade, formalidade e controle da qualidade da segurança orgânica ou especializada. A empresa tem que manter inegociável, o controle dos valores, processo e procedimentos da segurança terceirizado, e, principalmente, não deve negligenciar com os antecedentes, nem deixar de tratar criteriosa e assertivamente as informações e registros da sua segurança.

Se, instituições, governos e empresas pretendem verdadeiramente não somente remediar, mas sim superar o racismo, devem adotar medidas de efeito duradouro, que envolvam seus investidores, Conselheiros, altos executivos e o conjunto dos seus colaboradores, orgânicos ou terceirizados, mudando o sistema de valores, implementando políticas cotidianas, consistentes, sistêmicas, qualitativas e quantitativas.

Precisam qualificar seu público interno, estimular a qualificação do seu ecossistema, e exigir dos prestadores de serviços, especialmente de segurança, além de compromisso inafastável de combate ao racismo, a capacitação e a certificação nos fundamentos do combate e gestão das práticas do racismo, intolerância, preconceito e discriminação racial contra os negros brasileiros. Seja no ambiente formativo, seja na educação empresarial continuada. E, por questão de compromisso e atitude de liderança empresarial, os primeiros inscritos precisam ser justamente, os Conselheiros, Presidente e seus demais executivos.

Supermercados, Shoppings, Bancos e Empresas de Segurança devem trabalhar conjunta e decisivamente para garantir, prestigiar e valorizar a empatia, a hospitalidade e a cordialidade entre todos os atores desses espaços de consumo e de lazer. Devem atuar para tornar prazerosa, respeitosa e segura a experiência da compra, dos clientes negros nesse ambiente. Devem emergencial e inexoravelmente, treinar e qualificar seus profissionais no combate ao racismo, à discriminação racial e na promoção do tratamento justo e respeitoso a todos os interagentes nessa cadeia, sem distinção de cor ou raça. Devem, por fim, ressignificar a ideia de segurança para que se torne segurança das pessoas e não apenas das mercadorias.

Para essa finalidade, apresenta-se como indispensável compreender as dimensões e propriedades da segurança pública e privada. Seja do ponto de vista conceitual, político ou institucional, seja do ponto de vista da sua apreensão, interação e manejo social, cada vez mais essa condição se torna uma exigência para a sociedade. Principalmente, para os espaços de produção de informação e conhecimento, que, além de reunir os insumos necessários para pensar e produzir medidas de encaminhamento podem – e devem – auxiliar na construção das tecnologias e técnicas que contribuam para a evolução e progresso dessa inescapável e exigível política pública de garantia do direito subjetivo da vida, integridade e do direito legítimo da vivência social de maneira segura e protegida.

1. Assim, entendemos a necessidade da legislação se debruçar e definir com mais clareza da responsabilidade civil penal da empresa de segurança no que diz respeito as transgressões de caráter racial;

2. Da mesma maneira entendemos importante que a legislação pertinente trate da responsabilidade vertical em questões dessa natureza, devendo os superiores imediatos ser alcançados pela responsabilização legal;

3. É indispensável estender a responsabilização para a segurança interna das empresas tendo em conta a autonomia da estruturação da segurança orgânica empresarial.

4. Ainda, indispensável uma legislação que determine diretamente a punição empresarial pelos atos discriminatórios por motivo de raça ou cor praticado pela empresa, sugerindo-se contemplar, ao menos, a penalização das seguintes condutas:

a. Qualquer tipo de ação violenta, constrangedora, intimidatória ou vexatória;

b. Todo tipo de constrangimento ao ingresso ou permanência no ambiente ou estabelecimento aberto ao público;

c. Todo tipo de embaraço ou constrangimento ao acesso e à utilização das dependências comuns e área não privativa dos edifícios;

d. Praticar, induzir ou incitar, por qualquer mecanismo ou pelos meios de comunicação o preconceito ou prática de conduta discriminatória.

5. Importante, ainda, que a legislação contemple responsabilização da empresa, ao menos, contemplando as seguintes reprimendas:

- a. Requalificação do seu corpo interno de segurança;
- b. Prestação de serviços a comunidade atingida;
- c. Multa e suspensão da licença de funcionamento por até 180 dias;
- e. Cassação da licença de funcionamento da empresa.

#### 6.2.6 Questões pertinentes à ação civil pública

No que tange à discriminação racial nas empresas privadas – notadamente àquela de natureza indireta e de efeitos coletivos/estruturais – algumas questões de natureza processual merecem aperfeiçoamento legislativo.

A noção de discriminação racial indireta foi positivada na ordem jurídica brasileira por meio da recente ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância (artigo 1º, nº 2), que recebeu inclusive status de norma constitucional.

A CIRDRJ possui entre seus objetivos centrais a promoção de condições equitativas de igualdade de oportunidades e o combate à discriminação racial, em todas as suas manifestações individuais, estruturais e institucionais. Dentre os elementos conceituais contidos no dispositivo inaugural, algumas questões são dignas de nota, especialmente quando em comparação com a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Primeiramente, a noção de discriminação racial apresentada (artigo 1º, nº 1) ressalta que sua configuração se dá em qualquer âmbito público ou privado, pontuando explicitamente a tendência da Comissão em considerar os efeitos horizontais dos direitos humanos/fundamentais. Tal peculiaridade repete-se no nº 2, voltado para a conceituação da discriminação racial indireta.

A discriminação racial indireta configura-se quando uma disposição, critério ou prática aparentemente neutros colocam indivíduos pertencentes a determinado grupo racial em situação de significativa desvantagem, quando em comparação com outro ou outros grupos raciais. Em outras palavras, para além das hipóteses em que pessoas são tratadas de forma diretamente discriminatória em virtude da raça, também pode ocorrer discriminação racial quando pessoas em situações diferentes são tratadas de forma idêntica, sem observância de suas peculiaridades e necessidades especiais, gerando, assim, um modo indireto de discriminação racial. Nesses casos, não é o tratamento dispensado que é considerado mais ou menos favorável, e sim os seus resultados. Nesse tipo de discriminação, os membros de grupos vulnerabilizados são tratados da mesma forma que pessoas que não estão em posição de desvantagem, desconsiderando-se os elementos de partida que trazem desequilíbrio às situações fáticas. Assim, atos aparentemente neutros geram efeitos negativos para a grupo racial vulnerabilizado e reforçam a manutenção do *status quo* de hierarquização racial.

No âmbito da legislação antidiscriminação da União Europeia, a Diretiva 2000/43/CE, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas sem distinção de origem racial ou étnica, traz elementos importantes para pensar a evolução e aperfeiçoamento do ordenamento jurídico brasileiro em termos processuais para as hipóteses de discriminação indireta no setor privado.

A Diretiva aplica-se a ações específicas – tanto no setor público como no privado – no domínio da discriminação em razão da origem racial ou étnica, que transcendem a esfera do trabalho, abrangendo as searas da educação, da proteção e segurança social, da saúde e da habitação bem como do acesso e fornecimento de bens e serviços (artigo 3º).

Já nos seus *considerandos* preambulares, o documento dispõe que "impõe-se a adaptação das regras do ónus da prova em caso de



presumível discriminação e, nos casos em que essa situação se verifique, a aplicação efetiva do princípio da igualdade de tratamento exige que o ónus da prova incumba à parte demandada”. Nesse sentido, nos termos do artigo 8º, salvo nos processos penais, os Estados são instados a garantir – de acordo com seus sistemas judiciais, e diante da apresentação pela vítima de elementos fáticos constitutivos da presunção de discriminação racial direta ou indireta – a inversão do ónus da prova em desfavor da parte demandada (artigo 8º).

No que diz respeito aos meios de prova da discriminação indireta, a Diretiva dispõe, no considerando 15, a possibilidade de as ordens jurídicas dos Estados estabelecerem dados estatísticos como meio de prova da discriminação de natureza indireta, nos seguintes termos: “(15) A apreciação dos factos dos quais se pode deduzir que houve discriminação directa ou indirecta é da competência dos órgãos judiciais, ou outros órgãos competentes, a nível nacional, de acordo com as normas ou a prática do direito nacional. Essas normas podem prever, em especial, que a determinação da discriminação indirecta se possa fazer por quaisquer meios de prova, incluindo os estatísticos”.

Na ordem jurídica portuguesa, a Lei nº 18, de 11 de maio de 2004 – responsável por transpor a Diretiva 2000/43/CE – estabeleceu um quadro jurídico de combate à discriminação, incluindo regras procedimentais para a investigação dos factos puníveis e para a aplicação das sanções correspondentes.

O âmbito de aplicação da lei não se restringia ao setor público, sendo expressamente aplicável também ao setor privado (art. 2º), o que representou um avanço na proteção contra a discriminação racial. Ademais, o diploma legal considerou prática discriminatória proibida (de natureza direta ou indireta) não apenas ações, mas também omissões violadoras do princípio da igualdade, nomeadamente as condutas previstas no seu art. 3º, as quais constituíam contraordenação, sem prejuízo da responsabilidade civil ou de outra sanção cabível.

A pretensão da lei foi consagrar níveis mínimos de proteção,

razão pela qual determinava a prevalência do regime que melhor garantisse o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação (art. 4º).

Quanto ao regime do ônus da prova, o artigo 6º estabelecia caber à vítima provar o tratamento diferenciado, apontando indícios de discriminação, para, então, transferir para a contraparte o ônus de demonstrar a inexistência de conduta discriminatória, ou a existência de um interesse justificável.

Em 23 de agosto de 2017, foi promulgada a Lei nº 93, que estabelece o regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem, revogando as Leis nº 134, de 1999, e 18/2004.

A lei é aplicável a todas as pessoas singulares e coletivas, públicas e privadas, no que diz respeito: a) à proteção social, incluindo a segurança social e os cuidados de saúde; b) aos benefícios sociais; c) à educação; d) ao acesso a bens e serviços e seu fornecimento, colocados à disposição do público, incluindo a habitação; e) à cultura.

Embora a lei se restrinja ao combate à discriminação racial – trazendo, portanto, mecanismos de proteção contra a discriminação racial –, afirma-se, no seu artigo 2º, item 3, que seus termos não prejudicam a “adoção de medidas de ação positiva destinadas a compensar desvantagens relacionadas com as características protegidas, o que abre espaço para futura adoção de instrumentos de promoção da igualdade étnico-racial na ordem jurídica portuguesa.

Quanto ao ônus da prova, o artigo 14º estabelece que uma vez verificada a prática de qualquer dos atos de discriminação previsto na lei, ou outros de natureza análoga, presume-se sua intenção discriminatória, sem necessidade de prova dos critérios que os motivaram. A presunção da intenção discriminatória – que pode ser ilidida perante o tribunal ou outra entidade

competente (item 2) – não se aplica aos processos penais, disciplinares, contraordenacionais e demais procedimentos sancionatórios (item 4)<sup>138</sup>.

Interessa pontuar também a previsão expressa do direito da vítima de atos discriminatórios, por ação ou omissão, à indenização por danos patrimoniais e não patrimoniais, a título de responsabilidade civil extracontratual (artigo 15º, item 1). E, ainda, a afirmação de nulidade de cláusulas contratuais discriminatórias, com direito do contraente lesado à alteração do contrato, sem prejuízo da indenização por responsabilidade civil extracontratual<sup>139</sup>.

Diante das experiências normativas acima apresentadas e

---

#### 138 Artigo 14 – Ônus da Prova

1 - Sempre que se verifique uma prática ou ato referidos no artigo 4.º, ou outros de natureza análoga, presume-se a sua intenção discriminatória, na aceção do artigo 3.º, sem necessidade de prova dos critérios que os motivaram.

2 - A presunção estabelecida no número anterior é ilidível, nos termos gerais da lei, perante o tribunal ou outra entidade competente.

3 - Em caso de ato de retaliação, apenas é necessário provar a existência de uma reclamação, queixa, denúncia ou ação contra o autor desse ato que possa ter suscitado a retaliação, e apresentar indícios do ato cuja natureza retaliatória se discute, presumindo-se que este se deveu àquela.

4 - O disposto nos números anteriores não se aplica aos processos penais, disciplinares, contraordenacionais e demais procedimentos sancionatórios.

#### 139 Artigo 15 – Responsabilidade

1 - A prática discriminatória, por ação ou omissão, confere ao lesado o direito a uma indemnização, por danos patrimoniais e não patrimoniais, a título de responsabilidade civil extracontratual, nos termos gerais, sem prejuízo do disposto no artigo anterior.

2 - Na fixação da indemnização por danos não patrimoniais, o tribunal deve atender ao grau de violação dos interesses em causa, ao poder económico do lesante e às condições do lesado.

3 - Nos contratos que contenham cláusulas discriminatórias, estas consideram-se nulas e o contraente lesado tem o direito à alteração do contrato, sem prejuízo da indemnização por responsabilidade civil extracontratual.

4 - As sentenças condenatórias proferidas em sede de responsabilidade civil são remetidas à Comissão para, após trânsito em julgado, serem publicadas, no sítio na Internet do ACM, I. P., pelo período de cinco anos, incluindo, pelo menos, a identificação das pessoas coletivas condenadas, informação sobre o tipo e natureza da prática discriminatória e as indemnizações fixadas.

levando em consideração a introdução da figura da discriminação racial indireta na ordem jurídica brasileira, a partir da ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, sugere-se o aperfeiçoamento da legislação brasileira para:

a) previsão de presunção da intenção discriminatória, notadamente nos casos de discriminação racial indireta, com inversão do ônus da prova para afastamento da presunção;

b) possibilidade de uso de estatísticas e pesquisas oficiais ou de fontes que gozem de notória credibilidade – inclusive por meio da *disparidade estatística*<sup>140</sup> - como meio de prova nos processos cíveis, trabalhistas e do consumidor.

Propõe-se, assim, no debate sobre PL 1641/2021<sup>141</sup> (e apensos), que prevê modificações na Lei da ACP, a inserção de dispositivo pertinente a presunção de intenção discriminatória e inversão do ônus da prova, bem como questões pertinentes à prova estatística (esta já prevista no PL em referência).

---

140 Demonstração, por meio de dados estatísticos, da exclusão ou sub-representação de determinados grupos minoritários em certos setores de atividade. Cfr. Joaquim B. Barbosa Gomes, **Ação Afirmativa e o Princípio Constitucional da Igualdade: o Direito como instrumento de transformação social**, p. 133. Ver também James P. Sterba, **Defending Affirmative Action, Defending Preferences**, pp. 210 e ss.

141 “Art. 56. A Seção X do Capítulo XII do Título I do Livro I da Parte Especial da Lei 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 464-A:

Art. 464-A. Admite-se o uso de prova por amostragem ou estatística, desde que fundada em critérios científicos.

§ 1º. O juiz valorará fundamentadamente a prova produzida, considerando a qualidade do levantamento realizado, a metodologia empregada, o universo pesquisado e a adequação das eventuais conclusões. § 2º. Se o juiz considerar que a matéria não foi suficientemente esclarecida, determinará a realização de nova prova por amostragem ou estatística, se necessário com a adequação dos critérios estabelecidos pelo § 1º. § 3º Os censos e as provas por amostragem ou estatísticas realizadas por entes públicos especializados têm presunção relativa de veracidade.”

## 6.3 Anteprojetos da Comissão

### 6.3.1 Cotas raciais no setor privado

## **ANTEPROJETO DE LEI Nº                   , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DECOMBATE AO RACISMO)

Dispõe sobre ações afirmativas para a inclusão racial nas empresas privadas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre ações afirmativas para a inclusão racial nas empresas privadas, com o objetivo de combater o racismo, de assegurar a igualdade de oportunidades e de reduzir as desigualdades raciais no mercado de trabalho.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se pessoa negra aquela que realiza autodeclaração quanto a cor ou raça de que dispõe o inciso IV do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

Art. 3º As empresas privadas estão obrigadas a assegurar, na composição do seu quadro de empregados e de prestadores de serviço sem vínculo empregatício, em todos os seus estabelecimentos no território nacional, percentual mínimo de 56% (cinquenta e seis por cento) de pessoas negras, ou de percentual equivalente de pessoas negras do Município ou do Estado em que se localiza o estabelecimento, conforme dados demográficos informados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Parágrafo único. O percentual de dispõe o *caput* deste artigo será aplicado em cada um dos níveis hierárquicos das empresas, devendo ser

respeitado também nos níveis gerenciais e de chefia, supervisão e direção das empresas.

Art. 4º Para atingir os percentuais mínimos previstos no art. 3º desta Lei, as empresas devem implementar política ou programa de equidade racial, previsto em regulamento da empresa ou norma coletiva, mediante adoção de, entre outras, as seguintes ações afirmativas:

I – cotas raciais de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) em quaisquer contratações de empregados ou prestadores de serviço sem vínculo empregatício ou processos seletivos para vagas de emprego, prestação de serviço sem vínculo empregatício, estágio ou aprendizagem profissional, até que seja atingido o percentual estabelecido no art. 3º desta lei, observadas as frações previstas no § 2º deste artigo, assegurado, em qualquer hipótese, o número mínimo de 1 (uma) vaga reservada à pessoa negra;

II – estabelecimento de metas de contratações anuais de profissionais negras e negros, inclusive para os cargos de chefia, supervisão e direção.

§ 1º As ações afirmativas para a equidade racial devem observar interseccionalidades, com a contratação inclusive segundo gênero, deficiência, origem e orientação sexual, priorizando a inclusão de mulheres, pessoas com deficiência, migrantes, LGBTQIA+, bem como contratações segundo outras vulnerabilidades que afetam a população negra, como vítimas de violência doméstica, de trabalho escravo ou de exploração sexual.

§ 2º A identidade de gênero e a orientação sexual de que trata o § 1º deste artigo serão definidas por autodeclaração.

§ 3º Na hipótese de quantitativo fracionado para o número de vagas reservadas em processos seletivos, bem como para os percentuais previstos no art. 1º desta Lei, a fração será arredondada para o maior número inteiro subsequente.

~~política ou programa de equidade racial~~

Art. 5º As empresas de que trata esta Lei poderão realizar processos seletivos específicos para pessoas negras, no caso de os cargos ou

funções para os quais os percentuais estabelecidos no art. 3º desta Lei ainda não terem sido atingidos.

Art. 6º As empresas fornecerão cursos de qualificação em parceria com os órgãos institucionais para promover a inclusão de jovens universitários negros e negros, especialmente em vagas de aprendizagem, estágio e “trainee”.

Art. 7º Ficam as empresas obrigadas a desenvolver mecanismos que assegurem às pessoas negras a mesma oportunidade de ascensão profissional e hierárquica dentro da empresa concedida às pessoas não negras.

Art. 8º As empresas ficam obrigadas a incluir informação sobre cor ou raça de todos os empregados nos sistemas de cadastro de admissão e dispensa de empregados, como o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, instituído pela Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial, bem como quaisquer outros que venham a substituí-los.

Art. 9º Cabe ao Poder Executivo, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da publicação desta Lei, estabelecer sistemática de cadastro, fiscalização e controle dos programas de equidade racial das empresas e instituir procedimentos e formulários que propiciem estatísticas sobre o número de pessoas pretas e pardas economicamente ativas e as vagas por elas preenchidas, para fins de acompanhamento do disposto nesta Lei.

Art. 10. As informações previstas nesta Lei devem ser prestadas anualmente junto aos cadastros oficiais, ao final de cada exercício, para acompanhamento da política ou programa de equidade racial de que dispõe o art. 4º desta Lei.

§ 1º Para o cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, será publicado relatório anual de avaliação com dados de quantitativo de pessoal, de remunerações, de ocupação de cargos de confiança e de direção com respeito aos prestadores de serviços com ou sem vínculo empregatício,

por cor ou raça e por sexo.

§ 2º No prazo de 30 (trinta) dias após o término de cada ano civil, as empresas e os integrantes de seu grupo econômico deverão encaminhar o relatório de que trata o § 1º deste artigo aos órgãos competentes do Poder Executivo em matéria de fiscalização do trabalho e de promoção da igualdade de gênero e raça, ao Ministério Público do Trabalho e aos sindicatos representantes dos trabalhadores envolvidos, para que adotem as providências cabíveis em suas esferas de atribuição.

Art. 11. Os infratores das disposições desta Lei são passíveis das seguintes cominações:

I – multa administrativa de 10 (dez) vezes o valor do maior salário pago pelo empregador por vaga não preenchida, elevada em 50% (cinquenta por cento) em caso de reincidência; e

II – proibição de obter empréstimo ou financiamento junto a instituições financeiras oficiais, bem como de participar de processos de licitação pública.

Parágrafo único. Será adotado o critério da dupla visita para o disposto neste artigo, nos termos do art. 627-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dos §§ 3º e 4º da Lei nº 7.855, de 24 de outubro de 1989.

Art. 12. O processo de fiscalização, notificação, autuação e imposição de multa reger-se-á pelo disposto no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 13. As empresas terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da data de produção de efeitos desta Lei, para a elaboração do programa de equidade racial e envio das informações correspondentes aos cadastros oficiais.

Art. 14. Esta Lei produzirá efeitos 1 (um) ano após a data da sua publicação.



Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa constituem os pilares da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, III e IV, da CF). Associado a isso, o Estado brasileiro tem por objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I, III, IV, CF). Ainda, tem-se que as relações internacionais mantidas pelo Estado brasileiro estão assentadas no repúdio ao racismo (art. 4º, VIII).

Importante destacar que o trabalho é um direito humano social fundamental (art. 6º, CF), que garante autonomia, pertencimento, inclusão e integração social e econômica e que o direito à igualdade de oportunidades à população negra no acesso ao trabalho está positivado na Lei nº 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial).

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965), ratificada pelo Estado brasileiro, promulgada através do Decreto nº 65.810/1969, afirma ser necessária a eliminação da discriminação racial no mundo, em todas as suas formas e manifestações, e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana e declara que medidas que visem à diminuição de diferenças entre grupos raciais ou étnicos não podem ser tidas como discriminatórias, como se verifica do Artigo 1º, § 4º:

*Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais;*

A Declaração e Programa de Ação adotados na Terceira Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em 2001 em Durban, África do Sul, no seu Item 11 estabelece que ao setor privado cabe “promover o igual acesso e a presença equitativa de afrodescendentes em todos os níveis dentro de suas organizações”.

O disposto na Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, estabelece que ~~segundo a qual~~ a discriminação consiste em toda distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão.

A recente Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, aprovada através do Decreto Legislativo 1/2021, dispõe que a discriminação racial é qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes.

E em seu artigo 5, exige o comprometimento dos Estados em:

*(...) adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.*

O Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/2010, em seu art. 4º, estabelece que a participação da população negra, em condição de igualdade de oportunidade, na vida econômica, social, política e cultural do País, será promovida, prioritariamente, por meio de adoção de medidas, programas e

políticas de ação afirmativa. E no seu parágrafo único impõe esta obrigação ao setor privado:

*Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.*

Diante disso, há urgência na implementação de medidas que visem à promoção da igualdade no setor privado no mercado de trabalho no Estado, com vistas ao cumprimento do ordenamento jurídico pátrio, em especial o Estatuto da Igualdade Racial e as normas internacionais de direitos humanos e constitucionais vigentes, bem como enfrentar o racismo e promover a igualdade racial com ações efetivas.

Nesse sentido, as ações afirmativas constituem instrumento jurídico-político para dar efetividade ao princípio da igualdade material, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, de modo a elidir as desigualdades sociais historicamente vivenciadas pela população negra, notadamente jovens negros e negras, vítimas da violência estrutural e da falta de acesso aos direitos sociais básicos.

Os indicadores sociais de órgãos oficiais e inúmeras pesquisas realizadas por organizações sociais evidenciam a brutal desigualdade nas condições de acesso da população negra aos empregos formais oferecidos pela iniciativa privada, notadamente em relação aos jovens, mulheres e população LGBTQIA+ negras. Isso perpetua as desigualdades históricas e violências praticadas contra a população negra sem acesso, em condições de igualdade, à qualificação e ao trabalho, tema esse de debate nesta Casa, pelo menos desde o Projeto de Lei nº 1.332/1983, apresentado por Abdias Nascimento. Assim, mostra-se urgente e necessária a previsão legislativa destinada a assegurar o direito à igualdade de oportunidades no trabalho através de ações afirmativas no setor privado, a fim de dar efetividade a legislação nacional e internacional no combate ao racismo estrutural e institucional na sociedade brasileira.

A população brasileira é formada majoritariamente por pessoas

negras (pretas e pardas), conforme aponta a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua do IBGE (2019) correspondendo a 56,10%. Também é a população negra maior contingente de força de trabalho, ao mesmo tempo a que mais está excluída dos postos de trabalho formais, nos índices de desocupação e na informalidade<sup>142</sup>.

A discriminação indireta é definida pela Convenção Interamericana de Combate ao Racismo como:

*“aquela que ocorre, em qualquer esfera da vida pública ou privada, quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico, ou as coloca em desvantagem, a menos que esse dispositivo, prática ou critério tenha algum objetivo ou justificativa razoável e legítima, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos”.*

Essa discriminação é verificada no mercado de trabalho quando analisamos os dados da desigualdade, tanto em relação aos postos de trabalho, de forma geral, mas sobretudo quando analisamos postos de liderança e gestão. Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Instituto Ethos, no ano de 2016, analisando as 500 maiores empresas, revelou que apenas 3,68% de pessoas negras foram contratadas para cargos de direção e gerência. No referido estudo foi demonstrado o total de apenas 4,7% de homens negros em cargos executivos e 0,6% de mulheres negras. Outra pesquisa realizada pela plataforma “Quero Bolsa”, com base no CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Economia, apontou que no ano 2019, no Estado de São Paulo, apenas 3,68% de pessoas negras foram contratadas para cargos de direção e gerência. No primeiro semestre de 2020, a mesma plataforma indicou um total de 15,5% de contratações de negros e negras. As mulheres negras correspondem a apenas 6,6%<sup>143</sup>

---

142 IPEA, Nota Técnica n° 46. Trabalho, população negra e pandemia: notas sobre os primeiros resultados da PNAD Covid-19. Novembro, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/201110\\_diest\\_n\\_46.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/201110_diest_n_46.pdf). Acesso em 24 mai 2021.

143 <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/negros-sao-15-5-dos-lideres-contratados-entre-janeiro-e-junho-em-sao-paulo>, acesso em 11/10/2021.

<https://almapreta.com/sessao/cotidiano/negros-sao-menos-de-4-dos-profissionais-em-cargos-de-lideranca-em-sao-paulo>, acesso em 11/10/2021.

Verifica-se, ainda, que, embora tenha havido melhoria nos índices de acesso à universidade, a partir da política de cotas estabelecida pela Lei nº 12.288/2010, em relação ao mercado de trabalho não houve evolução no mesmo compasso, justificando-se, também sob este viés, que políticas afirmativas para a inclusão da população negra em geral, e dos jovens negros e negras, em particular, no mercado de trabalho sejam efetivadas.

A população negra, embora maioria no contingente populacional, não representa a maioria das pessoas no ensino superior público brasileiro; é minoria nos postos de liderança no mercado formal de trabalho, bem como na representação política nos legislativos e executivos, e também no sistema de justiça; lidera os que não possuem emprego formal ou estão subocupados; é a maior parte das vítimas de homicídio e integra mais de 60% da população carcerária; e está subrepresentada nos meios de comunicação, o que termina por perpetuar os estereótipos e preconceitos ancorados no racismo na sociedade brasileira.

As políticas de ação afirmativa previstas como mecanismos para assegurar o direito à igualdade de oportunidades previsto na Lei nº 12.288/2010 são imprescindíveis também no setor privado para concretizar o direito fundamental constitucional à igualdade, sem o qual não se concretiza a democracia e menos ainda a cidadania e dignidade da pessoa humana, fundamentos do Estado Democrático de Direito.

O aspecto primordial que intervém negativamente na ampliação das oportunidades para negras e negros é, ainda, o preconceito, o racismo estrutural. A política afirmativa de cotas é imprescindível para a inclusão de negras e negros no mercado de trabalho, e, com isso melhoria das condições de vida da população brasileira, com a redução das desigualdades sociais.

Com esses argumentos, acompanhado do Relatório da Comissão de Juristas instituída para o combate ao racismo estrutural e institucional no País, submetemos esta proposição legislativa ao Parlamento brasileiro, esperando contar com o apoio necessário para que ela seja

transformada em norma jurídica.

Sala das Sessões, em        de        de 2021

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

2021-7450

## 6.3.2 Cotas em Conselhos de Administração

**PROJETO DE LEI Nº           , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS – COMBATE  
AO RACISMO)

Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para instituir cota mínima de 50% (cinquenta por cento) para pessoas negras nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para instituir cota mínima de 50% (cinquenta por cento) para pessoas negras nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais, com o objetivo de fomentar a diversidade nesses conselhos e as atividades empreendedoras no País.

Art. 2º O art. 140 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, passa a vigorar acrescido dos §§ 2º a 5º com a seguinte redação, renumerando-se para § 1º o parágrafo único deste artigo:

“Art.140.....

.....

§1º.....

.....

§ 2º O Conselho de Administração será composto de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de pessoas negras.

§ 3º No caso de ser verificada fração com respeito ao requisito definido no §§ 2º deste artigo, será considerado o número inteiro imediatamente superior à fração para efeitos de cumprimento de requisito.

§ 4º A definição de pessoa negra corresponde àquela presente no art. 1º, IV, da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

§ 4º Serão considerados nulos os provimentos de cargos no conselho de administração, inclusive na hipótese de reeleição, que desrespeitarem o disposto no §§ 2º a 4º deste artigo. (NR)”

Art. 3º A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18-A:

“Art. 18-A O Conselho de Administração será composto de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de pessoas negras.

§ 1º No caso de ser verificada fração com respeito aos requisitos definidos no *caput* deste artigo, será considerado o número inteiro imediatamente superior à fração para efeitos de cumprimento de requisito.

§ 2º A definição de pessoa negra corresponde àquela presente no art. 1º, IV, da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

§ 3º Serão considerados nulos os provimentos de cargos no conselho de administração, inclusive na hipótese de reeleição, que desrespeitarem o disposto no neste artigo.”

Art. 4º As obrigações previstas no § 2º do art. 140 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e no *caput* do art. 18-A da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, poderão ser cumpridas de maneira gradual, respeitados os seguintes percentuais mínimos de pessoas negras na composição do conselho de administração, nos prazos contados a partir da publicação desta Lei:

I – 10% (dez por cento), em até 1 (um) ano;

II – 20% (vinte por cento), em até 2 (dois) anos;

III – 30% (trinta por cento), em até 3 (três) anos;

IV – 40% (quarenta por cento), em até 4 (quatro) anos; e



V – 50% (cinquenta por cento), em até 5 (cinco) anos.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

## **JUSTIFICAÇÃO**

A necessidade de maior diversidade nos conselhos de administração de empresas tem sido reivindicada pela sociedade, como forma de trazer mais inovação e mais representatividade para o setor privado, dominado tradicionalmente por homens brancos. Além disso, a maior diversidade e a conseqüente redução da discriminação retiram entraves que impulsionam os negócios e o crescimento das firmas que apresentam maior pluralidade em seus conselhos.

O caso brasileiro é emblemático com respeito à falta de participação de pessoas negras e de mulheres e nos conselhos das grandes empresas, inclusive aquelas controladas pelo Estado. Esse é um reflexo de racismo e discriminação no setor privado e entre empresas estatais que deve ser corrigido por meio da regulação estatal.

A Iniciativa Empresarial pela Igualdade Racial, em parceria com a Faculdade Zumbi dos Palmares e a Afrobras, apurou que, no ano 2020, a participação de negros em cargos de diretoria e nos conselhos de administração foi de apenas 6,6%. No estudo “Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 maiores empresas do Brasil”, realizado pelo Instituto Ethos e pelo BID em 2016, foram registrados apenas 4,7% de homens negros em cargos executivos e 0,6% de mulheres negras.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para instituir cota mínima de 50% (cinquenta por cento) para pessoas negras nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

**ANTEPROJETO DE LEI Nº           , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para instituir cotas mínimas de 30% (trinta por cento) para pessoas negras e para pessoas do sexo feminino nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para instituir cotas mínimas de 30% (trinta por cento) para pessoas negras e para pessoas do sexo feminino nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais, com o objetivo de fomentar a diversidade nesses conselhos e as atividades empreendedoras no País.

Art. 2º O art. 140 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, passa a vigorar acrescido dos §§ 2º a 5º com a seguinte redação, renumerando-se para § 1º o parágrafo único deste artigo:

“Art. 140. 140.

.....

.....

..

§ 1º 1º

.....

§ 2º O Conselho de Administração será composto de, no mínimo:

I – 30% (trinta por cento) de pessoas negras; e

II – 30% (trinta por cento) de pessoas do sexo feminino.

§ 3º É facultada a indicação de pessoas que preencham ao mesmo tempo os dois requisitos definidos no § 2º.

§ 4º No caso de ser verificada fração com respeito aos requisitos definidos no §§ 2º deste artigo, será considerado o número inteiro imediatamente superior à fração para efeitos de cumprimento de requisito.

§ 5º A definição de pessoa negra corresponde àquela presente no art. 1º, IV, da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

§ 6º Serão considerados nulos os provimentos de cargos no conselho de administração, inclusive na hipótese de reeleição, que desrespeitarem o disposto no §§ 2º a 5º deste artigo. (NR)”

Art. 3º A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18-A:

“Art. 18-A O Conselho de Administração será composto de, no mínimo:

I – 30% (trinta por cento) de pessoas negras; e

II – 30% (trinta por cento) de pessoas do sexo feminino.

§ 1º É facultada a indicação de pessoas que preencham ao mesmo tempo os dois requisitos definidos no § 2º.

§ 2º No caso de ser verificada fração com respeito aos requisitos definidos no *caput* deste artigo, será considerado o número inteiro imediatamente superior à fração para efeitos de cumprimento de requisito.

§ 3º A definição de pessoa negra corresponde àquela presente no art. 1º, IV, da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial.

§ 4º Serão considerados nulos os provimentos de cargos

no conselho de administração, inclusive na hipótese de reeleição, que desrespeitem o disposto no neste artigo.”

Art. 4º As obrigações previstas no § 2º do art. 140 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e no *caput* do art. 18-A da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, poderão ser cumpridas de maneira gradual, respeitados os seguintes percentuais mínimos de pessoas negras e de pessoas do sexo feminino na composição do conselho de administração, nos prazos contados a partir da publicação desta Lei:

I – 10% (dez por cento), em até 1 (um) ano;

II – 20% (vinte por cento), em até 2 (dois) anos; e

III – 30% (trinta por cento), em até 3 (três) anos.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

### JUSTIFICAÇÃO

A necessidade de maior diversidade nos conselhos de administração de empresas tem sido reivindicada pela sociedade, como forma de trazer mais inovação e mais representatividade para o setor privado, dominado tradicionalmente por homens brancos. Além disso, a maior diversidade e a consequente redução da discriminação retiram entraves que impulsionam os negócios e o crescimento das firmas que apresentam maior pluralidade em seus conselhos.

O caso brasileiro é emblemático com respeito à falta de participação de pessoas negras e de mulheres e nos conselhos das grandes empresas, inclusive aquelas controladas pelo Estado. Esse é um reflexo de racismo e discriminação no setor privado e entre empresas estatais que deve ser corrigido por meio da regulação estatal.

A Iniciativa Empresarial pela Igualdade Racial, em parceria com a Faculdade Zumbi dos Palmares e a Afrobras, apurou que, no ano 2020, a participação de negros em cargos de diretoria e nos conselhos de administração foi de apenas 6,6%. No estudo “Perfil Social, Racial e de Gênero

das 500 maiores empresas do Brasil”, realizado pelo Instituto Ethos e pelo BID em 2016, foram registrados apenas 4,7% de homens negros em cargos executivos e 0,6% de mulheres negras. De acordo com estudo da Spencer Stuart, as mulheres detinham em 2020 apenas 11,5% do total de posições de conselheiros no Brasil.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para instituir cotas mínimas de 30% (trinta por cento) para pessoas negras e para pessoas do sexo feminino nos conselhos de administração de sociedades anônimas e de empresas estatais.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS – COMBATE AO RACISMO

2021-17225

### 6.3.3 Políticas afirmativas e incentivos governamentais

#### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Institui política de incentivos governamentais em favor das instituições privadas que implementem ações sociais voltadas à promoção da equidade racial, ao combate às práticas de racismo, discriminação, preconceito e intolerância e ao fortalecimento da capacitação profissional e da representatividade da população negra no mercado de trabalho.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei institui política de incentivos governamentais em favor das instituições privadas que implementem ações sociais voltadas à promoção da equidade racial, ao combate às práticas de racismo, discriminação, preconceito e intolerância e ao fortalecimento da capacitação profissional e da representatividade da população negra no mercado de trabalho.

Art. 2º O Poder Público, em suas diversas esferas de atuação, deve priorizar a adoção de políticas de incentivo em benefício das instituições privadas que implementem ações sociais voltadas à promoção da equidade racial, ao combate às práticas de racismo, discriminação, preconceito e intolerância e ao

fortalecimento da capacitação profissional e da representatividade da população negra no mercado de trabalho.

Art. 3º As políticas de incentivo governamental de que trata esta lei devem englobar, preferencialmente e sem prejuízo de outras medidas:

I – concessão de benefícios fiscais e previdenciários;

II – criação de linhas de crédito específicas, com taxas de juros e condições de pagamento mais acessíveis, bem como a prioridade na concessão e na renovação de operações de empréstimos e financiamentos junto às instituições financeiras oficiais;

III – concessão de bônus em favor das instituições privadas, incidente sobre a folha de pagamento dos seus empregados;

IV – tratamento favorecido nas contratações públicas de bens, serviços e obras;

V – certificação pública das instituições privadas aderentes e que atendam os requisitos estabelecidos nesta lei, bem como a concessão de selo social de boas práticas, para fins de divulgação mercadológica associada aos seus produtos e serviços.

Art. 4º Devem ser elegíveis aos programas de incentivo governamental instituídos com base nesta lei as sociedades simples e empresárias, os empresários individuais e as empresas individuais de responsabilidade limitada que, além de implementarem, na forma estabelecida em lei ou em regulamento, política ou programa de equidade racial na contratação de seus empregados, comprovem a adoção de uma das seguintes práticas:

I – promoção de cursos profissionalizantes, em caráter permanente, especificamente voltados à capacitação e a certificação profissional de jovens negras e negros;

II – realização de campanha educativa, com divulgação pública e de caráter permanente, voltada à promoção da equidade racial, ao combate às práticas de racismo, discriminação, preconceito e intolerância e ao fortalecimento da representatividade da população negra no mercado de trabalho;

III – manutenção de programa permanente de acolhimento e capacitação ou



encaminhamento profissional voltado para pessoas negras em situação de vulnerabilidade ou risco social;

IV – realização de, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos seus contratos empresariais, com instituições privadas certificadas na forma desta lei.

Parágrafo único. Caberá ao Poder Executivo, com a colaboração dos órgãos e entidades públicas e privadas atuantes na defesa dos direitos coletivos e individuais na área trabalhista, estabelecer as diretrizes e critérios para aferição do cumprimento do disposto neste artigo e para a certificação das instituições privadas aderentes.

Art. 5º O art. 2º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 2º.....

.....

Parágrafo único. Devem ser destinados, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos recursos alocados para o programa do seguro-desemprego, à implementação ou custeio de programas de formação profissional de pessoas negras.” (NR)

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Não há como falar na desconstrução da cultura do racismo institucional sem invocarmos o engajamento conjunto do poder público e da sociedade civil para a ruptura dos seus pilares estruturantes. A carência de representatividade da população negra em diversos espaços sociais é um desses alicerces, que não apenas servem de base, como retroalimentam práticas de discriminação, preconceito e intolerância contra negras e negros.

Esse alijamento social, que tem marcado severamente a historiografia do povo negro, reflete-se, sobretudo, na retraída oferta de

oportunidades de trabalho nas empresas privadas. Profissionais negras e negros são sistematicamente preteridos ao se candidatarem a vagas de emprego ou, quando são contratados, geralmente lhe são ofertados ocupações e salários aquém da sua qualificação profissional.

Ainda há a grande parcela da população negra que sequer dispõe da possibilidade de frequentar cursos que lhe permita galgar melhores postos de trabalho ou emergir das estatísticas do desemprego, que afetam, majoritária e predominantemente, negras e negros em nosso país.

A reversão da conjuntura perversa exige, antes de tudo, o reconhecimento de que o racismo estrutural existe e se irradia nos mais diversos espaços, somado ao compromisso de todos os atores sociais para a ruptura do padrão comportamental que normaliza práticas discriminatórias, ainda que veladas. Nesse contexto, é de suma importância o comprometimento das instituições privadas na ruptura de estereótipos racistas que estão impregnados no seu próprio ambiente organizacional, além de serem vetores para a mudança da mentalidade coletiva por meio de ações afirmativas.

Não restam dúvidas de que incentivos governamentais representam um valioso gatilho para estimular a aderência do setor privado a políticas de equidade racial e contribuem para a irradiação de ações educativas voltadas ao combate ao racismo, à discriminação e ao preconceito arraigados em nossa sociedade. A presente proposta caminha justamente nesta direção: despertar a responsabilidade social e incentivar o compromisso das empresas com práticas voltadas a superar a desigualdade racial no nosso país.

Com esses argumentos, submetemos esta proposição legislativa ao Parlamento brasileiro, esperando contar com o apoio necessário para que ela seja transformada em norma jurídica.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

2021-7450

### 6.3.4 Indicação ao Ministério do Trabalho

## ANTEPROJETO DE INDICAÇÃO Nº , DE 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Sugere que seja estabelecido percentual mínimo de recursos do FAT para qualificação profissional de negras e negros; que o acesso a recursos do BNDES, através de empréstimos ou outras formas de financiamento, seja condicionado à adoção de critérios relacionados ao atendimento de políticas afirmativas de equidade racial pelas empresas; e que informações sobre raça-cor sejam obrigatórias no CAGED, na RAIS, no eSocial e em outros sistemas de informação sobre admissão e dispensa de empregados do Governo Federal.

Excelentíssimo Senhor Ministro da Economia:

O percentual de pessoas que se declaram negras no Brasil, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua do IBGE, é de 56,10%. Numa população de 209,2 milhões de habitantes, 19,2 milhões se admitem como pretos, enquanto 89,7 milhões se afirmam pardos. Os negros – que o IBGE conceitua como a soma de pretos e pardos – são, assim, a maioria da população brasileira.

Todavia essa superioridade numérica ainda não representa um fator real de poder. As negras e negros não são maioria no ensino superior público brasileiro; elas e eles são minoria nos postos de liderança no mercado formal de trabalho, bem como na representação política nos legislativos e executivos, e também nos judiciários e ministérios públicos; lideram os que não possuem emprego formal ou estão subocupados; são a maior parte das vítimas de homicídio e integram mais de 60% da população carcerária; são subrepresentados no cinema e minoria entre os vencedores e os integrantes de júris de premiações.

Tendo em vista esse quadro social, ainda são necessárias políticas de ação afirmativa para minimizar a desigualdade social e de oportunidades que assola as negras e negros no país, máxime em face do racismo estrutural que ainda

persiste na sociedade brasileira, além da dívida histórica de que somos devedores.

Nesse sentido, encaminhamos a Vossa Excelência esta Indicação, sugerindo-lhe as seguintes medidas:

- a) que seja fixado percentual mínimo de destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para a qualificação profissional de negras e negros;
- b) que sejam implementadas diretrizes no sentido de que a concessão de empréstimos e financiamentos com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES seja condicionada à adoção de políticas afirmativas de equidade racial pelas empresas; e
- c) que informações sobre raça-cor sejam obrigatórias no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no eSocial e em outros sistemas de informação sobre admissão e dispensa de empregados do Governo Federal.

Tais medidas visam a dar efetividade aos princípios constitucionais da igualdade e da proibição de discriminação, que devem ser realizados pelo Estado brasileiro, na esteira das disposições previstas no Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010), e com fundamento, ainda, na Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, da Organização das Nações Unidas (ONU); e na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas correlatas de Intolerância. Todos esses instrumentos legislativos estabelecem a necessidade de adoção de medidas pelo Estado para a promoção da igualdade racial e o combate à discriminação em todas as suas formas, especialmente para a garantia da igualdade de oportunidades no acesso ao direito fundamental ao trabalho, e vêm ao encontro das medidas previstas nesta Indicação.

Assim, a Comissão apela para o sentimento cívico de Vossa Excelência esperando contar com o seu apoio para mitigar a atual conjuntura e na busca de alternativas que concretizem o direito fundamental constitucional à igualdade.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Deputado

2021-7450

**ANTEPROJETO DE REQUERIMENTO Nº           , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Requer o envio de Indicação ao Poder Executivo, sugerindo que seja fixado percentual mínimo de utilização dos recursos do FAT para qualificação profissional de negras e negros, que o acesso a recursos do BNDES seja condicionado à adoção de critérios relacionados ao atendimento de políticas afirmativas de equidade racial pelas empresas e que informações sobre raça-cor sejam obrigatórias no CAGED, na RAIS, no eSocial e em outros sistemas de informação sobre admissão e dispensa de empregados.

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 113, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Ex<sup>a</sup>. seja encaminhada ao Poder Executivo a Indicação anexa, sugerindo que seja fixado percentual mínimo de utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT para qualificação profissional de negras e negros; que sejam implementadas diretrizes no sentido de que a concessão de empréstimos e financiamentos com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES seja condicionada à adoção de políticas afirmativas de equidade racial pelas empresas e que informações sobre raça-cor sejam obrigatórias no CAGED, na RAIS, no eSocial e em outros sistemas de informação sobre admissão e dispensa de empregados.

Sala das Sessões, em           de           de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

2021-7450



### 6.3.5 Obrigatoriedade de informações desagregadas por cor/raça nos cadastros privados

## **PROJETO DE LEI Nº           , DE 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Determina a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre cor ou raça, sexo e gênero em todos os registros e cadastros privados e na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo cor ou raça, sexo e gênero, bem como altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei determina a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre cor ou raça, sexo e gênero em todos os registros e cadastros privados e na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo cor ou raça, sexo e gênero, bem como altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, com o objetivo de assegurar a disponibilização de dados fundamentais para a elaboração de políticas públicas e a redução das desigualdades no País.

Art. 2º É obrigatória a identificação de cor ou raça, de sexo e de gênero de pessoas físicas em cadastros, bancos de dados e registros de informação semelhantes detidos por pessoas jurídicas de direito privado.

§ 1º Para os fins deste artigo, serão observados a autodeclaração quanto a cor ou raça de que dispõe o inciso IV do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, e a autodeclaração com respeito ao gênero.

§ 2º Excetuam-se do disposto neste artigo as pessoas jurídicas de direito privado vinculadas à administração pública.

Art. 3º Os registros e cadastros administrativos da administração pública direta e indireta federal, inclusive empresas estatais e suas subsidiárias, conterão obrigatoriamente informações sobre cor ou raça, sexo e gênero com respeito a pessoas físicas e aos sócios, controladores e dirigentes de pessoas jurídicas.

§ 1º A obrigatoriedade de que dispõe o *caput* deste artigo abrange todos os registros e cadastros atualmente existentes ou os que vierem a ser criados, definidos ou não em legislação específica, inclusive aqueles relativos a fornecedores de bens e serviços para a administração pública direta e indireta.

§ 2º Para os fins deste artigo, serão observados o disposto no art. 28 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, a autodeclaração quanto a cor ou raça de que dispõe o inciso IV do art. 1º da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, e a autodeclaração com respeito ao gênero.

§ 3º Na adaptação de cadastros e registros ao disposto neste artigo, serão priorizados:

I – o CAGED, instituído pela Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, que divulgará dados discriminados também com respeito a cada tipo de vínculo trabalhista ou de ocupação, inclusive quanto a diferentes modalidades de contratação celetista, como o contrato intermitente;

II – a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;

III – o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial;

§ 4º Na ausência de informações atuais registradas ou

cadastradas sobre cor ou raça, sexo e gênero e na impossibilidade de atualizar anualmente informações mais antigas, cada órgão ou entidade definirá plano de atualização de registros ou recadastramento a ser concluído em até 180 (cento e oitenta) dias conforme ato do Poder Executivo editado em até 90 (noventa) dias após a entrada em vigor desta Lei.

Art. 4º Para fins de adequação ao disposto nesta Lei, é facultado o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública de informações sobre os quesitos de que trata o *caput* deste artigo, observada a legislação sobre sigilo aplicável.

Art. 5º Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 52-A:

“Art. 52-A Na atividade de produção de informações estatísticas sobre o Sistema Financeiro Nacional, o Poder Executivo compilará e divulgará, em conformidade com as normas de sigilo aplicáveis, dados por cor ou raça, por sexo e por gênero e por raça ou cor, sexo e gênero relativos a concessões e saldo de crédito de pessoas físicas tomadoras de crédito e dos sócios, controladores e dirigentes das pessoas jurídicas tomadoras de crédito e das instituições que compõem o Sistema Financeiro Nacional ou são reguladas pelas instituições de que dispõe esta Lei.

Parágrafo único. Entre outras informações de que dispõe o *caput* deste artigo, serão compilados, entre outros, dados sobre valor e número de concessões e saldo de crédito, taxa de juros e “spread” bancário médios e medianos, indicadores de custo de crédito, prazos de financiamentos, atrasos e inadimplência, endividamento e garantias, por cor ou raça, por sexo, por gênero e por cor ou raça, sexo e gênero, inclusive por setores de atividade, por natureza livre ou direcionada e por tipo do crédito, por porte de empresa e por origem do capital.”

Art. 6º A Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

“Art. 6º-A A apuração dos quesitos de cor ou raça, de sexo e de gênero e de cor ou raça, sexo e gênero estará presente em toda a produção e divulgação de estatísticas no âmbito do Sistema Estatístico Nacional, para todos os

entes que compõem o referido Sistema.

Parágrafo único. As pesquisas relativas a pessoas jurídicas conterão informações sobre sócios, controladores e dirigentes com respeito aos quesitos de que dispõe o *caput* deste artigo.”

Art. 7º O art. 32 da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 32.

.....  
 .....  
 ..

§ 3º Para o cumprimento do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, serão discriminadas informações sobre cor ou raça, sobre sexo e sobre gênero do empresário e dos sócios, controladores e dirigentes das empresas mercantis e atividades afins.”

Art. 8º O *caput* do art. 48 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI:

“Art. 48. ....

.....  
 ..

V – garantir a eficácia dos meios e dos instrumentos criados para a implementação das ações afirmativas e o cumprimento das metas a serem estabelecidas;

VI – acompanhar a produção e a divulgação estatísticas sobre desigualdades raciais em todas as suas dimensões, inclusive aquelas relacionadas a diferenças por sexo e gênero, para indicar melhorias no Sistema Estatístico Nacional e nos cadastros, registros e bases de informações da administração pública. (NR)”

Art. 9º O art. 3º Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º

.....  
 ..

..

XXV – a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologias, de padrões e de formatos abertos e livres, conforme disposto no inciso V do *caput* do art. 24 e no art. 25 da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet);

XXVI – a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público; e

XXVII – a não discriminação por cor ou raça, em conformidade com a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, bem como por sexo e por gênero, bem como a obrigatoriedade de apresentação dos quesitos cor ou raça, sexo e gênero em todos cadastros e registros públicos, com o objetivo de auxiliar políticas de redução das desigualdades no País. (NR)”

Art. 10. Esta Lei produz efeitos em 180 (cento e oitenta) dias contados da data de sua publicação, ressalvado o disposto no § 3º do art. 2º, que produzirá efeitos em 90 (noventa) dias.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A formulação de políticas públicas adequadas pressupõe a elaboração de informações estatísticas tempestivas e desagregadas sobre a população brasileira, em suas diversas dimensões. As políticas direcionadas à redução das enormes desigualdades de raça e sexo e gênero na sociedade brasileira, em que a mulher negra, por exemplo, auferes as mais baixas remunerações, devem contar com os dados mais fidedignos para a apuração e o enfrentamento dessas disparidades.

A administração pública precisa se adaptar à necessidade de obter informações sobre cor ou raça, sobre sexo e sobre gênero. Adicionalmente, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre o sistema estatístico nacional (art. 21, XVIII), é importante assegurar que a produção e a divulgação estatísticas registrem e apresentem todos os dados possíveis segundo esses quesitos. Ainda que já existam diversos cadastros e

pesquisas que mostrem variáveis desagregadas com respeito a esses dados, é preciso tornar essa diretiva o padrão dos registros e cadastros privados e da administração pública, bem como das estatísticas oficiais.

Dessa forma, sugerimos este Projeto de Lei, para que a apresentação de informações sobre raça ou cor, sexo e gênero seja obrigatória em todos os registros e cadastros privados e na administração pública federal e também na produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional. Nesse contexto, são sugeridas alterações na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com respeito às estatísticas do Sistema Financeiro Nacional, na Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o Sistema Estatístico Nacional, na Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, para tratar do registro empresarial, na Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, para incluir objetivo relativo a esse tema no Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, para incluir princípios e diretrizes sobre Governo Digital.

Diante do exposto, solicitamos o apoio de toda a sociedade brasileira para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que determina a obrigatoriedade da apresentação de informações sobre cor ou raça, sexo e gênero em todos os registros e cadastros privados e na administração pública federal e de produção e divulgação de estatísticas no Sistema Estatístico Nacional segundo cor ou raça, sexo e gênero, bem como altera a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.183, de 11 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, a Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 6.3.6 Combate ao racismo nos meios de comunicação

## ANTEPROJETO DE LEI Nº                   , DE 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Acrescenta dispositivos à Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, para estabelecer mecanismos de cumprimento ao disposto nos artigos 43 a 45 do Estatuto da Igualdade Racial aprovado pela Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera dispositivos da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, que “Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações”, para estabelecer mecanismos de cumprimento ao disposto nos artigos 43 a 46 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que “Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003”.

Art. 2º A Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 38 .....

.....

d) os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinadas às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão, e deverão considerar a valorização da herança cultural e da participação da população negra na história do País.

.....

k) as concessionárias e permissionárias de serviços de radiodifusão deverão apresentar, até o último dia útil de cada ano, à agência nacional reguladora e ao Ministério do Trabalho e Previdência, informações sobre a composição racial de seu quadro de atores, figurantes e técnicos, com ou sem vínculo empregatício, incluídos exercentes de cargos de direção, coordenação, supervisão e produção de conteúdo, com vistas ao atendimento do disposto no art. 44 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.

.....” (NR)

“Art. 53.....

.....

m) reproduzir racismo através de representações negativas ou estereótipos da pessoa negra nos conteúdos veiculados na programação ou mediante negação ou desvalorização da história e da cultura negra e indígena, ao desconsiderar fatos ou pessoas em lugares de protagonismo e resistência na luta por direitos e na construção da sociedade brasileira;

n) reproduzir racismo pela ausência de representatividade negra profissional, artística ou de criação/produção na produção audiovisual, especialmente filmes, programas e peças publicitárias na televisão ou cinema, de qualquer gênero, incluídos infantil, religioso, entretenimento, jornalístico, esportivo, cultural, entre outros. (NR)”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A ideia principal deste projeto de lei tem seu foco na proposta de criação de mecanismos eficazes e eficientes de combate ao racismo estrutural através dos meios de comunicação lamentavelmente uma realidade social em nosso país.

Esta proposição legislativa tem por escopo compatibilizar o Código Brasileiro de Telecomunicações aos artigos 43 a 46 do Estatuto da Igualdade Racial:



[...]

#### DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

Art. 43. A produção veiculada pelos órgãos de comunicação valorizará a herança cultural e a participação da população negra na história do País.

Art. 44. Na produção de filmes e programas destinados à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas, deverá ser adotada a prática de conferir oportunidades de emprego para atores, figurantes e técnicos negros, sendo vedada toda e qualquer discriminação de natureza política, ideológica, étnica ou artística.

Parágrafo único. A exigência disposta no *caput* não se aplica aos filmes e programas que abordem especificidades de grupos étnicos determinados.

Art. 45. Aplica-se à produção de peças publicitárias destinadas à veiculação pelas emissoras de televisão e em salas cinematográficas o disposto no art. 44.

Art. 46. Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, as empresas públicas e as sociedades de economia mista federais deverão incluir cláusulas de participação de artistas negros nos contratos de realização de filmes, programas ou quaisquer outras peças de caráter publicitário.

§ 1º Os órgãos e entidades de que trata este artigo incluirão, nas especificações para contratação de serviços de consultoria, conceituação, produção e realização de filmes, programas ou peças publicitárias, a obrigatoriedade da prática de iguais oportunidades de emprego para as pessoas relacionadas com o projeto ou serviço contratado.

§ 2º Entende-se por prática de iguais oportunidades de emprego o conjunto de medidas sistemáticas executadas com a finalidade de garantir a diversidade étnica, de sexo e de idade na equipe vinculada ao projeto ou serviço contratado.

§ 3º A autoridade contratante poderá, se considerar necessário para garantir a prática de iguais oportunidades de emprego, requerer auditoria por órgão do poder público federal.

§ 4º A exigência disposta no *caput* não se aplica às produções publicitárias quando abordarem especificidades de grupos étnicos determinados.

[...]

O racismo se produz e é reproduzido também nos meios de comunicação, com sensíveis avanços na última década, mas ainda muito aquém de minimamente representar a composição racial da sociedade brasileira. Além disso, o apagamento da história de luta do povo negro, a disseminação de imagens da população negra em condições de subalternidade e inferiorização perpetuam sistemas de opressão e violência na sociedade brasileira, atingindo principalmente as crianças negras, com prejuízos à sua formação e contribuindo para a perpetuação dos estereótipos responsáveis no mais das vezes pelos atos de racismo explícito praticados na sociedade, nos espaços públicos e privados.

A previsão de obrigações específicas na Lei de

Telecomunicações quanto à obrigatoriedade de valorização da cultura negra na programação e representatividade racial nos seus quadros, trata de assegurar direito albergado pela legislação vigente em sede constitucional, ao estabelecer como fundamento do Estado Democrático de Direito o princípio da igualdade e não discriminação, com previsão expressa nos artigos 44 a 46 do Estatuto da Igualdade Racial direcionada ao setor audiovisual.

Constitui direito de toda a sociedade a valorização da cultura afro-brasileira e a participação negra na produção audiovisual, constituindo obrigação legal das empresas do setor a contratação de atores, figurantes e técnicos negros e negras, conforme disposto no art. 44 antes citado. Daí decorre a necessidade de inclusão de profissionais negros e negras no segmento, assegurando representatividade nos programas de televisão e publicidade, assim como nos roteiros e produção de conteúdo, que não estigmatize a população negra e sua contribuição intelectual, historicamente negada ou apagada pelas mídias tradicionais.

Levantamento da composição dos quadros das emissoras de televisão de canal aberto, realizado através da análise dos dados da RAIS 2017, pelo Ministério Público do Trabalho, apontou que o percentual de trabalhadores negros, considerados pretos e pardos, variava de 15% (quinze por cento) a 33% (trinta e três por cento). Nesses dados não estão considerados os trabalhadores sem vínculo empregatício - prestadores de serviços, nos quais estão abrangidos grande parte dos atores e atrizes que atuam na televisão, o que pode revelar situação de ainda maior sub-representação no segmento de televisão.

Em audiência pública realizada pelo Ministério Público do Trabalho, no dia 13 de setembro de 2018, o cineasta Joel Zito Araújo assim se manifestou:

O segmento audiovisual mais bem sucedido no Brasil em termos de público e lucratividade, e, também extremamente rentável em termos de exportação, sempre foi as telenovelas. Em um terço daquelas produzidas em seus primeiros 35 anos de história, no período de 1963-1998, estudado em meu livro *A Negação do Brasil – o negro na telenovela brasileira*, não apareceu pessoas negras nem mesmo como figurantes. Nos outros dois terços, 90% dos personagens afro-brasileiros, representavam os negros como destinados a serem eternamente subalternos, a servir as elites e a classe média branca. E

nas poucas novelas que abordavam o persistente racismo da sociedade brasileira, a figura salvadora era sempre uma branca, um estereótipo inspirado no mito da princesa Isabel, sempre celebrada em nossa história como aquela que assinou a abolição da escravidão no Brasil. Em levantamento do GEMAA sobre as telenovelas exibidas entre 1985 e 2014 constatou-se também que houve apenas 8,8% de atores ou atrizes não brancos contratados em suas produções. No último período, tem havido, é verdade, esforços relevantes de maior protagonismo negro. A novela “Da cor do pecado” (2004) foi a primeira a ter uma negra no papel principal. Depois dela, algumas novelas repetiram o protagonismo de atrizes negras. “Lado a lado” teve papel importante em mostrar também temáticas negras. E, a partir de 2015, entrou na grade da TV Globo o seriado “Mister Brau”, comédia protagonizada por Taís Araújo e Lázaro Ramos que trata do tema do preconceito racial e social. Embora a presença de protagonistas negras e negros venha crescendo, a situação em relação aos realizadores – autores e diretores principais – das novelas é dramática. O estudo do GEMAA buscou analisar também este aspecto para o período de 1985 a 2014, e nos vinte anos nenhuma novela teve como autor ou diretor principal uma pessoa negra. No mês de abril de 2017, a Globo, principal realizadora de dramaturgia na televisão brasileira, divulgou a inauguração da Casa dos Roteiristas, que reunirá seus talentos de criação. Os oito autores que supervisionarão os trabalhos são homens brancos. Os exemplos trazidos aqui são ilustrativos, não exaustivos, já que não há levantamento sobre o trabalho dos canais pagos na TV a cabo e de todas as emissoras no Brasil. São, contudo, exemplos representativos, já que a Globo é a principal produtora de dramaturgia do país e da América Latina e as novelas são seu carro-chefe em termos de visibilidade e volume de programação.

Ainda, revisitando Joel Zito Araújo, ele ressalta que “o quadro na televisão não é diferente, embora tenha havido recentemente importantes marcos de maior protagonismo”. Levantamento do GEMAA sobre as telenovelas exibidas entre 1985 e 2014 mostra que houve apenas 8,8% atores ou atrizes não brancos. Embora o quadro de representação venha melhorando, o crescimento é muito lento. O quadro dos últimos cinco anos do levantamento é de 12%, ainda bastante tímido.”

Num país em que 56,10% da população é negra, essa reprodução dissociada da realidade de vida da população brasileira desumaniza corpos pretos, ao não considerá-los parte integrante da sociedade no imaginário social coletivo. Tais dados são inadmissíveis de persistirem na veiculação da programação diária da televisão brasileira, em jornais, novelas, programação infantil, cultural, música, cinema. Assim, esperamos, com apoio de toda a sociedade e especialmente do Parlamento brasileiro, promover efetiva mudança nesse cenário.

Tem aquela frase que diz que não se pode mudar o começo,

mas pode-se começar a escrever um novo final. Pensamos que é o que estamos fazendo, buscando o resgate de uma dívida histórica, um direito da população negra. E é fundamento da democracia, de uma sociedade justa e igualitária.

Com esses argumentos, submetemos esta proposição legislativa ao Parlamento brasileiro, esperando contar com o apoio necessário para que ela seja transformada em norma jurídica.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Comissão de Juristas no Combate ao Racismo Estrutural

## 7 SEGURANÇA PÚBLICA, SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E COMBATE AO RACISMO

No dia 1º de março de 2021, A Comissão iniciou os trabalhos relativos aos temas da “Segurança pública, Sistema de Justiça Criminal e Combate ao Racismo”, tendo definido a partir de então uma série de eixos e subtemas que passariam a informar seus trabalhos neste campo.

Um ponto inicialmente considerado foi a amplo acúmulo dos movimentos negros e outros movimentos sociais sobre as temáticas aqui relacionadas nas últimas décadas. Nesse sentido, pactuamos a necessidade de partir daquilo que já vem sendo discutido pelo conjunto dos atores sociais, suas plataformas, vitórias e lutas ainda em curso. Ainda neste âmbito, discutimos também a necessidade de se incorporar à legislação jurisprudências que avançaram no combate ao racismo e outras formas de discriminação.

Partir das questões e lutas em aberto, para nós, significou também levar em conta, como tantas vezes já citado neste relatório, a aprovação e a ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que trouxe, tanto no âmbito do sistema de justiça, de maneira geral, quanto da segurança pública, de maneira particular, ferramentas jurídicas para ao menos remediar algumas das injustiças que atingem as populações negras, indígenas e outros grupos racializados neste país.

Nessa esteira, uma prioridade absoluta discutida de início pela Comissão foi a necessidade de combate à violência institucional contra a população negra, consubstanciada, por exemplo, nos efeitos letais das “operações policiais” nas favelas e periferias, na discriminação racial nas abordagens policiais, e nas injustiças cometidas pela condução racista do instituto do reconhecimento de pessoas no processo penal.

O combate ao genocídio da juventude negra, bem como formas de reparação a vítimas de jovens assassinados também foi definido como um dos eixos centrais dos nossos trabalhos, bem como o enfrentamento do

encarceramento em massa da população negra, o racismo no âmbito do sistema carcerário e a necessidade de se repensar um dos maiores eixos de reprodução de violência em nosso país, a chamada “guerra às drogas”.

De outro lado, a Comissão debateu também a necessidade de revisar os termos da criminalização do racismo, já que os instrumentos legais atuais esbarram tanto em problemas na legislação como no racismo incrustado no sistema de justiça.

**Nesse ponto, é preciso salientar desde já a diversidade de posições no âmbito da Comissão, que refletem a diversidade presente no próprio movimento negro e no conjunto da sociedade. Dessa maneira, acreditando que o debate precisa ser amadurecido, refletimos neste relatório, como se verá ao final deste capítulo, duas propostas que traduzem respostas diversas desta Comissão sobre os caminhos da criminalização do racismo. Nossas divergências dizem respeito, sobretudo, ao papel da pena e da própria estrutura do direito penal como ferramenta de combate ao racismo. Por isso mesmo, nossas propostas neste campo encontram-se divididas em um “Projeto 1” e um “Projeto 2” que apresentamos para o debate da sociedade.**

Essas divergências, dentre outros pontos, desdobraram-se em temas como a possibilidade ou não de incidência do acordo de não persecução penal nos crimes de racismo, tema para o qual apresentamos uma regulamentação ao final do capítulo. A posição dos membros da Comissão que entendem não ser cabível este tipo de acordo, por sua vez, encontra-se consignada no projeto 2, já assinalado.

Outras discussões disseram respeito à conveniência ou não de se regulamentar o reconhecimento fotográfico diante dos abusos cometidos cotidianamente contra pessoas negras por meio de um instituto “informal”. Neste mesmo sentido, apesar de termos elaborado uma proposta para coibir os abusos, deixamos aqui consignadas as diferenças a respeito da melhor estratégia.

Tendo em mente essas e outras questões centrais a serem enfrentadas, realizamos uma série de escutas, pesquisamos, formulamos e apresentamos os resultados que serão sintetizados ao longo deste capítulo. Compreendemos o que aqui fizemos como mais uma contribuição em meio a tantas outras já em curso, mas que talvez tenham o condão de acrescentar

elementos para um debate que visa, sobretudo, salvar vidas negras e garantir dignidade para pessoas, famílias e comunidades já tão violentadas pela brutalidade do sistema econômico, social e racial hegemônico.

### 7.1 Discussões promovidas e participantes envolvidos (as)

No dia 25/03/2021, com o tema **“Legislação Criminal Brasileira e Combate ao Racismo”**, foram ouvidos presencialmente, e/ou por meio de memoriais recebidos, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (representado pela senhora Clarissa Borges; a Defensoria Pública do Estado da Bahia (representada pela Senhora Vanessa Nunes); a Cátedra Internacional de Direito, Antirracismos e Racializações Esperança Garcia (representada pelo Senhor Fábio Feliciano Barbosa); o Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas (representado pela Senhora Antônia Mendes de Araújo, Ouvidora Geral Externa da Defensoria Pública do Estado do Ceará); Central Única dos Trabalhadores (CUT-representada pela Senhora Natalina Lourenço); a União de Negros pela Igualdade (UNEGRO - representada pelo Senhor Carlos Alberto Scaldaferri); o Instituto sobre Raça, Igualdade e Direitos Humanos (representado pelo Senhor Isaac Porto); a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADep - representada pela Senhora Lúcia Helena Oliveira); a Frente Nacional Antirracista (representada pelo Senhor Gabriel de Oliveira); o Geledés Instituto da Mulher Negra (representado pela Senhora Deise Benedito), o Grupo de Trabalho de Promoção da Igualdade Étnico-Racial, vinculado ao NUPIER/CAOPDH, do Ministério Público do Estado do Paraná (representado pelos senhores Thimotie Hermann, André Luiz Querino Coelho e Amanda Ribeiro dos Santos), a senhora Tamires Gomes Sampaio (militante da Coordenação Nacional de Entidades Negras); o Fórum de Gênero e Raça da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - AMPERJ (representado pela Senhora Roberta Rosa Ribeiro); o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCRIM (representado pelas Senhoras Mariana Coelho, Camila Torres e Esther Rufino); o Núcleo de Direito e Descolonização da Universidade São Judas Tadeu (representado pelo Senhor Gabriel Antônio

Silveira Mantelli), o Senhor Luciano Santana Pinheiro (Mestrando em Direito pela Fundação Getúlio Vargas), o senhor Paulo Iotti (com a colaboração do Senhor Thiago Gomes Viana e apoio de ABGLT – Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos; ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais; ABMLBT – Associação Brasileira de Mulheres Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; ABRAFH – Associação Brasileira de Famílias HomoTransAfetivas, GADvS – Grupo de Advogados pela Diversidade Sexual e de Gênero; INDÔMITAS Coletiva Feminista; Lazara Cristina do Nascimento de Carvalho, Advogada, Vice-Presidenta da Comissão de Igualdade Racial da OAB/SP e Coordenadora da Comissão de Igualdade Racial da OAB/Osasco (OAB/SP 365.476); Luanda Morais Pires, Advogada; pós-graduanda em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS); Secretária-Geral da Comissão da Diversidade Sexual e de Gênero da OAB/SP; Coordenadora do Me Too Brasil; Presidenta da ABMLBT, Diretora-Tesoureira do Grupo de Advogados pela Diversidade Sexual e de Gênero – GADvS; Membro das Comissões da Mulher Advogada e Igualdade Racial da OAB/SP; Membro da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira jurídica - ABMCJ; representante da Comissão da Diversidade Sexual e de Gênero da OAB/SP na Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (OAB/SP n.º 357.642); e Thiago Teixeira Santos, Professor do Departamento de Filosofia da PUC Minas e Professor da Plataforma Feminismos Plurais. Mestre em Filosofia pela Faculdade Jesuíta de Filosofia e Teologia - FAJE. Doutorando em Ciências Sociais pela PUC Minas.); a senhora Erika Malunguinho (Deputada Estadual de São Paulo); a Defensoria Pública do Estado de Sergipe - Comissão de Trabalho de Enfrentamento a Desigualdade Social e ao Racismo Estrutural (representada pela Senhora Carla Caroline de Oliveira Silva) e os Núcleos Especializados de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial e de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (representados pelos senhores -assessoradora Brandão Araújo da Silva, Vinicius Conceição Silva Silva, Thiago de Luna Cury e Leonardo Biagioni de Lima).

No dia 8/4/2021, com o tema **“Direito penal, execução penal e**



**combate ao racismo”** foram ouvidos o senhor Livaldo Britto (Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia); a senhora Luciana Zaffalon (Coordenadora da Plataforma Justa); o senhor Luciano Góes (Escritor e Professor de Direito Penal e Processual Penal); o senhor Luís Carlos Valois (Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas) e o senhor Maurício Dieter (Professor de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP).

No dia 13/04/2021, com o tema **“Direito processual penal, execução penal e combate ao racismo”** foram ouvidos o senhor Haroldo Caetano (Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás); a senhora Lara Teles (Defensora Pública do Estado do Ceará); o senhor Alexandre Moraes da Rosa (Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina); o senhor Rômulo Andrade (Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia), o senhor Saulo Mattos (Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia) e o senhor Evandro Piza (Professor da UNB).

No dia 16/04/2021, com o tema **“Segurança pública e combate ao racismo”**, foram ouvidos o senhor Nilo Batista (advogado, professor de direito penal e ex-governador do Estado do Rio de Janeiro); senhor Luiz Carlos da Costa Justino (músico do Espaço Cultural da Grotta/RJ e vítima de violência policial); senhor Siro Darlan de Oliveira (Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e representante da Associação de Juízes pela Democracia); o senhor Jonata William da Silva (representante da OAB/BA); a senhora Cristina Zacksesky (Professora e Pesquisadora da Universidade de Brasília); a senhora Tamires Sampaio (Secretária Adjunta de Segurança Pública de Diadema/SP); a senhora Amanda Pimentel dos Santos (Pesquisadora do Núcleo de Justiça Racial - FGV-SP); os senhores Gabriela Mendes e Leonardo Costa de Paula (representantes do Observatório Mentalidade Inquisitória); a senhora Jussara Souza (representante do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado da Bahia); o senhor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (representante do Departamento de Justiça e Segurança Pública do IBCCRIM); a senhora Benilda Brito (pedagoga, mestre em Gestão Social e Secretária Executiva do Fórum Permanente de Promoção da Igualdade Racial); a senhora Jacqueline

Sinhoretto (Professora e Pesquisadora da Universidade Federal de São Carlos); o senhor André Lozano Andrade (Frente Ampla pelos Direitos Humanos), o senhor Gustavo Proença (Professor, Advogado e ex-subsecretário de Direitos Humanos do Estado do Rio de Janeiro), o senhor Eliseu Soares Lopes (Ouvidor da Polícia Civil do Estado de São Paulo); o senhor Gabriel Santos (Delegado na Assembleia da Juventude da ONU), a senhora Yoná Santos (Mestre em Ciência Política pela USP); o senhor Nicholas Borges (Consultor de análise política e relações governamentais); os senhores Paulo Sérgio Filho e Karine Gil (Assistentes Sociais do Rio de Janeiro); o senhor Thiago Sartori (professor de direito penal); os senhores Rebeca Duran, Grevisse Kalala e Laís Leite (representantes do Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes da Cidade de São Paulo) e os senhores Isadora Brandão Araújo da Silva Vinicius Conceição Silva Silva (defensores públicos representantes do Núcleo Especializado de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial – NUDDIR – da Defensoria Pública do Estado de São Paulo).

No dia 26/04/2021, com o tema **“Tecnologias emergentes, criminalidade e combate ao racismo”**, foram ouvidos a senhora Bianca Kremer (Pesquisadora da FGV-RIO); o senhor Robson Sant’Ana (Professor da Universidade Católica de Salvador e Advogado); o senhor Jurandilson Nascimento (Capitão da Polícia Militar da Bahia e representante da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia) e o senhor Pablo Nunes (representante da Rede de Observatórios da Segurança).

No dia 27/04/2021, com o tema **“Segurança pública e combate ao racismo”**, foram ouvidos a senhora Samira Bueno (representante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública), o senhor André Vilela Komatsu (representante do Núcleo de Estudos da Violência da USP); a senhora Melina Risso (representante do Instituto Igarapé); o senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); o senhor Eduardo Ribeiro (representante da Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas); senhor Marivaldo Pereira (auditor fiscal e ex-Secretário Executivo do Ministério da Justiça).

No dia 29/04/2021, com o tema **“Criminalização do racismo”**, foram ouvidos o senhor Livaldo Britto (Desembargador do Tribunal de Justiça

do Estado da Bahia) e a Senhora Livia Sant'Anna Vaz (Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia e membro da Comissão de Juristas de combate ao Racismo).

## 7.2 Análises e propostas da Comissão

### 7.2.1 Pelo fim do extermínio da juventude negra no Brasil

Nos temas relativos a este capítulo, por mais que os consideremos entremeados, nenhuma das questões parece mais grave e urgente que o número de jovens negros exterminados no Brasil todos os anos. Em 2020, 42 mil brasileiros e brasileiras foram vítimas de mortes violentas intencionais no Brasil. No caso dos homicídios dolosos (englobando feminicídios), 75,8% das vítimas eram negras. Esse percentual se agrava no caso específico das mortes decorrentes de intervenção policial, quando as vítimas negras alcançam 79%<sup>144</sup>.

Uma das muitas formas de invisibilizar a questão nos últimos anos foi atribuir a vitimização de pessoas negras à identificação entre raça e pobreza no Brasil. Ainda que, no Brasil, como em outras partes do mundo, as questões de raça e de classe estejam intimamente relacionadas, uma vez que, dentre outros fatores, a própria questão racial estruturou a estratificação social no Brasil, essa redução ao “social” foi e é sistematicamente denunciada pelos movimentos negros, que sentiram e sentem cotidianamente na pele o peso do racismo ameaçando suas vidas.

O caráter ineditavelmente racial da violência, desde sempre denunciada por movimentos e intelectuais negros, foi recentemente confirmada em uma série de pesquisas, de diversas partes do mundo, que mostraram que o componente social explica apenas uma parte da vitimização de pessoas negras como maiores vítimas de homicídios. No que diz respeito ao Brasil, uma pesquisa desse tipo foi recentemente conduzida pelos

---

<sup>144</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública 2021**. FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 21/10/2021.

pesquisadores Bruno Truzzi, Viviani Lírio, Daniel Cerqueira, Danilo Coelho e Leonardo Cardoso, que por meio de ferramentas estatísticas avançadas buscaram isolar o componente racial dos indicadores sociais correlacionados com os homicídios e outros crimes. Segundo os autores, pelo menos 40% da vitimização de pessoas negras não pode ser explicada por fatores socioeconômicos, apontando para a evidência de que o racismo seria sim um fator determinante<sup>145</sup>.

Esses achados, a despeito de óbvios e nada atuais, uma vez explorados em uma série de publicações das ciências humanas, pelo menos desde a década de 70, e presentes desde sempre nas plataformas dos movimentos negros, servem para reforçar a situação colocada em um outro tipo de linguagem e chamar mais uma vez a atenção para o estado de coisas insustentável no qual nos encontramos.

Em meio a essa situação, no entanto, é preciso celebrar que nosso acúmulo de forças tenha gerado no parlamento, principalmente por meio da bancada negra e seus aliados, táticos ou estratégicos, duas Comissões Parlamentares de Inquérito para discutir assassinatos de jovens negros nas duas Casas do Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, o relatório da CPI, assinado pela Deputada Rosângela Gomes, e subscrito pela maioria da Comissão, afirma que **“as pessoas negras e pobres desse País, em especial sua juventude, vem sendo vítima de um tipo especial e diferente de genocídio”**. Os parlamentares reconheceram ainda a existência de um **“descalabro da matança desenfreada de jovens negros e pobres no Brasil e a condenação dessa população à falta de políticas que promovam o seu bem-estar”**<sup>146</sup>.

De maneira similar, no Senado Federal, o documento relatado pelo Senador Lindbergh Farias e aprovado pela maioria dos Senadores da Comissão, afirmou que a CPI, **“em consonância com os anseios do Movimento Negro, bem como com as conclusões de estudiosos e especialistas do tema,**

---

<sup>145</sup> Truzzi B, Lírio VS, Cerqueira DRC, Coelho DSC, Cardoso LCB. Racial Democracy and Black Victimization in Brazil. *Journal of Contemporary Criminal Justice*. August 2021

<sup>146</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Homicídios de Jovens Negros e Pobres. **Relatório final**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1362450](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1362450)>. Acesso em 19/11/2021.

assume aqui a expressão **GENOCÍDIO DA POPULAÇÃO NEGRA** como a que melhor se adequa à descrição da atual realidade em nosso país com relação ao assassinato dos jovens negros”. Mais adiante, o documento reconhece que “anualmente, milhares de vidas são ceifadas, milhares de famílias são desintegradas, milhares de mães perdem sua razão de viver”<sup>147</sup>.

Entre 2015 e 2016, portanto, o genocídio da juventude negra foi oficialmente reconhecido pelo Parlamento brasileiro, o que, diante das tentativas sistemáticas de invisibilização da questão, consistiu em uma vitória incontestável dos movimentos negros. Em 2018, com aprovação da Lei do SUSP (Lei 13.675/2018), a despeito dos graves problemas desta legislação, também ficou consignada a obrigação da existência de um “Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídios de Jovens” (Art.8º, IV) e como objetivo de uma Política Nacional de Segurança Pública “estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis” (Art.6º, II).

Apesar dos avanços legislativos e do relativo êxito de algumas experiências estaduais e municipais no combate de homicídios, pouca coisa mudou na realidade da juventude negra deste país. Em relação à própria legislação, o que vemos até então é um descumprimento sistemático de seus dispositivos.

Em primeiro lugar, apesar da previsão legal acima indicada, um Plano Nacional de Enfrentamento de Homicídio de Jovens nunca foi apresentado como documento autônomo. Em 2018, o Ministério da Justiça e Segurança Pública apenas liberou para consulta um plano que estabelecia como um dos objetivos a redução de homicídios de jovens. **A própria Controladoria-Geral da União, no entanto, apontou fragilidades no plano, que padeceria, a exemplo de planos anteriores, de: “generalidade; desalinhamento entre objetivos da Política e do Plano; carteira numerosa de projetos (não necessariamente articulados entre si), com ações pontuais e fragmentadas;**

---

<sup>147</sup> BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito do Assassinato de Jovens. **Relatório Final**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens>, acesso em 19/11/2021.

planos genéricos e de difícil replicação pelos entes federados; ausência de elementos gerenciais mínimos (estratégias, responsáveis, prazos, indicadores e metas); e governança de complexa coordenação<sup>148</sup>.

Em síntese, mais uma vez, com honrosas exceções que, no entanto, confirmam a regra, havia o sério risco de, mais uma vez, as providências necessárias à resolução do problema serem abandonadas pelo Estado.

Esse ano, o Governo Federal lançou um novo Plano Nacional de Segurança Pública. Mais uma vez, a legislação é desrespeitada, rebaixando a questão do assassinato de jovens e, sobretudo de jovens negros, a apenas uma das questões em meio a tantas outras. Além disso, apesar de o decreto do novo plano prever instrumentos de governança mais nítidos que o anterior, ainda não foram apresentados programas consistentes relacionados às ações estratégicas previstas no que diz respeito ao combate aos homicídios de jovens, mais uma vez, demasiado abstratas<sup>149</sup>. Também não se assegurou, ainda, prioridade orçamentária para a resolução da questão.

Não há motivos para confiar, a despeito das promessas do plano, que a questão seja encaminhada. Assinale-se, por exemplo, que o Decreto 10.822, de 28 de setembro de 2021, que instituiu o Plano, excluiu toda e qualquer meta relacionada à redução da letalidade policial. Isso em um país no qual as mortes decorrentes de intervenção policial representam 12,8% das mortes violentas intencionais, número que, nos Estados do Amapá, Goiás e Rio de Janeiro este número chega, respectivamente, a 31,2; 29,1 e 25,4%<sup>150</sup>.

Esse fato não causa surpresa, uma vez que se trata do mesmo governo que tentou ampliar a excludente de ilicitude e o instituto da

---

<sup>148</sup> Disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/recomendacoes-do-orgao-de-controle-interno-cgu-exercicio-2020/relatorio-de-consultoria-pnspds-e-pnsp.pdf/view>, acesso em 21/10/2021.

<sup>149</sup> Cf. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (2021-2030)**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em [https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano\\_nac\\_de\\_seguranca\\_publica\\_e\\_def\\_soc-2021\\_2030.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/planos/plano_nac_de_seguranca_publica_e_def_soc-2021_2030.pdf), acesso em 19/11/2021.

<sup>150</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública 2021**. FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 21/10/2021.

legítima defesa (PL 882/2019), defendendo, inclusive, a possibilidade de uso preventivo de armas de fogo por policiais. Como se não bastasse, o mesmo Governo encaminhou novamente uma proposição ao Congresso, o PL Nº 6125/2019, propondo que militares e agentes de segurança pública, durante operações de Garantia da Lei e da Ordem, não sejam punidos por excesso punível nas hipóteses em que não desejaram exorbitar os limites de excludente de ilicitude.

Todas essas tentativas consistiram em marcos legais que, se aprovados, incentivariam a violência de Estado, o uso do Estado por grupos de extermínio e, como assentado pela própria CPI da Câmara, a “matança de jovens negros e pobres”. Apesar de não aprovadas, as propostas, bem como as declarações do Presidente da República e sua defesa da violência policial, já causam estrago para a vida dos jovens negros ao autorizar, simbolicamente, a violência de Estado e mobilizar bases extremistas contra um redirecionamento das políticas de segurança.

A pergunta natural em um cenário como este pode ser resumida no famoso adágio “que fazer?”. Nesse sentido, é preciso considerar que um problema com múltiplas causas, estruturado pelo racismo, também demanda uma série de soluções. Assim, os redirecionamentos estruturais dos recursos públicos e privados que propomos anteriormente, bem como as mudanças mais gerais nas políticas e marcos de segurança pública que discutiremos a seguir, talvez sejam instrumentos mais efetivos do que os que discutiremos nessa seção. Mais importante ainda são as lutas e enfrentamentos da própria juventude negra pela vida e pela emancipação política, econômica e cultural, que empreende todos os dias por si e contra seus opressores. No entanto, é importante que essa Comissão incida em alguns debates importantes já em curso e da ordem do dia no que diz respeito ao combate ao homicídio de jovens e, sobretudo, jovens negros.

Nesse sentido, consideramos imprescindível que o Congresso Nacional leve adiante as conclusões e formulações resultantes das CPIs promovidas na Câmara e no Senado. Recomendamos que um esforço nacional de combate ao homicídio de jovens negros e pobres, do ponto de vista legislativo, incida sobre os debates em torno do PL 9796/2018, de

autoria da “CPI do Assassinato de Jovens” do Senado Federal e pronta para a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. A referida proposição obriga a criação e implementação de um verdadeiro Plano de Combate ao Homicídio de Jovens.

Acreditamos que as diretrizes da referida proposição caminham na direção correta quando estabelecem a focalização em territórios, por meio de ações que incidam sobre as causas da violência. Também consideramos importante, como salienta a referida proposição, a integração de diferentes políticas para o enfrentamento da violência, como educação, trabalho, assistência social, o esporte e o lazer. Por fim, reconhecemos também a importância da criação dos gabinetes de gestão integrada, com fórum deliberativo e executivo para o combate aos homicídios, como o plano pretende incentivar.

Sabemos, contudo, que qualquer plano que envolva políticas de segurança pública, pela própria lógica do sistema, e a despeito de seu desenho ou intenções manifestas, corre o risco de se tornar mais um instrumento de militarização, controle e hipervigilância de territórios negros e pobres. Nesse sentido, ao assumir as contradições inerentes ao processo legislativo neste sistema, recomendamos também que as discussões da tramitação, bem como detalhamento e implementação do plano, sejam conduzidas com ampla participação popular.

Nesse mesmo sentido, ao analisar a referida proposição nos deparamos com algumas imperfeições que poderiam ser sanadas, em um plano ideal, por meio de emendas ao projeto tal como se encontra. Caso possíveis, incidiriam, sem prejuízo de outros, sobre os seguintes pontos:

- Como ressaltado anteriormente, ainda mais tendo em vista a estrutura racista do Estado brasileiro, há um risco profundo de previsões legais relativas à formulação de Planos tornarem-se inócuas, sendo necessário a previsão de um sistema de governança, nos limites da iniciativa parlamentar, que, não apenas reforce a execução do plano, como promova sua transparência e participação popular em sua construção. Nesse sentido, seria útil não apenas recorrer às estratégias estaduais bem-sucedidas como



também a outros Planos nacionais que foram mais longe nesse sentido.

- Na mesma esteira, é preciso que se afirme a previsão de orçamento específico para o Plano, sem prejuízo do redirecionamento de políticas existentes. Uma das estratégias da perpetuação do racismo neste país tem sido justamente o diversionismo produzido por políticas destituídas de recursos e capacidades institucionais para produzir impactos na vida da população negra.

- O plano deve contemplar ainda diretrizes a reparação às comunidades e famílias afetadas pela violência, uma reivindicação constante dos movimentos populares.

- Para afastar qualquer debate sobre a constitucionalidade do Plano, seria recomendável que fosse utilizada a mesma técnica legislativa empregada na Lei n.13.675, de 11 de junho de 2018, para a participação dos Estados e Municípios em políticas desenvolvidas pela União. Deveria se permitir a adesão, condicionando a esta, por outro lado, a percepção de recursos financeiros e suportes análogos por parte da União.

**Em relação a este último ponto, contudo, conforme parecer já aprovado por esta Câmara de Deputados, não vemos “vício constitucional no caso em análise, tendo em vista que os projetos se encontram compreendidos na competência da União para legislar, de forma concorrente com Estados e o Distrito Federal, sobre proteção à infância e juventude, além do dever constitucional do Estado de colocar o jovem a salvo de violência, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria neles versada (Constituição da República: art. art. 24, caput e inciso XV; art. 48, caput; art. 61, caput; e art. 227, caput)”<sup>151</sup>.**

Para se utilizar de uma analogia no mesmo sentido, o Estatuto da Criança e do Adolescente também estabelece aos Estados e Municípios a tomada de certas providências a partir da legislação geral estabelecida pela União. Esses dispositivos, em 31 anos de vigência, jamais tiveram suas

---

<sup>151</sup> Conforme parecer disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1654759&filename=PRL+1+PL979618+%3D%3E+PL+9796/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1654759&filename=PRL+1+PL979618+%3D%3E+PL+9796/2018), acesso em 22/11/2021.

constitucionalidades questionados.

Também não consideramos que a previsão legal do Plano tenha se tornado desnecessária com base na previsão legal de um plano análogo na lei do Sistema Único de Segurança Pública. Além de, na referida legislação, não estarem presentes as diretrizes do PL sobre o qual nos debruçamos, consideramos que qualquer plano setorial, a despeito de possivelmente meritório, a depender de seu conteúdo, é sumamente insuficiente diante da gravidade da situação de extermínio de toda uma geração de jovens negros. É preciso, como prevê o PL, uma ação de Estado articulada em diversas frentes e que conte com o compromisso do centro de governo.

Assim, optamos aqui por incidir em um debate já em curso, amadurecido por muitos anos e em estágio avançado de tramitação, uma vez que o PL 9796/2018 já foi aprovado no Senado Federal. Acreditamos que, apesar de insuficiente e longe do ideal, e a despeito das sugestões aqui indicadas, o Plano está pronto para ser votado e merece ser aprovado, ainda que com a redação atual. Nosso objetivo, muito parecido com o que o Senhor Jonata William da Silva, representando a OAB/BA, defendeu nos debates da Comissão, é incluir o combate do genocídio da população negra como objetivo de uma política nacional de segurança pública.

Sabemos que este ainda é um passo tímido para tudo aquilo que se faz necessário para preservar e valorizar a vida da juventude negra. Mas trata-se de um passo firme, com o potencial de salvar vidas e que, portanto, deve ser dado. Como também apontou a senhora Tamires Sampaio, Secretaria Adjunta de Segurança Pública do Município de Diadema, no curso dos debates da Comissão, é preciso redirecionar os recursos da segurança pública para a prevenção da violência e diálogos com a comunidade, em perspectiva, prioritariamente, alheia às contradições da criminalização.

Neste último aspecto, também recomendamos ao Congresso Nacional que delibere sobre um projeto trazido ao nosso conhecimento pelo militante do movimento e intelectual negro Senhor Marivaldo Pereira, o PL 6431/2019, de autoria do Deputado Ivan Valente, que intenta redirecionar os

recursos das políticas de segurança pública para o combate às causas da violência, procurando centrar a política no que chama de combate aos “fatores de risco”. No mesmo sentido, recomendamos a deliberação sobre o PL 9762/2018, também de autoria do Deputado Ivan Valente e outros, que visa a “Implementação de um Programa Interfederativo de Intervenção Social para Prevenção da Violência” nos territórios que registrarem altos índices de violência.

Acreditamos que ambas as propostas necessitam de mais debates sobre aspectos técnicos, jurídicos e, sobretudo, pelos riscos associados, mais uma vez, à violação de direitos das comunidades negras e pobres decorrentes de políticas de segurança pública, que a despeito de seus desenhos ou intenções manifestas, são, não raro, desvirtuadas por atuarem no bojo de um sistema corrompido. A despeito das contradições envolvidas neste debate, mais uma vez, acreditamos ser imprescindível caminhar em direções que apontem novos caminhos, como os trazidos pelas proposições mencionadas, e contribuam para desconstruir os atuais paradigmas de segurança pública dominantes neste país.

Por fim, neste campo, apesar de ser um tema intimamente relacionado à questão da violência institucional, que será tratada mais adiante neste capítulo, muitas foram as intervenções na Comissão, sobre a reparação às famílias e comunidades afetadas pelo extermínio da juventude negra, motivo pelo qual trataremos do assunto também neste tópico.

Essa questão foi levantada, por exemplo, pelo Senhor Eduardo Ribeiro, representante da Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas, e pela Senhora Deise Benedito, representante do Geledés Instituto da Mulher Negra, que se referiu, neste aspecto, especificamente às vítimas de violência policial. Muito nos emocionou ainda, no mesmo sentido, a intervenção do jovem pesquisador Senhor Luciano Santana Pinheiro, mestrando em direito pela Fundação Getúlio Vargas, que ressaltou a necessidade de se incluir familiares de vítimas de violência estatal na legislação; promoção de cuidados, sobretudo em relação às mães e companheiras de jovens assassinados pelo Estado e a necessidade de pensar nessas vítimas também pelo ângulo da saúde mental.

Sobre essa questão, é válido dizer que encontramos, no curso de nossos trabalhos, uma discussão já encaminhada na “Agenda de Segurança Pública e Direitos Humanos”, de autoria de um conjunto de parlamentares e entidades da Sociedade Civil e publicada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias desta Casa<sup>152</sup>. Trata-se, conforme se verá pelo conteúdo do projeto associado ao tema, de um debate ainda incipiente, mas que pode garantir avanços na questão aqui tratada. **A este respeito, destacamos e recomendamos ao Congresso Nacional que delibere sobre o PL 796/2019, de autoria do Deputado Marcelo Freixo, que Institui diretrizes para a prestação de auxílio, proteção e assistência às vítimas de violência.** O PL ainda deve ter seu texto adensado e bastante modificado para incluir as demandas dos movimentos e desenhos específicos da prestação de auxílio, proteção e assistência às vítimas de violência, mas se trata de um caminho promissor para endereçar o tema aqui discutido.

Também tomamos conhecimento de uma audiência pública promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias com entidades de familiares de vítimas de violência policial e nos presídios. Nessa oportunidade, uma agenda legislativa foi defendida por parte das entidades. Alguns dos pontos levantados ainda serão tratados mais adiante, mas, em relação à reparação e auxílio a familiares de vítimas de violência, **destaca-se aqui a defesa do PL 3503/2004, de autoria do então Senador José Sarney, que prevê a aprovação do Fundo Nacional de Assistência às vítimas de Crimes Violentos**<sup>153</sup>.

De nossa parte, mais uma vez, acreditamos que o projeto necessita de uma série de atualizações e modificações, inclusive para abarcar o conjunto dos acúmulos dos movimentos sociais e entidades de direitos humanos sobre auxílio, proteção e assistência às vítimas de violência e também para suprimir pontos e linguagens prejudiciais a um debate mais

---

<sup>152</sup> Esse documento encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/agenda-de-seguranca>, acesso em 24/11/2021.

<sup>153</sup> Um resumo da reunião e dos projetos defendidos encontram-se disponíveis em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/familiares-de-vitimas-da-violencia-policial-e-nos-presidios-fazem-relatos-a-presidencia-da-cdhm-denuncias-serao-enviadas-para-a-onu>, acesso em 24/11/2021.

democrático e embasado sobre o problema da violência. Não obstante, por seu escopo mais imediato e o apoio de movimentos sociais organizados, também recomendamos ao Congresso Nacional que delibere sobre a referida proposição, levando em conta os pontos aqui assinalados.

Por fim, lembramos ainda que, no plano do Legislativo Federal há ainda propostas que traduzem décadas de acúmulo das entidades e movimentos de defesa dos direitos humanos sobre o tema ora tratado, que, inclusive, foi objeto central da 7ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, ocorrida no ano 2000. No curso dos debates deste evento, foi proposto pelo Deputado Orlando Fantazzini, então presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, o PL 7012/2002, que propôs o estabelecimento de medidas de assistência e atendimento a vítimas de violência.

Passados quase 20 anos de sua propositura, há muito o que ser atualizado, inclusive sobre a necessidade de focalizar o auxílio também para familiares, centralizar a questão da saúde mental e, sobretudo, trazer a questão do racismo institucional para o debate, tendo em vista o perfil das vítimas de violência e seus familiares neste país. Não obstante, recomendamos também a deliberação sobre este projeto pelo acúmulo histórico que representa e pela participação existente em seu processo de construção.

As três proposições mencionadas encontram-se, atualmente, apensadas na Câmara dos Deputados e constituem, com todos os problemas colocados, pontos de partida para um debate sobre o auxílio, a proteção e a assistência às vítimas de violência e seus familiares no Brasil. É preciso, porém, que o debate seja amadurecido para que, de fato, possa fazer a diferença na vida daqueles que tiveram sua vida destruída pela violência pública ou privada, em especial os jovens negros deste país, suas mães, companheiras e descendentes.

### 7.2.2 O combate à violência institucional contra a população negra e a luta pela desmilitarização da segurança pública

Um dos temas mais debatidos e um dos temas sobre os quais a Comissão mais foi cobrada e se manifestar foi a violência institucional contra a população negra, sobretudo a violência policial. Alguns poucos dados ajudam a explicar o porquê. Em 2020, pessoas negras foram 78,9% das vítimas de intervenções policiais com resultado morte no Brasil, um padrão que não apenas se repetiu, como se agravou em relação aos últimos anos<sup>154</sup>.

Ademais, conforme aponta pesquisa recente, a despeito da dificuldade de se obter dados a este respeito, os pesquisadores estimam que, nos estados pesquisados, as chances de pessoas negras serem presas em flagrante são de 2,2 a 2,4 maiores em relação à população não negra<sup>155</sup>. Restaria aí, portanto, mais um indício de seletividade do sistema de segurança pública contra pessoas negras.

Além disso, décadas de estudos<sup>156</sup> e exemplos cotidianos de abordagens motivadas por filtragem racial denunciam o racismo institucional incrustado nas instituições de segurança pública, muitas vezes mascarado diante da justificativa dos “casos isolados” ou mesmo da negativa pura e simples, só não menos insistente que a própria realidade.

Assim, um primeiro binômio enfrentado pela Comissão foi o combate ao racismo tanto no que diz respeito à letalidade policial quanto à filtragem racial nas abordagens realizadas pela polícia. Ambos os problemas remetem aos parâmetros legais para o uso da força, parcamente regulamentado por lei no Brasil a não ser por menções passageiras na Lei n.13.675, de 11 de junho de 2018 ou voltada a casos específicos, como na Lei n.

---

<sup>154</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública 2021**. FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 21/10/2021.

<sup>155</sup> SINHORETTO, Jacqueline et al. Policiamento e relações raciais: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. **Relatório de pesquisa enviado ao CNPq**. Universidade Federal de São Carlos, 2020.

<sup>156</sup> Cf. RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito: Abordagem policial e discriminação racial na cidade do Rio de Janeiro**. Boletim Segurança e Cidadania. Ano 03, nº8, Dez 2004.

13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo.

Ademais, o referido binômio aponta também para graves falhas no sistema de controle e accountability das forças de segurança, onde, mais uma vez, a situação visualizada é precária<sup>157</sup>. No que diz respeito às corregedorias de polícia, responsáveis pelo controle interno das polícias, o último levantamento nacional realizado, intitulado **“As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil”**<sup>158</sup>, produzido pelos pesquisadores Ignacio Cano e Thaís Duarte, chama a atenção, em primeiro lugar, para o baixo retorno das instituições de segurança pública a prestações de conta e transparência sobre suas atuações. Pouco menos da metade dos órgãos identificados inicialmente, estaduais e federais, responderam à pesquisa<sup>159</sup>. Segundo os pesquisadores, a taxa de resposta teria sido particularmente baixa nas corporações militares. Apenas 17% das corregedorias da Polícia Militar e 11% das de Corpos de Bombeiros responderam aos questionamentos.

A situação encontrada pelos autores entre os respondentes, de um modo geral, é precária. Essas instituições teriam a) baixo efetivo; b) baixa qualificação dos agentes e ausência de formação específica; c) carência de infraestrutura física e material; d) falta de orçamento próprio; e) dependência da linha de comando das corporações; f) falta de gratificações específicas aos membros das corregedorias; g) forte cultura punitiva, em detrimento de uma cultura preventiva e voltada a melhora da qualidade do serviço; h) baixo investimento em atividades de inteligência<sup>160</sup>.

Ao mesmo tempo em que afirma a “cultura punitivista”, no sentido da priorização de procedimentos disciplinares, o estudo, por outro lado, aponta, mesmo neste âmbito, uma baixa produtividade das corporações, com um pequeno número de procedimentos concluídos por agente da corregedoria

---

<sup>157</sup> A discussão a seguir beneficiou-se do Relatório sobre Segurança Pública do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal, em vias de ser publicado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

<sup>158</sup> CANO, Ignacio; DUARTE, Thaís. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**. Nota Técnica. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

<sup>159</sup> Foram excluídos do cômputo as instituições que responderam menos de 10%.

<sup>160</sup> CANO, Ignacio; DUARTE, Thaís. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**. Nota Técnica. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

e ano, número que seria particularmente baixo nas corporações militares<sup>161</sup>.

Se o controle interno é precário, o controle externo não parece mais promissor. À Cargo do Ministério Público, por força do Art.129, VII, da Constituição Federal, o controle externo da atividade policial padece de transparência e efetividade. Hoje são pouquíssimas as informações sobre o controle externo da atividade policial disponibilizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em seu sítio eletrônico. Em sua página de “boas práticas” acerca do controle externo da polícia, por exemplo, o CNMP enumera apenas um projeto de “visitas virtuais” a unidades policiais e um grupo de trabalho para acompanhar e atuar em casos de violações de direitos humanos no Estado do Rio de Janeiro. Apesar da importância da última iniciativa, trata-se de interlocução do Ministério Público Federal com entidades da sociedade civil e que não abarca a atuação policial no Estado do Rio de Janeiro como um todo<sup>162</sup>.

Mais grave que a falta de transparência, é o tratamento conferido pelos Ministérios Públicos aos casos de mortes decorrentes de intervenção policial. Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública indica que, em 2016, os Ministérios Públicos de São Paulo e do Rio de Janeiro pediram o arquivamento de 9 em cada 10 casos de mortes provocadas por policiais<sup>163</sup>, o que chama a atenção diante dos múltiplos exemplos e situações de abusos e crimes policiais denunciados por movimentos negros, setores da imprensa e outras entidades da sociedade civil.

Por outro lado, um outro modelo de controle, bastante promissor, embora ainda incipiente no Brasil, é o modelo das ouvidorias públicas, conceituado como “acompanhamento público da atividade policial” pela Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para diferenciá-lo do controle interno e do controle externo formalmente previsto na Constituição Federal.

---

<sup>161</sup> Idem.

<sup>162</sup> Iniciativas disponíveis em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-do-sistema-prisional-controle-externo-da-atividade-policial-e-seguranca-publica/boas-praticas/control-externo-da-atividade-policial>, acesso em 22/10/2021.

<sup>163</sup> Conforme noticiado em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/11/12/denuncias-e-arquivamentos-mortes-policiais-rj-sp.htm>, acesso em 24/11/2021.



Infelizmente, a situação desse tipo de controle, no entanto, também é precária.

O último levantamento nacional encontrado sobre estas instituições data do ano de 2016 e encontra-se no documento **“Diagnóstico Situacional das capacidades de Atendimento, Tratamento, Encaminhamento e Monitoramento de denúncias/reclamações pelas Ouvidorias de Polícia”**<sup>164</sup>. Trata-se de pesquisa conduzida pela pesquisadora Isabel Seixas de Figueiredo no âmbito do Projeto “Segurança Cidadã”, fomentado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

De um modo geral, a referida pesquisa concluiu que “as Ouvidorias, em geral, seguem tendo pouca visibilidade, problemas sérios em relação a recursos humanos e baixo empoderamento para atuar de fato como órgão de controle social da atividade policial”. Foi afirmado ainda que “As Ouvidorias, em geral, apresentaram baixo conhecimento técnico acerca da política de segurança do Estado...e de aspectos técnicos da atividade policial (modalidades de policiamento, padrões de uso da força, procedimentos operacionais padronizados, etc.)”.

Foi diante desse cenário de parca regulamentação do uso da força e estado precário dos mecanismos de controle e accountability policiais que os mecanismos racistas do sistema vicejaram sem qualquer contraponto relevante, a não ser por valiosas experiências locais e o enfrentamento conduzido pelos movimentos negros e outras forças sociais contra esta realidade.

Nesse sentido, louvando e reconhecendo iniciativas legislativas no mesmo espírito do nosso programa, decidimos, nos limites temporais e operacionais desta Comissão, incidir sobre os seguintes pontos, a nós propostos pelos atores abaixo relacionados:

**- Instituição, por previsão legal, de protocolos públicos do uso da força e abordagem, de acordo com parâmetros internacionais, constitucionais, sujeitos à revisão periódica e responsivos à sociedade. Este**

---

<sup>164</sup> FIGUEIREDO, Isabel Seixas de. **Diagnóstico Situacional das capacidades de Atendimento, Tratamento, Encaminhamento e Monitoramento de denúncias/reclamações pelas Ouvidorias de Polícia**. Ministério da Justiça: Brasília, 2016.

ponto foi recomendado pela Senhora Samira Bueno, representante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); pelo Senhor Marivaldo Pereira (militante do movimento negro do Distrito Federal e ex-Secretário Executivo do Ministério da Justiça); pela Senhora Natalina Lourenço (representante da Central Única dos Trabalhadores); pela Senhora Deise Benedito (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra), pela Senhora Erika Malunguinho (Deputada Estadual de São Paulo) e pelos Núcleos Especializados de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial e de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

- **Previsão legal de combate ao racismo institucional, por meios teóricos e prático-situacionais, na formação policial.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor André Vilela Komatsu (representante do Núcleo de Estudos da Violência da USP); pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); pelo Senhor Marivaldo Pereira (militante do movimento negro do Distrito Federal e ex-Secretário Executivo do Ministério da Justiça); pelos Senhores Isadora Brandão e Vinicius Conceição (Defensores públicos do NUDDIR da Defensoria Pública do Estado de São Paulo); pela Senhora Vanessa Nunes (representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia); pelo Senhor Fábio Feliciano Barbosa (representante da Cátedra Esperança Garcia); pelo Senhor Gabriel de Oliveira (representante da Frente Nacional Antirracista); pela Senhora Tamires Gomes Sampaio (militante da Coordenação Nacional de Entidades negras) e pelas Senhoras Mariana Coelho, Camila Torres e Esther Rufino (representantes do IBCCRIM)

- **Incentivo à filmagem de procedimentos-chave e/ou implementação de câmeras corporais nas forças policiais, nos limites constitucionais da legislação Federal.** Este ponto foi recomendando pela Senhora Samira Bueno (representante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); Senhor Maurício Dieter (Professor de Criminologia da Faculdade de Direito da USP); Senhora Jussara Souza (representante do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado da Bahia);

Senhor Eliseu Soares Lopes (Ouvidor da Polícia Civil do Estado de São Paulo); pelo Senhor Evandro Piza (Professor de Direito da UNB); Senhora Vanessa Nunes (representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia) e pelo Senhor Gabriel de Oliveira (representante da Frente Nacional Antirracista)

- **Previsão legal de monitoramento precoce de policiais com condutas violentas e batalhões específicos com esse histórico, bem como histórico de viés racial.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor André Vilela Komatsu, representante do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

- **Desagregação por cor/raça das informações coletadas pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado) e pela Senhora Deise Benedito (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra).

- **Criação de mecanismos legais de incentivo a programas de saúde mental voltados para profissionais de segurança pública.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado).

- **Reforma do controle interno das polícias, conferindo a previsão de procedimentos de transparência, responsividade e acompanhamento das atuações das corregedorias de polícia.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado).

- **Reforço à atuação independente das ouvidorias de polícia, estabelecendo patamares legais mínimos para o seu funcionamento.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Gabriel de Oliveira (representante da Frente Nacional Antirracista) e pela Senhora Deise Benedito (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra).

- **Incentivo ao estabelecimento de cotas raciais para o ingresso nas carreiras policiais, nos limites da legislação Federal.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Nilo Batista (advogado, professor de direito penal

e ex-governador do Estado do Rio de Janeiro.

Como em outros pontos deste relatório, não foi possível contemplar toda a discussão e as propostas trazidas às reuniões promovidas pela Comissão em função de nossos limites temporais e operacionais. Mais uma vez, no entanto, fizemos questão de deixar registradas as riquíssimas contribuições recebidas por meio do link já indicado, ao início do relatório, para o sítio eletrônico da Comissão.

É importante salientar também que, apesar de sinalizarmos a origem das posições tomadas por esta Comissão, o fazemos como forma de reconhecimento. Ao mesmo tempo, sinalizamos que as intervenções recebidas ocorreram em contextos e linguagens específicas, de modo que isentamos os atores participantes dos debates da Comissão de quaisquer falhas decorrentes do desenho aqui proposto ou mesmo de endosso a este, pelo qual assumimos toda a responsabilidade.

**Ademais, sabemos que nossa proposta no plano infraconstitucional não permite encarar problemas estruturais (apesar de também combatê-los, ainda que por vias limitadas) como a militarização da segurança pública. Por isso, na esteira da já citada “Agenda de Segurança Pública e Direitos Humanos”, de autoria de um conjunto de parlamentares e entidades da Sociedade Civil e publicada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias desta Casa<sup>165</sup>, recomendamos ao Congresso Nacional a reapresentação e a deliberação sobre a PEC 51/2013, de autoria do Senador Lindbergh Farias, que trata da desmilitarização dos órgãos de segurança pública, estabelece seu caráter civil e democrático, determina ciclo completo para atuação policial, propicia o experimentalismo estatal de modelos alternativos de polícia, institui a carreira única para o ingresso em todas as forças policiais e consolida o modelo de ouvidorias externas autônomas de polícia.**

Acreditamos que a proposta ainda pode ser melhorada, atualizada e que alguns de seus aspectos ainda serão alvo de polêmicas

---

<sup>165</sup> Esse documento encontra-se disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/agenda-de-seguranca>, acesso em 24/11/2021.

mesmo entre os movimentos negros e outros setores progressistas. No entanto, mais uma vez, indicamos aqui um caminho que consideramos promissor para uma verdadeira reorientação das políticas de segurança pública.

No plano Constitucional, de nossa própria lavra, também propomos um reforço do controle externo da atividade policial, a ser acompanhado, agora, também pela Defensoria Pública, nos termos que serão expostos ao final deste capítulo.

No mesmo espírito das propostas listadas até aqui, recomendamos ainda a deliberação sobre algumas propostas que, se aprovadas, ainda que pendentes de melhorias, podem ajudar a salvar vidas, sobretudo vidas negras e indígenas, e reorientar a política de segurança pública hegemônica, que tanto prejuízo trouxe às minorias. Nesse sentido, recomendamos a deliberação sobre as seguintes proposições:

- PEC 117/2015, de autoria dos deputados Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes, que separa a perícia oficial de natureza criminal das polícias civis e federal e institui a perícia criminal como órgão de segurança pública.

- PL 7479/2014, de autoria da Deputada Maria do Rosário, que institui a Lei Geral da Perícia Oficial de Natureza Criminal.

- PL 4894/2016, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes, que cria uma Lei de Acesso à Informação na Segurança Pública

- PL 2441/2015, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil, que visa aperfeiçoar o controle externo da Polícia pelo Ministério Público em casos de letalidade policial.

- PL 2653/2019, de autoria do Deputado David Miranda, que dispõe sobre prevenção e proteção de pessoas em situação de violência LGBTIfóbica.

- PL 732/2019, de autoria do Deputado Alessandro Molon, que dispõe sobre a marcação, identificação e monitoramento de armas de fogo.

- PL 2739/2019, de autoria do Deputado Marcelo Freixo, que estabelece a competência do Tribunal do Júri para o julgamento de todos os crimes dolosos contra a vida cometidos por militares contra civis. Acreditamos que a discussão em torno deste projeto deve ser utilizada para se discutir uma limitação ainda maior da competência da Justiça Militar.

- PL 5885/2019, de autoria da Deputada Áurea Carolina e outros, conceitua racismo institucional e, no campo da segurança, prevê o letramento racial de profissionais das seguranças pública e privada.

- PL 4471/2012, de autoria dos Deputados Paulo Teixeira, Fábio Trad e outros, que prevê o fim efetivo dos “autos de resistência”, garantindo os procedimentos de perícia, exame de corpo de delito e outros nos casos em que o emprego da força resultar em morte ou lesão corporal.

Todas essas proposições e, em especial, a que versa sobre o fim efetivo dos autos de resistência, possuem acúmulo, debate e participação sobre as suas construções e, a despeito dos problemas e imperfeições em seus textos, que devem ser submetidos à escuta e amplo debate, oferecem, como já sinalizado, um fragmento de esperança para a luta antirracista e pela vida das pessoas negras neste país.

### 7.2.3 O Enfrentamento do encarceramento em massa

Segundo dados sistematizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2017 havia 722.716 pessoas presas no sistema penitenciário ou sob a custódia das polícias. Na primeira metade do ano de 2020, esse número chegou a 759.518 pessoas. Em números relativos, a taxa de pessoas privadas de liberdade por 100 mil habitantes atingiu, em 2020, 358,7 por 100 mil habitantes<sup>166</sup>, mais que o dobro da média mundial. Nesse quadro,

---

<sup>166</sup> Esse valor considera aqueles que cumprem regime fechado, semiaberto e aberto, além dos sentenciados ao cumprimento de medidas de segurança e presos em Delegacias de Polícia. Disponível em FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança**

perfil das pessoas aprisionadas mantém um padrão histórico que aponta para as prioridades e seletividade das políticas criminais e penitenciárias: em 2020, 66,3% dos presos brasileiros se identificavam como negros e 48,6% possuíam entre 18 e 29 anos<sup>167168</sup>.

O quadro de hiperlotação dos presídios brasileiros, abarrotado de jovens negros e pobres, muitos dos quais sem terem sido julgados ou cometido crimes violentos ou com grave ameaça, gerou um cenário decretado pelo próprio Supremo Tribunal Federal como um “Estado de Coisas Inconstitucional”. Segundo o STF, no curso do julgamento de medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental<sup>169</sup> 347, em 2015, haveria no sistema carcerário brasileiro **“quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas.**

O relator do processo, Ministro Marco Aurélio Mello, afirmou ainda a existência de uma **“violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica”**. O Ministro afirmou ainda serem constantes nos presídios brasileiros **“massacres, homicídios, violências sexuais, decapitação, estripação e esquartejamento”**. Disse, por fim que muitos presos **“sofrem com a tortura policial, espancamentos, estrangulamentos, choques elétricos, tiros com bala de borracha”**.

Esses relatos, vindos da mais alta Corte do país coincidem com aqueles constantes do último Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, órgão autônomo que compõe a estrutura do Ministério da

---

**Pública 2021.** FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 07/09/2021.

<sup>167</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.** FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 07/09/2021.

<sup>168</sup> A discussão dessa seção, à exemplo da seção anterior, beneficiou-se do Relatório do Observatório Parlamentar da Revisão Periódica Universal sobre o sistema carcerário brasileiro, em vias de ser publicado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

<sup>169</sup> Ação proposta perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, segundo o art.1º da Lei Nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No referido documento, o Mecanismo reportou, a partir de inspeções realizadas por peritos do órgão e parceiros institucionais, episódios como massacres, chacinas, desassistências generalizadas em saúde, envolvendo inclusive a proliferação de doenças infectocontagiosas, e racionamento de alimentos. Outras inspeções detectaram ainda, por exemplo, violência física contra presos, inclusive por meio de projéteis, a presença de pessoas acorrentadas, sem qualquer possibilidade de locomoção, e situações de incomunicabilidade ilegal dos presos, privados inclusive de contato com advogados<sup>170</sup>.

No âmbito do legislativo, a já mencionada “Agenda de Segurança Pública e Direitos Humanos”, de autoria de parlamentares e entidades da sociedade civil e publicada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias desta Casa, não só corrobora o diagnóstico como chama a atenção para o aspecto criminógeno do sistema, afirmando que **“a falta de racionalidade no funcionamento do sistema prisional brasileiro gera efeitos nefastos. Além do domínio de facções criminosas, muitas unidades prisionais se tornam verdadeiras escolas do crime, em que pessoas acusadas de delitos pouco graves, cometidos sem a utilização de violência ou sem gerar danos coletivos graves, acabam sendo cooptadas por redes do crime organizado. É preciso que se compreenda que a política de encarceramento em massa, combinada com o total abandono dos presídios pelo poder público, não faz mal apenas às pessoas que se encontram presas, mas para toda a sociedade”**<sup>171</sup>.

A mesma agenda levanta ainda um problema de política criminal, afirmando que **“os discursos sensacionalistas que denunciamos neste documento têm gerado tanto uma profusão de novos tipos penais quanto a aplicação de tipos já existentes, sem considerações sobre sua potencial efetividade no combate à criminalidade, possibilidade de emprego**

---

<sup>170</sup> Esses e outros relatos podem ser encontrados em BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT). **Relatório Bianual (2018 - 2019)**. MNPCT, 2019. Disponível em <https://mnpctbrasil.files.wordpress.com/2021/02/relatorio-bianual-2018-2019-mnpct.pdf>, acesso em 09/09/2021.

<sup>171</sup> Conforme documento disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/agenda-de-seguranca>, acesso em 26/11/2021.



de medidas não penais, custo humano e custo para os cofres públicos. Um grande exemplo é atual lei de drogas, na qual a amplitude dos tipos penais e a confusão entre a gravidade das condutas têm promovido um gasto descomunal de tempo e dinheiro dos contribuintes e do sistema de justiça e custado a vida de muitos jovens negros e pobres brasileiros. Desde o seu advento, a lei de drogas se tornou responsável pelo encarceramento de 24% dos nossos presos, sem conseguir equacionar adequadamente a questão dos entorpecentes em nosso País<sup>172</sup>.

Assim, percebe-se que os problemas humanos, econômicos e sociais do encarceramento em massa são bastante conhecidos dos três Poderes da República para que nos alonguemos muito mais sobre sua descrição, o que já vem sendo feito sistematicamente por acadêmicos, militantes, movimentos, entidades da sociedade civil, mecanismos nacionais e internacionais de direitos humanos e amigos e familiares de pessoas privadas de liberdade.

Acreditamos, nesse sentido, que é preciso aproveitar as experiências já em curso de reversão deste quadro, aprofundando e consolidando, por exemplo, as audiências de custódia e as alternativas penais que não reproduzam a lógica da hipervigilância.

Ao mesmo tempo, consideramos ser preciso ir além. No centro de um projeto de reversão do gravíssimo quadro de violações de direitos humanos visualizadas no sistema carcerário brasileiro, é preciso, de uma vez por todas, que se visualize o caráter, no máximo, subsidiário do direito penal, que está longe de ser a única forma, tampouco a principal ou a mais eficiente, de se lidar com os problemas sociais que afligem o nosso país.

No caminho para essa mudança de mentalidade, acreditamos serem imprescindíveis: reconhecer a seletividade do sistema, pontuando na legislação, a vulnerabilidade de grupos econômicos, sociais e raciais que são alvo preferencial do sistema; descriminalizar ou, no mínimo, oferecer alternativas que não a pena de prisão para condutas que não representem

---

<sup>172</sup> Idem.

violência ou grave ameaça e rever a política de drogas, como já vem sendo feito em diversas partes do mundo, nas quais se vêm percebendo os prejuízos econômicos e sociais causados por uma “guerra” que já ceifou milhares de vidas, sobretudo de jovens negros e pobres.

Neste âmbito, pouco nos resta a acrescentar, como de fato o faremos ao final deste capítulo, a uma série de acúmulos parlamentares, de movimentos e entidades da sociedade civil sobre o tema. Nossa primeira recomendação é que o Congresso Nacional conheça e delibere sobre algumas agendas da sociedade civil, que aqui citamos a título exemplificativo, sem prejuízo de muitas outras que contribuem para um tratamento alternativo da questão do encarceramento:

- Caderno de Propostas legislativas das “16 medidas contra o encarceramento em massa”, do IBCCRIM, Juízes para a Democracia, CEDD/UNB e Pastoral Carcerária<sup>173</sup>;

- Propostas para Reduzir a Superlotação e Melhorar o Sistema Penitenciário, do Instituto de Defesa do Direito de Defesa<sup>174</sup>;

- Agenda Nacional pelo Desencarceramento, da Agenda Nacional pelo Desencarceramento<sup>175</sup>.

- Em relação às propostas já em tramitação no Congresso Nacional, recomendamos para a deliberação todas as proposições constantes da “Agenda de Segurança Pública e Direitos Humanos”, de autoria de parlamentares e entidades da sociedade civil e publicada pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias desta Casa<sup>176</sup>.

De forma a pontuar de maneira mais concreta e também mais concisa uma agenda que acreditamos promissora, recomendamos, em

---

<sup>173</sup> Disponível em <https://www.ajd.org.br/documentos/cidadania/650-74caderno-de-propostas-legislativas-16-medidas-contr-o-encarceramento-em-massa>, acesso em 26/11/2021.

<sup>174</sup> Disponível em <https://iddd.org.br/propostas-para-reduzir-a-superlotacao-e-melhorar-o-sistema-penitenciario-2/>, acesso em 26/11/2021.

<sup>175</sup> Disponível em <https://desencarceramento.org.br/documentos>, acesso em 26/11/2021.

<sup>176</sup> Disponível em Conforme documento disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/agenda-de-seguranca>, acesso em 26/11/2021.

primeiro lugar a deliberação sobre propostas que problematizem o uso de entorpecentes como questão, fundamentalmente, penal, em detrimento de seus aspectos sociais e de saúde pública. Essa preocupação nos foi trazida, durante os debates realizados, em diversos níveis e com diversas soluções, dentre outros atores, pelos seguintes participantes: **Senhor Nilo Batista** (advogado, professor de direito penal e ex-governador do Estado do Rio de Janeiro); **Senhor Siro Darlan de Oliveira** (Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e representante da Associação de Juízes pela Democracia); **Senhor Luís Carlos Valois** (Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas) **Senhor Maurício Dieter** (Professor de Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP); **Senhora Deise Benedito** (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra); **Senhor Gabriel Mantelli** (representante do Núcleo de Direito e Descolonização da Universidade São Judas Tadeu); **Senhora Tamires Gomes Sampaio** (militante da Coordenação Nacional de Entidades Negras) e **Senhora Melina Risso** (representante do Instituto Igarapé).

A este respeito, recomendamos que o Congresso Nacional enfrente este debate e delibere sobre os PLs 7270/2014 e 10549/2018, de autorias, respectivamente, dos Deputados Jean Wyllys e Paulo Teixeira. Além de regulamentarem o uso da cannabis, os referidos projetos, malgrados seus problemas, trazem elementos fundamentais ao debate sobre a atual políticas de drogas como a “observância do equilíbrio entre as atividades de prevenção do uso problemático, atenção e reinserção social de pessoas que fazem uso problemático de drogas e de repressão ao seu tráfico ilícito” e a priorização da proteção, promoção e melhora da “saúde pública da população por meio de políticas públicas orientadas a minimizar os riscos e a reduzir os danos do uso” de entorpecentes.

A título exemplificativo, recomendamos ainda ao Congresso Nacional a deliberação sobre propostas que, ainda que insuficientes, têm o condão de apontar para uma direção distinta em relação à política criminal dominante, responsável pelas violações de direitos humanos discutidas no início dessa seção:

- PL 4373/2016, de autoria dos deputados Wadih Damous, Chico Alencar e Paulo Teixeira, que estabelece que as propostas legislativas que tratem da criação de novos tipos penais, que aumentem a pena cominada ou que tornem mais rigorosa a execução da pena deverão ser submetidas à análise prévia de impacto social e orçamentário, com dados estatísticos e projeções de custos sociais, no Conselho de Análise, a ser criado na Câmara dos Deputados.

- O PL 2976/2019, do Deputado Paulo Teixeira, que disciplina a prática de justiça restaurativa de natureza criminal, estendendo sua aplicabilidade a todo tipo de delito e prevendo que no caso de infrações de menor potencial ofensivo e de crimes praticados sem violência e grave ameaça às pessoas, haverá extinção da punibilidade. Acreditamos que a deliberação acerca deste PL possa, de uma maneira geral, suscitar um debate mais amplo sobre a própria estrutura do sistema de justiça criminal.

Além de indicar as agendas acima relacionadas, procuramos trabalhar, de nossa lavra, em uma proposta de regulamentação do instituto do reconhecimento fotográfico e de pessoas no processo penal, hoje reprodutor de uma série de injustiças, sobretudo contra jovens negros. Na mesma esteira, procuramos ainda propor a descriminalização de algumas condutas para iniciar um debate mais profundo sobre o significado de certos dispositivos da lei penal para a vida da população negra e outros grupos racializados na sociedade brasileira: o crime de curandeirismo e a contravenção penal de vadiagem.

Por fim, propomos ainda o reconhecimento da vulnerabilidade no direito penal, bem como a supressão de alguns elementos de direito penal do autor ainda presentes no código penal, e a paridade de gênero e raça no Tribunal do Júri. Incidimos nestes pontos por considerarmos ao mesmo tempo pontos maduros e que ainda não possuem proposições associadas.

Ademais, vemos nestes pontos oportunidades privilegiadas de pautarmos o tema do racismo no sistema de justiça criminal. Em relação ao reconhecimento, por exemplo, resolvemos dedicar a este tema uma seção

específica, conforme se verá a seguir.

#### 7.2.4 Combate ao racismo e reconhecimento de pessoa e fotográfico

Segundo o Innocence Project de Nova Iorque, “em 75% dos 365 casos nos quais a organização provou a inocência de uma pessoa injustamente condenada, a principal causa do erro foi o reconhecimento equivocado”. Ainda segundo a organização, “os dados do National Registry of Exonerations, banco de dados que reúne a maior quantidade de informações sobre casos de erro judiciário já revertidos nos Estados Unidos, os reconhecimentos equivocados são a terceira maior causa da condenação de inocentes naquele país, estando presente em 29% dos casos já revertidos”<sup>177</sup>.

Ainda que não haja levantamentos similares no Brasil, um relatório do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e da Defensoria Pública no Rio de Janeiro, que reuniu dados especificamente sobre reconhecimentos fotográficos não confirmados em juízo em 10 estados brasileiros, mostrou dezenas de casos de prisão de inocentes por conta da flexibilização dos requisitos legais para o reconhecimento de pessoas e a não utilização das melhores práticas disponíveis em perspectiva comparada.

Dos casos coligidos, que podem representar apenas uma pequena fração do número de inocentes presos com base em reconhecimento falho, 83% entre as pessoas presas injustamente com informação disponível para o quesito cor/raça eram negras, mostrando que os negros e negras são as principais vítimas do modo como hoje o reconhecimento de pessoas é conduzido em nosso país<sup>178</sup>.

---

177 INNOCENCE PROJECT BASIL. **Prova de Reconhecimento e Erro Judiciário**. São Paulo: Innocence Project Brasil, 2020. Disponível em <https://www.innocencebrasil.org/como-trabalhamos>, acesso em 25/04/2021.

178 Relatório disponível em <https://trello-attachments.s3.amazonaws.com/5ed9417e30b44d560232a308/60772821f2f8e58a1>

Em pesquisa coordenada pela professora doutora Lilian Minitzky Stein, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, realizada no âmbito de projeto do IPEA e do Ministério da Justiça, foi mostrado ainda que diversas práticas de reconhecimento condenadas pela literatura e experiências internacionais como falhas e sujeitas a vieses sociais e raciais ainda são largamente utilizadas no Brasil. Dentre essas práticas, estariam apresentação de apenas uma foto, reconhecimento por foto no celular, mídias sociais e apresentação de álbum fotográfico<sup>179</sup>.

Para evidenciar concretamente essa realidade, basta citar alguns casos de grande repercussão em 2020 e 2021 envolvendo prisões injustas no Estado do Rio de Janeiro fundadas em reconhecimento fotográfico.

**Luiz Carlos da Costa Justino, violoncelista, reconhecido por fotografia por uma vítima branca. Foi preso, processado, ao final absolvido da acusação de roubo de um celular (TJRJ, processo 0055889-35.2017.8.19.0002).**

**Danilo Felix. Funcionário da Universidade Federal Fluminense. Jovem negro. Preso por 58 dias, através de reconhecimento fotográfico. Ao final, absolvido. A vítima branca alegou lhe ter sido subtraída uma motocicleta e um celular. (TJRJ, processo 0020686-07.2020.8.19.0002).**

**Angelo Gustavo Pereira Nobre, negro (Gugu, produtor cultural), reconhecido por fotografia nas redes sociais, preso e condenado por roubo de veículo e um celular, inocentado por revisão criminal em 31 de agosto de 2021 após um ano de prisão, foram 363 dias no cárcere (TJRJ, processo 0045151-59.2015.8.19.0001).**

O mais preocupante destes episódios é que apesar de tudo, pode ser dito que redundaram em um final feliz. Todavia, não é possível saber o

---

b92f563/a9a3f1f6a00bf3b6dbfb4dc9ba61ea79/Relat%C3%B3rio\_CONDEGE\_-  
\_DPERJ\_reconhecimento\_fotogr%C3%A1fico.pdf, acesso em 25/04/2021.

179 STEIN, Lilian Milnitsky (Coord). **Avanços científicos em Psicologia do Testemunho aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 104p.: il. color. – (Série Pensando o Direito; 59).

número de negros e negras presos através de procedimentos absolutamente irregulares e inadequados, que não tiveram e não terão a mesma sorte, o que demonstra a urgência de uma correção legislativa nesse tema.

Diante desse cenário, é imperativo que se avance na regulamentação do reconhecimento de pessoas no sistema de justiça criminal brasileiro, para evitar a prisão de inocentes, permitir um maior nível de confiança nas evidências colhidas no sistema de justiça e combater o racismo institucional, que muitas vezes ocorre a despeito da intenção consciente de profissionais do sistema e das testemunhas envolvidas no processo<sup>180</sup>.

**É preciso que os profissionais do sistema de justiça brasileiro e ordenamento jurídico do nosso país incorporem os quase cinquenta anos de estudos científicos acerca dos vieses no reconhecimento de pessoas quando a cor/raça de vítimas/testemunhas e reconhecidos são diversas (“own race bias -ORB”)<sup>181</sup>. Além disso, é preciso incorporar as melhores práticas disponíveis a nível internacional, que muitas vezes demandam simples cuidados ou comandos que podem ser determinantes para evitar injustiças.**

É justamente isso que propomos com as medidas apresentadas, que procuram alçar o Brasil à discussão científica<sup>182</sup> atual sobre o reconhecimento de pessoas, principalmente para salvar vidas inocentes, sobretudo vidas negras, que, como assinalado acima, estão entre as maiores vítimas do reconhecimento falho. Além disso, experiências internacionais mostram que após reformas como as aqui propostas, autoridades policiais teriam reportado inclusive “maior nível de confiança na qualidade de evidências”<sup>183</sup> colhidas, o que ajudar também a promover um

---

180 Cf. ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

181 MEISSNER, C. A., & BRIGHAM, J. C. Thirty years of investigating the own-race bias in memory for faces: A meta-analytic review. *Psychology, Public Policy and Law*, 7(1), 3, 2001.

182 Cf. CECCONELLO, William Weber; STEIN, Lilian Milnitsky. Prevenindo injustiças: como a psicologia do testemunho pode ajudar a compreender e prevenir o falso reconhecimento de suspeitos. *Av. Psicol. Latinoam. [online]*, vol.38, n.1, 2020, pp.172-188.

183 STEIN, Lilian Milnitsky (Coord). **Avanços científicos em Psicologia do Testemunho aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses**. Ministério da Justiça,

salto na qualidade na prestação dos serviços que o país espera do sistema de justiça.

Seguindo as diretrizes metodológicas traçadas, de início, pela Comissão, procuramos partir das discussões e acúmulos já presentes no Congresso Nacional (projetos, emendas, etc.), para, em seguida, oferecer nossa própria contribuição ao debate.

Assim, foram analisados os PLs. nº 945/2021 e nº604/2021 e a proposta elaborada por um grupo de pesquisadores organizados a partir do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e de outras entidades e organizações<sup>184</sup>, como sugestão ao Projeto de Código de Processo Penal (PL 8.045/2010). Tendo em vista a qualidade e a dimensão deste último, acabou por ser utilizado como base de elaboração da nossa proposta, tendo, por outro lado, sofrido significativas alterações a partir dos estudos, debates, audiências e reuniões da Comissão, o que envolveu além dos integrantes assinalados no preâmbulo deste Relatório, inúmeros juristas, especialistas e a sociedade de modo geral, destacadamente através das audiências públicas.

Reproduzimos abaixo brevemente nossa análise sobre as propostas apresentadas, sobretudo do documento produzido pelo IDDD, e indicamos a possibilidades de avanço. Ao final deste capítulo, apresentamos o

---

Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 104p.: il. color. – (Série Pensando o Direito; 59).

184 Integram o grupo os seguintes pesquisadores: Alessandra Mascarenhas Prado (Nesp/UFBA), Ana Luiza Bandeira (USP), Antônio Vieira (Universidade Católica de Salvador), Caio Badaró (USP), Clarissa Borges (IDDD), Fernanda Furtado (Nesp/UFBA), Gustavo Noronha de Ávila (Unicesumar/PUCPR), Iara Lopes (Defensoria Pública de Santa Catarina), Janaina Matida (Universidad Alberto Hurtado/Chile), Lara Teles (Defensoria Pública do Ceará), Leonardo Marcondes Machado (Polícia Civil de Santa Catarina), Lilian Stein (UFSC), Lívia Moscatelli (USP), Luiz Borri (Unicesumar), Márcia Irigohê (Presidente estadual do Instituto Anjos da Liberdade de Santa Catarina), Rafaela Garcez (Defensoria Pública do Rio de Janeiro), Rodrigo Faucz Pereira e Silva (FAE/Universidade Tuiuti do Paraná), Saulo Mattos (Ministério Público da Bahia), Thiago Vieira (Universidade Católica de Salvador), Thiago Yukio (Defensoria Pública de Santa Catarina), Tiago Gagliano Pinto Alberto (Juiz de Direito/ PUCPR), Vitor de Paula Ramos (Universitat de Girona/Espanha) e William Ceconello (Faculdade IMED). E a proposta ainda conta com o apoio e adesão das seguintes entidades: Grupo de Pesquisa sobre Epistemologia Aplicada aos Tribunais (FND/UFRJ), Instituto Baiano de Direito Processual Penal (IBADPP), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), e Neurolaw (Estudos Interdisciplinares entre Direito e Neurociências).



Anteprojeto de Lei de autoria da Comissão.

## Reconhecimento de Pessoa e Reconhecimento Fotográfico

Nos projetos apresentados até agora não há uma distinção sistemática do reconhecimento de pessoa (visual e presencial) e reconhecimento fotográfico. Tecnicamente é bom tratar os dois de modo sistematicamente distintos.

Quanto ao reconhecimento fotográfico, os projetos não criam uma dinâmica de formação e controle sobre o uso de fotografia. É preciso saber como as fotos são selecionadas para o alinhamento fotográfico e tratar da impossibilidade da utilização de álbuns fotográficos, que na verdade são “álbuns de suspeitos”, banco de dados de suspeitos<sup>185</sup>. Há que se criar regras de controle e distinção de reconhecimento pessoal visual presencial, conhecimento de pessoas e “álbuns fotográficos” (álbuns de suspeitos)<sup>186</sup> em formatos físicos ou digitais.

No que tange ao reconhecimento presencial, os projetos não estabelecem regras sobre a vestimenta dos sujeitos em alinhamento.

No que se refere ao registro do ato, a proposta do IDDD, apesar de mencionar a necessidade de registro em audiovisual, necessita de melhor detalhamento e diferenciação de mecanismo para o reconhecimento presencial

---

<sup>185</sup> Não se confunde identificação fotográfica que consiste na colocação de um álbum de fotografia diante da vítima/testemunha para indicar se alguma delas corresponde ou é semelhante ao autor do crime, com o reconhecimento fotográfico. No primeiro caso, não há um suspeito e a exibição do álbum é técnica investigatório que busca um ponto de partida para investigar a autoria. No segundo, reconhecimento fotográfico, parte-se de um suspeito que é colocado em alinhamento com pessoas semelhantes não suspeitas. Sobre o tema: SCHIAVO, Nicolás. El álbum de sospechosos. De reconocimiento impropio a los impropios reconocimiento. **Revista de Derecho Penal y Procesal Penal**. Fascículo 2, Buenos Aires, Ed. Lexis/Nexis, 2006.

<sup>186</sup> Na Argentina houve intenso debate sobre a constitucionalidade de normas que instituíam a possibilidade de se utilizar álbuns de suspeitos em delegacias de polícia (Decreto 2019/1967). Sobre o tema: LOPES, Mariângela Tomé. **O reconhecimento como meio de prova. Necessidade de reformulação do direito brasileiro**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, 2011.

e fotográfico, bem como das etapas (organização do alinhamento e ato de reconhecimento). Ademais, o projeto apresenta a lavratura de um auto muito burocratizado que não tem sentido a partir de um registro audiovisual eficiente.

Importante dispor sobre a concepção arquitetônica do espaço de reconhecimento, traçar diretrizes, vez que o poder ser exerce também através do espaço<sup>187</sup>. Mister se faz traçar regras mínimas sobre a arquitetura para o reconhecimento fotográfico e presencial, considerando suas distintas etapas.

É preciso levar em conta que o reconhecimento se dá em 03 etapas. 1. Descrição do autor do crime; 2. Organização do alinhamento dos sujeitos; 3. Visualização do alinhamento pela vítima/testemunha e a consequente manifestação sobre reconhecimento ou não.<sup>188</sup> Todas essas fases deverão ser registradas/documentadas por um auto e por equipamento audiovisual.

Referidas etapas podem se dar em sede policial ou em sede judicial e podem exigir 3 ambientes diversos. Por ex. Em sede judicial, poderemos ter os seguintes ambientes: 1) a sala de audiência onde a vítima/testemunha descreverá o autor do fato; 2) sala na qual será organizado o alinhamento e 3) sala na qual ficará a vítima/testemunha para fim de apontar ou não algum dos sujeitos em alinhamento, onde também estarão o juiz, o Ministério Público/querelante/assistente e a Defesa.

De igual modo, nas três etapas, atuarão personagens diferentes: A autoridade Judicial deverá presidir o ato de descrição do autor do fato, bem como as declarações da vítima/testemunha ao visualizar o alinhamento. Tudo

---

187 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 113. SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. Editora da Universidade de São Paulo: 2002, p. 83-898. FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2001, p. 105.

188 Alguns códigos estrangeiros ilustram bem essas as distintas etapas (Itália, CPP, arts. 213 e 214; Portugal, CPP art. 147.2, e Argentina (CPP arts. 271 e 272). A doutrina no Brasil aponta que o reconhecimento segundo o art. 226 do CPP pode ser visto em 4 fases: 1. Indicação das características pelo reconhecedor; 2. Alinhamento das pessoas; 3. Apontamento pelo reconhecedor e 4. Confecção do Auto de Reconhecimento. (LOPES, op. cit.).

acompanhado do Ministério Público e da Defesa Técnica. Por outro lado, funcionários (policiais da custódia, servidores do judiciário) deverão organizar o alinhamento, perfilhando os sujeitos, distribuindo números, observando as vestes, etc. Com efeito, a organização do espaço, o registro por método fidedigno e o detalhamento legal da dinâmica diminuí significativamente o risco de sugestionamento.

Esses aspectos devem ser considerados para a reflexão sobre a proposta do projeto do IDDD no sentido de que “X – o procedimento do reconhecimento deverá ser conduzido por autoridade ou funcionário que não saiba qual das pessoas apresentadas é a suspeita de ser a autora do delito”. Esse inciso não distingue o realizado judicialmente ou em sede policial. Ademais, não leva em conta as diversas etapas do ato. Por fim, há impactos sobre o controle judicial do ato, a identidade física do juiz, etc.

Em sede policial deve se observar as mesmas questões.

#### Modelos de Reconhecimento: alinhamento simultâneo ou sequencial

No projeto do IDDD se estabelece uma discricionariedade para a autoridade fazer o reconhecimento por alinhamento simultâneo ou sequencial, o que a nosso ver claudicou em razão das discussões sobre o tema, transcreve-se:

Existe um intenso debate entre os cientistas em termos das vantagens e desvantagens da aplicação do reconhecimento sequencial e simultâneo. Alguns (por exemplo, WELLS, 2014) defendem a substituição do alinhamento simultâneo pelo sequencial, pois existiriam evidências de que, apesar do reconhecimento sequencial resultar em menor incidência de reconhecimentos positivos corretos, o método sequencial resultaria em menor número de falsos reconhecimentos. A hipótese para esse fato é que as pessoas, no reconhecimento sequencial, seriam mais

conservadoras nas suas respostas em comparação ao reconhecimento simultâneo, levando a respostas menos enviesadas (GRONLUND; WIXTED; MICKES, 2014;). Outro ponto que Wells (2014) alega é que durante um alinhamento simultâneo, a testemunha a fazer comparações entre integrantes do alinhamento para fazer o reconhecimento, ao invés de buscar recuperar a memória o rosto do suspeito. Assim, a hipótese seria que em um alinhamento simultâneo, quando o suspeito não está presente, existiria uma tendência de a testemunha escolher erroneamente o sujeito que mais se assemelha com o verdadeiro suspeito. Já no alinhamento sequencial, a testemunha precisa tomar uma decisão em cada fotografia ou único indivíduo antes de poder visualizar outro, fazendo com que necessite usar o julgamento incondicional da memória e não a comparação com todos os presentes. Malpass (2015) contrapõe esta posição favorável ao alinhamento sequencial, afirmando que a melhor forma de alinhamento seria o simultâneo. O autor apresenta estudos que mostram que existiria uma tendência das pessoas, que ainda não escolheram nenhum suspeito no final da apresentação de fotos no reconhecimento sequencial, de flexibilizar as evidências da sua memória para escolher algum suspeito. Outro ponto fraco do alinhamento sequencial seria que as testemunhas tendem a ser muito mais propensas a sugestões do investigador, mesmo quando esse não pretende passá-las intencionalmente. Por exemplo, se o investigador faz algum ruído (por exemplo, tosse) ou se mexe durante a apresentação de alguma das fotos, a testemunha pode interpretar que ele está querendo dizer que aquela foto apresentada nesse momento é do suspeito. Baseado nos resultados de vários estudos recentes (inclusive de laboratório, FINLEY et al., 2015), que

comparam os dois tipos de alinhamento, Malpass e outros diversos pesquisadores (GRONLUND et al., 2009; MCQUISTON-SURRETT et al., 2006) concluíram que o método mais recomendado de reconhecimento é o alinhamento simultâneo<sup>189</sup>.

Como se vê, ambos apresentam riscos, vantagens e desvantagens. Nesse particular, a proposta será pelo alinhamento simultâneo com mecanismos que minimizem os problemas apontados em relação a este modelo. Trata-se de ato que integra o devido processo legal não podendo haver espaço para discricionariedade da autoridade responsável, sendo certo que o alinhamento simultâneo encontra maior presença nas práticas e na tradição jurídica brasileira que precisam ser aperfeiçoadas.

### Reconhecimento Fotográfico x Reconhecimento Presencial

A proposta é de dar prevalência ao reconhecimento presencial, devendo o reconhecimento fotográfico ser excepcional. Há que se refletir sobre o reconhecimento presencial e o *nemo tenetur se detegere*. Note-se que doutrinariamente há uma distinção artificial entre colaboração passiva e colaboração ativa na produção da prova. Afirma-se que o direito a não autoincriminação coercitiva só protege a colaboração ativa, podendo se exigir do investigado, indiciado ou acusado, colaboração passiva. Note-se que a garantia do direito fundamental de não produzir prova contra si mesmo não distingue o tipo de colaboração. Ademais, o simples deslocamento do suspeito, investigado ou acusado ao local para fazer o alinhamento presencial indubitavelmente é uma ação, uma atividade.

Tal fato não inviabiliza a produção da prova que poderá ser

---

189 STEIN, Lilian Milnitsky (Coord). **Avanços científicos em Psicologia do Testemunho aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 104p.: il. color. – (Série Pensando o Direito; 59).

feita por alinhamento fotográfico, que nenhum comportamento exigirá do réu.

Portanto, é importante como efetivação do projeto constitucional e da tradição jurisprudencial brasileira<sup>190</sup>, se deixar claro que ninguém é obrigado a participar presencialmente do reconhecimento, colaborando na produção de prova contra si.

### Número de pessoas ou fotos alinhadas

O projeto do IDDD estabelece, indistintamente, que o para o alinhamento será necessário, além da pessoa suspeita, mais quatro sabidamente inocentes. Esta regra, em se tratando de reconhecimento fotográfico é adequada. Porém, quanto ao pessoal visual presencial pode inviabilizar ou comprometer o ato. Como indica a pesquisa que inspirou os trabalhos do grupo: “De fato, para a construção dos alinhamentos a dimensão nominal (número de pessoas por alinhamento) é menos importante que a dimensão funcional (número de pessoas semelhantes ao suspeito)”<sup>191</sup>. Desse modo, é melhor realizar um alinhamento com 03 pessoas bem semelhantes do que se exigir número maior, que considerando a realidade continental do Brasil, pode comprometer o ato destacadamente em pequenas comarcas do interior. Até porque, a premissa, doravante, é que o reconhecimento deverá ser associado por outros meios de prova não podendo servir, isoladamente, para condenação, aplicação de medidas cautelares, prisão e decisão de pronúncia.

A proposta do IDDD trabalha com um número de 4 pessoas além do suspeito, com nítida inspiração na experiência dos EUA. No entanto, a experiência na Europa e parte da América Latina é distinta. Itália (CPP, art.214), Portugal (CPP art. 147.2) e Argentina (CPP art. 272), trabalha com o número de

---

190 Por todos: STF, HC 83.096; HC 80.949. Na doutrina, sustentando ser o reconhecimento limitado pelo *nemo tenetur se detegere*: NICOLITT, André. **Intervenções corporais no processo penal**. Tese de Doutorado em Ciências Jurídico-criminais. Universidade Católica Portuguesa. Lisboa, 2011. NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. Belo Horizonte. D’Placido, 2020, p. 864.

191 (STEIN, op. cit.).

duas ou mais pessoas, além do suspeito. Dadas as dificuldades de ordem prática e a experiência brasileira, entendemos por bem propor o número de 03 além do suspeito. No entanto, não vemos grande prejuízo em adotar-se o padrão de Itália, Portugal ou Argentina, ou seja, o suspeito e mais duas pessoas. Havendo semelhança entre as pessoas do alinhamento, somando-se aos cuidados exigidos para o ato, levando-se, ainda, em conta que se trata de prova que necessariamente deve ser somada a outras, pois não pode ser base exclusiva de valoração, a questão numérica acaba por ter menor relevo.

### Aspectos Gerais

É preciso melhorar a redação de alguns dispositivos e confeccionar um texto destinado ao Projeto de CPP e um idêntico, para a reforma do atual CPP, vez que a mudança do cenário é urgente a reclamar, quiçá, uma reforma pontual que poderá ser mais célere que o esperado Novo Código de Processo Penal. Adotamos, ao final deste capítulo, a segunda estratégia, sem prejuízo da primeira, na elaboração do anteprojeto da Comissão.

Ademais, por razões de coerência do sistema, há que se intervir também em outros dispositivos como os artigos 155, 157, 260 e 314, todos do CPP a fim de adequá-los ao novo procedimento.

#### 7.2.5 Combate ao racismo nas abordagens policiais (no direito penal e processual penal)

Outro tema por nós enfrentado, ao longo dos trabalhos da Comissão, foram os abusos sofridos por pessoas negras e outros grupos racializados, sobretudo por parte do Estado, e o desrespeito aos seus direitos e garantias fundamentais. Em primeiro lugar, como se sabe, não são poucos os casos que viralizam nas redes sociais e na imprensa tradicional envolvendo a

abordagem policial a pessoas negras no Brasil.

Em 03/09/2020<sup>192</sup>, o violoncelista Luiz Justino a partir de uma abordagem em contexto de policiamento ostensivo, somado a um reconhecimento fotográfico que lhe gerou um mandado de prisão, acabou sendo preso. Em 29/06/2021, o ciclista negro Filipe Ferreira Oliveira<sup>193</sup> foi abordado quando fazia manobras em um parque na Cidade Ocidental-GO, no entorno do Distrito Federal, tendo sido submetido à mira de arma de fogo e humilhado.

Na cidade de Guarapari-ES, em 25/11/2021, uma senhora preta foi abordada e submetida a chutes, socos e tapa<sup>194</sup>. Já em Itabira-MG, em 05/11/2011, dois policiais militares, abordaram com violência uma mulher negra com o bebê no colo, tendo sido derrubada e imobilizada com o joelho do policial em seu pescoço<sup>195</sup>.

Mais recentemente (17/11/21), o influenciador e produtor cultural negro, Júlio Dantas<sup>196</sup>, de 31 anos, foi abordado, detido e conduzido à delegacia no Centro do Rio de Janeiro.

Como se vê, nas capitais e no interior, por todo o Brasil, colecionam-se cenas dantescas, protagonizadas por policiais militares e, às vezes, até seguranças privados, de um lado e pessoas negras de outro, submetidos a toda sorte de crueldade, violência, traumas e humilhações. Mulheres, jovens, crianças e até bebês, todos negros/as, não se salvam desses episódios.

Essas abordagens levadas ao extremo produzem até a morte, como no caso de George Floyd, afro-americano assassinado em 25 de maio de 2020 por um policial de Minneapolis, Estados Unidos que se ajoelhou em seu

---

<sup>192</sup> Conforme disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/09/07/justica-liberta-luiz-justino-jovem-musico-negro-vitima-de-prisao-arbitraria-no-rio>, acesso em 25/11/2021.

<sup>193</sup> Conforme disponível em <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/07/05/ciclista-negro-que-foi-abordado-por-pm-ao-fazer-manobras-em-parque-diz-que-se-mudou-de-cidade-apos-intimidacao.ghtml>, acesso em 25/11/2021.

<sup>194</sup> Conforme disponível em <https://ponte.org/pm-chuta-e-da-tapas-em-mulher-negra-no-es/>, acesso em 25/11/2021.

<sup>195</sup> Conforme disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/11/pms-derrubam-e-imobilizam-mulher-com-bebe-no-colo-em-itabira-mg.shtml>, acesso em 25/11/2021.

<sup>196</sup> Conforme disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/influenciador-negro-abordado-por-pms-presta-queixa-e-policia-investiga-racismo/>, acesso em 25/11/2021.



pescoço durante oito minutos e quarenta e seis segundos, enquanto estava deitado de bruços na estrada<sup>197</sup>.

No Brasil, na véspera do Dia da Consciência Negra (19/11/2021), João Alberto Silveira Freitas, de 40 anos, foi morto no Supermercado Carrefour em Porto Alegre-RS<sup>198</sup>, fato que impulsionou a formação desta Comissão de Juristas pela Presidência da Câmara dos Deputados.

Com efeito, nos parece curial que este tema seja tratado pela comissão e, oxalá, o parlamento brasileiro dê uma resposta satisfatória para essa demanda urgente.

A legislação brasileira é carente de normas que regem a matéria, praticamente limitada a alguns artigos que cuidam da busca e apreensão como meio de obtenção de prova, cuja fraseologia escoa para justificar as abordagens no âmbito do policiamento ostensivo.

Na jurisprudência encontramos um acórdão do Supremo Tribunal Federal (HC 81.305/GO)<sup>199</sup> que se porta como paradigma. No Superior Tribunal de Justiça verificamos menos que uma dezena de julgados, sem aprofundar o tema. No plano internacional há intenso debate na jurisprudência das Cortes americanas, que se arrasta desde meados do século XIX, buscando dar os contornos e objetividades ao tema e a devida proteção aos direitos civis. Por outro lado, se rios de tinta não foram o bastante para se chegar a bom termo entre os americanos, o que será de nós, cuja jurisprudência, legislação e própria doutrina derramam poucas gotas de tinta sobre um tema que extrai

---

<sup>197</sup> Conforme disponível em <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/01/george-floyd-morreu-por-asfixia-mostra-autopsia-requerida-pela-familia.ghtml>, acesso em 25/11/2021.

<sup>198</sup> Conforme disponível em <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/11/20/homem-negro-e-espancado-ate-a-morte-em-supermercado-do-grupo-carrefour-em-porto-alegre.ghtml>, acesso em 25/11/2021.

<sup>199</sup> HABEAS CORPUS. TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA LAVRADO CONTRA O PACIENTE. RECUSA A SER SUBMETIDO A BUSCA PESSOAL. JUSTA CAUSA PARA A AÇÃO PENAL RECONHECIDA POR TURMA RECURSAL DE JUIZADO ESPECIAL. [...]. A "fundada suspeita", prevista no art. 244 do CPP, não pode fundar-se em parâmetros unicamente subjetivos, exigindo elementos concretos que indiquem a necessidade da revista, em face do constrangimento que causa. Ausência, no caso, de elementos dessa natureza, que não se pode ter por configurados na alegação de que trajava, o paciente, um "blusão" suscetível de esconder uma arma, sob risco de referendo a condutas arbitrárias ofensivas a direitos e garantias individuais e caracterizadoras de abuso de poder. Habeas corpus deferido para determinar-se o arquivamento do Termo.

oceanos de lágrimas, destacadamente da juventude negra, principal alvo dessa prática violenta e arbitrária, que são as abordagens policiais.

Nosso Código de Processo Penal, que acaba de completar 80 anos, dedica ao tema alguns poucos artigos:

Art. 240. A busca será domiciliar ou pessoal.

§ 1º Proceder-se-á à busca domiciliar, quando fundadas razões a autorizarem, para:

- a) prender criminosos;
- b) apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos;
- c) apreender instrumentos de falsificação ou de contrafação e objetos falsificados ou contrafeitos;
- d) apreender armas e munições, instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso;
- e) descobrir objetos necessários à prova de infração ou à defesa do réu;
- f) apreender cartas, abertas ou não, destinadas ao acusado ou em seu poder, quando haja suspeita de que o conhecimento do seu conteúdo possa ser útil à elucidação do fato;
- g) apreender pessoas vítimas de crimes;
- h) colher qualquer elemento de convicção.

§ 2º Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras *b* a *f* e letra *h* do parágrafo anterior.

Art. 244. A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam

corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar.

Art. 249. A busca em mulher será feita por outra mulher, se não importar retardamento ou prejuízo da diligência.

O substitutivo do Projeto de Código de Processo Penal em trâmite na Câmara dos Deputados regula a matéria, timidamente, da seguinte forma:

Art. 263. A busca será pessoal ou domiciliar.

Art. 264. A busca pessoal será determinada quando houver indícios suficientes de que alguém oculta objetos que possam servir de prova da infração penal.

Art. 265. A busca pessoal independerá de mandado no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma sem autorização legal ou regulamentar, de objetos que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, o executor informará os motivos e os fins da diligência à pessoa revistada, devendo registrá-los em livro próprio, onde constarão também os dados do documento de identidade ou outro que permita identificar a pessoa submetida à busca.

Art. 266. A busca pessoal será realizada com respeito à dignidade da pessoa revistada e será feita,

preferencialmente, por pessoa do mesmo sexo, desde que não resulte em retardamento ou prejuízo da diligência.

Art. 267. Proceder-se-á à busca domiciliar quando houver indícios suficientes de que a pessoa que deve ser presa, a vítima de crime ou os objetos que possam servir de prova da infração penal encontram-se em local não livremente acessível ao público.

Precisamos avançar nesse campo. Primeiramente, é preciso dizer que a atual regência no CPP sobre busca pessoal, que não se difere do substitutivo em trâmite, diz respeito a um “meio de obtenção de prova”, que, portanto, deve ocorrer no curso de uma investigação ou instrução criminal, via de regra, dependendo de mandado judicial, excepcionalmente dispensado.

No entanto, as recorrentes práticas de abordagens ocorrem como instrumento de policiamento ostensivo, realizadas, deste modo, sem mandado e fora do contexto de uma investigação, sem regência na legislação atual e futura, relativamente ao processo penal.

Assim, pode-se dizer que as abordagens policiais são realizadas no Brasil, sem um marco normativo, em pleno século XXI. E por que esse vazio? Porque abordagem policial é coisa para preto, então pode ser feito de qualquer jeito.

Um grande exemplo disso é o contexto da Súmula Vinculante Número 11. Durante muito tempo, pessoas pretas, pobres e periféricas foram arbitrariamente (e ainda são pela falta de efetividade da súmula) algemadas no Brasil, apesar de se saber desde 1871 que isso era inadmissível, pois o Decreto Imperial 4824/1871, afirmava que “O preso não será conduzido com ferros, algemas ou cordas, salvo o caso extremo de segurança, que deverá ser justificado pelo conductor”. No entanto, a referida súmula chega quando um banqueiro e um desembargador federal são arbitrariamente algemados. Em outras palavras, só há sensibilidade para conter o arbítrio estatal quando este avança para pessoas com privilégios sociais (a branquitude).

Outro exemplo decorre da Lei de Abuso de Autoridade. A Lei 13.869/2019 surgiu como resposta aos abusos cometidos na famigerada Operação Lava Jato. Todavia, os referidos abusos não foram inaugurados com ela, muito ao contrário, sempre fizeram parte do sistema de justiça criminal, entretanto dirigidos exclusivamente à população negra e periférica. A novidade da Operação Lava Jato foi democratizar a ilegalidade e os abusos, de modo a atingir empresários, agentes públicos e políticos, o que produziu sensibilidades e, por consequência, a resposta legislativa traduzida na Lei 13.869/2019.

Ocorre que a Lei 13.869/2019, que criminaliza, por exemplo, a condução coercitiva (art. 10), não teve a sensibilidade de criminalizar a violência estatal consistente nos cotidianos abusos policiais perpetrados contra a população negra através do uso excessivo da força em abordagens policiais.

Esse imbricamento do tema com a questão racial não é algo exclusivo e atual do Brasil. O problema da filtragem racial na prática da *stop and frisk* não passou ao largo das Cortes Americanas, como se vê no final da década de 60, quando se julgou o caso Terry v. Ohio, 392 U.S. 14-15 (1968). Na ocasião, a National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) habilitou-se como *amicus curiae* e argumentou, perante a Suprema Corte, que a admissão da prática de detenções e buscas sem causa provável teria um inarredável reflexo para a população negra do país, que já era vítima de abordagens abusivas. A Corte concordou com a premissa fática apresentada pelo NAACP, no sentido de que as polícias frequentemente discriminam as minorias raciais, em especial os negros<sup>200</sup>.

No Brasil, pesquisas empíricas mostram que as abordagens a pessoas a pé, na rua e no transporte público, têm por alvo preferencial a juventude negra (pretos e pardos)<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> WANDERLEY, Gisela Aguiar. **LIBERDADE E SUSPEIÇÃO NO ESTADO DE DIREITO: O PODER POLICIAL DE ABORDAR E REVISTAR E O CONTROLE JUDICIAL DE VALIDADE DA BUSCA PESSOAL** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

<sup>201</sup> RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. **Elemento suspeito: Abordagem policial e discriminação racial na cidade do Rio de Janeiro**. Boletim Segurança e Cidadania. Ano 03, nº8, Dez 2004.

Qualquer desejo relativo a uma sociedade igualitária, justa e plural passa necessariamente por trazer para o campo da legalidade as abordagens policiais, limitando o arbítrio estatal. O poder de polícia não é um cheque em branco imune a qualquer controle.

Voltando ao debate americano, a doutrina<sup>202</sup> aponta que no caso *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 14-15 (1968), há três pontos centrais que iluminam a compreensão do problema. Primeiramente, é a inédita constatação de que retenção (*stop*) do indivíduo na rua, mediante coação física ou ordem (explícita ou implícita) de parada, configura uma “detenção” (*seizure*). O segundo ponto é a definição de que uma exploração superficial das vestes exteriores do indivíduo (*frisk*) configura uma “busca” (*search*). Por fim, independentemente do rótulo ou denominação que se dê a tais atos, a eles se aplicam a Quarta Emenda, ou seja, o direito fundamental da pessoa não ser submetida a buscas e apreensões desarrazoadas.

Ainda sobre a jurisprudência americana (*Sibron v. New York*, 392 U.S. 65 - 1968), a polícia não está autorizada a reter e revistar toda pessoa que vê na rua. Para que a polícia coloque a mão em um cidadão em busca de algo, deve ter fundamentos razoáveis e constitucionalmente adequados para fazê-lo. Na hipótese de busca autoprotetiva por armas, o policial deve ser capaz de indicar fatos particulares a partir dos quais ele inferiu - razoavelmente - que o indivíduo estava armado e era perigoso.

A Corte de Apelação de Nova York (*People v. DeBour* 40 N.Y.) diferencia os encontros entre policiais e cidadãos no espaço público, classificando-os como voluntários e coercitivos.

Os encontros voluntários são desprovidos de qualquer propósito investigativo contra o indivíduo abordado (um não-suspeito), como nas hipóteses de uma aproximação para mero pedido de informações (*request for information*), a exemplo de quando a polícia está a procura dos pais de uma criança perdida.

---

<sup>202</sup> WANDERLEY, Gisela Aguiar. **LIBERDADE E SUSPEIÇÃO NO ESTADO DE DIREITO: O PODER POLICIAL DE ABORDAR E REVISTAR E O CONTROLE JUDICIAL DE VALIDADE DA BUSCA PESSOAL** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

Já nos encontros coercitivos, trata-se de uma retenção investigativa (*stop*) com base em uma suspeita razoável e individualizada de que ele praticou, está praticando ou está prestes a praticar um delito, podendo ser mais invasivo, nas hipóteses de prisão em flagrante. Sobre o tema vale transcrever:

um encontro de nível 1, então, independentemente do quão calmo e respeitoso é o tom das indagações feitas, o policial não pode causar no indivíduo a inferência razoável de que ele é suspeito da prática de um crime. Além disso, o encontro de nível 1 é caracterizado pelo fato de que, em todos os momentos, a pessoa sente-se livre para ir embora, razão pela qual o policial, para que este não se torne uma retenção, não pode criar uma situação (seja por palavras, seja por ações) em que a pessoa não se sente livre para ir embora. Nesse nível, então, perguntas acusatórias (*accusatory questions*) não são realizadas e não pode o policial solicitar para realizar uma busca (*search*) consentida, o que o descaracterizaria. Mesmo que o indivíduo consinta com a revista, os objetos apreendidos serão ilícitos por derivação (*fruits of poisonous tree*)<sup>203</sup>

O que vemos todos os dias no Brasil são casos nos quais policiais abordam pessoas negras e restringem sua liberdade de ir embora, o que se enquadra no conceito de “detenção” expressa no caso *Terry v. Ohio*, 392 U.S. 14-15 (1968), pois para a Corte uma detenção ocorre sempre que um agente policial, por meio de força física ou demonstração de autoridade, restringe, de alguma maneira, a liberdade de um cidadão<sup>204</sup>. Todavia, aqui no Brasil, a prática ainda é decorada com vários níveis de humilhações e violências.

---

<sup>203</sup> Idem.

<sup>204</sup> Idem.

Nos EUA, o uso arbitrário e discriminatório da *stop and frisk* figura entre as reclamações mais persistentes dos cidadãos no que toca à atividade policial, designadamente as pessoas que residem em áreas periféricas. Com efeito, desde 1968, após o julgamento do caso Terry, o perfilamento racial tem sido comumente associado a *stop and frisk*, motivada pela raça e, por vezes, justificada por uma vaga suspeita de que a pessoa esteja tendo um comportamento delitivo<sup>205</sup>.

Na verdade, há duas situações que levam um policial a realizar uma abordagem: a) situação de suspeita particularizada de um crime específico; b) a partir de uma suspeita genérica de que a pessoa é, no vernáculo policial, “errada”, “suja”, ou “tralha”. Na verdade, existe uma desfuncionalização cruel. As retenções, que deveriam servir para investigação um delito, são utilizadas para assediar pessoas, garantindo que não saiam das áreas nas quais os policiais acreditam que elas “pertencem”.<sup>206</sup>

Lamentavelmente, o que pauta o policiamento ostensivo são os estereótipos, os anseios higienistas, a marginalização, a ideia de classes perigosas.

Uma mudança legislativa é importante como um dos instrumentos de contenção desse cenário. Um Código de Processo Penal que pretenda dar conta de graves problemas da justiça criminal não pode deixar de trazer regras claras de exclusão de provas, como ocorre no debate americano, bem como não pode deixar de atualizar as situações de flagrantes. O flagrante decorre da percepção sensorial (visão, audição, olfato, gustação e tato) de um delito e não de intuições e preconceitos.

Por sua vez, as abordagens não podem ter uma justificativa retórica. As justificativas devem ser faticamente demonstráveis e, por óbvio, quando não são comprovadas pela dinâmica dos fatos, o que resta como motivo da abordagem, ainda que subjacente, é o racismo.

A polícia, para ser racista, não precisa usar um capuz da Ku Klux Klan. O racismo nas abordagens se infere de um somatório de

---

<sup>205</sup> Idem.

<sup>206</sup> Idem.



circunstâncias: a) uma pessoa negra é parada; b) não há justificativa fática para a abordagem; c) outras pessoas brancas não foram paradas e nas mesmas circunstâncias pessoas brancas não seriam paradas. O que explica essa diferença é o racismo.

As filmagens das abordagens não podem ser responsabilidade dos cidadãos, mas devem ser uma imposição legal, sob pena de serem ilícitas prisões e provas decorrentes de abordagens que não observem esse meio de registro. Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (HC 598051) já vem caminhando.

**Diante desse cenário, propõe-se, ao final deste capítulo, uma série de medidas como resposta legislativa aos problemas acima apontados. De início, uma modificação no regime de busca e apreensão no âmbito do processo penal. Em seguida, propõe-se a criminalização, como abuso de autoridade, do uso excessivo de força nas abordagens policiais. Por fim, sugere a responsabilidade penal da pessoa jurídica em razão de abordagens ao consumidor como estratégia comercial de prevenção de perdas.**

#### 7.2.6 Mudanças na legislação de criminalização do racismo (conforme projeto 1)

Fruto da intensa luta dos movimentos negros na Assembleia Constituinte de 1987/1988, a vigente Constituição Federal consagra o princípio do repúdio ao racismo (artigo 4º, inciso VIII) – que deve reger as relações internacionais do Estado brasileiro – e criminaliza sua prática, na condição de crime imprescritível e inafiançável (artigo 5º, inciso XLII)<sup>207</sup>.

Assim, o constituinte se antecipa ao legislador ordinário para definir a prática de racismo como crime, estabelecendo a necessidade de tutela penal do direito à não discriminação racial, conferindo à criminalização do

---

<sup>207</sup> Reproduz-se aqui parte das ideias de primoroso artigo que desvela as inúmeras facetas do racismo religioso. Cf.: VAZ, Livia Sant'Anna. *Racismo religioso no Brasil: Um velho baú e suas novas vestes*. Migalhas, disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/olhares-interseccionais/339007/racismo-religioso-no-brasil-um-velho-bau-e-suas-novas-vestes>

racismo o cariz de imprescritibilidade e inafiançabilidade (artigo 5º, inciso XLIV), o que evidencia a censurabilidade constitucional a fundamentar o mandado de criminalização.

Em 1989, adveio a Lei 7716/89, que deu contornos ao mandamento constitucional de criminalização do racismo, legislação que ficou conhecida como Lei Caó, em homenagem ao deputado Carlos Alberto Oliveira, autor do respectivo projeto legislativo. Com sua atual redação alterada por cinco leis<sup>208</sup>, desde a sua entrada em vigor, a Lei nº 7.716, de 1989, tipifica condutas criminosas resultantes de *discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional*.

Em que pese a evolução legislativa antirracista na ordem jurídica brasileira, a mera criminalização não vem sendo capaz de prevenir práticas racistas que sequer têm sido objeto de eficiente persecução criminal. Nas últimas 03 décadas, assiste-se o recrudescimento do genocídio da juventude negra, do feminicídio negro, da seletividade racial do sistema penal e, conseqüentemente, do encarceramento em massa de pessoas negras. Esse fenômeno demonstra que – apesar da relevância do reconhecimento da necessidade de tutela penal contra práticas racistas –, a esfera penal não é a mais adequada para a promoção dos direitos da população negra, mesmo porque se restringe a atingir condutas intersubjetivas, pouco contribuindo para a desestabilização das estruturas racistas.

Ademais, na prática, apesar do quadro de racionalidade penal punitiva vigente no Brasil, o que se vê em relação as várias formas de racismo é o mais elevado grau de impunidade, com a não aplicação da legislação penal antirracista por parte do sistema de justiça.

Isso não decorre propriamente da ausência de figuras típicas, tampouco da medida (tamanho) da pena prevista abstratamente para os delitos, mas sim de uma resistência sistêmica racista que se manifesta no campo dos procedimentos, das provas e da interpretação.

Desse modo, a presente proposta não se seduz com os

---

<sup>208</sup> As Leis nº 8.081, de 1990; nº 8.882, de 1994; nº 9.459, de 1997; nº 12.288, de 2010; e Lei nº 12.735, de 2012.

anseios do populismo penal que deseja ofertar à população, já tão sofrida com a violência, destacadamente a violência do racismo, a promessa de proteção por intermédio do exacerbamento desproporcional das penas, rompendo com a racionalidade de um direito penal com bases democráticas.

Repita-se, a impunidade dos crimes de racismo não decorre da alegada baixa de densidade das penas, mas sim de um sistema penal estruturalmente forjado para não operar nesses casos.

A presente proposta se apresenta como alternativa ao puro simbolismo sem função, ofertando mecanismos que visam conferir maior eficiência e efetividade à Lei 7716/89, atacando questões centrais, que definitivamente não passam pelo mero recrudescimento de pena, estratégia esta falida no combate a violência, mas historicamente eficiente para privar a população negra da liberdade entulhando-as no cárcere, com rótulos de hediondez de suas práticas.

Com efeito, a oportunidade indica a necessidade de alguns ajustes na legislação, com escopo de conferir maior efetividade ao desejo constitucional de combate ao racismo pela via do direito penal.

### **Intervenções na Lei 7716/89**

O primeiro ajuste consiste em trazer para o âmbito da lei de racismo (Lei 7716/89) as ofensas à dignidade e ao decoro, até então previstas no art. 140 do Código Penal. A mudança proposta tem por desiderato colocar fim a celeuma quanto a natureza do crime e a incidência da imprescritibilidade constitucional.

Dogmaticamente não se tem dúvida que a chamada “injúria racial”, apesar de prevista originalmente no código penal, surgiu no ceio de legislação antirracista que regulamentava o comando constitucional. Isto é, a Lei 9459/1997 alterou os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescentou o parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848/1940. Com efeito, sua topologia e sua teleologia estavam insertas na resposta penal do Estado brasileiro ao racismo. Não poderia sofrer tratamento distinto daquele indicado pelo texto

constitucional.

A controvérsia foi tamanha que acabou por ser levada ao STF que colocou um ponto linear na controvérsia. Assim, com vistas ao aperfeiçoamento e sistematização da legislação, melhor que a atividade legislativa coloque um ponto final na questão, sendo de todo conveniente, inclusive, que isso ocorra pelo próprio Parlamento com sua legitimidade incontestável de legislar.

### **Racismo no esporte e em espetáculos**

A segunda proposição preocupa-se com o racismo esportivo. O Brasil e o mundo têm testemunhado cenas lamentáveis de hostilização de atletas com inferiorização expressada por palavras, cantos, gestos, remessas de objetos (como banana), etc. Não é diferente também ocorrências em espetáculos culturais, artísticos e religiosos.

Neste particular, a resposta penal apresenta pena de suspensão de direito, cuja experiência apresenta bons resultados no âmbito da legislação de trânsito e também na experiência de alguns juizados especiais criminais, inclusive aqueles instalados nos estádios, como o chamado “juizado do torcedor”, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

### **Racismo religioso**

Outro tema de intensa atualidade, que se entendeu por bem a introdução de tratamento penal, diz respeito ao racismo religioso.

O sistema colonialista escravocrata não se contentava em aprisionar e coisificar corpos negros. Além disso, era preciso caturar-lhes o espírito livre, retirar a dignidade para manter subjugação. Para isso, era necessário romper ligação com as origens, memória e ancestralidade. Diversas estratégias foram utilizadas pelos colonizadores, dentre as quais a mudança dos nomes das pessoas escravizadas, a separação de famílias negras e a perseguição às práticas culturais e religiosas de matriz africana.

Nesse contexto, ao longo da história do Brasil, as religiões afro-brasileiras foram submetidas não apenas à marginalização social, mas

também à repressão do Estado, por meio de seu aparato jurídico-político e policial. Embora atualmente assuma outras roupagens, o racismo religioso segue sendo reproduzido pelos entes públicos - notadamente pelo sistema de justiça -, como uma espécie de ciclo vicioso de repetição do passado.

Com efeito, a Constituição de 1824 definiu o catolicismo como religião oficial do Império, garantindo, no entanto, a liberdade de culto de outras religiões, desde que exercido em ambiente doméstico e sem ostentação de templos.

Em consonância com as normas constitucionais, o Código Criminal de 1830, em seu artigo 276, criminalizava a celebração pública, em casa ou edifício com forma exterior de templo, de cultos de outra religião que não a oficial do Estado. A pena prevista era de dispersão do culto pelo juiz de paz, demolição da forma exterior do templo, além da sanção de multa imputada individualmente aos participantes das reuniões.

Como forma de manter o controle sobre as pessoas negras escravizadas e suas práticas religiosas, registre-se, ainda, um Decreto de 1832 que obrigava os escravos a se converterem à religião católica.

O Código Penal de 1890, por sua vez, tipificava o espiritismo (art. 157) e o curandeirismo (art.158), práticas diretamente associadas às religiões de matriz africana.

Nem mesmo a formalização do princípio da laicidade do Estado no plano constitucional, com a promulgação da Constituição Republicana de 1891 - que estabeleceu a separação entre Estado e Igreja e revogou parte das restrições aos cultos não católicos -, foi capaz de assegurar igual liberdade de crença e de culto às religiões afro-brasileiras.

Já sob a égide do Estado Laico, um fato histórico ainda pouco conhecido ocorreu em Alagoas, num contexto de disputa pelo poder político local. O então governador foi acusado de pacto com Xangô. Era o pretexto ideal para a concretização de violentos atos de racismo religioso, praticados por populares associados a uma espécie de milícia opositora do Partido Republicano de Alagoas. Assim, em 1º de fevereiro de 1912, deflagrou-se um

ataque que ficou conhecido como “Quebra” ou “Operação Xangô”, os principais terreiros da capital alagoana foram destruídos, seus objetos sagrados foram quebrados e religiosas/os afro-brasileiras/os foram espancadas/os em praça pública<sup>209</sup>. O evento se espalhou e resultou num fenômeno de silenciamento dos rituais afro-brasileiros, conhecido como xangô-rezado-baixo, que se perpetuou nas décadas seguintes. Os rituais passaram a ser realizados de maneira silenciosa, sem o uso de atabaques, sem cânticos e sem palmas, o que representa uma significativa descaracterização da própria essência dessas religiosidades.

Mesmo na segunda metade do século XX - um passado muito mais recente -, a repressão às religiões de matriz africana continuou sendo perpetrada pela ordem jurídica. O próprio Código Penal de 1940, ainda vigente, criminaliza o charlatanismo (art. 283) e o curandeirismo (art. 284), práticas que historicamente também foram associadas às religiões afro-brasileiras. Na Paraíba, a lei 3.443, de 1966, determinava que sacerdotes e sacerdotisas das religiões de matriz africana se submetessem a exame de sanidade mental, com emissão de laudo psiquiátrico. Na Bahia, a lei 3.097, de 1972, impunha o cadastramento dos terreiros nas Delegacias de Jogos e Costumes, exigência que apenas foi abolida em 15 de janeiro de 1976, por meio do Decreto-Lei nº 25.095. Nesse período, era habitual a ostensiva repressão policial aos terreiros, com interrupção de atividades religiosas, prisão de filhas/os de santo e apreensão de objetos sagrados.

De fato, as religiões afro-brasileiras foram as únicas que tiveram objetos sagrados sistematicamente apreendidos ao longo da história brasileira e expostos em museus do crime, fato que evidencia a criminalização seletiva do exercício de um direito fundamental: a liberdade de crença. Recorde-se que apenas em setembro de 2020 os objetos sagrados afro-brasileiros expostos no Museu da Polícia Civil do Rio de Janeiro foram transferidos para o Museu da República.

Somente a partir da Constituição de 1988, consagrou-se no Brasil o direito à ampla liberdade de crença e de culto, excluindo-se as

---

<sup>209</sup> RAFAEL, Ulisses Neves. *Xangô rezado baixo: religião e política na Primeira República*. Maceió: EDUFAL, 2012.

condicionantes de respeito à ordem pública e aos bons costumes, estabelecidas nas constituições anteriores. Nada obstante, mesmo após a garantia da plena liberdade religiosa em sede constitucional, as religiões afro-brasileiras continuam enfrentando, em diversas esferas, tratamento jurídico, político e social desfavorável.

O histórico de discriminação religiosa centrada na inferiorização dos povos negros escravizados reflete-se até os dias de hoje em restrições a direitos fundamentais dos adeptos de religiões afro-brasileiras, afetando o gozo de seus direitos e estabelecendo desigualdades de tratamento em várias dimensões de suas vidas pública e privada. Essa realidade pode ser constatada na cotidiana recusa de atendimento em unidades de saúde, no constrangimento no uso de transporte público - em que o proselitismo religioso tem sido veículo de discurso de ódio às/aos religiosas/os de matriz africana -, e até mesmo na restrição de acesso a órgãos públicos com indumentárias próprias da religiosidade.

Apesar da expressa previsão do artigo 226, § 2º, da atual Constituição, que atribui efeito civil ao casamento religioso, as religiões de matriz africana sofreram obstáculos também nessa seara, ante a persistente resistência no reconhecimento jurídico de matrimônios celebrados por seus sacerdotes. Apenas em 2002, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, pela validade de casamento celebrado por um terreiro de umbanda<sup>210</sup>.

Em maio de 2014 - por ocasião do julgamento de ação movida pelo Ministério Público Federal que solicitava a retirada do YouTube de vídeos ofensivos à umbanda e ao candomblé -, o juiz da 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro<sup>211</sup>, ao indeferir o pedido de liminar formulado, argumentou que, diante da ausência de um texto base (como a Bíblia ou o Alcorão), bem como de estrutura hierárquica e de um Deus a ser venerado, essas manifestações não continham os traços necessários para serem consideradas religiões. Embora tenha revisto a decisão no que diz respeito ao não reconhecimento das crenças

---

<sup>210</sup> TJRS, 8ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 70003296555, Rel. Des. Rui Portanova, julgamento em 27/6/2002.

<sup>211</sup> Justiça Federal – 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro. *Processo nº 0004747-33.2014.4.02.5101 (2014.51.01.004747-2)*.

afro-brasileiras como religiões, o magistrado manteve o indeferimento da liminar, sob o fundamento de que o conteúdo dos vídeos estaria protegido pelo direito à liberdade de expressão.

Além das formas de violência que se manifestam materialmente - envolvendo destruição e danos contra os espaços de culto e as pessoas que os frequentam - a intolerância contra as religiões afro-brasileiras também se expressa a partir da suposta proteção de outros bens jurídicos, igualmente tutelados. Revela-se, por exemplo, sob o discurso da poluição sonora supostamente provocada pela utilização de atabaques durante as práticas litúrgicas de matriz africana, desconsiderando-se que templos de outras religiões emitem sons de mesma ou maior intensidade, por meio de aparelhos mecânicos ou, ainda, sinos.

Não raro, agentes públicos aproveitam-se de tal condição para realizar atos discriminatórios que miram religiões de matriz africanas. Foi o que ocorreu em alguns Municípios brasileiros, cujos representantes expediram decretos de caráter puramente religioso que, além de violadores do princípio da laicidade do Estado, estimulavam o ódio contra religiões afro-brasileiras<sup>212</sup>.

Diante de tudo que sinteticamente se expôs até aqui, nota-se a emergência e persistência do racismo também enquanto fator de não reconhecimento - até mesmo jurídico - da religiosidade afro-brasileira na perspectiva de aglutinadora de identidades religiosas e raciais.

Com efeito, o racismo religioso constitui-se como uma das graves interfaces do racismo à brasileira que assume caráter ubíquo e fluido, interseccionando-se com outros mecanismos de opressão. Desse modo, figura-se imprescindível que a legislação penal dê resposta à intolerância religiosa.

A vista do exposto, na proposta o problema do racismo religioso foi tocando em dois pontos: a) aplicando a mesma pena do art. 20 da Lei 7716/89 para quem criar obstáculo, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações ou práticas religiosas de matriz africana; b) revogando o delito de curandeirismo previsto no código penal.

---

<sup>212</sup> Ilustra-se com os municípios de Sapezal-MT (dezembro de 2016); Santo Antonio de Pádua-RJ (janeiro de 2017), Alto Paraíso-RO; e Guanambi-BA (janeiro de 2017).



### Racismo recreativo

Não escapou do trabalho a preocupação com uma forma de racismo que além de causar danos a saúde mental, humilhação e sofrimento, não raro é um subterfugio retórico para a impunidade relativamente a atitudes racistas.

O racismo recreativo consiste em um tipo específico de opressão racial. Trata-se da circulação de imagens derogatórias que expressam desprezo por minorias raciais na forma de humor, de modo a comprometer o status cultural e o status material dos membros desses grupos. Essa prática de marginalização tem o mesmo objetivo de outras formas de racismo, a saber: legitimar hierarquias raciais presentes na sociedade brasileira de modo que oportunidades sociais permaneçam nas mãos de pessoas brancas. Essencialmente, o racismo recreativo não se diferencia de outros tipos de racismo, embora tenha uma característica especial: o uso do humor para expressar hostilidade racial, estratégia que permite a perpetuação do racismo, mas que protege a imagem social de pessoas brancas<sup>213</sup>.

O humor possui, então, finalidades psicológicas e sociológicas importantes. Tomemos as ideias psicanalíticas para vermos que em longa data o tema já é discutido. Através da análise de textos freudianos, autores fazem referência ao chiste, ao humor, destacando seu lado transgressor e agressor.

Com referências a obras de Freud<sup>214</sup> como “Os chistes e a sua relação com inconsciente” (1905) e o artigo “O humor” (1927), autores confirmam a ideia freudiana de que o chiste (com seu jogo de palavras de finalidade jocosa) pode ser um mecanismo inconsciente de intenção transgressora a ser utilizado pelo sujeito. Através do jogo de palavras e do divertimento, as pessoas acabam por transpor barreiras sociais e internas, conseguindo agir de forma hostil, porém aceitável, contra o outro<sup>215</sup>.

---

<sup>213</sup> Moreira, Adilson. *Racismo recreativo*. São Paulo : Sueli Carneiro ; Pólen, 2019, p. 24.

<sup>214</sup> FREUD, S. *Os chistes e sua relação com o inconsciente* (1905). Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud: edição Standard brasileira . v. 8. Rio de Janeiro: Imago, 1996. FREUD, S. O humor (1927). Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud: edição standard brasileira . v. 21. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

<sup>215</sup> SANTOS, Fabyanne Wilke Costa. Riso, humor e racismo: narrativa de exclusão. Dissertação Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Sergipe

Estudos da psicologia destacam que a manobra com as palavras e a narrativa embaraçada que constituem o chiste permite um escape das exigências de uma vida adulta e civilizada, passando a agir com agressividade sem que lhe seja dada alguma advertência<sup>216</sup>.

O humor, conceituado como transgressão, agressão e também de opressão, possibilita entender o universo das “piadas de preto”. Além da preponderância como transgressão e benevolência, o humor pode manifestar-se como agressão e opressão na medida em que, através de piadas, reforçam estereótipos, preconceitos e discriminação<sup>217</sup>.

O racismo recreativo faz com que atitudes racistas passem despercebidas socialmente como uma forma de hostilidade ao outro. Embora não seja uma agressividade física, o sujeito racista, através do que chama de piada, lança mão de um meio de ridicularizar de modo sutil o seu alvo. As piadas colocam homens, mulheres e crianças negras em posição inferior, expostos a risadas preconceituosas sem que se possa apontar os autores como racistas. Do ponto de vista das normas sociais e das leis vigentes, não se pode manter os negros como escravos ou espancá-los, mas é possível apontá-los como inúteis, vadios ou ladrões, de modo jocoso e indireto<sup>218</sup>.

Como ensina Adilson Moreira, para Freud, o humor de caráter hostil ou derogatório procura atacar uma pessoa ou um grupo de pessoas vistas como diferentes ou inferiores. Ao criar uma representação “do outro” como “um ser de menor estatura moral, como uma pessoa desprezível ou como um personagem cômico, nós alcançamos satisfação psicológica”. Esse tipo de humor hostil encobre a agressividade em relação ao outro, de modo a superar inibições sociais que condenam expressões públicas de desprezo e ódio. Nessa linha, o humor hostil viabiliza o indivíduo a satisfazer sua agressividade de forma relativamente “benigna”<sup>219</sup>.

---

(UFS). São Cristovão-SE, 2019.

<sup>216</sup> Idem.

<sup>217</sup> Idem.

<sup>218</sup> Idem.

<sup>219</sup> MOREIRA, op. cit., p. 52.

Para Luvell Anderson<sup>220</sup>:

o humor racista tem alguns aspectos importantes. Primeiro, está baseado em mensagens que reproduzem a concepção de que membros de certos grupos possuem defeitos morais, motivo pelo qual sempre estão envolvidos em situações ridículas. Segundo, ele reproduz estereótipos negativos sobre membros de grupos minoritários, o que reforça a percepção social de seus supostos defeitos morais inatos. Embora nem todo humor que representa grupos raciais seja racista, há aqueles que são nocivos porque propagam imagens negativas de minorias raciais. Terceiro, esse tipo de humor causa danos psicológicos e sociais às suas vítimas. Elas se sentem moralmente degradadas por causa de piadas racistas, além de sofrerem danos materiais em função da percepção negativa que as pessoas têm delas. Quarto, sua natureza está relacionada ao contexto cultural no qual sua produção ocorre. Quinto, o humor racista tem um caráter estratégico: ele existe para perpetuar os estereótipos responsáveis pela marginalização moral e material de minorias raciais.

Nesse sentido, frases, diálogos, anedotas, piadas, expressões que retratam a negritude como um conjunto de características esteticamente desagradáveis e como sinal de inferioridade moral, além de fazerem representações de pessoas negras como animais ou criminosos, são os traços típicos do racismo recreativo, ou seja, uma estratégia que fornece um repertório de justificativa e disfarce para o racismo em diversos ambientes da sociedade brasileira.

Para dar resposta a essa violência psicológica que causa danos

---

<sup>220</sup> Luvell Anderson, "Racist humor". *Philosophy Compass*, v. 10, n. 8, p. 501-509, 2015, apud Moreira, op. cit, p. 54.

à saúde mental das pessoas negras, destacadamente a baixa autoestima de crianças e jovens, propõe-se o racismo recreativo como causa de aumento dos crimes de racismo.

### **Causa de aumento para agentes públicos**

Houve, de igual modo, a preocupação com o racismo que exala de agentes públicos, que na contramão do espírito republicano, se valem da coisa pública para destilar ódio, preconceito e discriminação, para o que se propõe, igualmente, uma causa de aumento da pena para os crimes do art. 20 e seus parágrafos.

### **Regra de interpretação**

Por fim, expressou-se a necessidade de uma proposta de interpretação que auxilie uma justiça antirracista possibilitando a formação de uma hermenêutica disruptiva.

Na doutrina do direito, a partir do recorte racial, já se propõe uma contribuição científica imprescindível na afirmação de um raciocínio antirracista como elemento central da interpretação das relações jurídicas, especialmente as constitucionais<sup>221</sup>.

Extrai-se de recentes estudos que os fundamentos hermenêuticos possuem o objetivo de demonstrar o papel central que a raça ocupa no processo interpretativo da igualdade. Ganha destaque, assim, a diversidade e os muitos sentidos da igualdade como preceito e como isso deve operar em uma sociedade comprometida com a justiça racial. Nesse sentido, Adilson Moreira é enfático quando afirma que “a hermenêutica constitucional tem um propósito específico: a luta contra formas de subordinação”<sup>222</sup>.

Disso extrai-se a necessidade de relacionar o princípio da igualdade, que não pode ser meramente formal, aos impulsos necessários a eliminação de relações arbitrárias nas esferas pública e privada e o estabelecimento de critérios para a distribuição de oportunidades materiais para os diferentes grupos sociais. De igual maneira, a ideia de cidadania

---

<sup>221</sup> MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

<sup>222</sup> Idem.

igualitária é apresentada como parâmetro substantivo de interpretação das normas jurídicas, tornando prioritária a proteção de grupos sociais vulneráveis em relação a indivíduos (genericamente considerados)<sup>223</sup>.

Com efeito, a interpretação dos fatos e do direito deve considerar a realidade, pelo que as ações discriminatórias, que marcam a sociedade brasileira, não podem ser ignoradas, na medida em que concorrem para a subordinação de minorias raciais. Nesse sentido, há que se repudiar a confusão entre igualdade formal e homogeneidade racial.

Não é possível continuar admitindo-se que as práticas jurídicas naturalizem, banalizem ou deem menos valor ou justificativas para atitudes racistas. A lei precisa contribuir para romper com a tradição na qual os operadores do Direito, através do formalismo constatado, não interpretam normas jurídicas a partir de critérios racionais, mas sim a partir dos conteúdos cognitivos internalizados no processo de socialização, reproduzindo as relações de poder que estruturam a sociedade. Essa operação interpretativa que contraria o conteúdo do texto constitucional deve ser insistentemente combatida e a lei deve auxiliar com instrumentos que viabilizem essa disruputra.

É preciso lembrar que quando a Constituição dita regras para os crimes de racismo, reconhecendo os territórios quilombolas e propondo uma sociedade, fraterna, igualitária e plural, ela se posta como um documento que não tolera o racismo, ou seja, um documento político e jurídico com supremacia e cariz antirracista de modo a condicionar as práticas e processos, inclusive hermenêuticos.

Com efeito, propõe-se a inclusão na Lei 7716/89 de um art. 20-C, que dá diretriz ao juiz para interpretar os crimes de racismo.

### **Assistência Judiciária**

Derradeiramente, a exemplo da boa experiência trazida pelo art. 27 da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), propõe-se a obrigatoriedade de assistência judiciária para as pessoas vítimas dos crimes de racismo.

---

<sup>223</sup> MUNIZ, Veyzon Campos. *Resenha: Pensando como um negro*. Revista Direito e Praxis. Rio de Janeiro, Vol. 11, N.4, 2020, p. 2895-2902.

### 7.2.7 Nota da Comissão de Juristas de Combate ao Racismo sobre o Projeto Substitutivo de um Novo Código de Processo Penal

Em 2009 surgiu no Senado Federal o PL 156 com o escopo de produzir um novo Código de Processo Penal. O anteprojeto de um novo CPP foi elaborado por uma comissão de juristas, presidida pelo Min. do Tribunal de Justiça Hamilton Carvalhido e composta por Antonio Magalhães Gomes Filho, Antonio Correa, Eugenio Pacelli de Oliveira, Fabiano Augusto Martins Silveira, Felix Valois Coelho Júnior, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, Sandro Torres Avelar e Tito Souza do Amaral.

Aprovado pelo plenário, foi remetido à Câmara dos Deputados em 23/11/2011, ou seja, desde então, já se passaram mais de 10 anos da proposta inicial.

Na Câmara passa a tramitar sob o número PL 8.085/2010. Foram inúmeras emendas, muitos PL apensados, reuniões, audiências, uma energia gigantesca empenhada ao redor da elaboração de um novo CPP.

Não obstante, em 13/06/2018, o Deputado João Campos apresenta um Substitutivo ao PL 8045/2010. Uma comissão especial, em 2019, passa a trabalhar o texto. No entanto, em junho de 2021, em razão do escoamento do prazo regulamentar em maio, sem que tenha sido encerrada a votação do parecer final do Relator, a referida comissão é extinta pelo Presidente da Câmara, o Deputado Artur Lira. No mesmo mês, é instalado, pela Presidência da Câmara dos Deputados, o Grupo de Trabalho (GT) para apresentar parecer sobre o novo Código de Processo Penal (PL 8045/10).

O GT encontra-se em funcionamento e coordenado pela deputada Margareth Coelho (PP-PI). O Deputado João Campos continua como relator da matéria.

O texto original foi elaborado por uma comissão de juristas do Senado. Na Câmara, foram apensadas aproximadamente 377 propostas sobre o tema. A partir do relatório do Deputado João Campos, apresentado em abril, surgem disputas de instituições e autoridades contrárias e favoráveis às

mudanças por conta das alterações propostas. Aqui já se pode lançar uma primeira pergunta. Onde a população negra, principal alvo do sistema de justiça criminal, se insere nessa discussão?

Como é sabido, o atual Código de Processo Penal é de 1941, completa este ano, em 03 de outubro, exatos 80 anos. O que isso nos tem a dizer? Que, uma vez aprovado, seguramente o novo CPP regerá o sistema de justiça criminal ao menos nos próximos 50 anos.

Com efeito, precisamos de um CPP que caminhe para o futuro e não deite raízes para o passado que é marcado pela escravidão e diversas formas de autoritarismo.

Como é sabido, não obstante as ideias iluministas e liberais do século XVIII, o sistema penal no Brasil nesse período imperial foi definido pela escravidão, que impôs, mesmo nessa ambiência liberal, a pena de morte em nosso ordenamento. Com a abolição da escravidão em 1888, a legislação penal reagiu de imediato com um Código Penal de 1890, no início da República, que representou um grande alargamento no encarceramento de corpos negros. Já em 1941, a inspiração do CPP, ora em vigor, foi o fascismo italiano, que teve sua expressão jurídica através do Código Rocco.

Diante desses impulsos (80 anos do Código de Processo Penal, Grupo de Trabalho voltado ao Projeto de um novo CPP), impõe-se um debate plural e amplo sobre a pretensa reforma em curso, pois, afinal, os instrumentos sedimentados na legislação processual são vetores importantes na condução de um gigantesco número de pessoas presas ao cárcere, na invisibilidade de inúmeras vulnerabilidades que gravitam em torno do sistema de justiça criminal, de modo que um olhar sensível às questões de raça, classe e gênero contribui muito para o aprofundamento do tema.

O substitutivo deve ser criticamente analisado a partir de uma perspectiva de pleno comprometimento com uma estrutura processual acusatória. Um mecanismo cruel, racista e encarcerador, como tem se mostrado o reconhecimento de pessoas, destacadamente na modalidade fotográfica, não pode ser regido pela nova ordem processual sem uma profusa e radical revisão crítica. Nesse cenário, temas como Justiça restaurativa, Reconhecimento Visuográfica e tantas outras novidades que pretendem ser introduzidas pelo novo CPP devem ser objeto de reflexões sem açodamentos.

Do ponto de vista da filosofia política, é possível partir para uma mirada analítica sobre o texto do substitutivo com o ensaio de Giorgio Agamben designado por “O que é o contemporâneo?”<sup>224</sup>.

Sustenta o filósofo italiano que é “verdadeiramente contemporâneo” aquele que não coincide perfeitamente com seu tempo, que não cede às pretensões de seu tempo e que este anacronismo permite melhor compreender o seu tempo. Prossegue o filósofo dizendo que contemporâneo é aquele que mantém fixo o olhar no seu tempo para nele perceber não as luzes, mas o escuro. Afirma, ainda, que todos os tempos são obscuros para quem experimenta a contemporaneidade.

É a partir da opacidade de nosso tempo, diante das pretensões autoritárias, racistas e punitivistas, que nos vemos desafiados a analisar as inovações propostas, não partindo do que está supostamente visível, mas sim buscando as entrelinhas de um autoritarismo que se vende como progressista.

Em sua obra “*homo sacer*”, indispensável à compreensão do poder na contemporaneidade, Agamben afirma que o “campo de concentração”, ou seja, que as práticas totalitárias ainda atuam nas democracias contemporâneas e é necessário reconhecer tais práticas em suas formas travestidas e metamorfoseadas<sup>225</sup>. Alargando a crítica para uma perspectiva decolonial, é possível investigar a hipótese de que a senzala do período colonial brasileiro possa ser considerada um ancestral do campo biopolítico.<sup>226</sup> Seguindo na mesma linha, mas com essa perspectiva de epistemologias do sul e afrocentradas, é necessário reconhecer nos camburões os navios negreiros e nas prisões as novas senzalas, no monitoramento a bola ao pé e a máscara de flandres.

A escravidão brasileira parece esquecida diante dos novos horrores do século e diante da ordem do discurso que pretende ocultá-la como um problema já conhecido e superado. Afigura-se absurdo supor que o campo biopolítico surge apenas no século XX e de igual modo absurdo pensar que a

---

<sup>224</sup> AGAMBEN, Giorgio. *O que é o contemporâneo e outros ensaios*. Trad. Vinicius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009. p. 55-73.

<sup>225</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer. O poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 129 e 182.

<sup>226</sup> Nascimento, D. A. (2016). A exceção colonial brasileira: o campo biopolítico e a senzala. *Cadernos De Ética E Filosofia Política*, 1(28), 19-35. <https://doi.org/10.11606/issn.1517-0128.v1i28p19-35>



escravidão não mereça mais qualquer análise, bem como supor que seus traumas tenham sido todos superados na nossa sociedade e que a experiência da escravidão pertença tão somente ao passado remoto<sup>227</sup>.

Um olhar detido no substitutivo nos eixos essenciais para um processo penal democrático, como os temas da prova e prisão, é possível ver os rastros do atraso que se propõem reger nossa liberdade pelas próximas décadas. Portanto, a comissão olha com preocupação o texto do substitutivo, acreditando que muita energia se gastará do Parlamento, para a aprovação de um código que já nascerá marcado pelo atraso e pela desatualização, sem apresentar real eficiência para o sistema de justiça criminal.

Para um projeto dessa envergadura que não representa algo efetivamente novo e democrático, o custo benefício das últimas reformas pontuais no processo penal tem sido muito melhor, registre-se a reforma advinda em 2008 e a trazida com o a Lei Anticrime, de 2019.

O tempo de trabalho no texto sem a produção/aprovação de um relatório final, a extinção da comissão, dentre outros fatores, são indícios de que falta amadurecimento para o advento de um novo código de processo penal.

Mudar, mas não mudar a essência, trazendo adornos ao cenário jurídico será um desserviço à sociedade Brasileira. Desse modo, em que pese o esforço do GT e de todos os parlamentares imbuídos do desejo de prestar serviço à sociedade brasileira, edificando melhorias no sistema de justiça criminal, é preciso dizer que uma reforma de tamanha envergadura sem o amadurecimento necessário, em seara tão sensível, é algo absolutamente temerário.

### 7.3 Anteprojetos da Comissão

---

<sup>227</sup> Idem.

### 7.3.1 – Combate à violência e ao racismo institucional nos órgãos e políticas de segurança pública

## ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica as leis nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para instituir medidas de combate à violência e ao racismo institucional nos órgãos e políticas de segurança pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei modifica as leis nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para instituir medidas de combate à violência e ao racismo institucional nos órgãos e políticas de segurança pública.

Art.2º A lei 13.675, de 11 de junho de 2018, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.33.....

§1º Constituem diretrizes nacionais para o funcionamento dos órgãos de correição:

I – Estabelecimento de estrutura física e institucional adequada de funcionamento para o desenvolvimento das atividades, incluindo gratificações aos profissionais alocados, instituição de mecanismos de proteção e estabelecimento de quarentena para retorno às atividades finalísticas dos órgãos;

II – Estabelecimento de sistema informatizado que permita a recepção de denúncias por meios eletrônicos, sem prejuízo de outros, e o acompanhamento de participantes e interessados acerca do andamento dos procedimentos;

III – Estabelecimento, no procedimento operacional de recebimento e processamento de denúncias, de mecanismos de proteção de denunciantes e vítimas;

III – Produção e ampla publicidade de relatórios anuais de medidas necessárias para o aperfeiçoamento da corregedoria e do órgão correicionado, especialmente no que diz respeito à prevenção à violação de direitos e garantias fundamentais, redução da letalidade e vitimização de agentes de segurança;

IV – Produção e ampla publicidade de relatórios anuais acerca do número de denúncias recebidas, com indicação de gênero e raça do autor da representação, discriminadas por município de ocorrência; número de procedimentos abertos, supostos fatos que os ensejaram e eventuais sanções aplicadas, bem como o tempo de tramitação dos procedimentos;

V – Garantia de acesso, participação e ciência, independentemente de solicitação, no âmbito dos procedimentos da corregedoria, para o Ministério Público, Ouvidorias e, no que couber, para as Defensorias Públicas, bem como o atendimento às solicitações de informações e de diligências formalizadas por estes órgãos;

VI – Colaboração com o Ministério da Justiça e da Segurança Pública no que diz respeito ao fornecimento de dados e informações solicitadas em eventuais processos de registro, acompanhamento e avaliação em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

VII – Priorização do processamento de denúncias envolvendo práticas de tortura, maus-tratos, coação e infrações que configurem, sob o ponto de vista penal, crimes contra a vida, sendo conferido ainda ao órgão de correição mandato expreso para afastamento e retirada de posse de arma de fogo dos profissionais supostamente envolvidos, quando for o caso;

§ 2º Nos casos previstos no inciso VII do parágrafo anterior, os procedimentos serão obrigatoriamente acompanhados por conselho externo, para o qual devem ser convidados, no mínimo, membros do Ministério Público, da Ouvidoria, da Defensoria Pública, do Conselho Municipal ou Estadual de Direitos Humanos e Comissão dos Direitos Humanos da seccional da OAB.

§ 3º É facultado, no âmbito das diretrizes nacionais, o estabelecimento de órgão centralizado de correição ou seus estabelecimentos no âmbito de cada órgão do Susp em determinada jurisdição.

Art. 34.....

§ 2º O tratamento de representações, elogios e sugestões mencionado no parágrafo anterior abrangerá todos os órgãos integrantes do Susp em determinada jurisdição e incluirá, sem prejuízo de outras atribuições:

I – A verificação preliminar da pertinência das denúncias por pessoal interno;

II – A proposição aos órgãos competentes de instauração de inquéritos, processos administrativos disciplinares e outras medidas destinadas à apuração das responsabilidades administrativas, civis e criminais;

III – A participação ativa nos processos apuratórios relacionados no inciso anterior, incluindo o acesso às

informações necessárias para o tratamento e acompanhamento de denúncias, independentemente de requisição, solicitação de diligências nos âmbitos dos processos e apontamentos de suas falhas, caso existentes;

IV – Proposição de providências para a melhoria dos serviços de segurança pública e condições de trabalho de seus profissionais.

V – Proposição de modificações nos procedimentos operacionais.

§ 3º Constituem diretrizes nacionais, a serem instituídas por lei, sem prejuízo de outras, para criação e funcionamento de ouvidorias:

I – Estabelecimento das garantias e capacidades institucionais necessárias ao tratamento de representações, elogios e sugestões, nos termos definidos no §2º deste artigo;

II – Estabelecimento de mecanismos de eleição do ouvidor (a) pela sociedade civil, para mandato fixo, devidamente remunerado e não superior a 4 anos, vedada mais de uma recondução e, em qualquer caso, condução ao cargo de membro das carreiras dos órgãos integrantes do Susp;

III – Previsão de mecanismos de transparência, fluxos claros de trabalho e prestação de contas anuais sobre as atividades desenvolvidas e resultados alcançados;

IV – Autonomia administrativa e orçamentária do órgão, inclusive no que diz respeito a instalações físicas adequadas, capacidade física de atendimento seguro a vítimas e denunciantes e dotação orçamentária própria;

V – Previsão de restrições à incidência do poder hierárquico dos Executivos estaduais sobre as ouvidorias, limitando as intervenções à tutela e consecução das finalidades públicas

que justificaram suas criações;

V – Previsão e garantia de quadro próprio de servidores, sem prejuízo de cessões de outros órgãos, de modo a garantir funcionamento administrativo adequado e, nas funções finalísticas, equipes especializadas e multidisciplinares, pelo menos no atendimento/escuta qualificada e humanizada de vítimas e denunciantes, monitoramento e análise da qualidade de procedimentos operacionais, disciplinares e inquéritos policiais, produção e uso de provas técnicas e identificação e combate a práticas de tortura e uso desproporcional da força;

V – Priorização de acompanhamento de práticas institucionais ou casos relacionados à tortura, uso desproporcional da força e ações com resultado letal, inclusive no que diz respeito à vitimização policial;

VI – Criação, em seu âmbito, de um conselho consultivo da ouvidoria, com participação majoritária de entidades da sociedade civil, participação de representantes dos órgãos de segurança pública e convite à participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, para discussão das atividades realizadas, representações encaminhadas e articulação em rede de providências cabíveis nos âmbitos de cada órgão.

## **Seção II – A**

### **Das ações e atividades envolvendo restrições de direitos e do uso e da força pelos órgãos integrantes do Susp**

Art.34-A. O uso progressivo da força pelos órgãos integrantes do Susp terá como parâmetro e finalidade a proteção dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, em especial o direito à vida, e nos tratados internacionais dos quais

o Brasil é signatário, e se dá segundo os seguintes princípios:

I – Dignidade da pessoa humana;

II – Legalidade;

III – Necessidade;

IV – Previsibilidade;

V – Publicidade;

VI – Razoabilidade;

VII – Proporcionalidade;

VIII – Mínima intervenção.

§1º O uso progressivo da força compreende a utilização dos diversos meios de abordagem, contenção, condução ou custódia de indivíduo ou grupo, visando prevenir, repelir ou reprimir, pelos meios necessários e suficientes, nos termos dos princípios previstos no caput, ação humana que configure infração penal ou ato infracional nos termos da lei.

§ 2º Os órgãos do Susp adotarão e revisarão, periodicamente, em prazo não superior a 4 anos, políticas e procedimentos que garantam a devida diligência no combate ao uso abusivo e/ou desproporcional da força e práticas discriminatórias, diretas e indiretas, sobretudo contra grupos minoritários e vulneráveis.

§ 3º Na adoção das políticas e procedimentos previstas no parágrafo anterior será conferida especial atenção à prevenção e combate institucional ao perfilamento racial, compreendido como prática institucional ou de agente de se basear em características reais ou percebidas relacionadas a cor ou raça para a seleção arbitrária de indivíduos para determinados

procedimentos relacionados às atividades de segurança pública ou uso abusivo e/ou desproporcional da força baseado em estigmas relacionados às pessoas de terminada cor ou raça.

§ 4º A devida diligência no combate ao uso abusivo e/ou desproporcional da força e práticas discriminatórias deverá incluir monitoramento precoce de profissionais de perfil e conduta violenta e discriminatória, sobretudo racial, bem como unidades, a exemplo de companhias ou batalhões, que possuam o referido perfil.

§ 5º Os órgãos do Susp contratarão a cada 4 anos, às expensas do Ministério ou Secretarias Estaduais, Distritais ou Municipais aos quais estiverem vinculados, auditoria externa com o intuito de averiguar, em seus âmbitos, o cumprimento da devida diligência no combate ao uso abusivo e/ou desproporcional da força e práticas discriminatórias, bem como suas gestões e desempenhos.

§ 6º As conclusões da auditoria externa a que se refere o parágrafo anterior deverão ser registradas em relatório público, que deverá conter, ainda, sugestões de resoluções e melhorias acerca dos problemas encontrados.

Art.34-B Os órgãos integrantes do Susp, no âmbito de suas competências, deverão estabelecer e publicizar procedimentos operacionais visando conferir regularidade, previsibilidade, responsividade e publicidade a quaisquer ações ou atividades em seus âmbitos que envolvam restrição a direitos e garantias fundamentais, em especial:

I – Procedimentos operacionais de abordagem e busca pessoal, com o estabelecimento de critérios objetivos de fundada suspeita e vedação e prevenção à reprodução de estigmas e



perfilamento racial;

II – Procedimentos operacionais de uso proporcional e progressivo da força, segundo padrões internacionais de direitos humanos e tratados dos quais o Brasil é signatário;

III – Procedimentos operacionais para operações especiais policiais, principalmente aquelas que ocorrem, excepcionalmente, em comunidades vulneráveis e de alta densidade populacional.

§1º Compreende-se por operações especiais policiais a ação das polícias em corpos táticos por sua própria iniciativa, diante de eventos como resgate de reféns, reforço a policiais confrontados com resistência armada e execução de mandados de alto risco.

§ 2º Os órgãos integrantes do Susp deverão rever periodicamente seus procedimentos operacionais, em prazo não superior a quatro anos, devendo justificar ao final deste período, por meio de relatório público, as mudanças efetivadas ou as razões de manutenção dos mesmos procedimentos.

§ 3º Os órgãos integrantes do Susp deverão estabelecer, no processo de revisão de seus procedimentos operacionais, procedimentos formais de cooperação e participação com outros órgãos de segurança pública, acadêmicos, gestores, representantes do controle interno e externo, ouvidorias e organizações da sociedade civil.

§ 4º Os parâmetros de conveniência, oportunidade e desempenho de operações nas quais presuma-se ou resulte o uso da força devem considerar, sem prejuízo de outros, os seguintes aspectos:

I – Riscos e vantagens à proteção da vida de todas as pessoas

potencialmente envolvidas;

II – Custos em termos de interrupção de serviços públicos e privados;

IV – Custos sociais e psicológicos para as comunidades afetadas, sobretudo àquelas onde se verifique alta densidade de crianças, idosos, portadores de deficiência e outros grupos vulneráveis;

V – Vantagens em termos de garantia progressiva da segurança da comunidade envolvida.

Art.34-C São direitos de todos os cidadãos, durante abordagens por órgãos operacionais do Susp:

I – Ser tratado com civilidade;

II – Ser informado, independentemente de solicitação, da identificação da autoridade que conduz a abordagem e das motivações e propósitos do procedimento;

III – Ser informado, independentemente de solicitação, do direito ao silêncio e outros direitos e garantias fundamentais apropriadas;

III – Não ser submetido a revistas vexatórias;

IV – Não ser submetido a qualquer tipo de discriminação baseada em critérios socioeconômicos, raciais, sexuais, de orientação sexual e identidade de gênero, dentre outros.

Parágrafo único. Os órgãos operacionais do Susp, em seus respectivos âmbitos, regulamentarão o uso de armas de fogo durante as abordagens, por meio de protocolo público, nos termos do Art.34-A desta Lei.

Art.34-D Os órgãos de atividade policial integrantes do Susp instituirão em seus âmbitos, com a deliberada rapidez, a utilização de câmeras operacionais portáteis em veículos e equipamentos de uso pessoal, a serem utilizadas pelo menos em atividades que impliquem possível interesse probatório, especialmente em:

I – Todas as abordagens policiais;

II – Qualquer interação em que haja presunção de possível uso da força, desde a fase de verbalização;

III – Toda atividade de apoio policial, em que agentes sejam requisitados, determinados ou que compareçam voluntariamente para resolução de ocorrência;

IV – Todos os acompanhamentos a veículos ou perseguições a pessoas a pé;

V – Todas as situações de busca e varredura em edificações ou terrenos, sejam em áreas urbanas ou rurais, mesmo que não motivadas por ocorrência policial;

VI – Toda incursão em comunidades de alta densidade populacional e vulnerabilidade social;

VII – Qualquer operação policial.

§ 1º As situações relacionadas no caput, sem prejuízo de outras previstas em lei ou em regulamento, deverão ser registradas, salvo caso fortuito ou força maior, em sua integralidade, constituindo o desligamento da câmera ou interrupção de registro ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 11, inciso VI, da Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo de outras sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis.

§ 3º A custódia e gerenciamento das imagens oriundas das câmeras portáteis e instrumentos análogos deverão ser regulamentados por meio de legislação, regulamento ou procedimento operacional, em conformidade com a legislação vigente e as melhores práticas disponíveis em proteção de dados, que deverá conter, dentre outras previsões, aquelas necessárias para:

I – Prevenção de alterações de conteúdo e apagamento de arquivos;

II – Registro de acesso e atividades, bem como suas finalidades, de usuários no âmbito do sistema de custódia e gerenciamento;

III – Estabelecimento de trilha de auditoria da operação do equipamento pelo agente;

IV – Controle da cadeia de custódia dos arquivos segundo os melhores padrões de segurança disponíveis.

V – Auditoria e plena disponibilização de informações de interesse ao controle externo

.....  
Art. 36. (...)

.....  
§2º As informações produzidas e/ou consolidadas no âmbito do Sinesp deverão ser disponibilizadas em formato aberto e, salvo justificada exceção sobre suas impossibilidades, desagregadas por gênero e cor/raça. (NR)  
.....

## Art. 39 (...)

.....

§ 3º As atividades formativas iniciais para ingresso, ou logo após este, nas carreiras de segurança pública e defesa social deverão conter obrigatoriamente conteúdos teóricos e práticos-situacionais referentes ao racismo institucional, filtragem racial e vieses implícitos e explícitos, devendo os profissionais das carreiras mencionadas serem submetidos a formações periódicas nas mesmas temáticas, em periodicidade não superior a 3 anos.

§ 4º Para efeitos de cumprimento do disposto no parágrafo anterior, sem prejuízo de conteúdos adicionais, compreende-se como exemplos de:

I – Conteúdos teóricos: direito das relações raciais, sociologia das relações sociais no Brasil e direito antidiscriminatório;

II – Conteúdos prático-situacionais: simulação de situações-problema, práticas itinerantes supervisionadas realizadas no próprio local de lotação e dinâmicas de grupos direcionadas à sensibilização e conscientização de atitudes. (NR).

.....

## Art. 42. (...)

§ 1º O recorte do Pró-Vida voltado à atenção psicossocial aos profissionais de segurança pública será implementado, dentre outras, de acordo com as seguintes diretrizes, a serem replicadas pelas unidades da Federação aderentes ao programa:

I – Respeito à dignidade e aos direitos e garantias fundamentais dos profissionais, vedado o atendimento

compulsório;

II – Programas e ações baseadas em evidências científicas;

III – Discrição e respeito à intimidade nos atendimentos;

IV – Escuta multidisciplinar e de proximidade.

§ 2º São consideradas estratégias de promoção da saúde mental dos profissionais de segurança pública no âmbito do Pró-Vida e unidades da federação aderentes ao programa, dentre outras:

I – Criação, desenvolvimento e centros de referência na promoção da saúde mental de agentes de segurança pública, no âmbito dos órgãos ou em articulação com a rede de saúde pública e outros parceiros;

II – Programas e campanhas voltadas ao combate aos estereótipos sobre agentes de segurança pública e adoecimento psíquico;

III – Programas e campanhas voltadas para a promoção do autocuidado e o cuidado recíproco com a saúde mental;

IV – Estímulo ao convívio e apoio social, proporcionando a aproximação da família ou da rede socioafetiva de eleição do profissional de segurança de seu local de trabalho;

V – Criação de espaços de escuta destinados a ouvir os profissionais de segurança pública, de modo que se sintam seguros a expor suas questões, sem julgamentos.

VI – Combate a toda a forma de isolamento, desqualificação ou discriminação eventualmente sofrida por profissionais em seu ambiente de trabalho.

VII – Afastamento para acompanhamento médico e psicológico para profissionais que tenham se envolvido em ocorrências de risco e experiências traumáticas;

VIII – Restrição ao porte e uso de arma de fogo nos casos de ideação suicida e/ou outros comportamentos violentos NR”.

Art. 3º A lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes modificações.

“Art.5º.....

.....

XII – Aquisição de câmeras operacionais portáteis em veículos e equipamentos de uso pessoal, bem como de sistemas correspondentes para seus gerenciamentos.

.....

Art. 8º (...)

I – (...)

.....

d) Corregedorias e ouvidorias, instituídas por lei, nos termos das diretrizes nacionais previstas nos arts. 33 e 34 da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018.

II – (...)

.....

c) cursos de formação, inicial e continuada, para agentes integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que

contemplem conteúdos teóricos e práticos-situacionais referentes ao racismo institucional, filtragem racial e vieses implícitos e explícitos.

d) Legislação e/ou protocolos relativos a ações e atividades envolvendo restrições de direitos e uso da força, nos termos previstos nos artigos 34-A a 34-D da Lei n.13.675, de 11 de junho de 2018. (NR).

.....  
 Art. 9º (...)

Parágrafo único. (...)

.....III –  
 Existência ou instituição por lei de corregedorias e ouvidorias, nos termos das diretrizes nacionais previstas nos arts. 33 e 34 da Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018.

IV – Existência ou instituição de cursos de formação, inicial e continuada, para agentes integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que contemplem conteúdos teóricos e práticos-situacionais referentes ao racismo institucional, filtragem racial e vieses implícitos e explícitos.

V – Existência ou instituição de Legislação e/ou protocolos relativos a ações e atividades envolvendo restrições de direitos e uso da força, nos termos previstos nos artigos 34-A a 34-D da Lei n.13.675, de 11 de junho de 2018. (NR)”.  
 .....

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ajustar em 90 dias corridos seus Planos de Segurança Pública correntes ao disposto nesta lei.



Art.5º Os Estados, o Distrito Federal e, no que couber, os Municípios, deverão ajustar em 365 dias corridos suas legislações e arcabouços normativos infralegais para a habilitação à percepção dos recursos aos quais se refere o artigo 3º desta lei.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Um dos temas mais debatidos e um dos temas sobre os quais a Comissão de Juristas contra o Racismo mais foi cobrada e se manifestar foi a violência institucional contra a população negra, sobretudo a violência policial. Alguns poucos dados ajudam a explicar o porquê. Em 2020, pessoas negras foram 78,9% das vítimas de intervenções policiais com resultado morte no Brasil, um padrão que não apenas se repetiu, como se agravou em relação aos últimos anos<sup>228</sup>. Ademais, conforme aponta pesquisa recente, a despeito da dificuldade de se obter dados, os pesquisadores estimam que, nos estados pesquisados, as chances de pessoas negras serem presas em flagrante são de 2,2 a 2,4 maiores em relação à população não negra<sup>229</sup>.

Além disso, décadas de estudos e exemplos cotidianos de abordagens motivadas por filtragem racial denunciam o racismo institucional incrustado nas instituições de segurança pública, muitas vezes mascarado diante da justificativa dos “casos isolados” ou mesmo da negativa pura e simples, só não menos insistente que a própria realidade.

Assim, um primeiro binômio enfrentado pela Comissão foi o combate ao racismo tanto no que diz respeito à letalidade policial quanto à filtragem racial nas abordagens realizadas pela polícia. Ambos os problemas remetem aos parâmetros legais para o uso da força, parcamente regulamentado por lei no Brasil a não ser por menções passageiras na Lei n.13.675, de 11 de junho de 2018 ou voltada a casos específicos, como na Lei n.

---

<sup>228</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública 2021**. FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 21/10/2021.

<sup>229</sup> SINHORETTO, Jacqueline et al. Policiamento e relações raciais: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. **Relatório de pesquisa enviado ao CNPq**. Universidade Federal de São Carlos, 2020.

13.060, de 22 de dezembro de 2014, que disciplina o uso de instrumentos de menor potencial ofensivo.

Ademais, o referido binômio aponta também para graves falhas no sistema de controle e accountability das forças de segurança, onde, mais uma vez, a situação visualizada é precária. No que diz respeito às corregedorias de polícia, responsáveis pelo controle interno das polícias, o último levantamento nacional realizado, intitulado **“As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil”**<sup>230</sup>, produzido pelos pesquisadores Ignacio Cano e Thaís Duarte, chama a atenção, em primeiro lugar, para o baixo retorno das instituições de segurança pública a prestações de conta e transparência sobre suas atuações. Pouco menos da metade dos órgãos identificados inicialmente, estaduais e federais, responderam à pesquisa<sup>231</sup>. Segundo os pesquisadores, a taxa de resposta teria sido particularmente baixa nas corporações militares. Apenas 17% das corregedorias da Polícia Militar e 11% das de Corpos de Bombeiros responderam aos questionamentos.

A situação encontrada pelos autores entre os respondentes, de um modo geral, é precária. Essas instituições teriam a) baixo efetivo; b) baixa qualificação dos agentes e ausência de formação específica; c) carência de infraestrutura física e material; d) falta de orçamento próprio; e) dependência da linha de comando das corporações; f) falta de gratificações específicas aos membros das corregedorias; g) forte cultura punitiva, em detrimento de uma cultura preventiva e voltada a melhora da qualidade do serviço; h) baixo investimento em atividades de inteligência<sup>232</sup>. Ao mesmo tempo em que afirma a “cultura punitivista”, no sentido da priorização de procedimentos disciplinares, o estudo, por outro lado, aponta, mesmo neste âmbito, uma baixa produtividade das corporações, com um pequeno número de procedimentos concluídos por agente da corregedoria e ano, número que seria particularmente baixo nas corporações militares<sup>233</sup>.

Se o controle interno é precário, o controle externo não parece

---

<sup>230</sup> CANO, Ignacio; DUARTE, Thaís. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**. Nota Técnica. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

<sup>231</sup> Foram excluídos do cômputo as instituições que responderam menos de 10%.

<sup>232</sup> CANO, Ignacio; DUARTE, Thaís. **As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil**. Nota Técnica. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

<sup>233</sup> Idem.

mais promissor. À Cargo do Ministério Público, por força do Art.129, VII, da Constituição Federal, o controle externo da atividade policial padece de transparência e efetividade. Hoje são pouquíssimas as informações sobre o controle externo da atividade policial disponibilizadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em seu sítio eletrônico. Em sua página de “boas práticas” acerca do controle externo da polícia, por exemplo, o CNMP enumera apenas um projeto de “visitas virtuais” a unidades policiais e um grupo de trabalho para acompanhar e atuar em casos de violações de direitos humanos no Estado do Rio de Janeiro. Apesar da importância da última iniciativa, trata-se de interlocução do Ministério Público Federal com entidades da sociedade civil e que não abarca a atuação policial no Estado do Rio de Janeiro como um todo<sup>234</sup>.

Mais grave que a falta de transparência, é o tratamento conferido pelos Ministérios Públicos aos casos de mortes decorrentes de intervenção policial. Pesquisa realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública indica que, em 2016, os Ministérios Públicos de São Paulo e do Rio de Janeiro pediram o arquivamento de 9 em cada 10 casos de mortes provocadas por policiais<sup>235</sup>.

Por outro lado, um outro modelo de controle, bastante promissor, embora ainda incipiente no Brasil, é o modelo das ouvidorias públicas, conceituado como “acompanhamento público da atividade policial” pela Lei Nº 13.675, de 11 de junho de 2018, para diferenciá-lo do controle interno e do controle externo formalmente previsto na Constituição Federal. Infelizmente, a situação desse tipo de controle, no entanto, também é precária.

O último levantamento nacional encontrado sobre estas instituições data do ano de 2016 e encontra-se no documento **“Diagnóstico Situacional das capacidades de Atendimento, Tratamento, Encaminhamento e**

---

<sup>234</sup> Iniciativas disponíveis em <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-do-sistema-prisional-controle-externo-da-atividade-policial-e-seguranca-publica/boas-praticas/control-externo-da-atividade-policial>, acesso em 22/10/2021.

<sup>235</sup> Conforme noticiado em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/11/12/denuncias-e-arquivamentos-mortes-policiais-rj-sp.htm>, acesso em 24/11/2021.

**Monitoramento de denúncias/reclamações pelas Ouvidorias de Polícia**<sup>236</sup>.

Trata-se de pesquisa conduzida pela pesquisadora Isabel Seixas de Figueiredo no âmbito do Projeto “Segurança Cidadã”, fomentado pelo Ministério da Justiça em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

De um modo geral, a referida pesquisa concluiu que “as Ouvidorias, em geral, seguem tendo pouca visibilidade, problemas sérios em relação a recursos humanos e baixo empoderamento para atuar de fato como órgão de controle social da atividade policial”. Concluiu ainda que “As Ouvidorias, em geral, apresentaram baixo conhecimento técnico acerca da política de segurança do Estado...e de aspectos técnicos da atividade policial (modalidades de policiamento, padrões de uso da força, procedimentos operacionais padronizados, etc.)”.

Foi diante desse cenário de parca regulamentação do uso da força e estado precário dos mecanismos de controle e accountability policiais que os mecanismos racistas do sistema viscejaram sem qualquer contraponto relevante, a não ser por valiosas experiências locais e o enfrentamento conduzido pelos movimentos negros e outras forças sociais contra esta realidade.

Nesse sentido, louvando e reconhecendo iniciativas legislativas no mesmo espírito do nosso programa, decidimos, nos limites temporais e operacionais desta Comissão, incidir sobre os seguintes pontos, a nós propostos pelos atores abaixo relacionados:

**- Instituição, por previsão legal, de protocolos públicos do uso da força e abordagem, de acordo com parâmetros internacionais, constitucionais, sujeitos à revisão periódica e responsivos à sociedade.** Este ponto foi recomendado pela Senhora Samira Bueno, representante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); pelo Senhor Marivaldo Pereira (militante do movimento negro do Distrito Federal e ex-Secretário Executivo do Ministério da Justiça); pela Senhora Natalina Lourenço

---

<sup>236</sup> FIGUEIREDO, Isabel Seixas de. **Diagnóstico Situacional das capacidades de Atendimento, Tratamento, Encaminhamento e Monitoramento de denúncias/reclamações pelas Ouvidorias de Polícia**. Ministério da Justiça: Brasília, 2016.

(representante da Central Única dos Trabalhadores); pela Senhora Deise Benedito (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra), pela Senhora Erika Malunguinho (Deputada Estadual de São Paulo) e pelos Núcleos Especializados de Defesa da Diversidade e da Igualdade Racial e de Situação Carcerária da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

- **Previsão legal de combate ao racismo institucional, por meios teóricos e prático-situacionais, na formação policial.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor André Vilela Komatsu (representante do Núcleo de Estudos da Violência da USP); pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); pelo Senhor Marivaldo Pereira (militante do movimento negro do Distrito Federal e ex-Secretário Executivo do Ministério da Justiça); pelos Senhores Isadora Brandão e Vinicius Conceição (Defensores públicos do NUDDIR da Defensoria Pública do Estado de São Paulo); pela Senhora Vanessa Nunes (representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia); pelo Senhor Fábio Feliciano Barbosa (representante da Cátedra Esperança Garcia); pelo Senhor Gabriel de Oliveira (representante da Frente Nacional Antirracista); pela Senhora Tamires Gomes Sampaio (militante da Coordenação Nacional de Entidades negras); pelas Senhoras Mariana Coelho, Camila Torres e Esther Rufino (representantes do IBCCRIM)

- **Incentivo à filmagem de procedimentos-chave e/ou implementação de câmeras corporais nas forças policiais, nos limites constitucionais da legislação Federal.** Este ponto foi recomendando pela Senhora Samira Bueno (representante do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); Senhor Maurício Dieter (Professor de Criminologia da Faculdade de Direito da USP); Senhora Jussara Souza (representante do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado da Bahia); Senhor Eliseu Soares Lopes (Ouvidor da Polícia Civil do Estado de São Paulo); pelo Senhor Evandro Piza (Professor de Direito da UNB); Senhora Vanessa Nunes (representante da Defensoria Pública do Estado da Bahia); pelo Senhor Gabriel de Oliveira (representante da Frente Nacional Antirracista)

- **Previsão legal de monitoramento precoce de policiais com**

**condutas violentas e batalhões específicos com esse histórico, bem como histórico de viés racial.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor André Vilela Komatsu, representante do Núcleo de Estudos da Violência da USP.

- **Desagregação por cor/raça das informações coletadas pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado); pela Senhora Deise Benedito (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra)

- **Criação de mecanismos legais de incentivo a programas de saúde mental voltados para profissionais de segurança pública.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado).

- **Reforma do controle interno das polícias, conferindo a previsão de procedimentos de transparência, responsividade e acompanhamento das atuações das corregedorias de polícia.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Felipe Teixeira (Policial Civil Aposentado e representante do Movimento Negro Unificado).

- **Reforço à atuação independente das ouvidorias de polícia, estabelecendo patamares legais mínimos para o seu funcionamento.** Este ponto foi recomendado pelo Senhor Gabriel de Oliveira (representante da Frente Nacional Antirracista) e pela Senhora Deise Benedito (representante do Geledés Instituto da Mulher Negra).

Infelizmente, não foi possível contemplar toda a discussão e as propostas trazidas às reuniões promovidas pela Comissão, em função de nossos limites temporais e operacionais. Mais uma vez, no entanto, fizemos questão de deixar registradas as riquíssimas contribuições recebidas no sítio eletrônico da Comissão.

É importante salientar também que, apesar de sinalizarmos a origem das posições tomadas por esta Comissão, o fazemos como forma de reconhecimento. Ao mesmo tempo, ressaltamos que as intervenções recebidas

ocorreram em contextos e linguagens específicas, de modo que isentamos os atores participantes dos debates da Comissão de quaisquer falhas decorrentes do desenho aqui proposto ou mesmo de endosso a este, pelo qual assumimos aqui responsabilidade.

Nestes termos, solicitamos aos nobres parlamentares o debate e aprovação deste projeto, na certeza de que, com sua aprovação, milhares de vidas negras serão salvas nos próximos anos e que muitos abusos que hoje vitimam negros (as) e outros grupos racializados, não mais grassarão sem qualquer barreira institucional relevante.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

7.3.2 Incentivos ao estabelecimento de ações afirmativas nos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública

**ANTEPROJETO DE LEI Nº           , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica a lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incentivar o estabelecimento de reserva de vagas para negros nas carreiras estaduais e municipais dos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei modifica a lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para incentivar o estabelecimento de reserva de vagas para negros nas carreiras estaduais e municipais dos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública.

Art. 2º A lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes modificações.

“Art. 8º (...)

I – (...)

.....

e) Reserva de vagas para negros, não inferior à proporção da população negra no Estado, Distrito Federal ou município da federação segundo o IBGE, nos concursos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos



operacionais do Sistema Único de Segurança Pública. (NR)

.....

Art. 9º (...)

Parágrafo único. (...)

.....

III – Reserva de vagas para negros, não inferior à proporção da população negra no Estado, Distrito Federal ou município da federação segundo o IBGE, nos concursos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos nos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública (NR).”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Além dos instrumentos previstos nas outras propostas da Comissão de Juristas de combate ao Racismo Institucional, também consideramos indispensável a promoção da diversidade racial nos órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública.

No caso das polícias, é particularmente importante que os concursos

para delegado de polícia civil e para o oficialato incluam ações afirmativas para o recrutamento de profissionais negros e negras.

Além da promoção da representatividade constituir um bem em si, dentre outros motivos, por desnaturalizar o “lugar” ao qual pessoas negras foram relegadas neste país e inspirar novas gerações de meninos e meninas negras, a diversidade racial nas carreiras de segurança pública pode ser de suma importância para trazer experiências de vida, pontos de vista e, sobretudo, discussões sobre a questão racial nas ações e procedimentos das corporações.

Acreditamos, portanto, que as medidas aqui propostas constituem mais um capítulo importante de luta pela vida da população negra e promoção efetiva de sua segurança.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 7.3.3 Inclusão da participação da Defensoria Pública no Controle Externo da Atividade Policial

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº       , DE 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera o art. 134, caput, da Constituição Federal para instituir a participação da Defensoria Pública no controle externo da atividade policial.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 134, caput, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal, e a participação no controle externo da atividade policial, na forma de sua Lei Complementar. (NR)”.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

### Preâmbulo

O art. 129 da Constituição Federal da República dispõe em seu inciso VII que dentre as funções institucionais do Ministério Público está o exercício do controle externo da atividade policial. Trata-se, portanto, de um dever institucional de garantir o monitoramento da função de polícia, a fim de impedir a ocorrência de desvios de conduta e práticas de arbitrariedades, capazes de deslegitimar toda a estrutura de segurança pública.

Em verdade, são alguns os limites impostos à atividade policial, objetivando sua consonância junto aos direitos fundamentais garantidos pelo Estado Democrático de Direito, passando necessariamente pela submissão dessa atividade à legalidade, em especial no que toca à proteção da vida humana. Cabe ao órgão ministerial, portanto, não apenas a fiscalização dessa legalidade, mas também a responsabilização da autoridade policial em quaisquer casos de abuso.

Uma vez submetido ao Direito, o uso da força policial, concentrado nas mãos do Estado, não é absoluto e irrestrito. É fundamental que a polícia justifique a necessidade de seus atos de uso da força e, conseqüentemente, seja responsabilizada por eventuais excessos<sup>237</sup>. Em suma, tratando-se de uma democracia, “a atividade policial não é autoreferencial, porquanto subordinada aos valores democráticos e à gestão democrática das políticas públicas”<sup>238</sup>.

Ocorre que os excessos não tem sido exceção na realidade brasileira, mas regra: segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que compila informações de diversas fontes oficiais da Segurança Pública, a polícia militar brasileira matou 6.357 indivíduos no ano de 2019. Enquanto agravante, identifica-se um perfilamento das vítimas desse excesso: do total

---

<sup>237</sup> ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014, p. 379.

<sup>238</sup> Idem.

supramencionado, 79,1% são pessoas negras, porcentagem maior do que a de 2018, na qual estas representavam 75,4% dos assassinados<sup>239</sup>. Em um país cujo histórico é permeado pela escravização e desumanização, a letalidade policial, e conseqüentemente a sobrerrepresentação da população negra entre as vítimas, precisam ser enfrentadas.

Entendendo a insuficiência do controle da atividade pelo Ministério Público, visto que, mesmo existindo o dever legal de monitoramento do uso da força policial os dados evidenciam um descontrole do exercício de polícia, a presente proposta visa abrir a fiscalização externa da polícia a outras instituições, com especial destaque à Defensoria Pública, enquanto alternativa importante para reduzir a violência desmedida e ilegal.

Nesse sentido, a abertura do controle da atividade policial proporciona um sistema efetivo de fiscalização, fundamental para impedir a incidência do fenômeno da discricionariedade, já que, mesmo não concedendo a lei margens de atuação discricionária, a sua não fiscalização culmina na possibilidade fática da polícia agir arbitrariamente<sup>240</sup>, em completo desacordo com os princípios democráticos da República Federativa do Brasil.

### Historiando os problemas da arbitrariedade policial

A fim de justificar a necessidade de controle da atividade policial também pela Defensoria Pública, um breve resgate histórico se faz relevante. Isso porque a criação da polícia possui razões específicas: no período colonial, as forças militares tinham o papel de patrulhamento no espaço urbano, de controle de estradas e de captura de pessoas escravizadas que fugiam da exploração desumana. Significa dizer que, desde sua consolidação, a instituição tem servido à vigilância e exercício de poder sobre

---

<sup>239</sup> FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. FBSP, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wpcontent/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>, acesso em 26/11/2021.

<sup>240</sup> ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014, p. 379.

pessoas negras<sup>241</sup>.

Com a vinda da Coroa Portuguesa para o país, cria-se tanto a Intendência Geral de Polícia como a Guarda Real de Polícia, momento de efetiva fundação da Polícia brasileira, desta vez para evidente proteção da monarquia e elite brasileira. Aqui, a ideia de polícia sustenta uma perspectiva muito mais ampla de gestão da ordem e de pouco impacto transformador, envolvendo funções que posteriormente viriam a ser atribuídas a outros órgãos do Estado.<sup>6</sup>

Se durante o século XIX o que se nota é um policiamento mal disciplinado e em precárias condições, apontando para uma imersão dos sistemas policiais na rotina social que ocasiona tensões entre ação pública, poder local e normas tradicionais,<sup>7</sup> com o fim da Guerra do Paraguai há a reorganização das forças policiais, a Guarda Nacional passa a reduzir seu caráter policialesco, ao passo em que há um avanço de organizações policiais atreladas ao poder central, por meio do presidente de província e do ministro da Guerra.

É nessa conjuntura de atrelamento da força policial à figura do Estado que a polícia, formalmente sujeita a leis e regulamentos, passa a ser instrumento legítimo de resolução de conflitos, a partir de um repertório, ao menos teoricamente, menos arbitrário do que aquele que se constata a partir das relações sociais num contexto de escravização<sup>242</sup>. Na prática, contudo, como bem demonstram os dados contemporâneos, a população negra continua sendo o principal alvo do sistema de justiça criminal, ainda que a polícia siga supostamente limitada a arbitrariedades.

Em verdade, a complexidade da formação e expansão do Estado brasileiro durante o período de escravização evidencia seu acompanhamento pela organização das forças policiais, demonstrando uma dinâmica singular de interação permanente entre esses atores. Em se tratando do país que mais recebeu pessoas escravizadas da América, a própria

---

<sup>241</sup> BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanços e perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, pp. 162-173, jan./jul. 2013, p. 167.

<sup>242</sup> Idem.

demografia das polícias militares brasileiras mimetiza, de certa forma, o recorte étnico do universo populacional masculino, onde se sobrepõem indivíduos não brancos de baixa renda<sup>243</sup>.

Sobre o tema, pesquisas mais recentes sobre a polícia têm identificado o “paradoxo da natureza negro-sobre-negro” de muitos dos abusos policiais, sobretudo por parte da polícia militar, já que, não obstante seja abundantemente composta por homens negros, a entidade policial é reconhecida por se comportar de maneira racista, injusta e violenta contra a população negra<sup>244</sup>. Novamente, não coincidentemente, em se tratando da letalidade policial, tem-se que 65,1% dos agentes de segurança assassinados no Brasil em 2019 eram negros. Em comparação da taxa por 100 mil habitantes no Brasil, tem-se que a mortalidade entre pessoas negras em decorrência de intervenções policiais é 183,2% superior à taxa verificada entre brancos. Enquanto entre brancos a taxa fica em 1,5 por 100 mil habitantes brancos, entre negros é de 4,2 por 100 mil negros.

Nas palavras de Nilo Batista: “as elites que sempre governaram o país usaram-nos historicamente, enquanto funcionários do estado, para os serviços mais difíceis, mais brutais e brutalizantes, inclusive algumas vezes para serviços sujos; usaram-nos e mantiveram-nos bem longe de qualquer coisa importante; bons para a porta da garagem, porém sem nenhum acesso à sala de visitas”<sup>245</sup>. Falar em controle da atividade policial a fim de reduzir a violência também significa alcançar esta grande parcela de indivíduos vitimados por essa lógica.

Igualmente problemática é a ampliação do espaço de autonomia funcional adquirida pelos aparatos policiais durante a história do país, especialmente em sua vertente militarizada. Isso porque por meio dela se estabeleceu um afastamento da demanda estatal a fim de garantir que outras demandas impostas pela ordem escravagista fossem cumpridas.

---

<sup>243</sup> Idem.

<sup>244</sup> FRENCH, Jan Hoffman. Repensando a Violência Policial no Brasil: Desmascarando o Segredo Público da Raça. **Tomo**, n. 31, pp. 9-40, jul./dez., 2017, p. 13.

<sup>245</sup> BATISTA, Nilo. **Trocando em miúdos**. 1990, p. 170-171.

De fato, tendo o Brasil sido colônia de Portugal, cuja maior parte dos ordenamentos jurídicos advinha da França, é de se considerar que o marco liberal das revoluções burguesas apresentou contradições, uma vez que pedia a libertação do antigo regime e, pós-revolução, um dos primeiros atos foi de restauração da Guarda Nacional Francesa. A mesma lógica é trazida para o Brasil, esbanjando contraditoriamente o símbolo do militarismo.

Nesse sentido, o que se tem são mandatos policiais que tradicionalmente extrapolam suas limitações legais a fim de alcançar demandas mais difusas, transformando os policiais em “epítomes de capitães do mato, mas que assimilam solicitações mais comezinhas do ‘público em geral’, imerso nas questiúnculas invisíveis do dia a dia rural, mas que não despertavam interesse dos administradores quando vão elaborar os relatórios de prestação de contas”<sup>246</sup>.

Chegando à primeira república, constitui-se um policiamento de rotina, com a extensão dos regulamentos, leis e instruções direcionadas à atividade e à auto-gestão por meio de práticas que se padronizam como formas de tratamento de conflitos e definem, por si, quais seriam os problemas a serem enfrentados ou não pela própria polícia<sup>247</sup>.

Consequentemente, no período pós anos 30, evidencia-se novamente o distanciamento estabelecido entre uma política formal de segurança pública estatal e uma “cultura policial” consolidada por esta durante suas atividades nas ruas, reproduzindo práticas e valores alheios às normativas institucionais<sup>248</sup>.

Esse distanciamento mantém-se percebido na contemporaneidade. Exemplo disso está na relação entre as duas dimensões complementares da fundada suspeita, enquanto mecanismo precedente do ato de abordagem policial. A primeira corresponde à técnica-operacional, correspondente à norma institucionalizada, pautada em critérios objetivos. A segunda, por sua vez, é a discricionária, de caráter subjetivo, dependendo do julgamento dos agentes policiais. Apesar de ser notório que a primeira

---

<sup>246</sup> BRETAS, Marcos Luiz; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanços e perspectivas. *Topoi*, v. 14, n. 26, pp. 162-173, jan./jul. 2013, p. 167.

<sup>247</sup> Idem.

<sup>248</sup> Idem.



dimensão deva ser prevalente em relação à segunda, a dimensão discricionária predomina nas abordagens, configurando um papel decisivo na definição do perfil do indivíduo suspeito.

Dado o histórico de perseguição policial às pessoas negras, em termos resolutos, estamos defronte a uma lacuna antidemocrática sustentada pela combinação contraditória de um Estado Democrático de Direito com a perpetração de uma violência sistemática contra a população. Trata-se de uma “sociedade na qual o abuso policial predominantemente mira os pobres e não-brancos de forma explicitamente racista”.

A abertura do controle externo da polícia a outras instituições, com especial destaque à Defensoria Pública, mostra-se alternativa relevante de redução da violência policial na medida em que sobrepuja valores democráticos através da promoção dos direitos humanos e da visão vocacionada à defesa dos direitos dos grupos sociais politicamente minoritários, enfrentando o fenômeno da discricionariedade e proporcionando um sistema efetivo de fiscalização.

### **Da insuficiência do controle externo da polícia pelo Ministério Público**

O controle da atividade policial, nos termos já esmiuçados no presente texto, vem no sentido de fiscalização interna, pela própria autoridade policial, e externa, pelos demais órgãos institucionais de controle, sobre a atuação policial junto à sociedade civil. O Ministério Público possui legitimidade para apreciar periodicamente o trabalho de polícia, requisitar a realização de atividades pela polícia investigativa, expedir recomendações sobre a atividade policial, investigar eventuais desvios realizados no âmbito da atividade policial e elaborar relatórios periódicos sobre a atuação da polícia. Em que pese a definição constitucional da atribuição do Ministério Público para o exercício do controle externo, pouco se sabe da sua execução. Mesmo durante a crise pandêmica, com a imposição de diversas regras em favor do distanciamento e do isolamento social, ao menos 3.148 pessoas foram mortas por policiais no primeiro semestre em todo o Brasil, impondo a interpelação do poder judiciário no controle dos abusos.

A decisão do Ministro Edson Fachin em junho de 2020, na ADPF 635, determinando a suspensão temporária de operações policiais nas comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19 impôs que as operações só poderiam ser realizadas em casos excepcionais, devendo as autoridades policiais justificá-las por escrito em comunicação ao Ministério Público, responsável pelo controle externo da atividade policial.

Não por acaso, ainda em junho o registro no número de mortes em decorrência de intervenções policiais caiu significativamente. Se em junho de 2019 os números oficiais registraram 153 mortos em intervenções policiais no Estado do Rio de Janeiro, média que se manteve durante todo o ano e nos primeiros meses de 2020, exatamente um ano após o número reduziu em 77,8%, para 34 casos. O fortalecimento da supervisão sobre a atividade policial também foi identificado em outros aspectos da sociedade. Com o impulsionamento das atividades virtuais, por conta da conjuntura pandêmica, outras formas de controle à discricionariedade das autoridades na implementação das políticas de segurança pública foram desenvolvidas. Dentre elas, estão os canais de denúncia desenvolvidos pela sociedade civil nas redes sociais, por meio de divulgações de gravações de vídeo e de voz sobre cenas de violência policial, cujo engajamento tem permitido que os relatos alcancem a mídia e o Estado de forma mais potente, exigindo atenção aos incidentes relatados.

Nota-se que a sociedade exige pela sua participação e pelo acompanhamento interinstitucional sobre tal demanda, a fim de acessar, discutir e promover análise crítica embasada sobre o regular exercício do controle da atividade policial, pois, ainda que se trate de atribuição exclusiva da instituição ministerial, o arcabouço constitucional não a coloca imune à transparência, ao interesse público e ao princípio democrático.

Não obstante, a população segue aguardando o cumprimento do dever do órgão ministerial de prestar contas do regular exercício de tal atribuição e dialogar de forma constante e ampla com outras instituições sobre os critérios eleitos para atuação, a permitir o exercício de tal poder-dever de maneira mais democrática e transparente. Espera-se, ainda, acesso a procedimentos básicos das polícias, como meio de se garantir que a

autoridade policial esteja sob fiscalização, visto que cabe às polícias militar e civil elaborar extratos de seus documentos normativos e Procedimentos Operacionais Padrão, com dados fundamentais sobre o que se objetiva nas atividades policiais para divulgação pública, ainda que preservando informações sigilosas.

Sendo a atividade policial a definidora da porta de entrada do sistema criminal e anunciadora da porta de saída, estamos diante de um sistema que historicamente se autojustifica<sup>249</sup>. Seja na porta de entrada, seja na porta de saída, a polícia tem decidido a operatividade do sistema de justiça criminal, não raro sendo ela própria a testemunha em investigações sobre abusos de poder policial, bem como definindo quais informações serão arquivadas ou não. Basicamente, não apenas atualmente, mas historicamente, práticas ilegais têm sido cometidas por agentes policiais. Por tal razão urge atenção aos seus meios de controle, sob pena de se constatar que há uma mensagem estatal sobre o que efetivamente interessa como resultado do direito penal.

### **Do urgente combate à violência policial contra pessoas negras**

No dia 06 de maio de 2021, o país se deparou com a segunda maior chacina da história do Rio de Janeiro, no bairro do Jacarezinho, com 28 mortos (sendo um deles agente policial) em razão de operação da Polícia Civil realizada durante a vigência da decisão do Ministro Edson Fachin, que limitara as ações policiais em comunidades em contexto pandêmico.

Dentre as muitas controvérsias acerca do massacre, foram divulgados os seguintes fatos: segundo provas documentais, 25 das 28 pessoas assassinadas pela polícia foram retiradas pelos próprios agentes do local onde foram vitimadas; testemunhas da comunidade alegam que houve execuções sem que os suspeitos tivessem a oportunidade de se render; os indivíduos que foram presos informaram terem sido agredidos pela polícia em

---

<sup>249</sup> SÁ, Priscilla Placha. **Mal-estar de Arquivo: As polícias como Arquivistas do Soberano**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

audiência de custódia; quatro dos indivíduos presos foram obrigados a carregar corpos para o veículo policial; do total de mortos, apenas quatro eram alvo inicial da operação, e dois sequer possuíam ficha criminal; ainda assim, a Polícia Civil garante que todos os mortos na operação eram suspeitos de envolvimento com o tráfico, possuíam antecedentes e morreram em confronto.

Ultrapassando o debate de que no Brasil não há pena de morte, de que é inaceitável que pessoas suspeitas sejam condenadas a perder a vida pelas mãos da polícia em pleno Estado Democrático de Direito orientado pelo princípio da presunção de inocência, e de que a realização de operação policial armada em plena pandemia, momento em que as vulnerabilidades sociais foram potencializadas especialmente no contexto de comunidades periféricas, demonstra um nível completamente absurdo de desmedida intervenção policial, algumas considerações a partir disso se fazem necessárias, dado o histórico de perseguição da população negra.

Fala-se aqui especialmente do povo negro entendendo que o processo de formação das favelas advém da extinção do sistema de escravização, o qual ocorreu sem qualquer política de inclusão da população negra liberta, tanto no mercado de trabalho, quanto em medidas de educação, saúde e segurança pública. A condição de desemprego e subemprego que a população negra e pobre foi deixada no período republicano do Brasil, em razão do processo de favorecimento da migração europeia, trouxe como consequência a impossibilidade de compras e aluguéis de moradias legais, levando uma grande parcela a se alojar em cortiços, antigos quilombos ou a construir moradias em áreas ilegais e desvalorizadas de morros, grotas e pântanos<sup>250</sup>.

Foi justamente a visão da elite sobre tais alojamentos, de antro da vagabundagem e do crime, configurando uma ameaça às ordens moral e social<sup>251</sup> que levou à tomada de providências de caráter higienista por parte do

---

<sup>250</sup> MAGALHÃES, João Carlos Ramos. Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Ano 7, Edição 63, 19/11/2010. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23).

<sup>251</sup> BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao**

governo do Rio de Janeiro, a exemplo, como sabido, da proibição de construção de novos cortiços e promoção de demolições em regiões centrais, levando um número ainda maior de moradores a ocupar os morros mais próximos.

O afastamento de pessoas negras e pobres para a região periférica teve, pois, implicações muito além de meramente geográficas. O que se nota a partir dessas ações policiais é a reprodução do racismo através da generalização e do desenvolvimento de conceitos e estereótipos formados ao longo da presença negra brasileira, desde sua vinda forçada de África até os dias atuais<sup>252</sup>.

Estamos falando de anos e anos de luta pela proteção da vida da população negra e pelo combate à discriminação racial, devendo ser imediata a atuação das instituições no papel de enfrentamento ao racismo estrutural e institucional que historicamente sustenta o poder de polícia. É preciso ter em vista que o tratamento de casos como o da chacina do Jacarezinho, dependendo dos meios de controle adotados externamente sobre a atividade policial, acarreta em precedentes de permanência da cultura da violência contra esse grupo social.

O Estatuto da Igualdade Racial prevê em seu art. 53 que “o Estado adotará medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra”, mas a realidade se mostra completamente alheia às prescrições legais. Pautar a abertura do controle da atividade policial, mais uma vez, mostra-se necessário, em favor de um sistema efetivo de fiscalização, impedindo práticas policiais arbitrárias e responsabilizando os agentes

---

**racismo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 10.

<sup>252</sup> ALMEIDA, Silvio Luiz de. O suspeito de ser escravo do século 19 é o morador das favelas e periferias do século 21.

**Folha de S. Paulo.** Folhajes. Publicado em: 13 mai. 2021.

Disponível em:

[https://www1.folha.uol.com.br/amp/colunas/silvio-almeida/2021/05/o-suspeito-de-ser-escravo-do-seculo-19-e-omrador-das-favelas-e-periferias-do-seculo-21.shtml?\\_\\_twitter\\_impression=true](https://www1.folha.uol.com.br/amp/colunas/silvio-almeida/2021/05/o-suspeito-de-ser-escravo-do-seculo-19-e-omrador-das-favelas-e-periferias-do-seculo-21.shtml?__twitter_impression=true).

envolvidos em excessivos casos de abuso de força, afrontosos aos princípios democráticos da República Federativa do Brasil.

Para Silvio Luiz de Almeida, a chacina do Jacarezinho denota similaridades com o discurso escravocrata do século 19, de rejeição da população negra enquanto integrante da sociedade, cultivando o ódio aos pobres, aos trabalhadores e aos negros sem sequer disfarçá-lo com arranjos jurídico-institucionais<sup>253</sup>.

Aponta-se, ainda, para uma aproximação com as propostas do Grupo de Trabalho de Políticas Etnorraciais (GTPE-DPU) ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constantes no Relatório de Atividade “Igualdade Racial no Judiciário”, de produção de relatórios de casos que envolvam discriminação sistêmica, preconceito e outros tipos de tratamentos de cunho discriminatório, bem como de produção de relatórios que realizem o cruzamento de dados raciais com o mérito das condenações criminais, fundamental para permitir a identificação dos processos de seletividade racial da política criminal, já que, conforme exaustivamente esmiuçado, o combate à violência policial está inteiramente vinculado ao enfrentamento ao racismo no país.

### **Da normativa internacional**

O combate à violência contra a população negra, ao perpassar pelo direito internacional, evidencia um forte movimento em favor de diretrizes mais seguras de uso da força policial e de redução de resultados discriminatórios, em especial no que toca: i) aos artigos 1º e 16 da Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991; ii) ao artigo 6º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992); iii) aos artigos 1º, 4º, 5º, 7º, 8º, 11, 19 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992); e iv) aos artigos 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (Decreto nº 98.386, de 9 de dezembro de 1989).

---

<sup>253</sup> Idem.

A vedação expressa à prática de atos atentatórios aos direitos humanos contra cidadãos por funcionários públicos, obrigando o Estado brasileiro a proibi-los e, quando necessário, coibi-los ao máximo, permite uma análise, a partir dos pactos e convenções supramencionados, de decisões da Corte Internacional sobre a temática, sinalizando desde já que descumprimentos por parte dos Estados signatários podem levar à condenação internacional.

Exemplo que cabe destaque é o julgamento pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o Caso Acosta Martínez e outros vs. Argentina, sentenciado em 31 de agosto de 2020, que declarou a responsabilidade internacional da Argentina por violações a diversos direitos em razão da privação de liberdade ilegal, arbitrária e discriminatória, com base em estereótipos raciais. Em breve resumo, trata-se da morte resultante de violência policial contra o Sr. José Delfín Acosta Martínez após denúncia anônima de que no lugar em que estava havia uma pessoa armada provocando distúrbios. Apesar de restar comprovado que não portava arma e de que não havia ordem de captura em seu desfavor, a vítima foi levada à delegacia, onde sofreu diversas lesões que levaram ao seu óbito.

A detenção e morte da vítima foram entendidas pela Corte como ocorridas em um contexto geral de discriminação racial, violência policial e utilização de perfis raciais na Argentina, tendo em vista que, apesar das investigações apontarem inúmeras controvérsias sobre as alegações das autoridades policiais quanto à autolesão e ao consumo de drogas por parte da vítima, o juiz que recebeu o caso entendeu pela inexistência de delito, arquivando-o. Mesmo com os diversos pedidos de reabertura, a realização de novas perícias e as novas declarações, o caso seguiu arquivado, desconsiderando a questão racial pautada.

Não obstante o Estado tenha reconhecido sua responsabilidade sobre o caso, a Corte Interamericana, com a finalidade de consolidar jurisprudência sobre a temática, centrou-se na análise do marco normativo aplicável e da ilegalidade da detenção, bem como na análise da arbitrariedade da detenção e da sua relação com o princípio da igualdade e da não discriminação. Destaca-se:

Lo anterior demuestra que los agentes de policía actuaron movidos más por un perfil racial, que por una verdadera sospecha de comisión de un ilícito. El carácter amplio de la normativa de los edictos policiales les permitió, a posteriori, justificar su intervención y darle una apariencia de legalidad. Sin embargo, estas motivaciones demuestran el carácter arbitrario de la detención del señor Acosta Martínez.

Ao identificar a própria sentença como uma forma de reparação, a Corte ordenou outras medidas de compensação integral, sendo elas: i) obrigação de investigar o caso em comento, sancionando todos os responsáveis pelos sucessivos danos provocados à vítima e aos seus parentes, levando em consideração o contexto de violência policial por racismo e discriminação; ii) publicação de resumo oficial da sentença em jornal de ampla circulação nacional e publicação da sentença no site oficial do governo federal; iii) garantias de não repetição do incidente, exigindo a inclusão no curso de formação regular da polícia capacitações sobre o caráter discriminatório que permeiam os estereótipos raça, cor, nacionalidade e origem étnica, assim como o uso de perfis raciais em detenções, e a implementação de mecanismo que registre denúncias de pessoas que aleguem terem sido detidas de forma arbitrária com base em perfis raciais, consolidando um sistema de registro e estatísticas sobre a população negra no país; e iv) indenizações compensatórias, com o pagamento em quantias monetárias relativo a danos de origem material e moral, assim como custas e gastos processuais.

O reconhecimento internacional do urgente combate à discriminação racial no que toca à atividade policial por meio da referida decisão perpassou por outras investigações e análises que demonstram avanço no entendimento sobre o tema. Em se tratando de violência policial no Brasil, o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil elucida a prática de execuções extrajudiciais, tortura e violações à dignidade humana especialmente voltada à população pobre e negra, apontando para graves deficiências e irregularidades nos procedimentos de apuração dos atos, em notória violação às garantias



judiciais.

O incidente relata a omissão estatal em adotar medidas para investigar e punir as execuções extrajudiciais de vinte e seis pessoas, dentre elas seis crianças, e os abusos sexuais praticados contra duas crianças e uma mulher, por agentes de segurança pública em pleno exercício da função, no âmbito de incursões policiais levadas a efeito pela Polícia Civil e Militar do Estado do Rio de Janeiro nos dias 18/10/1994 e 08/05/1995.

A fim de reforçar que os níveis de violência policial contra a população negra experimentados no Brasil são alarmantes, a Defensoria Pública da União requereu sua inclusão no caso de Nova Brasília na condição de *amicus curiae* perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Assim como destacado pela DPU em seu pedido, trata-se não apenas de uma análise do caso concreto, mas de reflexão e engajamento de todas as instituições de direitos humanos para o enfrentamento da violência estatal contra a sua população marginalizada.

Sobre o tema, tem-se como marco jurídico inicial o art. 4(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos, quanto à violação ao direito à vida:

CADH, 4(1) - Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.

É sabido que a jurisprudência da Corte tem ampliado o seu alcance material, de forma a contemplar tanto o direito de não ser arbitrariamente privado da vida (o que redundaria na vedação à prática de execuções extrajudiciais pelo Estado), como também o de “ter garantidas as condições de existência digna, o que demanda a criação de condições para que não se produzam violações a este direito básico e o dever de impedir que agentes estatais atentem contra a vida”.

O direito à vida não se limita, portanto, de acordo com a Corte, meramente à vedação de arbitrária supressão instantânea da existência biológica. O caso brasileiro em comento sinalizou múltiplas e graves falhas do

Estado, que antecederam a prática das violações e permitiram que elas ocorressem e propiciaram um ambiente para que os agentes responsáveis prosseguissem impunes. Não por acaso, a Corte já estabeleceu que *"[e]n todo caso de uso de fuerza que haya producido la muerte o lesiones a una o más personas corresponde al Estado la obligación de proveer una explicación satisfactoria y convincente de lo sucedido y desvirtuar las alegaciones sobre su responsabilidad, mediante elementos probatorios adecuados."*

O caso, julgado em fevereiro de 2017, dentre suas medidas de reparação exigidas pela condenação, impôs ao Estado brasileiro: i) publicação anual de relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país, com informação atualizada sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial; e ii) estabelecimento de mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie policiais apareçam como possíveis acusados, desde a notícia criminis se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados.

Em singela análise, nota-se a proximidade entre as determinações impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e a proposta de abertura do controle externo da atividade policial à Defensoria Pública, já que perpassa justamente pelo enfrentamento da arbitrariedade policial no exercício do seu dever, ao destacar o necessário combate à violência contra a população negra bem como a notória urgência de produção de dados e estatísticas sobre o tema. Não sendo possível olvidar nesse contexto que o Ministério Público reúne a função acusatória no processo penal brasileiro. A crescente pressão internacional para que os Estados estabeleçam diretrizes mais seguras de uso da força policial e reduzam resultados discriminatórios deve ser considerada seriamente. Propõe-se, aqui, a necessária atenção à fiscalização por parte das autoridades competentes já que as decisões policiais discricionárias baseada em preconceitos e

estereótipos sobre grupos historicamente discriminados são constantes, enquanto o controle de suas atividades pelo Ministério Público permanece ineficiente, mantendo a lógica de violência.

Diante das condenações da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos instrumentos internacionais ora mencionados, é fundamental que o Estado Brasileiro se comprometa com avanços na pauta, a fim de que as atuais circunstâncias não resultem em mais uma condenação internacional a partir da verificação de uma reiterada ineficiência ou omissão da gestão federal.

## **Conclusão**

Por todas as razões expostas, propõe-se Projeto de Emenda Constitucional que tem por escopo a promoção dos princípios democráticos do Estado Brasileiro por meio da garantia da eficácia do controle externo da atividade policial a partir da sua abertura à Defensoria Pública.

Com o firme propósito de não mais deixar este importante debate longe do Congresso Nacional, oferecemos esse texto inicial como contribuição para que possamos avançar na discussão, compreendendo que se trata de proposta complexa, afeta à toda a estrutura do sistema de justiça criminal, mas que, concomitantemente, mostra-se um grande avanço na proteção das garantias fundamentais da população brasileira, majoritariamente negra e de baixa renda, histórica e cotidianamente violentada pela atividade policial desproporcional e descontrolada.

7.3.4 Reformas na busca e apreensão para a garantia do respeito à dignidade e aos direitos à privacidade, inviolabilidade de domicílio e moradia das pessoas negras e pobres

## ANTEPROJETO DE LEI Nº , DE 2021

(Comissão de Juristas de Combate ao Racismo)

Modifica o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), dando nova regência à busca e apreensão para garantir o respeito à dignidade e aos direitos à privacidade, inviolabilidade de domicílio e moradia das pessoas negras e pobres.

Art. 1º. Esta lei modifica o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) para dar nova regência à busca e apreensão

Art. 2º. O Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.240. A busca e a apreensão são meios de obtenção de prova no curso da investigação penal ou da instrução criminal, podendo ser domiciliar ou pessoal.

.....

§2º Proceder-se-á à busca pessoal quando, em razão de circunstâncias objetivamente demonstradas, houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou

objetos mencionados nas letras *b a f* e letra *h* do parágrafo anterior.

§ 3º São direitos das pessoas submetidas à busca pessoal, sem prejuízo de todos os outros previstos na Constituição Federal, nos Tratados dos quais o Brasil é signatário e na legislação:

I – Ser tratado com civilidade;

II – Ser informado, independentemente de solicitação, da identificação da autoridade que conduz a abordagem e das motivações e propósitos do procedimento;

III – Ser informado, independentemente de solicitação, do direito ao silêncio e outros direitos e garantias fundamentais apropriadas;

III – Não ser submetido a revistas vexatórias;

IV – Não ser submetido a qualquer tipo de discriminação baseada em critérios socioeconômicos, raciais, sexuais, de orientação sexual e identidade de gênero, dentre outros. (NR).

Art. 241. A busca domiciliar deverá ser precedida da expedição de mandado. (NR).

Art. 242. A busca poderá ser determinada a requerimento da autoridade policial, do Ministério Público, do querelante, do assistente de acusação e do réu ou corréu. (NR).

.....

Art. 243 – A. É vedada a expedição de mandado de busca e apreensão genérico, assim considerados os que, além de não cumprirem as exigências do artigo anterior, aqueles que se dirigem a um número indeterminado de domicílios, moradias ou estabelecimentos.

Art. 244. A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão em flagrante ou cumprimento de ordem de prisão

preventiva, e terá como fundamento a necessidade de preservar a segurança dos agentes e dos presos, ou quando, em razão de circunstâncias objetivamente demonstradas, houver suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar.

Art. 244-A. Toda diligência de busca, domiciliar ou pessoal, deverá ser registrada por equipamento audiovisual sob pena de invalidade.

Parágrafo único. Quando a busca, pessoal ou domiciliar, dispensar o mandado com base no consentimento do diligenciado, este, além do termo de consentimento, deverá ser objeto de registro audiovisual sob pena de invalidade.

Art. 245. As buscas domiciliares serão executadas de dia, salvo se o morador consentir formalmente que se realizem à noite, e, antes de penetrarem na casa, os executores mostrarão e lerão o mandado ao morador, ou a quem o represente, registrando por áudio e vídeo a leitura e o consentimento, intimando-o, em seguida, a abrir a porta.

.....

§ 7º Finda a diligência, os executores, sem prejuízo do registro audiovisual, lavrarão auto circunstanciado, assinando-o com duas testemunhas presenciais, observando-se, ainda, o disposto no § 4º.

.....

...

Art. 248. Em casa habitada, a busca será feita de modo que não moleste os moradores mais do que o indispensável para o êxito da diligência, sendo vedada sua transmissão televisiva,

em rede social ou plataformas na rede mundial de computadores. (NR).

Art. 249. A busca em mulher será feita por outra mulher, devendo-se, ainda, respeitar a manifestação de vontade das pessoas relativamente à autodeterminação da identidade de gênero. (NR)”.

Art.3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **Justificação**

O Código de Processo Penal de 1941, bem como o substitutivo do PL que visa gerar um novo código de processo penal, não conferem inovações práticas necessárias ao tema da busca e apreensão.

Na presente proposta procura-se enquadrar a busca e apreensão como meio de prova, apontando os vícios que geram invalidade da medida.

Ademais, proscreeve o famigerado mandado de busca genérico, exige o registro audiovisual como já vem sendo determinado por decisões dos Tribunais Superiores<sup>254</sup>, propõe redação mais explícita para que as buscas não ocorram sem demonstração objetiva do que constitui a “fundada suspeita” de modo a evitar o arbítrio e o perfilhamento racial.

A proposta preocupa-se também com a intimidade e a privacidade, proibindo a exposição das diligências, bem como o respeito à autodeterminação da identidade de gênero.

---

<sup>254</sup> STF, HC 598051.

### 7.3.5 Combate às abordagens abusivas no âmbito das relações de consumo

#### PROJETO DE LEI Nº , DE 2021

( COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Altera a lei Nº 8137, de 27 de dezembro de 1990, criminalizando as abordagens abusivas nas relações de consumo, criando a responsabilidade penal da pessoa jurídica nos termos do art. 173, §5º da CRF/88.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Altera a lei Nº 8137, de 27 de dezembro de 1990, criminalizando as abordagens abusivas nas relações de consumo, criando a responsabilidade penal da pessoa jurídica nos termos do art. 173, §5º da CRF/88.

Art. 2º A Lei n. 8137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“7º-A: Sem prejuízo da responsabilidade individual do agente, a pessoa jurídica será penalmente responsável, quando através de seus prepostos, seguranças, gerentes, dirigentes, ou órgão colegiado, agindo no interesse ou no exercício de suas atividades, concorrer de qualquer forma para os seguintes crimes:

I – Abordar o consumidor, no interior do estabelecimento ou fora dele, imputando-lhe ou questionando-lhe sobre a prática de



crime, como mecanismo de controle de perdas de mercadoria;

II – Promover revista vexatória ou busca pessoal com intuito de controle de perdas de mercadorias;

III – Impedir a saída do consumidor do estabelecimento, salvo nos casos de flagrante delito quando for necessária a condução à unidade policial através dos agentes da segurança pública.

§1º Serão aplicadas às pessoas jurídicas as seguintes penas:

I - prestação de serviços à comunidade;

II - interdição temporária de direitos;

III - suspensão parcial ou total de atividades;

IV - prestação pecuniária;

§ 2º São circunstâncias que agravam a pena:

I – a prática do crime contra pessoas em situação de vulnerabilidade por força de determinações econômicas, sociais, raciais, de gênero ou de orientação sexual;

II – a não preservação, por deliberação ou desídia, de registros audiovisuais da abordagem ou revista, quando o local possuir sistema de vigilância ou monitoramento;

III – a ocorrência de perfilhamento racial, a ser aferida pelo contexto e dinâmica da conduta praticada pelos prepostos do estabelecimento.

§ 3º aplica-se, aos crimes dos incisos I, II e III, no que couber, a Lei 9.605/1998.

Art. 7º-B A prestação de serviços à comunidade consiste na atribuição ao condenado de tarefas gratuitas em entidades assistenciais, hospitais, escolas, orfanatos, organizações ou

programas comunitários ou estatais de combate ao racismo e outros estabelecimentos congêneres de promoção da diversidade.

Art. 7º-C. As penas de interdição temporária de direito são a proibição de o condenado contratar com o Poder Público, de receber incentivos fiscais ou quaisquer outros benefícios, bem como de participar de licitações, pelo prazo de três a cinco anos.

Art. 8º-D. A suspensão de atividades será aplicada quando as demais sanções se mostrarem insuficientes pela reiteração da conduta criminosa ou descumprimento de sanção diversa aplicada e com trânsito em julgado.

Art. 12. A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social, de importância, fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo, nem superior a trezentos e sessenta salários mínimos. O valor pago a vítima será deduzido do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator”.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Os primeiros apontamentos sobre crimes contra a economia popular surgiram no Estado Novo<sup>255</sup>, com o Decreto-Lei nº 869/1938, que teria por alvo os “mais fortes economicamente”, que poderiam provocar prejuízos aos “fracos e pobres”. Associa-se essa legislação a uma política antitrustes. O decreto seria uma forma de munir o Estado com a adequada capacidade de

---

<sup>255</sup> CAMPOS, Francisco In LYRA, Roberto. *Crimes contra a economia popular; doutrina, legislação e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Jacinto, 1940.

reprimir os “manejos dos mais fortes”<sup>256</sup>.

Nelson Hungria, jurista eleito por Francisco Campos para elaborar o Decreto-Lei nº 869/1938, publicou um livro sobre a Lei de Crimes contra a Economia Popular, destacando aspectos da legislação e dando os contornos do conceito de economia popular, pondo em relevo dois aspectos: sua crítica à concepção liberal de Estado e os prejuízos que poderiam ser provocados caso o Estado não agisse em defesa da economia popular<sup>257</sup>. Hungria critica a “economia liberal”, vez que a abstenção estatal na economia daria condições para que “os mais fracos” acabassem “sobrepujados pelos mais fortes” através da prática de “fraude, violência e abuso”, em detrimento do interesse social<sup>258</sup>.

A doutrina apontava a economia popular como o conjunto dos “interesses domésticos, familiares e individuais”, resultando no “patrimônio do povo, isto é, de um indefinido número de indivíduos, na vida em sociedade”<sup>259</sup>. As ações contrárias à economia popular não provocariam danos a um indivíduo, mas à “coexistência coletiva”. O Decreto-Lei nº 869/1938 visava, desse modo, resguardar o “bem-estar social”<sup>260</sup>.

Mais recentemente a doutrina vem associando a economia popular à defesa do consumidor<sup>261</sup>, colocando-a como elemento que permeava a pioneira legislação antitruste no Brasil<sup>262</sup>.

Com a Constituição de 1988, temos a constitucionalização dos crimes de racismo, a imposição constitucional de formação de uma sociedade igualitária, fraterna e plural e a proteção do consumidor como direito fundamental (art. 5º, XXXII, CRF).

---

<sup>256</sup> CABRAL, Mário André Machado. *O sentido de “economia popular”: a origem do antitruste no Brasil nos anos 1930*. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM [www.ufsm.br/revistadireito](http://www.ufsm.br/revistadireito) v. 14, n. 1 / 2019 e 30971

<sup>257</sup> HUNGRIA, Nelson. *Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio*. Rio de Janeiro: Forense, 1939. Ver também: HUNGRIA, Nelson. *Os Crimes contra a Economia Popular e o Intervencionismo do Estado*. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. LXXIX, a. XXXVI, jul., 1939, p. 45-48

<sup>258</sup> CABRAL, op. cit.

<sup>259</sup> OLIVEIRA, Elias de. *Crimes contra a Economia Popular e o Júri Tradicional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 9

<sup>260</sup> CABRAL, op. cit.

<sup>261</sup> FORGIONI, Paula A. *Os fundamentos do antitruste*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>262</sup> GUZZO, Fabiano César Rebuzzi. *O paradoxo da defesa do consumidor como finalidade das políticas de concorrência no Brasil II – Égide dos Decretos-lei nº. 869/1938 e 7666/1945*. Revista Athenas, Vol. II, nº 2, jul-dez 2013.

A dignidade humana é fundamento da República e da ordem econômica (art. 1º e 173 da CRF) e a defesa do consumidor é um princípio da atividade econômica. Com efeito, a evolução histórica das normas concorrenciais brasileiras caminha no sentido da valorização dos interesses consumeristas<sup>263</sup>. Não obstante, a contemporaneidade permite notar que a Constituição, para pautar as atividades econômicas em sintonia com seus valores, exige mais que uma legislação com cariz antitruste. Exige uma legislação antirracista.

Nesse cenário, é sabido que o racismo estrutural e institucional alimenta práticas cotidianas abomináveis, que promovem danos morais, abalando a saúde mental, não só das vítimas dos atos, mas como de toda a população negra que se sente constrangida em seu dia a dia, vez que são vítimas potenciais de discriminações. Exemplo pungente dessas práticas que devem ser coibidas são as revistas e abordagens vexatórias a pessoas negras no âmbito das relações de consumo.

Os episódios cotidianos que se alardeiam envolvendo esse tipo de prática voltada à prevenção de perdas, retira a paz e a tranquilidade das pessoas negras que nunca se sentem absolutamente confortáveis ao ingressar em uma loja, em um shopping, vez que, não raro são alvo de vigilância em razão da cor de sua pele, bem como de abordagem e revista fora de situações de flagrante.

O fato é que quem tem o proveito da atividade comercial deve assumir os riscos e não os transmitir ao consumidor. Com efeito, a prática de abordagem e revista como atividade de controle de perdas coloca os consumidores em situação de excessiva vulnerabilidade, promovendo danos de toda ordem, não só nas vítimas diretas, mas em todos os consumidores vulneráveis de modo geral.

Por sua vez, a Constituição abriu caminho para a responsabilidade da pessoa jurídica através de duas fendas, a saber: a atividade econômica (art. 173, §5º, CRF/88) e a questão ambiental (art. 225, §3º, CRF/88).

No campo ambiental, com esteio na Constituição, a Lei

---

<sup>263</sup> Idem.

9.605/1998 instituiu a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Nessa esteira, impõe-se responsabilizar as pessoas jurídicas pelas práticas de abordagens e revistas abusivas, destacadamente dirigidas à população negra e a grupos vulneráveis, sendo certo que a proposta legislativa, na medida em que tem por escopo reforçar o sistema de proteção do consumidor, destacadamente dos consumidores mais vulneráveis da sociedade, ou seja, consumidores negros e negras, vai ao encontro dos valores constitucionais, encontrando amparo dogmático no art. 173, §5º da CRF/88.

A proposta já se inicia indicando que a pessoa jurídica responde “sem prejuízo da responsabilidade individual do agente”. Isso significa que o crime da pessoa jurídica poderá ter correspondência a qualquer delito que seja cometido por seus prepostos. *Exempli gratia*, se um segurança, no contexto de uma abordagem para prevenção de perdas, se excede e comete lesão corporal, injúria ou mesmo homicídio, como no caso do João Alberto no Carrefour, independentemente da responsabilidade individual do segurança, a pessoa jurídica responderá cível e criminalmente nos termos do tipo específico que se pretende criar para alcançar a pessoa jurídica.

Em razão do *standard* de exigência para a responsabilidade da pessoa jurídica não ser o mesmo em relação às pessoas naturais, até por conta da natureza das penas, a responsabilidade penal da pessoa jurídica pode, inclusive, não corresponder a ato criminoso de seus agentes quando a conduta for atípica e se reservar ao campo da responsabilidade civil do preposto.

Portanto, propõe-se o Projeto de Lei acima apresentado.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 7.3.6 Proposta de combate ao racismo e outras injustiças no reconhecimento de pessoas

## ANTEPROJETO DE LEI

(Comissão de Juristas de Combate ao  
Racismo)

Modifica o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), dando nova regência ao reconhecimento de pessoa e regulamentando o reconhecimento fotográfico e dá outras providências.

Art. 1º. Esta lei modifica o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), dando nova regência ao reconhecimento de pessoa e regulamentando o reconhecimento fotográfico e dá outras providências.

Art. 2º. O Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) passa a vigorar com as seguintes modificações:

“ Art. 6-A A autoridade policial poderá fazer o reconhecimento de pessoas ou coisa, devendo observar, no que couber, o disposto no art. 226 e seguintes deste código.

§1º Não sendo possível o reconhecimento pessoal visual e presencial, subsidiária e excepcionalmente, a autoridade policial ou o Ministério Público, em decisão fundamentada, para fins exclusivos da investigação criminal, poderá fazer o reconhecimento por alinhamento fotográfico.

§2º É vedada à autoridade policial e ao Ministério Público proceder à identificação fotográfica por meio de álbum de fotografia, especialmente quando esta técnica pretender a identificação de alguém como ato inicial da investigação sobre a autoria.

§3º Se várias forem as pessoas chamadas a efetuar o reconhecimento de pessoa ou coisa, cada uma fará o procedimento em separado, evitando-se qualquer comunicação entre elas.

Art. 6-B Em caso de reconhecimento por meio de alinhamento de fotografias, além dos requisitos previstos nos incisos I, II, e VI do art. 226 deste código, deve se observar, sob pena de invalidade do ato, que:

- a. No alinhamento fotográfico, a pessoa cujo reconhecimento se pretender será apresentada com, no mínimo, outras 04 (quatro) pessoas sabidamente inocentes, que atendam igualmente à descrição dada pela testemunha ou pela vítima, de modo que o suspeito, investigado ou indiciado não se destaque dos demais.
- b. Todas as fotos devem possuir iluminação e resolução similar, posicionamento padronizado, além de apresentarem expressão facial semelhante;
- c. As vestimentas entre os integrantes do alinhamento podem variar, desde que o suspeito, investigado ou indiciado não seja a única pessoa utilizando roupas iguais às descritas pela testemunha ou vítima, sendo defeso que o suspeito, investigado ou indiciado, seja exibido com uniforme prisional, com algemas ou qualquer outro indicativo de culpabilidade;
- d. Se a fotografia do suspeito contiver marcas ou sinais característicos, a exemplo de cicatriz ou tatuagem, a região respectiva da imagem deverá ser coberta ou borrada em todas

as fotografias exibidas;

e. Todas as fotografias utilizadas no procedimento deverão ser juntadas aos autos, com a respectiva indicação da origem de sua extração e identificação dos envolvidos no ato, preservando-se a cadeia de custódia, nos termos estabelecidos neste código.

§1º A organização do alinhamento fotográfico determinado pela respectiva autoridade será feita por perito criminal vinculado às centrais de custódias dos Institutos de Criminalística referidos no art. 158-E deste código.

§ 2º Além da fotografia do suspeito, as outras 04 fotografias semelhantes à do suspeito, investigado ou indiciado deverão, conforme exigência da alínea “a” deste artigo, ser preferencialmente fotografias de pessoas fictícias, criadas através de programas de informática, comprovadamente eficazes e auditáveis;

§3º Quando não for possível a providência do parágrafo anterior, as fotografias de pessoas sabidamente inocentes em relação ao fato investigado que irão compor o alinhamento fotográfico, deverão ser extraídas pelo perito criminal da central de custódia referida no art. 158-E deste código, dos bancos de dados de identificação criminal, sendo o uso exclusivo para fins de realização do reconhecimento fotográfico.

Art. 6º-C Os Institutos de Criminalística deverão elaborar procedimentos para criação e armazenamento de material destinado à elaboração de alinhamentos fotográficos, preferencialmente por meio da utilização de perfis fictícios elaborados por programas informáticos, comprovadamente eficazes e auditáveis, bem como canais de transferência de informação com bancos de dados de identificação criminal a



ser implantado pelo Conselho Nacional de Justiça, com o fim exclusivo de possibilitar a realização de alinhamento fotográfico de pessoas não suspeitas, devendo, assegurar o registro e a custódia das informações decorrentes dos procedimentos de reconhecimento fotográfico, observando no que couber as regras dos art. 158-A a 158-F deste código.

.....  
Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas técnicas irrepetíveis e as medidas cautelares de produção antecipada de provas. (NR).  
.....

Art. 157 .....

§6º São igualmente inadmissíveis os reconhecimentos, pessoais presenciais ou fotográficos, em desacordo com as disposições constantes neste código. (NR).  
.....

Art. 226. Quando houver necessidade de se fazer o reconhecimento de pessoa, este deverá ser requerido pelo Ministério Público ou querelante quando da propositura da ação penal, ou pelo assistente quando de seu ingresso no processo, ou ainda na forma do art. 402 deste código, devendo-se proceder sempre em ambiente adequado e equipado para o ato, e, sob pena de invalidade do ato, da seguinte forma:

I - A pessoa que tiver de fazer o reconhecimento pessoal visual presencial:

- a) Será, em ambiente adequado, convidada a descrever a pessoa que deva ser reconhecida, por meio de relato livre e com perguntas abertas, sendo vedado o uso de perguntas que possam induzir ou sugerir a resposta;
- b) Será perguntada sobre a distância aproximada a que esteve do autor do fato, o tempo aproximado durante o qual visualizou seu rosto, bem como as condições de visibilidade e iluminação no local do fato;
- c) Será também perguntada se o suposto autor do fato lhe foi anteriormente exibido ou se, de qualquer modo, teve acesso ou visualizou previamente alguma fotografia do suspeito, indiciado ou acusado.

II - Antes de iniciar o procedimento, a vítima, testemunha ou corréu, será informada de que:

- a) O autor do delito pode ou não ser um daqueles que estão sendo apresentados;
- b) Após observar as pessoas alinhadas, ela poderá reconhecer uma, bem como não reconhecer qualquer indivíduo apresentado;
- c) A investigação criminal ou a ação penal deverá ter continuidade, independentemente do resultado do procedimento de reconhecimento;

III - A pessoa cujo reconhecimento se pretender, será apresentada com, no mínimo, outras três pessoas sabidamente inocentes<sup>264</sup>, que atendam igualmente à

---

<sup>264</sup> A proposta do IDDD trabalha com um número de 4 pessoas além do suspeito, com nítida inspiração na experiência dos EUA. No entanto, a experiência na Europa e parte da América Latina é distinta. Itália (CPP, art.214), Portugal (CPP art. 147.2) e Argentina (CPP art. 272),

descrição dada pela testemunha, vítima ou pelo corréu, de modo que o suspeito, indiciado ou acusado não se destaque dos demais, devendo:

- a) Ser apresentado em conjunto como os não-suspeitos, de forma simultânea, a quem tiver de fazer o reconhecimento;
- b) Estar vestido de modo que não se destaque dos demais, não podendo as vestes ser um fator de induzimento no ato de reconhecimento.

IV – Na hipótese de reconhecimento judicial, antes da pessoa que irá proceder ao reconhecimento observar o alinhamento, a defesa, o Ministério Público e, se for o caso, o assistente, irão conferir se o alinhamento está de acordo com as prescrições legais, devendo qualquer reclamação ser formulada nesse momento perante a autoridade judiciária, de modo que quem for proceder ao reconhecimento não tome conhecimento de eventuais impugnações e decisões.

V - No reconhecimento em sede de investigação criminal, havendo advogado constituído ou indicado pelo investigado, este acompanhará o ato e, antes da pessoa que irá proceder ao reconhecimento observar o alinhamento, deverá conferir se está de acordo com as prescrições legais, podendo consignar reclamação perante a autoridade policial ou do Ministério Público, na forma do inciso anterior.

VI - Nos delitos supostamente cometidos por várias pessoas,

---

trabalham com o número de duas ou mais pessoas, além do suspeito. Dadas as dificuldades de ordem prática e a experiência brasileira, entendemos por bem sugerir o número de 03 além do suspeito. No entanto, não vemos grande prejuízo em adotar-se o padrão de Itália, Portugal ou Argentina, ou seja, o suspeito e mais duas pessoas. Havendo semelhança as pessoas do alinhamento, somando-se aos cuidados exigidos para o ato, levando-se, ainda, em conta que se trata de prova que necessariamente deve ser somada a outras, pois não pode ser base exclusiva de valoração, a questão numérica acaba por ter menor relevo.

devem ser utilizados múltiplos alinhamentos, com apenas um suspeito por alinhamento e sem repetição de pessoas.

VII - No caso de reconhecimento pessoal visual presencial, a autoridade providenciará para que a pessoa a ser reconhecida não veja aquela chamada para fazer o reconhecimento;

VIII - Após a resposta da testemunha, da vítima ou do corréu, quanto a ter reconhecido ou não alguma das pessoas exibidas, será solicitado que indique, com suas próprias palavras, o grau de confiança da sua resposta, sendo vedado que se dê à vítima, testemunha ou corréu qualquer tipo de informação acerca da sua identificação ter sido correta ou incorreta.

IX - Do ato de reconhecimento será lavrado auto pormenorizado, subscrito pela respectiva autoridade, pela pessoa chamada para proceder ao reconhecimento, devendo ser apontado o cumprimento de todas as formalidades previstas para o ato neste Código.

X - É vedada a realização de procedimento de reconhecimento, seja fotográfico ou pessoal presencial, com exibição apenas do suspeito, investigado ou acusado, ou mediante álbum de fotografia e, na hipótese de descumprimento dessa regra, é defeso realizar novo procedimento de reconhecimento com o mesmo suspeito, indiciado ou acusado, ainda que por meio de um alinhamento regular.

XI - Sempre que possível, o reconhecimento presencial será organizado em 03 ambientes:

- a) Sala para descrição do suspeito;
- b) Antessala do alinhamento destinada à observação;
- c) Sala do alinhamento;

XII – Sob pena de inadmissibilidade do ato, as instalações só serão consideradas adequadas quando assegurarem a preservação, funcionalidade e integridade das três etapas distintas do ato de reconhecimento.

XIII – Os ambientes destinados ao procedimento de reconhecimento deverão ter equipamentos para registros audiovisuais de todas as etapas, devendo-se velar também pelo acolhimento às vítimas e testemunhas, acessibilidade e preservação do sigilo quando necessário.

XIV - Todo o procedimento de reconhecimento, incluindo a etapa em que é feita a descrição do autor do fato, deverá ser documentado mediante gravação audiovisual, sendo o armazenamento e a respectiva manipulação da gravação realizados em conformidade com as regras de preservação da cadeia de custódia da prova.

§1º A inobservância do procedimento previsto no presente artigo implicará na inadmissibilidade do reconhecimento positivo como elemento de informação ou de prova.

§ 2º deve ser consignada no auto de que trata o inciso IX deste artigo a raça declarada da pessoa que tiver que fazer o reconhecimento, bem como a raça/cor declarada da pessoa eventualmente reconhecida conforme critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do inciso

IV, parágrafo único do art. 1º da Lei 12.288/10 (Estatuto da Igualdade Racial).

§3º O reconhecimento do suspeito, indiciado ou acusado deverá, necessariamente, ser corroborado por outros elementos substanciais de prova, não podendo ser fundamento exclusivo para a decretação de medidas cautelares reais ou pessoais, para o recebimento de denúncia ou queixa, para a decisão de pronúncia e para a prolação de sentença condenatória;

§4º O disposto no inciso VII do caput deste artigo não terá aplicação na fase da instrução criminal ou em plenário de julgamento, salvo se houver fundado e concreto receio de que a presença do réu possa causar humilhação, temor ou sério constrangimento à testemunha, à vítima ou a corréu, em decisão fundamentada da autoridade judiciária.

§5º Por ocasião da resposta a acusação, a defesa poderá requerer o reconhecimento de pessoa e deverá ser intimada para manifestar-se sobre requerimentos de reconhecimento sempre que estes ocorrerem após a resposta a acusação.

§6º Quando o acusado, no exercício do seu direito de defesa, se recusar a colaborar para o reconhecimento de pessoa, não se disponibilizando para o alinhamento presencial, proceder-se-á ao reconhecimento por alinhamento fotográfico na forma dos art. 6-A e 6-B deste código, aplicando-se, no que couber, as regras deste capítulo. (NR).

.....

Art. 314. A prisão preventiva em nenhum caso será decretada se o juiz verificar pelas provas constantes dos autos ter o agente praticado o fato nas condições previstas nos incisos I, II

e III do caput do art. 23 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tampouco se a autoria estiver indiciada exclusivamente em reconhecimento de pessoa ou fotográfico ou em desconformidade com o art. 226 deste código (NR).”.

Art. 3º Fica revogado o art. 260 do Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## Justificação

Segundo o Innocence Project de Nova Iorque, “em 75% dos 365 casos nos quais a organização provou a inocência de uma pessoa injustamente condenada, a principal causa do erro foi o reconhecimento equivocado”. Ainda segundo a organização, “os dados do National Registry of Exonerations, banco de dados que reúne a maior quantidade de informações sobre casos de erro judiciário já revertidos nos Estados Unidos, os reconhecimentos equivocados são a terceira maior causa da condenação de inocentes naquele país, estando presente em 29% dos casos já revertidos”<sup>265</sup>.

Ainda que não haja levantamentos similares no Brasil, um relatório do Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) e da

---

<sup>265</sup> INNOCENCE PROJECT BASIL. **Prova de Reconhecimento e Erro Judiciário**. São Paulo: Innocence Project Brasil, 2020. Disponível em <https://www.innocencebrasil.org/como-trabalhamos>, acesso em 25/04/2021.

Defensoria Pública no Rio de Janeiro, que reuniu dados especificamente sobre reconhecimentos fotográficos não confirmados em juízo em 10 estados brasileiros, mostrou dezenas de casos de prisão de inocentes por conta da flexibilização dos requisitos legais para o reconhecimento de pessoas e a não utilização das melhores práticas disponíveis em perspectiva comparada.

Dos casos coligidos, que podem representar apenas uma pequena fração do número de inocentes presos com base em reconhecimento falho, 83% entre as pessoas presas injustamente com informação disponível para o quesito cor/raça eram negras, mostrando que os negros e negras são as principais vítimas do modo como hoje o reconhecimento de pessoas é conduzido em nosso país<sup>266</sup>.

Em pesquisa coordenada pela professora doutora Lilian Minsky Stein, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, realizada no âmbito de projeto do IPEA e do Ministério da Justiça, foi mostrado ainda que diversas práticas de reconhecimento condenadas pela literatura e experiências internacionais como falhas e sujeitas a vieses sociais e raciais ainda são largamente utilizadas no Brasil. Dentre essas práticas, estariam apresentação de apenas uma foto, reconhecimento por foto no celular, mídias sociais e apresentação de álbum fotográfico<sup>267</sup>.

Para evidenciar concretamente essa realidade, basta citar alguns casos de grande repercussão em 2020 e 2021 envolvendo prisões injustas no Estado do Rio de Janeiro fundadas em reconhecimento fotográfico.

**Luiz Carlos da Costa Justino, violoncelista, reconhecido por fotografia por uma vítima branca. Foi preso, processado, ao final absolvido da acusação de roubo de um celular (TJRJ, processo 0055889-**

---

266 Relatório disponível em [https://trello-attachments.s3.amazonaws.com/5ed9417e30b44d560232a308/60772821f2f8e58a1b92f563/a9a3f1f6a00bf3b6dbfb4dc9ba61ea79/Relat%C3%B3rio\\_CONDEGE\\_-\\_DPERJ\\_reconhecimento\\_fotogr%C3%A1fico.pdf](https://trello-attachments.s3.amazonaws.com/5ed9417e30b44d560232a308/60772821f2f8e58a1b92f563/a9a3f1f6a00bf3b6dbfb4dc9ba61ea79/Relat%C3%B3rio_CONDEGE_-_DPERJ_reconhecimento_fotogr%C3%A1fico.pdf), acesso em 25/04/2021.

267 STEIN, Lilian Milnitsky (Coord). **Avanços científicos em Psicologia do Testemunho aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 104p.: il. color. – (Série Pensando o Direito; 59).



35.2017.8.19.0002).

Danilo Felix. Funcionário da Universidade Federal Fluminense. Jovem negro. Preso por 58 dias, através de reconhecimento fotográfico. Ao final, absolvido. A vítima branca alegou lhe ter sido subtraída uma motocicleta e um celular. (TJRJ, processo 0020686-07.2020.8.19.0002).

Angelo Gustavo Pereira Nobre, negro (Gugu, produtor cultural), reconhecido por fotografia nas redes sociais, preso e condenado por roubo de veículo e um celular, inocentado por revisão criminal em 31 de agosto de 2021 após um ano de prisão, foram 363 dias no cárcere (TJRJ, processo 0045151-59.2015.8.19.0001).

O mais preocupante destes episódios é que apesar de tudo, pode ser dito que redundaram em um final feliz. Todavia, não é possível saber o número de negros e negras presos através de procedimentos absolutamente irregulares e inadequados, que não tiveram e não terão a mesma sorte, o que demonstra a urgência de uma correção legislativa nesse tema.

Diante desse cenário, é imperativo que se avance na regulamentação do reconhecimento de pessoas no sistema de justiça criminal brasileiro, para evitar a prisão de inocentes, permitir um maior nível de confiança nas evidências colhidas no sistema de justiça e combater o racismo institucional, que muitas vezes ocorre a despeito da intenção consciente de profissionais do sistema e das testemunhas envolvidas no processo<sup>268</sup>.

É preciso que os profissionais do sistema de justiça brasileiro e ordenamento jurídico do nosso país incorporem os quase cinquenta anos de estudos científicos acerca dos vieses no reconhecimento de pessoas quando a cor/raça de vítimas/testemunhas e reconhecidos são diversas (“own race bias -ORB”)<sup>269</sup>. Além disso, é preciso incorporar as melhores práticas disponíveis a nível internacional, que muitas vezes demandam simples cuidados ou comandos que podem ser determinantes para evitar injustiças.

---

268 Cf. ALMEIDA, Silvio. Racismo Estrutural. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

269 MEISSNER, C. A., & BRIGHAM, J. C. Thirty years of investigating the own-race bias in memory for faces: A meta-analytic review. *Psychology, Public Policy and Law*, 7(1), 3, 2001.

É justamente isso que propomos com as medidas apresentadas, que procuram alçar o Brasil à discussão científica<sup>270</sup> atual sobre o reconhecimento de pessoas, principalmente para salvar vidas inocentes, sobretudo vidas negras, que, como assinalado acima, estão entre as maiores vítimas do reconhecimento falho. Além disso, experiências internacionais mostram que após reformas como as aqui propostas, autoridades policiais teriam reportado inclusive “maior nível de confiança na qualidade de evidências”<sup>271</sup> colhidas, o que ajudar também a promover um salto na qualidade na prestação dos serviços que o país espera do sistema de justiça.

Seguindo as diretrizes metodológicas traçadas, de início, pela Comissão, procuramos partir das discussões e acúmulos já presentes no Congresso Nacional (projetos, emendas, etc.), para, em seguida, oferecer nossa própria contribuição ao debate.

Assim, foram analisados os PLs. nº 945/2021 e nº604/2021 e a proposta elaborada por um grupo de pesquisadores organizados a partir do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e de outras entidades e organizações<sup>272</sup>, como sugestão ao Projeto de Código de Processo Penal (PL

---

270 Cf. CECCONELLO, William Weber; STEIN, Lilian Milnitsky. Prevenindo injustiças: como a psicologia do testemunho pode ajudar a compreender e prevenir o falso reconhecimento de suspeitos. **Av. Psicol. Latinoam. [online]**, vol.38, n.1, 2020, pp.172-188.

271 STEIN, Lilian Milnitsky (Coord). **Avanços científicos em Psicologia do Testemunho aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 104p.: il. color. – (Série Pensando o Direito; 59).

272 Integram o grupo os seguintes pesquisadores: Alessandra Mascarenhas Prado (Nesp/UFBA), Ana Luiza Bandeira (USP), Antônio Vieira (Universidade Católica de Salvador), Caio Badaró (USP), Clarissa Borges (IDDD), Fernanda Furtado (Nesp/UFBA), Gustavo Noronha de Ávila (Unicesumar/PUCPR), Iara Lopes (Defensoria Pública de Santa Catarina), Janaina Matida (Universidad Alberto Hurtado/Chile), Lara Teles (Defensoria Pública do Ceará), Leonardo Marcondes Machado (Polícia Civil de Santa Catarina), Lilian Stein (UFSC), Lívia Moscatelli (USP), Luiz Borri (Unicesumar), Márcia Irigönhê (Presidente estadual do Instituto Anjos da Liberdade de Santa Catarina), Rafaela Garcez (Defensoria Pública do Rio de Janeiro), Rodrigo Fauz Pereira e Silva (FAE/Universidade Tuiuti do Paraná), Saulo Mattos (Ministério Público da Bahia), Thiago Vieira (Universidade Católica de Salvador), Thiago Yukio (Defensoria Pública de Santa Catarina), Tiago Gagliano Pinto Alberto (Juiz de Direito/ PUCPR), Vitor de Paula Ramos (Universitat de Girona/Espanha) e William Cecconello (Faculdade IMED). E a proposta ainda conta com o apoio e adesão das seguintes entidades: Grupo de Pesquisa sobre Epistemologia

8.045/2010). Tendo em vista a qualidade e a dimensão deste último, acabou por ser utilizado como base de elaboração da nossa proposta, tendo, por outro lado, sofrido significativas alterações a partir dos estudos, debates, audiências e reuniões da Comissão, o que envolveu além dos integrantes assinalados no preâmbulo deste Relatório, inúmeros juristas, especialistas e a sociedade de modo geral, destacadamente através das audiências públicas.

Reproduzimos abaixo brevemente nossa análise sobre as propostas apresentadas, sobretudo do documento produzido pelo IDDD, e indicamos a possibilidades de avanço. Ao final deste capítulo, apresentamos o Anteprojeto de Lei de autoria da Comissão.

### Reconhecimento de Pessoa e Reconhecimento Fotográfico

Nos projetos apresentados até agora não há uma distinção sistemática do reconhecimento de pessoa (visual e presencial) e reconhecimento fotográfico. Tecnicamente é bom tratar os dois de moto sistematicamente distintos.

Quanto ao reconhecimento fotográfico, os projetos não criam uma dinâmica de formação e controle sobre o uso de fotografia. É preciso saber como as fotos são selecionadas para o alinhamento fotográfico e tratar da impossibilidade da utilização de álbuns fotográficos, que na verdade são “álbuns de suspeitos”, banco de dados de suspeitos<sup>273</sup>. Há que se criar regras

---

Aplicada aos Tribunais (FND/UFRJ), Instituto Baiano de Direito Processual Penal (IBADPP), Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), e Neurolaw (Estudos Interdisciplinares entre Direito e Neurociências).

<sup>273</sup> Não se confunde identificação fotográfica que consiste na colocação de um álbum de fotografia diante da vítima/testemunha para indicar se alguma delas corresponde ou é semelhante ao autor do crime, com o reconhecimento fotográfico. No primeiro caso, não há um suspeito e a exibição do álbum é técnica investigatório que busca um ponto de partida para investigar a autoria. No segundo, reconhecimento fotográfico, parte-se de um suspeito que é colocado em alinhamento com pessoas semelhantes não suspeitas. Sobre o tema: SCHIAVO, Nicolás. El álbum de sosphechosos. De reconocimiento impropio a los impropios reconocimiento. **Revista de Derecho Penal y Procesal Penal**. Fascículo 2, Buenos Aires, Ed. Lexis/Nexis, 2006.

de controle e distinção de reconhecimento pessoal visual presencial, conhecimento de pessoas e “álbuns fotográficos” (álbuns de suspeitos)<sup>274</sup> em formatos físicos ou digitais.

No que tange ao reconhecimento presencial, os projetos não estabelecem regras sobre a vestimenta dos sujeitos em alinhamento.

No que se refere ao registro do ato, a proposta do IDDD, apesar de mencionar a necessidade de registro em audiovisual, necessita de melhor detalhamento e diferenciação de mecanismo para o reconhecimento presencial e fotográfico, bem como das etapas (organização do alinhamento e ato de reconhecimento). Ademais, o projeto apresenta a lavratura de um auto muito burocratizado que não tem sentido a partir de um registro audiovisual eficiente.

Importante dispor sobre a concepção arquitetônica do espaço de reconhecimento, traçar diretrizes, vez que o poder ser exerce também através do espaço<sup>275</sup>. Mister se faz traçar regras mínimas sobre a arquitetura para o reconhecimento fotográfico e presencial, considerando suas distintas etapas.

É preciso levar em conta que o reconhecimento se dá em 03 etapas. 1. Descrição do autor do crime; 2. Organização do alinhamento dos sujeitos; 3. Visualização do alinhamento pela vítima/testemunha e a consequente manifestação sobre reconhecimento ou não.<sup>276</sup> Todas essas

---

274 Na Argentina houve intenso debate sobre a constitucionalidade de normas que instituíam a possibilidade de se utilizar álbuns de suspeitos em delegacias de polícia (Decreto 2019/1967). Sobre o tema: LOPES, Mariângela Tomé. **O reconhecimento como meio de prova. Necessidade de reformulação do direito brasileiro**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, 2011.

275 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 113. SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**. Editora da Universidade de São Paulo: 2002, p. 83-898. FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2001, p. 105.

276 Alguns códigos estrangeiros ilustram bem essas as distintas etapas (Itália, CPP, arts. 213 e 214; Portugal, CPP art. 147.2, e Argentina (CPP arts. 271 e 272). A doutrina no Brasil aponta que o reconhecimento segundo o art. 226 do CPP pode ser visto em 4 fases: 1. Indicação das características pelo reconhecedor; 2. Alinhamento das pessoas; 3. Apontamento pelo reconhecedor e 4. Confecção do Auto de Reconhecimento. (LOPES, op. cit.).

fases deverão ser registradas/documentadas por um auto e por equipamento audiovisual.

Referidas etapas podem se dar em sede policial ou em sede judicial e podem exigir 3 ambientes diversos. Por ex. Em sede judicial, poderemos ter os seguintes ambientes: 1) a sala de audiência onde a vítima/testemunha descreverá o autor do fato; 2) sala na qual será organizado o alinhamento e 3) sala na qual ficará a vítima/testemunha para fim de apontar ou não algum dos sujeitos em alinhamento, onde também estarão o juiz, o Ministério Público/querelante/assistente e a Defesa.

De igual modo, nas três etapas, atuarão personagens diferentes: A autoridade Judicial deverá presidir o ato de descrição do autor do fato, bem como as declarações da vítima/testemunha ao visualizar o alinhamento. Tudo acompanhado do Ministério Público e da Defesa Técnica. Por outro lado, funcionários (policiais da custódia, servidores do judiciário) deverão organizar o alinhamento, perfilhando os sujeitos, distribuindo números, observando as vestes, etc. Com efeito, a organização do espaço, o registro por método fidedigno e o detalhamento legal da dinâmica diminui significativamente o risco de sugestionamento.

Esses aspectos devem ser considerados para a reflexão sobre a proposta do projeto do IDDD no sentido de que “X – o procedimento do reconhecimento deverá ser conduzido por autoridade ou funcionário que não saiba qual das pessoas apresentadas é a suspeita de ser a autora do delito”. Esse inciso não distingue o realizado judicialmente ou em sede policial. Ademais, não leva em conta as diversas etapas do ato. Por fim, há impactos sobre o controle judicial do ato, a identidade física do juiz, etc.

Em sede policial deve se observar as mesmas questões.

#### Modelos de Reconhecimento: alinhamento simultâneo ou sequencial

No projeto do IDDD se estabelece uma discricionariedade para a autoridade fazer o reconhecimento por alinhamento simultâneo ou sequencial,

o que a nosso ver claudicou em razão das discussões sobre o tema, transcreve-se:

Existe um intenso debate entre os cientistas em termos das vantagens e desvantagens da aplicação do reconhecimento sequencial e simultâneo. Alguns (por exemplo, WELLS, 2014) defendem a substituição do alinhamento simultâneo pelo sequencial, pois existiriam evidências de que, apesar do reconhecimento sequencial resultar em menor incidência de reconhecimentos positivos corretos, o método sequencial resultaria em menor número de falsos reconhecimentos. A hipótese para esse fato é que as pessoas, no reconhecimento sequencial, seriam mais conservadoras nas suas respostas em comparação ao reconhecimento simultâneo, levando a respostas menos enviesadas (GRONLUND; WIXTED; MICKES, 2014;). Outro ponto que Wells (2014) alega é que durante um alinhamento simultâneo, a testemunha a fazer comparações entre integrantes do alinhamento para fazer o reconhecimento, ao invés de buscar recuperar a memória o rosto do suspeito. Assim, a hipótese seria que em um alinhamento simultâneo, quando o suspeito não está presente, existiria uma tendência de a testemunha escolher erroneamente o sujeito que mais se assemelha com o verdadeiro suspeito. Já no alinhamento sequencial, a testemunha precisa tomar uma decisão em cada fotografia ou único indivíduo antes de poder visualizar outro, fazendo com que necessite usar o julgamento incondicional da memória e não a comparação com todos os presentes. Malpass (2015) contrapõe esta posição favorável ao alinhamento sequencial, afirmando que a melhor forma de alinhamento seria o simultâneo. O autor apresenta estudos que mostram que existiria uma

tendência das pessoas, que ainda não escolheram nenhum suspeito no final da apresentação de fotos no reconhecimento sequencial, de flexibilizar as evidências da sua memória para escolher algum suspeito. Outro ponto fraco do alinhamento sequencial seria que as testemunhas tendem a ser muito mais propensas a sugestões do investigador, mesmo quando esse não pretende passá-las intencionalmente. Por exemplo, se o investigador faz algum ruído (por exemplo, tosse) ou se mexe durante a apresentação de alguma das fotos, a testemunha pode interpretar que ele está querendo dizer que aquela foto apresentada nesse momento é do suspeito. Baseado nos resultados de vários estudos recentes (inclusive de laboratório, FINLEY et al., 2015), que comparam os dois tipos de alinhamento, Malpass e outros diversos pesquisadores (GRONLUND et al., 2009; MCQUISTON-SURRETT et al., 2006) concluíram que o método mais recomendado de reconhecimento é o alinhamento simultâneo<sup>277</sup>.

Como se vê, ambos apresentam riscos, vantagens e desvantagens. Nesse particular, a proposta será pelo alinhamento simultâneo com mecanismos que minimizem os problemas apontados em relação a este modelo. Trata-se de ato que integra o devido processo legal não podendo haver espaço para discricionariedade da autoridade responsável, sendo certo que o alinhamento simultâneo encontra maior presença nas práticas e na tradição jurídica brasileira que precisam ser aperfeiçoadas.

---

<sup>277</sup> STEIN, Lilian Milnitsky (Coord). **Avanços científicos em Psicologia do Testemunho aplicados ao Reconhecimento Pessoal e aos Depoimentos Forenses**. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL); Ipea, 2015. 104p.: il. color. – (Série Pensando o Direito; 59).

## Reconhecimento Fotográfico x Reconhecimento Presencial

A proposta é de dar prevalência ao reconhecimento presencial, devendo o reconhecimento fotográfico ser excepcional. Há que se refletir sobre o reconhecimento presencial e o *nemo tenetur se detegere*. Note-se que doutrinariamente há uma distinção artificial entre colaboração passiva e colaboração ativa na produção da prova. Afirma-se que o direito a não autoincriminação coercitiva só protege a colaboração ativa, podendo se exigir do investigado, indiciado ou acusado, colaboração passiva. Note-se que a garantia do direito fundamental de não produzir prova contra si mesmo não distingue o tipo de colaboração. Ademais, o simples deslocamento do suspeito, investigado ou acusado ao local para fazer o alinhamento presencial indubitavelmente é uma ação, uma atividade.

Tal fato não inviabiliza a produção da prova que poderá ser feita por alinhamento fotográfico, que nenhum comportamento exigirá do réu.

Portanto, é importante como efetivação do projeto constitucional e da tradição jurisprudencial brasileira<sup>278</sup>, se deixar claro que ninguém é obrigado a participar presencialmente do reconhecimento, colaborando na produção de prova contra si.

### Número de pessoas ou fotos alinhadas

O projeto do IDDD estabelece, indistintamente, que o para o alinhamento será necessário, além da pessoa suspeita, mais quatro sabidamente inocentes. Esta regra, em se tratando de reconhecimento fotográfico é adequada. Porém, quanto ao pessoal visual presencial pode

---

278 Por todos: STF, HC 83.096; HC 80.949. Na doutrina, sustentando ser o reconhecimento limitado pelo *nemo tenetur se detegere*: NICOLITT, André. **Intervenções corporais no processo penal**. Tese de Doutorado em Ciências Jurídico-criminais. Universidade Católica Portuguesa. Lisboa, 2011. NICOLITT, André. **Manual de Processo Penal**. Belo Horizonte. D'Placido, 2020, p. 864.



inviabilizar ou comprometer o ato. Como indica a pesquisa que inspirou os trabalhos do grupo: “De fato, para a construção dos alinhamentos a dimensão nominal (número de pessoas por alinhamento) é menos importante que a dimensão funcional (número de pessoas semelhantes ao suspeito)”<sup>279</sup>. Desse modo, é melhor realizar um alinhamento com 03 pessoas bem semelhantes do que se exigir número maior, que considerando a realidade continental do Brasil, pode comprometer o ato destacadamente em pequenas comarcas do interior. Até porque, a premissa, doravante, é que o reconhecimento deverá ser associado por outros meios de prova não podendo servir, isoladamente, para condenação, aplicação de medidas cautelares, prisão e decisão de pronúncia.

A proposta do IDDD trabalha com um número de 4 pessoas além do suspeito, com nítida inspiração na experiência dos EUA. No entanto, a experiência na Europa e parte da América Latina é distinta. Itália (CPP, art.214), Portugal (CPP art. 147.2) e Argentina (CPP art. 272), trabalha com o número de duas ou mais pessoas, além do suspeito. Dadas as dificuldades de ordem prática e a experiência brasileira, entendemos por bem propor o número de 03 além do suspeito. No entanto, não vemos grande prejuízo em adotar-se o padrão de Itália, Portugal ou Argentina, ou seja, o suspeito e mais duas pessoas. Havendo semelhança entre as pessoas do alinhamento, somando-se aos cuidados exigidos para o ato, levando-se, ainda, em conta que se trata de prova que necessariamente deve ser somada a outras, pois não pode ser base exclusiva de valoração, a questão numérica acaba por ter menor relevo.

### Aspectos Gerais

É preciso melhorar a redação de alguns dispositivos e confeccionar um texto destinado ao Projeto de CPP e um idêntico, para a reforma do atual CPP, vez que a mudança do cenário é urgente a reclamar, quiçá, uma reforma pontual que poderá ser mais célere que o esperado Novo Código de Processo Penal. Adotamos, ao final deste capítulo, a segunda

---

<sup>279</sup> (STEIN, op. cit.).

estratégia, sem prejuízo da primeira, na elaboração do anteprojeto da Comissão.

Ademais, por razões de coerência do sistema, há que se intervir também em outros dispositivos como os artigos 155, 157, 260 e 314, todos do CPP a fim de adequá-los ao novo procedimento.

### 7.3.7 Promoção da diversidade no Júri

#### ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021

#### (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para estabelecer a diversidade como parâmetro para a composição do Júri.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica o Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para estabelecer a diversidade como parâmetro para a composição do Júri.

Art.2º O Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 425. Anualmente, serão alistados pelo presidente do Tribunal do Júri de 800 (oitocentos) a 1.500 (um mil e quinhentos) jurados nas comarcas de mais de 1.000.000 (um milhão) de habitantes, de 300 (trezentos) a 700 (setecentos) nas comarcas de mais de 100.000 (cem mil) habitantes e de 80 (oitenta) a 400 (quatrocentos) nas comarcas de menor população, devendo-se observar paridade de gênero e de raça, alistando-se pessoas negras, assim entendidas aquelas conforme o disposto no inciso IV, do parágrafo único do art. 1º da Lei 12.288/2010.

§ 1º Nas comarcas onde for necessário, poderá ser aumentado o número de jurados e, ainda, organizada lista de suplentes, depositadas as cédulas em urna especial, com as cautelas mencionadas na parte final do § 3º do art. 426 deste Código,

observando-se, de igual modo, a paridade exigida no *caput* deste artigo.

.....(NR).....

..... Art. 433.

O sorteio, presidido pelo juiz, far-se-á a portas abertas, cabendo-lhe retirar as cédulas até completar o número de 30 (trinta) jurados, para a reunião periódica ou extraordinária, devendo-se observar diversidade de gênero e raça, exigindo-se ao menos 1/3 de mulheres e 1/3 de pessoas pertencentes à população negra, conforme definição do inciso IV do parágrafo 1º da Lei 12.288/2010.

.....(NR).

..... Art.

463. Comparecendo, pelo menos, 21 (vinte e um) jurados, o juiz presidente declarará instalados os trabalhos, anunciando o processo que será submetido a julgamento, desde que dentre esse número haja diversidade de gênero e raça com a presença de mulheres e de pessoas negras.

.....(NR).

.....Art.

471. Se, em consequência do impedimento, suspeição, incompatibilidade, dispensa ou recusa, não houver número para a formação do Conselho, o julgamento será adiado para o primeiro dia desimpedido, após sorteados os suplentes, com observância do disposto no art. 464 deste Código.

Parágrafo único. Também será adiado o julgamento quando em consequência do impedimento, suspeição, incompatibilidade, dispensa ou recusa, não houver número para a formação do Conselho que atenda a diversidade de gênero e raça. (NR)."

## JUSTIFICAÇÃO

Como é sabido, a população negra possui uma sobrerrepresentação no sistema penal Brasileiro. Por outro lado, o número de negros/as que ocupam cargos no poder judiciário, comparado a população negra do Brasil, revela uma ausência de representação. Embora algumas políticas afirmativas estejam melhorando esse quadro, nota-se que antes de 2013 apenas 12% dos magistrados do Brasil, segundo os dados colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>280</sup>, pertencem a raça negra (pretos e pardos). Entre os servidores, antes de 2013, 30% dos servidores são negros/as.

Em 2020 esse cenário sugere um avanço, quando o mesmo CNJ noticia 21% de magistrados pertencentes à população negra (pretos e pardos) e 31% de servidores negros/as. Sem sombra de dúvidas, essa crescente decorre de ações afirmativas voltadas a ampliar a participação de negros e negras na esfera do poder judiciário.

Seguindo essa trilha, idêntica preocupação deve ocorrer no âmbito do tribunal do júri, órgão marcado pela participação direta do povo na administração da justiça, inspirado na ideia de um julgamento por pares, relativamente aos crimes dolosos contra a vida. Mas como haver julgamento por pares, se a maior parte dos réus no tribunal do júri são negros e não há uma preocupação legal em assegurar diversidade de gênero e raça no tribunal do júri? É preciso romper com a lógica escravagista de brancos privando negros da liberdade, imprimindo nesse importante órgão de jurisdição uma feição mais plural e diversa.

Com efeito, impende-se a elaboração de norma que assegure a diversidade no julgamento no júri, vez que não adiantará o movimento afirmativo de igualdade racial no judiciário se idêntica preocupação não refletir

---

<sup>280</sup> Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre negros e negras no Poder Judiciário / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2021. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/rela-negros-negras-no-poder-judiciario-150921.pdf>, acesso em 15/10/2021.

igualmente no referido órgão que representa uma garantia fundamental prevista no artigo 5º da CRF/88.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

## 7.3.8 Vulnerabilidade e aplicação da pena

**ANTEPROJETO DE LEI Nº , de 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica o Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para instituir no Código Penal o conceito de condição de vulnerabilidade por força de determinações econômicas, sociais, raciais e outras.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei modifica o Decreto-Lei Modifica o Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para instituir no Código Penal o conceito de condição de vulnerabilidade por força de determinações econômicas, sociais, raciais e outras.

Art.2º O Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 59 O juiz, atendendo à culpabilidade, inclusive no que diz respeito à vulnerabilidade econômica, social, racial, de gênero, dentre outras determinações da criminalização do agente, bem como aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, e eventual contribuição da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente:

.....(NR).

Art. 65 .....

I - ser o agente menor de 21 (vinte e um), na data do fato, ou maior de 70 (setenta) anos, na data da sentença, ou estar em

condição de vulnerabilidade por força de determinações econômicas, sociais, raciais, de gênero, de orientação social ou em função de baixo grau de instrução ou escolaridade do agente.

.....(NR)".

Art.3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Em relação à culpabilidade, a vulnerabilidade “em si” não é relevante para estruturar do juízo de censura, mas, como ensinam Zaffaroni outros, interessa sim a vulnerabilidade que é determinação concreta de vulnerabilidade à criminalização. Em outras palavras, “ser homem jovem e negro”, por exemplo, não é uma determinação da culpabilidade, porque todos são iguais perante a lei, do ponto de vista abstrato; entretanto, para uma acusação e condenação por tráfico de drogas ou furto, “ser homem jovem e negro” está diretamente associado à maior probabilidade de criminalização secundária, como expressão concreta da seletividade penal, que se exerce desigualmente em função de determinações de classe, raça, gênero etc. Já, em outro sentido, “ser homem jovem e negro” não parece ser uma determinação da criminalização do agente por crime contra o sistema financeiro ou contra a administração da justiça, de modo que a correlação precisa ser feita entre a vulnerabilidade geral e a vulnerabilidade concreta à criminalização.

Já no que diz respeito à atenuante, essas determinações de vulnerabilidade não precisam estar diretamente associadas ao crime, porque se expressam sobre a quantidade da pena depois de definida a culpabilidade (plena ou mitigada) do condenado. Ainda, para tornar o código compatível com a legislação penal esparsa, foi incluído o item da Lei dos Crimes Ambientais (art. 14, I), que reconhece o baixo grau de instrução e escolaridade como atenuante necessária e que, embora seja possível sua aplicação por analogia *in*



*bonam partem* para todos os crimes, convém incluir expressamente no inciso I do artigo 65.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

## 7.3.9 Mudanças na criminalização do racismo (Projeto 1)

**ANTEPROJETO DE LEI N.       , 2021**  
(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica a Lei N. 7716, de 5 de janeiro de 1989, e dá  
outras providências.

Art. 1º Esta Lei modifica a Lei N.7716, de 5 de janeiro de 1989 e dá outras providências.

Art. 2º A Lei 7716, de 5 de janeiro de 1989 passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.

20.....

.....

§2º Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido através dos meios de comunicação social, publicação em redes sociais, rede mundial de computadores, ou publicação de qualquer natureza:

.....

§ 2º - A Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido no contexto de atividades esportivas, religiosas, artísticas e culturais, destinadas ao público:

Pena: Reclusão de dois a cinco anos e proibição de frequência, por três anos, a locais destinados a práticas esportivas, artísticas, culturais, destinadas ao público, conforme o caso”.

§2º - B: Sem prejuízo da pena correspondente à violência, incorre nas mesmas penas previstas no caput, quem obstar, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações

ou práticas religiosas de matriz africana.

.....

“§5º Incorre nas mesmas penas previstas no caput quem ofender a dignidade ou o decoro de alguém se utilizando de elementos referentes a raça, cor, etnia. (NR).

Art. 20-A. Os crimes previstos nessa lei terão as penas aumentadas de 1/3 até a metade, quando, através de manifestações de inferiorização, ocorrerem em contexto, ou com intuito de descontração, diversão ou recreação”.

Art. 20-B. Os crimes previstos no artigo 20 e seus parágrafos terão as penas aumentadas de 1/3 até a metade, quando praticados por agentes públicos, servidor ou não, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las”.

Art. 20-C. Na interpretação da Lei, o juiz deve levar em consideração como discriminatória qualquer distinção injustificável e qualquer atitude ou tratamento dado a pessoa negra, ou a outros grupos minorizados, que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo, exposição, e que usualmente não se dispensaria a uma pessoa branca”.

Art. 20-D. Em todos os atos processuais, cíveis e criminais, a vítima dos crimes de racismo deverá estar acompanhada de advogado ou defensor público”.

Art.3º O Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes modificações:

Art. 140 .....

.....

§ 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora

de deficiência. (NR)

.....  
 Art.208.....  
 .....

§ 2º A pena é igualmente aumentada de um terço se o crime for praticado em redes sociais, ou se o ultraje for motivado por discriminação racial. (NR)”.  
 .....

Art. 4º - Fica revogado o art. 284 Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 e o art. 59 do decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.

Art. 5º - Essa lei entre em vigor na data de sua publicação.

### **Justificação**

Fruto da intensa luta dos movimentos negros na Assembleia Constituinte de 1987/1988, a vigente Constituição Federal consagra o princípio do repúdio ao racismo (artigo 4º, inciso VIII) – que deve reger as relações internacionais do Estado brasileiro – e criminaliza sua prática, na condição de crime imprescritível e inafiançável (artigo 5º, inciso XLII)<sup>281</sup>.

Assim, o constituinte se antecipa ao legislador ordinário para definir a prática de racismo como crime, estabelecendo a necessidade de tutela penal do direito à não discriminação racial, conferindo à criminalização do racismo o cariz de imprescritibilidade e inafiançabilidade (artigo 5º, inciso XLIV), o que evidencia a censurabilidade constitucional a fundamentar o mandado de criminalização.

Em 1989, adveio a Lei 7716/89, que deu contornos ao mandamento constitucional de criminalização do racismo, legislação que ficou

---

<sup>281</sup> Reproduz-se aqui parte das ideias de primoroso artigo que desvela as inúmeras facetas do racismo religioso. Cf.: VAZ, Livia Sant’Anna. *Racismo religioso no Brasil: Um velho baú e suas novas vestes*. Migalhas, disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/olhares-interseccionais/339007/racismo-religioso-no-brasil-um-velho-bau-e-suas-novas-vestes>

conhecida como Lei Caó, em homenagem ao deputado Carlos Alberto Oliveira, autor do respectivo projeto legislativo. Com sua atual redação alterada por cinco leis<sup>282</sup>, desde a sua entrada em vigor, a Lei nº 7.716, de 1989, tipifica condutas criminosas resultantes de *discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional*.

Em que pese a evolução legislativa antirracista na ordem jurídica brasileira, a mera criminalização não vem sendo capaz de prevenir práticas racistas que sequer têm sido objeto de eficiente persecução criminal. Nas últimas 03 décadas, assiste-se o recrudescimento do genocídio da juventude negra, do feminicídio negro, da seletividade racial do sistema penal e, conseqüentemente, do encarceramento em massa de pessoas negras. Esse fenômeno demonstra que – apesar da relevância do reconhecimento da necessidade de tutela penal contra práticas racistas –, a esfera penal não é a mais adequada para a promoção dos direitos da população negra, mesmo porque se restringe a atingir condutas intersubjetivas, pouco contribuindo para a desestabilização das estruturas racistas.

Ademais, na prática, apesar do quadro de racionalidade penal punitiva vigente no Brasil, o que se vê em relação as várias formas de racismo é o mais elevado grau de impunidade, com a não aplicação da legislação penal antirracista por parte do sistema de justiça.

Isso não decorre propriamente da ausência de figuras típicas, tampouco da medida (tamanho) da pena prevista abstratamente para os delitos, mas sim de uma resistência sistêmica racista que se manifesta no campo dos procedimentos, das provas e da interpretação.

Desse modo, a presente proposta não se seduz com os anseios do populismo penal que deseja ofertar à população, já tão sofrida com a violência, destacadamente a violência do racismo, a promessa de proteção por intermédio do exacerbamento desproporcional das penas, rompendo com a racionalidade de um direito penal com bases democráticas.

Repita-se, a impunidade dos crimes de racismo não decorre da

---

<sup>282</sup> As Leis nº 8.081, de 1990; nº 8.882, de 1994; nº 9.459, de 1997; nº 12.288, de 2010; e Lei nº 12.735, de 2012.

alegada baixa de densidade das penas, mas sim de um sistema penal estruturalmente forjado para não operar nesses casos.

A presente proposta se apresenta como alternativa ao puro simbolismo sem função, ofertando mecanismos que visam conferir maior eficiência e efetividade à Lei 7716/89, atacando questões centrais, que definitivamente não passam pelo mero recrudescimento de pena, estratégia esta falida no combate a violência, mas historicamente eficiente para privar a população negra da liberdade entulhando-as no cárcere, com rótulos de hediondez de suas práticas.

Com efeito, a oportunidade indica a necessidade de alguns ajustes na legislação, com escopo de conferir maior efetividade ao desejo constitucional de combate ao racismo pela via do direito penal.

### **Intervenções na Lei 7716/89**

O primeiro ajuste consiste em trazer para o âmbito da lei de racismo (Lei 7716/89) as ofensas à dignidade e ao decoro, até então previstas no art. 140 do Código Penal. A mudança proposta tem por desiderato colocar fim a celeuma quanto a natureza do crime e a incidência da imprescritibilidade constitucional.

Dogmaticamente não se tem dúvida que a chamada “injúria racial”, apesar de prevista originalmente no código penal, surgiu no ceio de legislação antirracista que regulamentava o comando constitucional. Isto é, a Lei 9459/1997 alterou os arts. 1º e 20 da Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e acrescentou o parágrafo ao art. 140 do Decreto-lei nº 2.848/1940. Com efeito, sua topologia e sua teleologia estavam insertas na resposta penal do Estado brasileiro ao racismo. Não poderia sofrer tratamento distinto daquele indicado pelo texto constitucional.

A controvérsia foi tamanha que acabou por ser levada ao STF que colocou um ponto linear na controvérsia. Assim, com vistas ao aperfeiçoamento e sistematização da legislação, melhor que a atividade legislativa coloque um ponto final na questão, sendo de todo conveniente,

inclusive, que isso ocorra pelo próprio Parlamento com sua legitimidade incontestável de legislar.

### **Racismo no esporte e em espetáculos**

A segunda proposição preocupa-se com o racismo esportivo. O Brasil e o mundo têm testemunhado cenas lamentáveis de hostilização de atletas com inferiorização expressada por palavras, cantos, gestos, remessas de objetos (como banana), etc. Não é diferente também ocorrências em espetáculos culturais, artísticos e religiosos.

Neste particular, a resposta penal apresenta pena de suspensão de direito, cuja experiência apresenta bons resultados no âmbito da legislação de trânsito e também na experiência de alguns juizados especiais criminais, inclusive aqueles instalados nos estádios, como o chamado “juizado do torcedor”, instituído pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

### **Racismo religioso**

Outro tema de intensa atualidade, que se entendeu por bem a introdução de tratamento penal, diz respeito ao racismo religioso.

O sistema colonialista escravocrata não se contentava em aprisionar e coisificar corpos negros. Além disso, era preciso caturrar-lhes o espírito livre, retirar a dignidade para manter subjugação. Para isso, era necessário romper ligação com as origens, memória e ancestralidade. Diversas estratégias foram utilizadas pelos colonizadores, dentre as quais a mudança dos nomes das pessoas escravizadas, a separação de famílias negras e a perseguição às práticas culturais e religiosas de matriz africana.

Nesse contexto, ao longo da história do Brasil, as religiões afro-brasileiras foram submetidas não apenas à marginalização social, mas também à repressão do Estado, por meio de seu aparato jurídico-político e policial. Embora atualmente assuma outras roupagens, o racismo religioso segue sendo reproduzido pelos entes públicos - notadamente pelo sistema de justiça -, como uma espécie de ciclo vicioso de repetição do passado.

Com efeito, a Constituição de 1824 definiu o catolicismo como

religião oficial do Império, garantindo, no entanto, a liberdade de culto de outras religiões, desde que exercido em ambiente doméstico e sem ostentação de templos.

Em consonância com as normas constitucionais, o Código Criminal de 1830, em seu artigo 276, criminalizava a celebração pública, em casa ou edifício com forma exterior de templo, de cultos de outra religião que não a oficial do Estado. A pena prevista era de dispersão do culto pelo juiz de paz, demolição da forma exterior do templo, além da sanção de multa imputada individualmente aos participantes das reuniões.

Como forma de manter o controle sobre as pessoas negras escravizadas e suas práticas religiosas, registre-se, ainda, um Decreto de 1832 que obrigava os escravos a se converterem à religião católica.

O Código Penal de 1890, por sua vez, tipificava o espiritismo (art. 157) e o curandeirismo (art.158), práticas diretamente associadas às religiões de matriz africana.

Nem mesmo a formalização do princípio da laicidade do Estado no plano constitucional, com a promulgação da Constituição Republicana de 1891 - que estabeleceu a separação entre Estado e Igreja e revogou parte das restrições aos cultos não católicos -, foi capaz de assegurar igual liberdade de crença e de culto às religiões afro-brasileiras.

Já sob a égide do Estado Laico, um fato histórico ainda pouco conhecido ocorreu em Alagoas, num contexto de disputa pelo poder político local. O então governador foi acusado de pacto com Xangô. Era o pretexto ideal para a concretização de violentos atos de racismo religioso, praticados por populares associados a uma espécie de milícia opositora do Partido Republicano de Alagoas. Assim, em 1º de fevereiro de 1912, deflagrou-se um ataque que ficou conhecido como “Quebra” ou “Operação Xangô”, os principais terreiros da capital alagoana foram destruídos, seus objetos sagrados foram quebrados e religiosas/os afro-brasileiras/os foram espancadas/os em praça pública<sup>283</sup>. O evento se espalhou e resultou num fenômeno de silenciamento

---

<sup>283</sup> RAFAEL, Ulisses Neves. *Xangô rezado baixo: religião e política na Primeira República*. Maceió: EDUFAL, 2012.



dos rituais afro-brasileiros, conhecido como xangô-rezado-baixo, que se perpetuou nas décadas seguintes. Os rituais passaram a ser realizados de maneira silenciosa, sem o uso de atabaques, sem cânticos e sem palmas, o que representa uma significativa descaracterização da própria essência dessas religiosidades.

Mesmo na segunda metade do século XX - um passado muito mais recente -, a repressão às religiões de matriz africana continuou sendo perpetrada pela ordem jurídica. O próprio Código Penal de 1940, ainda vigente, criminaliza o charlatanismo (art. 283) e o curandeirismo (art. 284), práticas que historicamente também foram associadas às religiões afro-brasileiras. Na Paraíba, a lei 3.443, de 1966, determinava que sacerdotes e sacerdotisas das religiões de matriz africana se submetessem a exame de sanidade mental, com emissão de laudo psiquiátrico. Na Bahia, a lei 3.097, de 1972, impunha o cadastramento dos terreiros nas Delegacias de Jogos e Costumes, exigência que apenas foi abolida em 15 de janeiro de 1976, por meio do Decreto-Lei nº 25.095. Nesse período, era habitual a ostensiva repressão policial aos terreiros, com interrupção de atividades religiosas, prisão de filhas/os de santo e apreensão de objetos sagrados.

De fato, as religiões afro-brasileiras foram as únicas que tiveram objetos sagrados sistematicamente apreendidos ao longo da história brasileira e expostos em museus do crime, fato que evidencia a criminalização seletiva do exercício de um direito fundamental: a liberdade de crença. Recorde-se que apenas em setembro de 2020 os objetos sagrados afro-brasileiros expostos no Museu da Polícia Civil do Rio de Janeiro foram transferidos para o Museu da República.

Somente a partir da Constituição de 1988, consagrou-se no Brasil o direito à ampla liberdade de crença e de culto, excluindo-se as condicionantes de respeito à ordem pública e aos bons costumes, estabelecidas nas constituições anteriores. Nada obstante, mesmo após a garantia da plena liberdade religiosa em sede constitucional, as religiões afro-brasileiras continuam enfrentando, em diversas esferas, tratamento jurídico, político e social desfavorável.

O histórico de discriminação religiosa centrada na inferiorização dos povos negros escravizados reflete-se até os dias de hoje em restrições a direitos fundamentais dos adeptos de religiões afro-brasileiras, afetando o gozo de seus direitos e estabelecendo desigualdades de tratamento em várias dimensões de suas vidas pública e privada. Essa realidade pode ser constatada na cotidiana recusa de atendimento em unidades de saúde, no constrangimento no uso de transporte público - em que o proselitismo religioso tem sido veículo de discurso de ódio às/aos religiosas/os de matriz africana -, e até mesmo na restrição de acesso a órgãos públicos com indumentárias próprias da religiosidade.

Apesar da expressa previsão do artigo 226, § 2º, da atual Constituição, que atribui efeito civil ao casamento religioso, as religiões de matriz africana sofreram obstáculos também nessa seara, ante a persistente resistência no reconhecimento jurídico de matrimônios celebrados por seus sacerdotes. Apenas em 2002, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, pela validade de casamento celebrado por um terreiro de umbanda<sup>284</sup>.

Em maio de 2014 - por ocasião do julgamento de ação movida pelo Ministério Público Federal que solicitava a retirada do YouTube de vídeos ofensivos à umbanda e ao candomblé - , o juiz da 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro<sup>285</sup>, ao indeferir o pedido de liminar formulado, argumentou que, diante da ausência de um texto base (como a Bíblia ou o Alcorão), bem como de estrutura hierárquica e de um Deus a ser venerado, essas manifestações não continham os traços necessários para serem consideradas religiões. Embora tenha revisto a decisão no que diz respeito ao não reconhecimento das crenças afro-brasileiras como religiões, o magistrado manteve o indeferimento da liminar, sob o fundamento de que o conteúdo dos vídeos estaria protegido pelo direito à liberdade de expressão.

Além das formas de violência que se manifestam materialmente - envolvendo destruição e danos contra os espaços de culto e as

---

<sup>284</sup> TJRS, 8ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 70003296555, Rel. Des. Rui Portanova, julgamento em 27/6/2002.

<sup>285</sup> Justiça Federal – 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro. *Processo nº 0004747-33.2014.4.02.5101 (2014.51.01.004747-2)*.

peças que os frequentam - a intolerância contra as religiões afro-brasileiras também se expressa a partir da suposta proteção de outros bens jurídicos, igualmente tutelados. Revela-se, por exemplo, sob o discurso da poluição sonora supostamente provocada pela utilização de atabaques durante as práticas litúrgicas de matriz africana, desconsiderando-se que templos de outras religiões emitem sons de mesma ou maior intensidade, por meio de aparelhos mecânicos ou, ainda, sinos.

Não raro, agentes públicos aproveitam-se de tal condição para realizar atos discriminatórios que miram religiões de matriz africanas. Foi o que ocorreu em alguns Municípios brasileiros, cujos representantes expediram decretos de caráter puramente religioso que, além de violadores do princípio da laicidade do Estado, estimulavam o ódio contra religiões afro-brasileiras<sup>286</sup>.

Diante de tudo que sinteticamente se expôs até aqui, nota-se a emergência e persistência do racismo também enquanto fator de não reconhecimento - até mesmo jurídico - da religiosidade afro-brasileira na perspectiva de aglutinadora de identidades religiosas e raciais.

Com efeito, o racismo religioso constitui-se como uma das graves interfaces do racismo à brasileira que assume caráter ubíquo e fluido, interseccionando-se com outros mecanismos de opressão. Desse modo, figura-se imprescindível que a legislação penal dê resposta à intolerância religiosa.

A vista do exposto, na proposta o problema do racismo religioso foi tocando em dois pontos: a) aplicando a mesma pena do art. 20 da Lei 7716/89 para quem criar obstáculo, impedir ou empregar violência contra quaisquer manifestações ou práticas religiosas de matriz africana; b) revogando o delito de curandeirismo previsto no código penal.

### **Racismo recreativo**

Não escapou do trabalho a preocupação com uma forma de racismo que além de causar danos a saúde mental, humilhação e sofrimento, não raro é um subterfúgio retórico para a impunidade relativamente a atitudes

---

<sup>286</sup> Ilustra-se com os municípios de Sapezal-MT (dezembro de 2016); Santo Antonio de Pádua-RJ (janeiro de 2017), Alto Paraíso-RO; e Guanambi-BA (janeiro de 2017).

racistas.

O racismo recreativo consiste em um tipo específico de opressão racial. Trata-se da circulação de imagens derogatórias que expressam desprezo por minorias raciais na forma de humor, de modo a comprometer o status cultural e o status material dos membros desses grupos. Essa prática de marginalização tem o mesmo objetivo de outras formas de racismo, a saber: legitimar hierarquias raciais presentes na sociedade brasileira de modo que oportunidades sociais permaneçam nas mãos de pessoas brancas. Essencialmente, o racismo recreativo não se diferencia de outros tipos de racismo, embora tenha uma característica especial: o uso do humor para expressar hostilidade racial, estratégia que permite a perpetuação do racismo, mas que protege a imagem social de pessoas brancas<sup>287</sup>.

O humor possui, então, finalidades psicológicas e sociológicas importantes. Tomemos as ideias psicanalíticas para vermos que em longa data o tema já é discutido. Através da análise de textos freudianos, autores fazem referência ao chiste, ao humor, destacando seu lado transgressor e agressor.

Com referências a obras de Freud<sup>288</sup> como “Os chistes e a sua relação com inconsciente” (1905) e o artigo “O humor” (1927), autores confirmam a ideia freudiana de que o chiste (com seu jogo de palavras de finalidade jocosa) pode ser um mecanismo inconsciente de intenção transgressora a ser utilizado pelo sujeito. Através do jogo de palavras e do divertimento, as pessoas acabam por transpor barreiras sociais e internas, conseguindo agir de forma hostil, porém aceitável, contra o outro<sup>289</sup>.

Estudos da psicologia destacam que a manobra com as palavras e a narrativa embaraçada que constituem o chiste permite um escape das exigências de uma vida adulta e civilizada, passando a agir com

---

<sup>287</sup> Moreira, Adilson. *Racismo recreativo*. São Paulo : Sueli Carneiro ; Pólen, 2019, p. 24.

<sup>288</sup> FREUD, S. *Os chistes e sua relação com o inconsciente* (1905). Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud: edição Standard brasileira . v. 8. Rio de Janeiro: Imago, 1996. FREUD, S. O humor (1927). Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud: edição standard brasileira . v. 21. Rio de Janeiro: Imago, 1996.

<sup>289</sup> SANTOS, Fabyanne Wilke Costa. Riso, humor e racismo: narrativa de exclusão. Dissertação Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade Federal de Sergipe (UFS). São Cristóvão-SE, 2019.

agressividade sem que lhe seja dada alguma advertência<sup>290</sup>.

O humor, conceituado como transgressão, agressão e também de opressão, possibilita entender o universo das “piadas de preto”. Além da preponderância como transgressão e benevolência, o humor pode manifestar-se como agressão e opressão na medida em que, através de piadas, reforçam estereótipos, preconceitos e discriminação<sup>291</sup>.

O racismo recreativo faz com que atitudes racistas passem despercebidas socialmente como uma forma de hostilidade ao outro. Embora não seja uma agressividade física, o sujeito racista, através do que chama de piada, lança mão de um meio de ridicularizar de modo sutil o seu alvo. As piadas colocam homens, mulheres e crianças negras em posição inferior, expostos a risadas preconceituosas sem que se possa apontar os autores como racistas. Do ponto de vista das normas sociais e das leis vigentes, não se pode manter os negros como escravos ou espancá-los, mas é possível apontá-los como inúteis, vadios ou ladrões, de modo jocoso e indireto<sup>292</sup>.

Como ensina Adilson Moreira, para Freud, o humor de caráter hostil ou derogatório procura atacar uma pessoa ou um grupo de pessoas vistas como diferentes ou inferiores. Ao criar uma representação “do outro” como “um ser de menor estatura moral, como uma pessoa desprezível ou como um personagem cômico, nós alcançamos satisfação psicológica”. Esse tipo de humor hostil encobre a agressividade em relação ao outro, de modo a superar inibições sociais que condenam expressões públicas de desprezo e ódio. Nessa linha, o humor hostil viabiliza o indivíduo a satisfazer sua agressividade de forma relativamente “benigna”<sup>293</sup>.

Para Luvell Anderson<sup>294</sup>:

o humor racista tem alguns aspectos importantes. Primeiro, está baseado em mensagens que reproduzem a concepção de que membros de certos

---

<sup>290</sup> Idem.

<sup>291</sup> Idem.

<sup>292</sup> Idem.

<sup>293</sup> MOREIRA, op. cit., p. 52.

<sup>294</sup> Luvell Anderson, “Racist humor”. *Philosophy Compass*, v. 10, n. 8, p. 501-509, 2015, apud Moreira, op. cit, p. 54.

grupos possuem defeitos morais, motivo pelo qual sempre estão envolvidos em situações ridículas. Segundo, ele reproduz estereótipos negativos sobre membros de grupos minoritários, o que reforça a percepção social de seus supostos defeitos morais inatos. Embora nem todo humor que representa grupos raciais seja racista, há aqueles que são nocivos porque propagam imagens negativas de minorias raciais. Terceiro, esse tipo de humor causa danos psicológicos e sociais às suas vítimas. Elas se sentem moralmente degradadas por causa de piadas racistas, além de sofrerem danos materiais em função da percepção negativa que as pessoas têm delas. Quarto, sua natureza está relacionada ao contexto cultural no qual sua produção ocorre. Quinto, o humor racista tem um caráter estratégico: ele existe para perpetuar os estereótipos responsáveis pela marginalização moral e material de minorias raciais.

Nesse sentido, frases, diálogos, anedotas, piadas, expressões que retratam a negritude como um conjunto de características esteticamente desagradáveis e como sinal de inferioridade moral, além de fazerem representações de pessoas negras como animais ou criminosos, são os traços típicos do racismo recreativo, ou seja, uma estratégia que fornece um repertório de justificativa e disfarce para o racismo em diversos ambientes da sociedade brasileira.

Para dar resposta a essa violência psicológica que causa danos à saúde mental das pessoas negras, destacadamente a baixa autoestima de crianças e jovens, propõe-se o racismo recreativo como causa de aumento dos crimes de racismo.

### **Causa de aumento para agentes públicos**

Houve, de igual modo, a preocupação com o racismo que exala

de agentes públicos, que na contramão do espírito republicano, se valem da coisa pública para destilar ódio, preconceito e discriminação, para o que se propõe, igualmente, uma causa de aumento da pena para os crimes do art. 20 e seus parágrafos.

### Regra de interpretação

Por fim, expressou-se a necessidade de uma proposta de interpretação que auxilie uma justiça antirracista possibilitando a formação de uma hermenêutica disruptiva.

Na doutrina do direito, a partir do recorte racial, já se propõe uma contribuição científica imprescindível na afirmação de um raciocínio antirracista como elemento central da interpretação das relações jurídicas, especialmente as constitucionais<sup>295</sup>.

Extrai-se de recentes estudos que os fundamentos hermenêuticos possuem o objetivo de demonstrar o papel central que a raça ocupa no processo interpretativo da igualdade. Ganha destaque, assim, a diversidade e os muitos sentidos da igualdade como preceito e como isso deve operar em uma sociedade comprometida com a justiça racial. Nesse sentido, Adilson Moreira é enfático quando afirma que “a hermenêutica constitucional tem um propósito específico: a luta contra formas de subordinação”<sup>296</sup>.

Disso extrai-se a necessidade de relacionar o princípio da igualdade, que não pode ser meramente formal, aos impulsos necessários a eliminação de relações arbitrárias nas esferas pública e privada e o estabelecimento de critérios para a distribuição de oportunidades materiais para os diferentes grupos sociais. De igual maneira, a ideia de cidadania igualitária é apresentada como parâmetro substantivo de interpretação das normas jurídicas, tornando prioritária a proteção de grupos sociais vulneráveis em relação a indivíduos (genericamente considerados)<sup>297</sup>.

Com efeito, a interpretação dos fatos e do direito deve considerar a realidade, pelo que as ações discriminatórias, que marcam a

---

<sup>295</sup> MOREIRA, Adilson José. *Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

<sup>296</sup> Idem.

<sup>297</sup> MUNIZ, Veyzon Campos. *Resenha: Pensando como um negro*. Revista Direito e Praxis. Rio de Janeiro, Vol. 11, N.4, 2020, p. 2895-2902.

sociedade brasileira, não podem ser ignoradas, na medida em que concorrem para a subordinação de minorias raciais. Nesse sentido, há que se repudiar a confusão entre igualdade formal e homogeneidade racial.

Não é possível continuar admitindo-se que as práticas jurídicas naturalizem, banalizem ou deem menos valor ou justificativas para atitudes racistas. A lei precisa contribuir para romper com a tradição na qual os operadores do Direito, através do formalismo constatado, não interpretam normas jurídicas a partir de critérios racionais, mas sim a partir dos conteúdos cognitivos internalizados no processo de socialização, reproduzindo as relações de poder que estruturam a sociedade. Essa operação interpretativa que contraria o conteúdo do texto constitucional deve ser insistentemente combatida e a lei deve auxiliar com instrumentos que viabilizem essa disruputra.

É preciso lembrar que quando a Constituição dita regras para os crimes de racismo, reconhecendo os territórios quilombolas e propondo uma sociedade, fraterna, igualitária e plural, ela se posta como um documento que não tolera o racismo, ou seja, um documento político e jurídico com supremacia e cariz antirracista de modo a condicionar as práticas e processos, inclusive hermenêuticos.

Com efeito, propõe-se a inclusão na Lei 7716/89 de um art. 20-C, que dá diretriz ao juiz para interpretar os crimes de racismo.

### **Assistência Judiciária**

Derradeiramente, a exemplo da boa experiência trazida pelo art. 27 da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), propõe-se a obrigatoriedade de assistência judiciária para as pessoas vítimas dos crimes de racismo.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO





## 7.3.10 Mudanças na criminalização do racismo (Projeto 2)

**ANTEPROJETO DE LEI Nº           , DE 2021**

(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Promove mudanças na criminalização do racismo e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei promove mudanças na criminalização do racismo e dá outras providências.

Art. 2º A Lei Nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art.1º Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de racismo. (NR)

.....

Art.2º-A Os crimes resultantes desta lei são inafiançáveis, imprescritíveis e insuscetíveis de suspensão condicional do processo, de transação penal e de acordo de não persecução penal.

Art. 3º. Impedir, obstar ou recusar o acesso de alguém, devidamente habilitado, a qualquer cargo da Administração Direta ou Indireta, bem como das concessionárias de serviços públicos por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica.

Pena: reclusão de três a cinco anos.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, por motivo de

racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica, obstar a promoção funcional. (NR)

Art. 4º Negar ou obstar emprego em empresa privada por motivo de racismo, discriminação racial ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica.

Pena: reclusão de três a cinco anos.

§ 1º Incorre na mesma pena quem, por motivo de racismo, discriminação racial ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica:

I – Deixar de conceder os equipamentos necessários ao empregado em igualdade de condições com os demais trabalhadores;

II – Impedir a ascensão funcional do empregado ou obstar outra forma de benefício profissional;

III – proporcionar ao empregado tratamento diferenciado no ambiente de trabalho, especialmente quanto ao salário.

§ 2º—Incorre na mesma pena, acrescidas atividades de promoção da igualdade racial quem, em anúncios ou qualquer outra forma de recrutamento de trabalhadores, exigir aspectos de boa aparência utilizando critérios de raça cor ou etnia, cujas atividades não justifiquem essas exigências. (NR)

Art. 5º Recusar ou impedir acesso a estabelecimento comercial, negando-se a servir, atender ou receber cliente ou comprador por motivo de racismo, discriminação racial ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica.

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 6º Recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau por motivo de racismo, discriminação racial ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica.

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

.....

Art. 7º Impedir o acesso ou recusar hospedagem em hotel, pensão, estalagem, ou qualquer estabelecimento similar, por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR).

Art. 8º Impedir o acesso ou recusar atendimento em restaurantes, bares, confeitarias, ou locais semelhantes abertos ao público por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 9º Impedir o acesso ou recusar atendimento em estabelecimentos esportivos, casas de diversões, ou clubes sociais abertos ao público por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 10. Impedir o acesso ou recusar atendimento em salões de beleza, cabeleireiros, barbearias, termas ou casas de massagem ou estabelecimento com as mesmas finalidades' por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de

descendência étnica

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 11. Impedir o acesso às entradas sociais em edifícios públicos ou residenciais e elevadores ou escada de acesso aos mesmos por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica:

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 12. Impedir o acesso ou uso de transportes públicos, como aviões, navios, barcas, barcos, ônibus, trens, metrô ou qualquer outro meio de transporte concedido ou por aplicativos da internet, por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica.

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 13. Impedir ou obstar o acesso de alguém ao serviço em qualquer ramo das Forças Armadas por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica.

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

Art. 14. Impedir ou obstar, por qualquer meio ou forma, o casamento ou convivência familiar e social por motivo de racismo, discriminação racial ou preconceito de raça ou cor ou práticas resultantes do preconceito de descendência étnica

Pena: reclusão de três a cinco anos. (NR)

.....  
Art. 20. Praticar, induzir ou incitar o racismo, a discriminação racial ou o preconceito de raça, cor, etnia.

Pena: reclusão de três a cinco anos e multa.

§ 1º. Incorre na mesma pena quem:

I – Ofender a dignidade ou o decoro de alguém se utilizando de elementos referentes a raça, cor, etnia;

II – Fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, para fins de divulgação do nazismo.

III – Obstar, impedir ou violentar quaisquer manifestações de religião de matriz africana.

§ 2º - Se quaisquer dos crimes previstos neste artigo forem cometidos e/ou divulgados em quaisquer modalidades das redes sociais, da rede mundial de computadores, ou por intermédio dos meios de comunicação social ou publicação de qualquer natureza, aplica-se em triplo a pena.

§ 3º No caso do parágrafo anterior, o juiz poderá determinar, ouvido o Ministério Público ou a pedido deste, ainda antes do inquérito policial, sob pena de desobediência:

I – o recolhimento imediato ou a busca e apreensão dos exemplares do material respectivo;

II – a cessação das respectivas transmissões radiofônicas, televisivas, eletrônicas ou da publicação por qualquer meio;

III – a interdição das respectivas mensagens ou páginas de informação na rede mundial de computadores. (NR)

Art. 20-A. Não exclui quaisquer dos crimes desta lei a alegação de *aninus jocandi*.

Art. 20-B. Nas infrações penais previstas nesta Lei, a ação penal é pública incondicionada.”

Art.3º O Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar com as seguintes modificações:

Art. 140 .....

.....

§ 3º Se a injúria consiste na utilização de elementos referentes a religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência. (NR)

.....

Art.208.....

.....

§ 2º A pena é igualmente aumentada de um terço se o crime for praticado em redes sociais, ou se o ultraje for motivado por discriminação racial. (NR)

.....

Art.216-A.....

.....

§ 2º A pena é aumentada em até um terço se a vítima é menor de 18 (dezoito) anos ou se a conduta tiver sido motivada por discriminação racial. (NR)

.....

Art.284 Exercer o curandeirismo:

I – Prescrevendo, ministrando ou aplicando, habitualmente, qualquer substância;

II – Fazendo diagnósticos:

.....(NR)”.  
.....

Art. 4º O parágrafo primeiro do artigo 22 da Lei 13.869/2019 passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art.22.....

§ 1º.....

IV – Promove invasão de imóvel motivado por julgamento negativo de elementos raciais;

V – Realiza busca pessoal com fundamento em julgamento negativo de características raciais. (NR)”.

Art. 5º Fica revogado o art. 59 do decreto-lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.

Art.6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

A comunidade negra no Brasil, organizada ou não, tem se manifestado, por décadas, pela criminalização do racismo em todas as suas formas e nuances. O propósito é de proteção ao bem jurídico que é a vida das pessoas negras. Este fenômeno social, o racismo e a discriminação racial dele acoplado, é referencial privilegiado ou mesmo o mais importante para a qualidade de vida da população negra brasileira, em toda sua história após o sequestro do continente africano, desde o século XVI, por gerações, até agora, século XXI.

As lutas e os enfrentamentos ao racismo e à discriminação racial em nossa sociedade, protagonizada por negros e negras, escravizados, libertos e cidadãos na República, muito embora com diversos ganhos e



superações, não atingiu a igualdade de tratamento e de dignidade de nossa condição humana. Mister que busquemos todos os instrumentos e ferramentas para minimizar os efeitos nefastos desse fenômeno.

O combate ao racismo carece de diversas ações, quer institucionais do Estado brasileiro, quer da sociedade civil e de cada um dos cidadãos/cidadãs, em todos os espaços de nosso território.

No caso concreto aqui trazido, o Congresso Nacional, regulador do convívio nacional por meio do processo legislativo, é chamado a contribuir positivamente com a diminuição ou mesmo a superação dos comportamentos e ações racistas em nossa sociedade, nas diversas áreas de convivência social. Assim que, quaisquer projetos legislativos devem ter atenção especial para minimizar os efeitos de possíveis discriminações sobre as populações negras e indígenas, em razão da histórica trajetória de desvalor humano que tais grupos vivenciam ao quê, convive com ou sem consciência, o grupo branco, adicionada a complacência e omissão do Estado brasileiro.

São, pois, múltiplas as ações de combate ao racismo no Brasil que, se concomitantes e adequadamente coordenadas podem sugerir uma melhoria na qualidade de vida da população brasileira, vez que o racismo é destrutivo não somente para o grupo negro, mas afeta a sociedade como um todo, gerando violência, discriminações múltiplas e ausência de solidariedade, valor fundamental para uma sociedade se apresentar como democrática.

A conquista que obtivemos em 1988 com a confirmação constitucional do crime de racismo confirma a necessidade de que as minorias raciais sejam protegidas, dentre outros instrumentos, pela lei penal, com a significância que o Estado brasileiro dá às violações de direitos e bens jurídicos, todos contemplados e protegidos por nossa Constituição.

A violação da dignidade humana que o comportamento racista impõe a um indivíduo por sua classificação racial, qual seja, sua negritude, violenta a humanidade dele e de todos que ele representa e coloca este ato no rol dos crimes de maior potencial ofensivo. A vida humana do indivíduo negro é aviltada, com o comportamento racista declarado. É a vida negra comparada a animais, acoplada a sujeira, a criminosos, rebaixados em sua condição humana

à coisa, exclusivamente por seu fenótipo negro. A dignidade humana, retirada por esse comportamento leva a vítima a lugares inimagináveis de sofrimento e dor que pode, não raro, inviabilizar a sua trajetória de vida e profissional por períodos não calculáveis e, muitas vezes sem retorno.

Muito embora diversas sejam as discriminações que minam a integridade da pessoa, o racismo tem tido um papel decisivo neste processo. Os valores sociais estão sistematizados e hierarquizados pelo pertencimento racial das pessoas. Séculos de discriminação sistêmica resultaram em uma estratificação social que tem a raça como um de seus elementos justificadores. Esses valores perpassam séculos e determinaram lugares de subalternidade a negros e indígenas.

Diversos também, são os programas e instrumentos que devem ser implementados pelo Estado brasileiro e reconhecidos pela sociedade brasileira. Porém é fundamental que a criminalização do racismo seja combinada com a efetividade do sistema jurídico nacional. O primeiro movimento legislativo para combater o racismo na esfera penal, ocorre com a edição da Lei 1390/51, criando um tipo de contravenção penal para comportamentos que obstaculize o espaço social da população negra, traduzido em preconceito de raça e cor. Em 1985, a Lei 1390/51 é modificado pela Lei 7437/85, mantendo o delito preconceito de raça, cor, como contravenção penal e incluindo na nova redação o preconceito de sexo ou estado civil.

No entanto, insuficiente o texto legal para conter os atos e comportamentos racistas, a assombrar as vidas e corpos negros ao tempo em que reforça a ideia da naturalidade da violência contra as populações negra e indígena, servindo de alimento poderoso na conformação do racismo no ideário nacional – fortalecendo assim o racismo estrutural – já muito bem consolidado historicamente, como dito, com a complacência do Estado e a aquiescência da sociedade, aumentando a desigualdade entre negros e brancos.

Nesse contexto, para além de todas as mazelas que o racismo engendra no corpo social, com real prejuízo para o grupo negro, quer nas relações do trabalho, na educação, na saúde e em todos os referenciais de

qualidade de vida, amplamente demonstrado nos censos oficiais do País, tem que ser trazido ao contexto o comportamento racista explicitado em ato de agredir racialmente uma pessoa por sua negritude. É o crime de racismo estabelecido na Constituição Federal, Art. 5º. Inciso XLII.

Assim a iniciativa de criminalizar o comportamento racista foi contemplada pelos Constituintes de 1988 após trabalho, discussão e manifestações nacional de ativistas do movimento negro com a solidariedade de movimentos sociais e políticos engajados na luta antirracista.

A Lei 7716 de 5 de janeiro de 1989, cumpre o compromisso constituinte de atender a demanda da comunidade negra nacional que modifica o desvalor do comportamento racista, de contravenção penal para o crime, inscrito na Legislação Penal, brasileira.

Várias iniciativas de projetos de lei na Câmara dos Deputados têm buscado o aperfeiçoamento ou a alteração da Lei 7716/90. Esta Comissão de Juristas, indicada pela Presidência da Câmara de Deputados em dezembro de 2020, tem como objetivo o aperfeiçoamento da legislação antirracista nacional e, nesse mister, apresenta, no que concerne à eficácia da lei que criminaliza o racismo, a proposição legal anexa.

Dentro desse objetivo, tomamos a legislação originária, Lei 7716 de 5 de janeiro de 1989, com o propósito de firmar a determinação constitucional de proibir o racismo e demonstrar a rudeza do comportamento racista, que violenta física e emocionalmente as pessoas negras. Fato este que traz o propósito de retirar a sua dignidade humana, arrastando a vítima, sua família e toda a comunidade negra à condição de pária social e racial. A vida, então é o bem jurídico a ser tutelado com a lei que criminaliza o racismo.<sup>298</sup>

A justificativa do projeto tende a recuperar a letra original da Constituição Federal ao definir os crimes de racismo, alterando o art. 1º. da Lei

---

298 “Quando o legislador encontra-se diante de um ente e tem interesse em tutelá-lo, é porque o valora. Sua valoração do ente traduz-se em uma *norma*, que eleva o ente à categoria de *bem jurídico*. Quando quer dar uma tutela penal a esse bem jurídico, com base na norma elabora um tipo penal e o bem jurídico passa a ser *penalmente tutelado*. Eugênio.R.Zaffaroni e José H. Pierangeli. Manual de Direito Penal. Parte Geral. 3ed.São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.455.

7716/90 para punir, na forma da Lei, os crimes resultantes de racismo. A justificativa prende-se ao fato de que a construção social e histórica para a criminalização do racismo fez-se diante das violências raciais na sociedade brasileira em desfavor da população negra e indígena, com impacto nefasto nas crianças e adolescentes negros/as.

Tendo em vista o potencial ofensivo que traz o comportamento de agredir racialmente uma pessoa, o Projeto inclui o Art. 2º.-A que recupera as qualificações trazidas no art. 5º. XLII-CF definindo-os como insuscetíveis de suspensão condicional do processo, de transação penal e de acordo de não persecução penal. **Justifica-se tal proposição a partir da incompatibilidade explícita entre um crime inafiançável e imprescritível, no dizer da Constituição Federal, com o abrandamento da persecução penal, em que o sistema penal, promove a educação e a prevenção, nos casos de delitos de menor potencial ofensivo.**

O art. 3º. Do Projeto altera os artigos 3º a 14 da Lei 7716/90 que passam a ser punidos com pena mínima de 3 anos e máxima de 5 anos. Também, é incluído no texto original o elemento subjetivo do tipo, nominado em cada um dos artigos citados. **Justificativa: as penas para a violação da lei penal devem ter relação com o potencial agressivo e ofensivo do delito. A inclusão do elemento subjetivo, de fato é de praxe, utilizado na configuração dos tipos penais. A Lei original o faz em alguns tipos, razão que nos leva a igualar todos os comportamentos delituosos trazidos em cada tipo penal.**

O artigo 4º. Do Projeto faz alteração e inclusão no Art. 20 da Lei 7716/90. Primeiro altera o caput do art. 20 para incluir o elemento subjetivo do tipo, indicando o racismo, a discriminação de raça, cor ou práticas resultantes de preconceito de descendência étnica. Altera o parágrafo 1º da lei 7716/90 para incluir 3 (três) incisos, um para trazer para a lei que criminaliza o racismo a ofensa à dignidade ou o decoro de alguém se utilizando de elementos referentes a raça, cor, etnia; o segundo inciso ratifica o parágrafo 1º. do art. 20 da Lei 7716/90 e o terceiro, para incluir o crime de violência religiosa contra as religiões de matriz africana. **Justificativa:** O caput do art. 20 é alterado para manter a definição do crime de racismo trazido na proposta de Art. 1º do projeto. Quanto à inclusão dos incisos do parágrafo 1º original da Lei 7716/90,

a justificativa prende-se ao fato de que a injúria racial tem sido utilizada no sistema de justiça penal como o uma escusa ao crime de racismo, de forma a impedir que o perpetrador do crime venha a ser processado e julgado com base na lei que criminaliza o racismo. Tal fato apresenta franca violação ao direito fundamental da vítima de ser atendida com a repressão penal à violência sofrida. A inclusão do crime de violência religiosa, nas formas nominadas no tipo penal do projeto traz para o sistema penal e para a sociedade que, historicamente e cotidianamente, as religiões de matriz africana são violentadas sob a escusa de violência religiosa, quando de fato o crime é de racismo em razão dos rituais e manifestações negras/africanas. A inclusão do parágrafo 2º. no art. 20 da Lei 7716, traz a inclusão, ao texto original, das redes sociais e da rede mundial de computadores ao texto original. O Projeto mantém o texto original do parágrafo 3º. da Lei 7716/90 e inclui no seu inciso III as redes sociais.

O art. 5º. do Projeto faz incluir na Lei 7716/90 os artigos 21, 22, 23, 24 e 25, com a redação inclusa no texto. **Justificativa:** O artigo 21 traz a não exclusão do crime de racismo com a alegação de *animus jocandi*; O art. 22 inclui parágrafo único ao art. 1º da Lei 8072/90 para designar como crime hediondo o racismo, na forma do art. 1º.e 20 da Lei 7716/90 com a redação do presente projeto. **Justifica-se**, esta proposição, pelo potencial altamente ofensivo do crime de racismo, já declinado neste documento. O art. 23 é incluído para alterar o parágrafo 3º. do art. 140 do Código Penal para manter o crime de Injúria qualificada, retirando o elemento de raça, de cor ou de etnia, trazido para o projeto como crime de racismo. O art. 24 indica a ação penal incondicionada para os delitos de racismo trazidos na lei. E, o art. 25 reitera a aplicação subsidiária da lei que criminaliza o racismo ao Código Penal e de Processo Penal.

Art. 6º. Renumerar os artigos 21 e 22 de Lei 7716 em razão da inclusão de novos artigos.

No curso da presente proposição, colocamos também para o debate uma série de modificações na legislação penal e processual penal com o fito de combater institutos e práticas racistas no ordenamento jurídico brasileiro. No que segue, sumarizamos cada uma delas e suas respectivas

justificações:

**Revogação do art. 59 da LCP – vadiagem.** Em que se pese o tipo ter na atualidade nenhuma aplicabilidade, seu valor histórico é demasiadamente negativo. Fez parte de um projeto de criminalização da população negra durante o regime de transição para o trabalho livre.<sup>299</sup>

**Revogação do inciso II do crime de curandeirismo –** Pensamos ser necessário preservar a proteção do bem jurídico contra o exercício ilegal da medicina, o que pode ser feito revogando o inciso II do art. 284, CP.300

---

299 Assim, o nosso Código Penal de 1890, dedicou um capítulo inteiro a quem denominou “dos vadios e capoeiras” e tipificou como crime *deixar de exercer profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costume* (art. 399).

Vejam, mesmo subtraindo todas as condições mínimas para que um ser humano sobreviva, o Estado e a sociedade, ainda escravocratas mesmo depois da abolição, criminalizaram a população negra por situações por eles mesmo criadas e impostas: ausência de empregos, moradia, alimentação, etc.

É preciso repisar que os eventuais empregos que poderiam ser ocupados pelos libertos foram direcionados aos imigrantes que chegavam ao Brasil no fim do século 19.

Previu-se ainda que *pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena*. A disposição é clara no objetivo de garantir que os ex-escravos teriam de aceitar quaisquer condições de trabalho, pois deixassem a atividade laboral, poderiam ser processados e condenados, inclusive à obrigação de contratar algum emprego após o cumprimento da reprimenda. É possível imaginar o que estaria o condenado disposto a aceitar para se apresentar ocupado profissionalmente.

Se o condenado reincidisse, o art. 400, dispunha que *si o termo for quebrado, o que importará reincidencia, o infractor será recolhido, por um a tres annos, a colonias penaes que se fundarem em ilhas maritimas, ou nas fronteiras do territorio nacional, podendo para esse fim ser aproveitados os presidios militares existentes*. Aproveitados em presídios militares? Trabalho forçado?

Na hipótese de o indivíduo ser menor, dispôs o Código que *os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos*. Em estabelecimentos disciplinares industriais? Remunerados? (ESTEVES, 2021, sem paginação).

300 Com pretexto de proteger a saúde pública, a religião também foi criminalizada, os artigos 157 e 158 criminalizaram a prática do espiritismo e magia, e o curandeirismo. Não é preciso muito para compreender que as pessoas criminalizadas por esses artigos eram negras e praticantes de religiosidade de origem africana haja vista que o cerne dessas práticas gira em torno de uma compreensão das plantas de usos medicinais e que estas são utilizadas nos tratamentos de pessoas que a elas busquem (BASÍLIO DE OLIVEIRA, 2018, p. 6).

Sustenta ainda o autor que é interessante notar, entretanto, que havia uma hierarquização entre os praticantes do chamado alto espiritismo, associado a práticas kardecistas, e o baixo espiritismo relacionado à macumba e ao candomblé, sendo o primeiro mais tolerado que o segundo e hierarquicamente superior, como sugere a própria designação (Op. cit).

**Crime de racismo.** Inserir no tipo penal do racismo e agravar a pena se o crime for cometido no ambiente de trabalho; no ambiente escolar; no âmbito das relações de consumo; no exercício da função pública; se for praticado em redes sociais.

**Abuso de autoridade.** Pelo art. 1, v, Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, o Estado brasileiro se comprometeu a eliminar qualquer ação repressiva fundamentada em qualquer dos critérios enunciados no Artigo 1.1, **em vez de basear-se no comportamento da pessoa ou em informações objetivas que identifiquem seu envolvimento em atividades criminosas.** Aqui temos o direito penal do autor, tão presente nas práticas do sistema de justiça penal, compreendido desde as atividades policiais, acusatórias e julgadoras, que ainda persiste em considerar que o homem negro ostenta periculosidade perturbadora da ordem pública em grau elevadíssimo. Inclusive, a segurança pública é central para a questão racial e o sistema de justiça, tanto que a Convenção destacou uma medida no art. 8º.

Pesquisa realizada no Estado de Minas Gerais revela o resultado de 2,28 pessoas negras presas em flagrante para cada pessoa branca no ano de 2013, mas com uma tendência de alta, dado que a relação subiu para 2,61 em 2018 (UFUSCAR, 140). Esta desigualdade, seguindo a tendência apresentada anteriormente, agrava-se na Capital. Neste caso, a tendência geral é de ligeira alta no número total de prisões em flagrante, visível a partir de 2015. Aqui a diferença na sanção entre negros e não negros aumenta de 3,74 vezes no início da série, até atingir escandalosas 4,33 vezes em 2018. (Idem, 140-141).

Assim, deve a lei de abuso de autoridade reprimir os atos que constituem abuso por não levar em consideração o comportamento, mas elementos da identidade. Nestes termos, as buscas domiciliares e pessoais devem ser criminalizadas como abuso de autoridade se forem motivadas por

---

Por fim, Basílio conclui que por traz do discurso higienista, positivista e comteano que sustenta tais decretos e que foi largamente utilizado na construção da república, há o racismo de toda e qualquer prática religiosa que não fosse a eurocentrada - cristã que, nesse caso, abre espaço para o espiritismo científico, tendo em vista a estruturação cristã e a larga influência do positivismo em sua formulação (Op. cit).

juízo estereotipado negativo por parte da autoridade.

O art. 22 da Lei 13.869/2019 (ABUSO DE AUTORIDADE) deve ser alterado para acrescentar o inciso IV: se a invasão do imóvel for motivada por discriminação racial ou (inciso IV: promover a invasão do imóvel motivado por juízo negativo de elementos raciais).

E deve ser acrescido o art. 22-A (busca pessoal com fundamento em juízo negativo de características raciais).

**Crime de ultraje a culto e impedimento ou perturbação de ato a ele relativo** (CP). Agravar a pena se for praticado em redes sociais.

**Crime de assédio sexual.** Agravar a pena se o assédio é praticado valendo-se de elementos da raça, cor, etnia, religião, origem ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO



### 7.3.11 Instituição de circunstância qualificadora no crime de homicídio

**ANTEPROJETO DE LEI N. , DE 2021**  
(COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) para incluir o inciso VI no §2º do art. 121 do CP, qualificando o homicídio em função da vulnerabilidade da vítima.

Art. 1º Modifica o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) para incluir o inciso VI no §2º do art. 121 do CP, qualificando o homicídio em função da vulnerabilidade da vítima.

Art. 2º O §2º do artigo 121 do Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) fica acrescido do seguinte inciso:

“Art. 121.....  
.....

VI – Contra pessoa em circunstâncias de vulnerabilidade por força de condições econômicas, sociais, raciais, autodeterminação da identidade de gênero ou de orientação sexual. (NR)”.

Art. 2º - Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

### Justificação

Não custa lembrar que esta comissão foi formada a partir do triste episódio da morte violenta de João Alberto, homem negro, no interior de

um supermercado em Porto Alegre. Desse modo, não poderia ser olvidada a necessidade de se pensar sobre a regência do homicídio doloso quando a vítima está inserida em uma estrutura racista.

Em 2020, 42 mil brasileiros e brasileiras foram vítimas de mortes violentas intencionais no Brasil. No caso dos homicídios dolosos (englobando feminicídios), 75,8% das vítimas eram negras. Esse percentual se agrava no caso específico das mortes decorrentes de intervenção policial, quando as vítimas negras alcançam 79%<sup>301</sup>.

Os dados sobre morte violenta de pessoas trans<sup>302</sup> são igualmente alarmantes. Na história do Brasil não são raras as notícias de assassinatos cruéis cometidos contra a população de rua<sup>303</sup>, indígenas<sup>304</sup> e tantas outras vulnerabilidades.

O ordenamento jurídico não apresenta uma fórmula clara para a punição dessas ocorrências tão recorrentes, sendo necessário um ajuste na tipicidade.

Nesse sentido, propõe-se um inciso no parágrafo único do art. 121 do CP. Não se trata de uma expansão punitiva, pois, na verdade, o tema já se encontra subjacente nos motivos torpes, qualificando o homicídio. Todavia, o princípio da reserva legal, que no direito penal possui um standard elevado, necessita que a norma seja o mais que possível certa, clara e precisa. Com efeito, a proposta vai ao encontro do princípio da legalidade estrita em sua dimensão *Nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, ao mesmo passo que busca proteger pessoas vulneráveis de interpretações racistas, preconceituosas e homofóbicas.

---

<sup>301</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário de Segurança Pública 2021**. FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v6-bx.pdf>, acesso em 21/10/2021.

<sup>302</sup> Em 2020 175 travestis e transexuais foram mortas. Segundo relatório da Associação Nacional de Travestis e Transexuais, 72% das vítimas estavam em situação de prostituição e 78% eram negras.

<sup>303</sup> Em outubro de 2021 o G1 divulga notícia de morador de rua morto a tiro. Essa matéria é apenas mais uma das dezenas de casos por todo o Brasil. <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/10/04/sem-teto-e-morto-a-tiros-na-zona-norte-do-rio.ghtml>

<sup>304</sup> O caso do indígena pataxó Galdino Jesus dos Santos, morto em 1997, abriu um debate entre juristas e advogados criminalistas no país.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 7.3.12 Proposta de alteração pontual na “Lei de Drogas”

#### **ANTEPROJETO DE LEI N.     , de 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Modifica a Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, conferindo nova redação ao §4º do art. 33 e ao Art.42 da referida legislação.

**Art 1º Esta lei** Modifica a Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, conferindo nova redação ao §4º do art. 33 e ao Art.42 da referida legislação.

Art.2º A Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 33.....

.....

§ 4º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, se o agente é primário, de bons antecedentes e não participa de organização criminosa.

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos”. (NR)

.....

Art. 42. O juiz, na fixação das penas, considerará, com preponderância sobre o previsto no art. 59 do Código Penal, a natureza e a quantidade da substância ou do produto.

§ 1º A natureza e a quantidade da substância ou do produto constituem binômio indivisível, vedado o fracionamento para valoração em etapas diversas da aplicação da pena.

§2º A natureza e a quantidade da substância ou do produto não excluem a incidência do §4º do art. 33 desta Lei. (NR)”.

Art.3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O tratamento dado a questão das drogas pelo Estado brasileiro, através da chamada “Guerra as Drogas”, é um dos principais fatores de extermínio da população negra e do encarceramento em massa. As mortes violentas e a superpopulação carcerária exigem como respostas novos paradigmas para o enfrentamento do problema que deve ser visto como um problema de saúde e não de polícia.

Em palestra promovida em 26 de novembro de 2021 no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Ministros do Superior Tribunal de Justiça são enfáticos em apontar os problemas do encarceramento em massa e demonstram o anacronismo da política de drogas, destacadamente em relação a países como Portugal, Espanha e Holanda.

O fato é que se o bem jurídico tutelado na criminalização das drogas é a saúde, a política de guerra às drogas mata mais brasileiros do que verdadeiramente mata o uso abusivo de drogas<sup>305</sup>.

Com efeito, sem prejuízo de um estudo do Parlamento na direção da descriminalização e da legalização, únicas medidas verdadeiramente eficazes de enfrentar os males decorrentes da guerra as drogas, é preciso, emergencialmente, conter os desacertos dogmáticos da vigente lei 11.343/2006.

Na quadra atual, um jovem é preso com a suspeita de tráfico de drogas. Passa longos meses preso, não lhe é permitido nenhum benefício capaz de evitar os efeitos criminógenos do cárcere e, ao final, ao ser condenado, na última etapa da aplicação da pena, o juiz fixa a pena em razão da atual redação do §4º do art. 33, em 01 (um) ano e 08 (oito) meses, substituindo por prestação de serviço a comunidade. Não raro, ao ser condenado com possibilidade de prestação de serviço, por estar preso

---

<sup>305</sup> Sobre o tema: VOLOIS, Luís Carlos. *O direito penal da guerra às drogas*. Belo Horizonte. D’Placido, 2019.

preventivamente, acaba por cumprir toda a pena, ou até mesmo ficar preso por mais tempo que a pena, tudo isso em regime fechado.

Desse modo, o juízo sobre a primariedade e os antecedentes, bem como a não pertença a organização criminal, pode ser feito a partir dos elementos investigatórios, possibilitando que essas circunstâncias funcionem como um tipo privilegiado e não como uma causa de diminuição. A inversão dessa sistemática é medida salutar contra o encarceramento em massa e que deve ser, de modo urgente, implementado pelo Parlamento.

A figura do tráfico privilegiado tem sido intensificada na jurisprudência. Recente decisão do Superior Tribunal de Justiça fortalece essa figura típica afirmando que a natureza e quantidade da droga não pode ser razão para não incidência do privilégio. Vale transcrever:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PENAL. TRÁFICO DE DROGAS. QUANTIDADE E NATUREZA DOS ENTORPECENTES APREENDIDOS. CIRCUNSTÂNCIAS QUE, POR SI SÓS, NÃO PERMITEM AFERIR A DEDICAÇÃO DO ACUSADO À ATIVIDADE CRIMINOSA E, PORTANTO, NÃO SE PRESTAM PARA JUSTIFICAR O AFASTAMENTO DA MINORANTE DO TRÁFICO PRIVILEGIADO OU MODULAR A FRAÇÃO DESSE BENEFÍCIO. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. (STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 1925096 – SP, Min. Laurita Vaz, julgado em 02/08/2021)

Nesta linha, propõe-se duas pontuais modificações na Lei de Drogas, sem prejuízo de uma discussão mais ampla sobre o mesmo tema.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO



### 7.3.13 Adequação de Regime no Curso de Prisão e Internação Provisória pelo Juiz de Conhecimento

#### ANTEPROJETO DE LEI N. , de 2021 (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Dá nova redação ao art. 387 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para que o juiz considere ao sentenciar, o tempo de prisão provisória para fins de adequar o regime de seu cumprimento.

Art. 1º Dá nova redação ao art. 387 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para que o juiz considere ao sentenciar, o tempo de prisão provisória para fins de adequar o regime de seu cumprimento.

Art. 2º O art. 387 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 387. ....

§ 1º O juiz decidirá, fundamentadamente, sobre a manutenção ou, se for o caso, a imposição de prisão preventiva ou de outra medida cautelar, sem prejuízo do conhecimento de apelação que vier a ser interposta.

§ 2º O tempo de prisão provisória, administrativa ou internação, no Brasil ou no estrangeiro, será considerado pelo juiz no momento que proferir a sentença penal condenatória para fins de aferir a adequação do regime de prisão provisória, aplicando desde já o livramento condicional ou regime menos gravoso, observando apenas o art. 83, I, II e V do Código Penal ou art. 112, incisos de I a VIII da Lei de Execução Penal.



§3º Se o tempo de prisão provisória, administrativa ou internação do acusado corresponder às condições temporais que autorizam o livramento ou a fixação de regime menos gravoso, o Juiz que proferir a sentença penal condenatória só poderá deixar de aplicar os institutos na forma do parágrafo anterior (§2º) se o Ministério Público ou o querelante, comprovar nos autos, até as alegações finais, que:

I - O preso ou internado provisório não ostenta boa conduta carcerária;

II - O preso ou internado cometeu falta grave no curso da respectiva medida cautelar;

§4º - Se o juiz, na prolação da sentença, ao considerar o tempo de prisão preventiva, administrativa ou internação, verificar que a privação de liberdade foi igual ou superior a pena aplicada, declarará, desde já, extinta a punibilidade.

§5º - A prisão preventiva ou internação provisória, será considerada ilegal devendo ser relaxada, caso a aplicação do parágrafo §1º desse artigo não observe o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo. (NR)".

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## Justificação

A Lei 12.736/2012, ingressou no ordenamento com importante escopo de resolver um problema grave da inadequação de regime de medidas cautelares privativas de liberdade que acabavam por ser mais severas que uma própria condenação final. Tratava de uma medida destinada a conferir proporcionalidade ao sistema e fidelidade ao princípio da presunção de inocência, concretizando o que a jurisprudência já vinha praticando através da

súmula 716 do Supremo Tribunal Federal, transcreve-se:

#### STF - Súmula 716

Admite-se a progressão de regime de cumprimento da pena ou a aplicação imediata de regime menos severo nela determinada, antes do trânsito em julgado da sentença condenatória.

A lei surge em um contexto no qual o Ministério da Justiça elabora um conjunto de medidas para melhorar o sistema penitenciário (Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional), com o propósito de abreviar a soltura de condenados que tenham aguardado o julgamento preso.

No entanto, a estrutura e a redação da lei, destacadamente ao conferir novo formato ao art. 387 do Código de Processo Penal, deu azo a muita controvérsia e a total ineficácia do dispositivo, mantendo o problema da superlotação carcerária sem um importante instrumento de contenção.

De modo geral, os juízes da fase de conhecimento transferem a responsabilidade que lhes foi conferida pela lei, aos juízes de execução, emperrando e obstruindo o sistema prisional.

O primeiro problema da referida lei é a confusão que faz entre detração e fixação de regime. Na verdade a referida lei dá ao juiz dois comandos distintos<sup>306</sup>: 1) a detração deverá ser considerada pelo Juiz no momento da sentença condenatória (Este se encontra na própria lei como dispositivo autônomo); 2) O juiz deverá, na fixação do regime, considerar o tempo de prisão provisória ou internação (este se encontra no Código de Processo Penal). No primeiro comando tem-se a detração feita pelo juiz de conhecimento, o que poderá gerar efeitos específicos. Já no segundo, temos uma progressão de regime feito no curso de uma prisão cautelar. Na prática tem havido muita confusão decorrente de interpretação equivocada que combina a literalidade do art. 1.º com o § 2.º do art. 387 do CPP, como se a lei

---

<sup>306</sup> Sobre o tema: NICOLITT, André. *Manual de Processo Penal*. Belo Horizonte, D'Plácido, 2020, p. 987 e seguintes.

trouxesse apenas um comando e não dois como dito acima. A partir de tal operação pode se chegar ao seguinte resultado:

O juiz, após fixar a pena definitiva, fixaria o regime com base no art. 33 do CP e, em seguida, abriria um novo capítulo na sentença, procedendo à detração e fixando novamente o regime a partir da pena detraída. Para exemplificar: o acusado teve a pena definitiva fixada em 9 anos de reclusão em regime fechado, nos termos do art. 33 do CP. Ficou preso preventivamente durante 1 ano. Em novo capítulo da sentença, o juiz diminui o tempo de prisão, chegando à pena detraída de 8 anos. A partir daí, fixa o regime, que agora poderá ser o semiaberto.

Neste exemplo, não estamos falando em progressão de regime, vez que para tanto o acusado condenado a 9 anos deveria cumprir 1 (um) ano e (6) seis meses, para após, ingressar no regime semiaberto. No caso ilustrativo, opera-se a detração e a partir da pena encontrada, fixa-se o regime. É o que parece fazer crer a lei ao afirmar que detração deverá ser considerada pelo juiz que proferir a sentença condenatória e que o tempo de prisão provisória, de prisão administrativa ou de internação, no Brasil ou no estrangeiro, será computado para fins de determinação do regime inicial de pena.

Não obstante, tal raciocínio poderia levar a inúmeras consequências práticas que conduziriam ao contrário do que pretendia a inovação legislativa. Vejamos alguns exemplos. Um sujeito reincidente foi condenado a 6 (seis) anos e 4 (quatro) meses de reclusão em regime fechado por ser reincidente em crime cometido sem violência ou grave ameaça. Esteve preso preventivamente durante 1 (um) ano e 4 (quatro) meses. Assim, em novo capítulo da sentença, o juiz procede à detração chegando à pena de 5 (cinco) de reclusão. Como é reincidente, o regime fixado é o fechado, nos termos do art. 33 do CP. Note-se que, diante da mesma condenação e do mesmo período de preventiva, se o juiz proceder à progressão com o cumprimento de 20% da pena (um ano e três meses e 02 dias), o acusado já poderia iniciar o regime semiaberto. No entanto, operando-se apenas a detração, com a fixação de regime a partir da pena detraída, o acusado continuaria no regime fechado e só poderia, em tese, progredir, após cumprir 20% a partir da pena fixada na sentença condenatória que considerou a detração, ou seja, deveria cumprir

mais 12 meses de pena para fazer jus à progressão. Tal operação, a toda evidência, frustra os anseios legais. Pensemos agora em dois acusados, “A” e “B”, primários e condenados a 9 anos de reclusão por um mesmo crime cometido sem violência ou grave ameaça. “A” ficou preso preventivamente durante 1 (um) ano enquanto “B” respondeu o processo em liberdade. Desta forma, feita a detração, a pena de A seria de 8 anos e já poderia ter fixado o regime semiaberto. No entanto, “B”, condenado a 9 anos, teria fixado o regime fechado, não tendo nada a ser detraído, só ingressaria no regime aberto após o cumprimento de 16% da pena. Em outros termos, “A” ficou um ano em regime fechado e passou ao semiaberto enquanto “B”, pelo mesmo crime, que nunca gerou risco para ser preso cautelarmente, só passaria ao regime semiaberto, após 1 (um) ano e 5 (cinco) meses aproximadamente.

Note-se, também, que a pena definitiva reflete sobre a prescrição. Adotando-se a ideia de se abrir um novo capítulo para se proceder à detração para se chegar a uma nova pena poderia se imaginar a possibilidade de analisar a prescrição a partir da pena detraída e não da pena definitiva aplicada antes da última operação (detração), o que definitivamente está longe de ser a intenção legislativa.

Em termos práticos, o que se pretendia era impor ao juiz a verificação, no momento da sentença, se o tempo de prisão provisória já lhe dá, a partir de uma análise meramente objetiva, direito à progressão. Caso o período de prisão seja inferior à hipótese cabível para progressão (art. 112 da LEP – 16%, 20%, etc., conforme o caso) da pena aplicada, nenhum efeito haverá; do contrário, ou seja, tendo o acusado permanecido preso por período superior à referida quantidade para progressão da pena definitiva imposta na sentença, deverá o juiz promover sua progressão cautelar de regime, isto é, considerará o período de prisão provisória para fixar novo regime de cumprimento da prisão cautelar. Teríamos, assim, uma progressão cautelar de regime. Tal operação não pode ser confundida com a progressão de regime da execução penal, pois esta só pode ocorrer no juízo da execução e pressupõe o trânsito em julgado, o início da execução e a análise de requisitos subjetivos, além do tempo de cumprimento da pena. Porque, então, o juiz de conhecimento pode efetuar progressão considerando apenas o aspecto objetivo, ou seja, o período de

prisão provisória? Primeiro porque é o juízo com competência cautelar; segundo porque o acusado está coberto, ainda, pelo manto da presunção de inocência, de forma que os requisitos para a progressão cautelar devem ser menos rígidos que para a progressão de regime na execução, onde não mais existe o estado de inocência, e, sim, a certeza da culpa.

Todavia, a redação atual tem gerando os seguintes problemas: a) a lei não funciona como instrumento para conter a superlotação carcerária; b) A lei, pelas mãos do juiz acaba colocando pessoas no regime menos gravoso com período de cumprimento da pena inferior ao que se exigiria em caso de execução penal; c) a lei priva, através da má interpretação que os juízes vem conferindo a ela, impede que quem efetivamente cumpriu o percentual de pena que daria azo no curso da execução a um regime menos gravoso, venha a ser beneficiado.

Com efeito, o quadro normativo tem promovido grande injustiça além de problemas práticos insolúveis, reclamando a intervenção do legislativo.

Não se discute que os maiores interessados em evitar a superlotação carcerária são as pessoas negras, uma vez que possuem sobrerrepresentação no sistema carcerário.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO

### 7.3.14 Proposta sobre o acordo de não persecução penal nos crimes de racismo

#### **ANTEPROJETO DE LEI N. , de 2021** (COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO)

Dá nova redação ao art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o acordo de não persecução penal e sua incidência nos crimes de racismo.

Art.1º Esta Lei dá nova redação ao art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para dispor sobre o acordo de não persecução penal e sua incidência nos crimes de racismo.

Art.2º O Art.28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar acrescidos os seguintes parágrafos 2º-A e 2º-B:

“§ 2º-A - Para aplicação do acordo de não persecução penal aos crimes de racismo, o Ministério Público, além das condições subjetivas previstas no *caput* deste artigo, para aferir a necessidade e suficiência do acordo, levará em consideração, dentre outros elementos:

I - a repercussão pública do crime;

II - o meio utilizado para sua prática;

III - os efeitos morais e materiais do crime para a vítima;

§2º-B - Nos crimes de racismo, a proposta de acordo de não

persecução penal, além das condições dos incisos de I a V, do *caput*, deverá conter cláusula pertinente:

I - à reparação mínima à vítima pelos danos morais e materiais decorrentes do crime, cujo valor deverá ser abatido em eventual condenação cível;

II - à fixação, em sendo o caso, de valor mínimo de indenização por dano moral coletivo, destinando-se o valor correspondente para fundos ou ações específicos destinados ao enfrentamento ao racismo e/ou à promoção da igualdade racial, sem prejuízo de eventual ação civil pública, cujo valor da condenação deverá ser abatido do montante pago em decorrência do acordo;

III - à prestação de serviço à comunidade, que consistirá em atribuições de tarefas gratuitas a serem realizadas em organizações ou instituições públicas ou privadas cuja principal atuação esteja voltada para o enfrentamento ao racismo e/ou à promoção da igualdade racial;

IV - à participação do investigado em cursos ou grupos reflexivos de letramento racial, a serem realizados por organizações ou instituições públicas ou privadas cuja principal atuação esteja voltada para o enfrentamento ao racismo e/ou à promoção da igualdade racial”.

Art.3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **Justificação**

A definição sobre o cabimento e a pertinência da aplicação do acordo de não persecução penal (ANPP) aos crimes de racismo demanda uma

breve análise sobre a criminalização da prática de racismo no Brasil e sua efetividade em meio ao sistema de justiça brasileiro.

Como decorrência da relevante participação dos movimentos negros na Assembleia Constituinte de 1987/1988, a vigente Constituição Federal consagra o princípio do repúdio ao racismo (artigo 4º, inciso VIII) – que deve reger as relações internacionais do Estado brasileiro –, e criminaliza sua prática, na condição de crime imprescritível e inafiançável (artigo 5º, inciso XLII).

Desse modo, o legislador constituinte se antecipa ao legislador ordinário para definir, ele próprio, a prática de racismo como crime, estabelecendo a necessidade de tutela penal do direito à não discriminação racial. Note-se que a Constituição Federal confere tal status de imprescritibilidade e inafiançabilidade apenas ao crime de racismo e “à ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (artigo 5º, inciso XLIV), o que evidencia a censurabilidade constitucional a fundamentar o mandado de criminalização do racismo.

Em 1989, a criminalização constitucional do racismo foi regulamentada pela Lei nº 7.716, conhecida como Lei Caó, em homenagem ao deputado Carlos Alberto Oliveira, autor do respectivo projeto legislativo. Com sua atual redação alterada por cinco leis<sup>307</sup>, desde a sua entrada em vigor, a lei tipifica condutas criminosas resultantes de *discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional*.

Apesar da evolução do ordenamento jurídico brasileiro no que tange à proteção das vítimas de racismo, a mera criminalização não foi capaz de prevenir práticas racistas que sequer têm sido objeto de eficiente persecução criminal. O que se nota é que, mesmo 32 anos após o início da vigência da Lei Caó, houve o recrudescimento do genocídio da juventude negra, do feminicídio negro, da seletividade racial do sistema penal e, conseqüentemente, do encarceramento em massa de pessoas negras. Esses fenômenos demonstram que – apesar da relevância do reconhecimento da necessidade de tutela penal contra práticas racistas –, a esfera penal não é a mais adequada para a

---

<sup>307</sup> As Leis nº 8.081, de 1990; nº 8.882, de 1994; nº 9.459, de 1997; nº 12.288, de 2010; e Lei nº 12.735, de 2012.



promoção dos direitos da população negra, mesmo porque se restringe a atingir condutas intersubjetivas, pouco contribuindo para a desestabilização das estruturas racistas.

Além disso, na prática, a tônica tem sido a impunidade nos casos de racismo, com a não aplicação da legislação penal antirracista por parte do sistema de justiça. Não foi à toa que este foi considerado institucionalmente racista pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no célebre caso Simone André Diniz. Trata-se do primeiro contencioso internacional contra o Estado brasileiro por violação de direitos humanos na seara da discriminação racial.

Em 21 de outubro de 2006, a Comissão decidiu o mérito do caso nº 12.001<sup>308</sup>, destacando a inoperância do sistema de justiça no Brasil na punição dos crimes de cunho racial.<sup>309</sup> O relatório da CIDH dedica-se a apresentar uma análise do direito à igualdade racial e à não discriminação, em quatro tópicos: a) resumo sobre a desigualdade racial no Brasil; b) evolução do ordenamento jurídico antirracismo no Brasil; c) problemas na aplicação da lei antirracismo no Brasil; d) violação do direito de Simone André Diniz à igualdade e à não discriminação.

A Comissão admite a evolução da ordem jurídica brasileira no que se refere à gradativa criminalização das práticas de preconceito e discriminação racial, pontuando, contudo, a resistência dos tribunais na aplicação da legislação pertinente, ao descaracterizarem as condutas típicas a partir do argumento de que se tratava de “mal entendidos”. Para a Comissão, apesar do progresso imposto pela Constituição Federal, de 1988, e pelas Leis nº 7.716, de 1989, e nº 9.459, de 1997, a impunidade ainda é uma tônica na repressão dos

---

<sup>308</sup> CIDH – OEA, Relatório nº 66/06, Caso 12.001, mérito, Simone André Diniz, Brasil, 21 de outubro de 2006. Disponível em «<http://www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>». Acesso em 29 de janeiro de 2019.

<sup>309</sup> De acordo com trecho da decisão de mérito emitida no Relatório nº 66, de 2006 – Caso 12.001, de 21 de outubro de 2006, “de 300 Boletins de Ocorrência analisados, de 1951 a 1997, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Porto Alegre, apenas 150 foram considerados como crime pelos delegados de polícia chegando ao estágio de inquérito policial. Desses, somente 40 foram encaminhados pelo Ministério Público para uma ação penal contra o discriminador, dos quais apenas nove – cinco em São Paulo e quatro no Rio Grande do Sul – chegaram a julgamento”. Disponível em «<http://www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm>». Acesso em 9 de maio de 2019.

crimes raciais no Brasil, e, conseqüentemente, no combate à discriminação racial. A condescendência da Justiça brasileira – que resulta na ínfima condenação de brancos pela prática de discriminação racial<sup>310</sup> – poderia, segundo a CIDH levar à falsa impressão de que, no Brasil, essas práticas não ocorrem.

Nessa senda, a Comissão identificou causas para a ineficácia na aplicação da Lei nº 7.716, de 1989, dentre as quais o próprio racismo institucional no âmbito do sistema de justiça, além da exigência, por parte deste, de prova do ódio racial ou intenção discriminatória. Com efeito, a análise de casos concretos permite concluir que o sistema de justiça, de um modo geral, tem exigido a inequívoca demonstração da intenção racialmente discriminatória como elemento indispensável para a configuração dos crimes de racismo, o que submete a solução do caso concreto à declaração do agressor que, via de regra, não afirma perante as autoridades públicas a motivação racial de sua conduta.

A Comissão reconhece expressamente o racismo institucional como fator determinante da inaplicabilidade da legislação antirracismo no Brasil, refletindo-se tanto na fase investigativa, quanto na fase judicial. Para a CIDH, essa prática impede o reconhecimento do direito do cidadão negro de não ser discriminado, bem como o gozo e exercício do direito de aceder à justiça para ver reparada a violação. De fato, a resistência do Poder Judiciário em reconhecer o dolo nas práticas racistas e o conseqüente alto índice de absolvições têm gerado ineficiência não apenas da tutela penal, mas também da tutela cível, inviabilizando ações de indenização por dano moral. Ademais,

---

<sup>310</sup> “Mesmo no caso de São Paulo, onde existia uma delegacia para crimes raciais, os crimes não eram de todo investigados ou as denúncias não eram processadas. Na prática, a falta de uma investigação diligente, imparcial e efetiva, a discricionariedade do promotor para fazer a denúncia e a tipificação do crime, que exige que o autor, após a prática do ato discriminatório, declare expressamente que sua conduta foi motivada por razões de discriminação racial são fatores que contribuem para a denegação de justiça para a investigação dos crimes raciais e a impunidade. Para ilustrar com alguns dados o padrão de desigualdade no acesso à justiça para as vítimas de crimes de cunho racial, de 300 Boletins de Ocorrência analisados, de 1951 a 1997, nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Porto Alegre, apenas 150 foram considerados como crime pelos delegados de polícia chegando ao estágio de inquérito policial. Desses, somente 40 foram encaminhados pelo Ministério Público para uma ação penal contra o discriminador, dos quais apenas nove – cinco em São Paulo e quatro no Rio Grande do Sul – chegaram a julgamento.”

também há prejuízos no que tange à responsabilização das instituições públicas e privadas diante das tão comuns absolvições na seara criminal.

Nesse ponto, convém pautar brevemente a possibilidade ou não de aplicação de acordo de não persecução penal aos crimes de racismo. A questão que se coloca é sobre a natureza do acordo de não persecução penal e se sua aplicação significaria um afastamento da tutela penal ou uma maior eficiência e celeridade desta. Trata-se de um instituto de justiça penal consensual introduzido ao pela Lei nº 13.964/2019, que inclui o artigo 28-A ao Código de Processo Penal.<sup>311</sup> Os critérios subjetivos e objetivos elencados pelo

---

<sup>311</sup> Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente: [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do [art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 \(Código Penal\)](#); [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do [art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 \(Código Penal\)](#), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o **caput** deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo não se aplica nas seguintes hipóteses: [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

I - se for cabível transação penal de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

II - se o investigado for reincidente ou se houver elementos probatórios que indiquem conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas; [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

III - ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo; e [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - nos crimes praticados no âmbito de violência doméstica ou familiar, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 3º O acordo de não persecução penal será formalizado por escrito e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

legislador para o oferecimento do instituto em comento tornam o ANPP, em tese, aplicável aos crimes de racismo, não havendo proibição legal explícita, como ocorre nos casos de violência doméstica e familiar.

Nesse contexto, formou-se um dissenso entre as/os juristas acerca da aplicabilidade do ANPP aos crimes de racismo, sendo que alguns Ministérios Públicos expediram atos internos orientando seus membros acerca do tema. Os Ministérios Públicos de São Paulo e Paraná, por exemplo, expediram atos recomendando aos seus membros o não oferecimento de ANPP nos casos de racismo, sob o argumento de sua incompatibilidade com a tutela penal, por insuficiência protetiva. O Ministério Público do Maranhão, por sua vez, considerando que não há proibição legal, recomendou aos seus integrantes a análise caso a caso e a aplicação do instituto, desde que observados os requisitos presentes na lei, sob pena de desrespeito à competência legiferante da União sobre norma de conteúdo penal.

---

§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada audiência na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 5º Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 6º Homologado judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que inicie sua execução perante o juízo de execução penal. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 7º O juiz poderá recusar homologação à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando não for realizada a adequação a que se refere o § 5º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 9º A vítima será intimada da homologação do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua rescisão e posterior oferecimento de denúncia. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal não constarão de certidão de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#) [\(Vigência\)](#)

A apontada divergência em relação a tão importante – porém negligenciada – atuação do sistema de justiça no combate ao racismo revela a necessidade de abordagem legislativa sobre o tema.

De um modo geral, os institutos de justiça consensual, como o ANPP, aparentam ser um movimento de despenalização, mas, na verdade, têm sofrido críticas das teorias garantistas por possibilitarem uma antecipação da pena – ainda que diversa da privativa de liberdade – de modo mais célere, muitas vezes restringindo certas garantias processuais. Nessa seara, o ANPP, embora considerado por parte da doutrina como um instituto de despenalização, não tem o condão de descriminalizar a conduta. Na prática, o que ocorre é uma resposta penal mais célere e, muitas vezes, mais eficiente e ampla do que aquela que adviria ao fim de um longo processo penal.

Tratando especificamente dos casos de racismo, é importante ressaltar que, para além da preponderante impunidade, nos casos de condenação, as penas privativas de liberdade têm sido substituídas por penas restritivas de direito, sem nenhuma atenção à reparação à vítima. Foi o que se constatou em pesquisa realizada na Promotoria de Combate ao Racismo e à Intolerância Religiosa do Ministério Público do Estado da Bahia, primeira promotoria de justiça desta natureza do país. A pesquisa, intitulada “Crimes de Racismo na Comarca de Salvador<sup>312</sup>”, detectou que, das 84 denúncias oferecidas por crimes de racismo (envolvendo os crimes previstos na Lei nº 7.716/1989 e a denominada injúria racial, tipificada no art. 140, § 3º, do Código Penal), entre agosto de 2016 e julho de 2021, apenas 5 geraram condenações, todas elas com substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos e sem a devida reparação à vítima.

Por tal razão, entendemos eficiente uma mudança de paradigma através do ANPP como tentativa de alterar esse cenário.

A aplicação do ANPP, nesse contexto, não implicaria nenhum prejuízo, quer à tutela penal do direito protegido, quer à vítima, obtendo inclusive resultados semelhantes e até mesmo mais eficientes e céleres,

---

<sup>312</sup> Pesquisa realizada no âmbito do Grupo de Pesquisa Eixo Racismo, instituído pelo Centro de Aperfeiçoamento de Estudos Funcionais (CEAF), do Ministério Público do Estado da Bahia.

especialmente se houver disciplina legal mais atenta sobre o assunto. Para exemplificar: o ANPP se dirige a crimes sem violência, cometido por réus primários, de bons antecedentes, que não gozaram do benefício anteriormente. Em um crime de racismo, fixando-se, por exemplo, a pena em três anos, ou seja, acima do mínimo, inevitavelmente caberia, nos termos legais, substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos, que é exatamente o que se alcança com a aplicação das medidas previstas no ANPP que, no entanto, podem ir além e preconizam explicitamente a reparação à vítima. Dito de outro modo, não há limitação da tutela penal por parte do Estado, já que, ao final, se condenado, o acusado estaria sujeito às mesmas medidas que podem ser aplicadas, a priori, por meio de ANPP.

Além disso, na hipótese da substituição prevista no art. 44 do Código Penal – o que é de praxis nos casos de racismo –, o descumprimento da prestação de serviço, ou de qualquer pena restritiva/alternativa implicaria, invariavelmente, no cumprimento da pena privativa de liberdade em regime aberto. Já no caso de assinatura e homologação de um acordo de não persecução penal, o descumprimento importará na continuação do processo com oferecimento da denúncia.

Em síntese, pode-se dizer que, no Brasil, o déficit de resposta penal à prática de racismo não decorre da “pouca pena” e sim de aspectos que florescem no curso do processo e que, ao fim e ao cabo, inviabilizam a condenação.

Com o ANPP, o Ministério Público fica de início condicionado à oferta de acordo. Na atmosfera inicial da persecução, o investigado, não raro, quer se livrar dos riscos do processo e aceita o acordo. O ganho para a luta antirracista é que abre-se mão da produção processual de prova, do exame sobre o dolo e todas as etapas seguintes que são espaços e momentos férteis para que se manifestem todas as formas de racismo que acabam por impedir a condenação. O ANPP encurta o tempo e, no processo penal, o tempo favorece a absolvição, com maior intensidade nas questões raciais, de modo que um processo abreviado favorece a resposta penal, ao contrário do que se pode pensar.

Assim, a opção pelo ANPP é opção por eficiência e celeridade na resposta penal. A sua recusa representa a opção pelo simbolismo estéril.

Desse modo, embora simbolicamente seja apresentado como um “benefício” ao investigado, aos que entendem por uma necessidade punitiva na questão racial, o ANPP atende à eficiência punitiva, produzindo uma confissão formal e circunstanciada da prática de racismo e a aplicação da pena de modo muito mais célere e eficiente do que aquela que adviria possivelmente com uma condenação. Por isso, deve-se refletir sobre a aplicação do ANPP como instrumento de concessão de celeridade e eficiência na tutela penal da não discriminação racial, que, como visto, tem sido alvo de impunidade em meio ao sistema penal brasileiro.

Desse modo, para contribuir com a disciplina legal a respeito do tema, - levando em consideração que o oferecimento de ANPP não é direito subjetivo do investigado, cabendo ao Ministério Público a análise no tocante à necessidade e suficiência para reprovação e prevenção do crime – entende-se que a aplicabilidade do acordo aos crimes de racismo deve ser analisada caso a caso, com observância dos critérios legais pertinentes.

Propõem-se, assim, a inclusão de dispositivos no art. 28-A, na sequência do §2º, da colocada na presente proposta.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

COMISSÃO DE JURISTAS DE COMBATE AO RACISMO