

Excelentíssimo Promotor de Justiça:

Pelo presente, dirigimo-nos a Vossa Excelência, na qualidade de membros designados para atuar perante o Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial-NUPIER, para responder-lhe os quesitos apresentados no Procedimento Administrativo nº MPPR 0023.21.000575-9, por intermédio do ofício nº 139/2021.

Seguem as considerações deste Núcleo divididas por quesito.

**Excelentíssimo Senhor
Doutor Anastácio Fernandes Neto
Promotor da 1ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Campo Largo
Comarca da Região Metropolitana de Curitiba
Campo Largo-PR**

I- Pela análise da documentação encaminhada, é possível identificar inconstitucionalidade material no texto normativo do Projeto de Lei nº 012/2021, de iniciativa do Poder Executivo de Campo Largo?

Sim, a princípio, vislumbram-se duas inconstitucionalidades no Projeto referido.

I.a) A primeira consiste no enfraquecimento do COMPER, em virtude da retirada de suas atribuições de administração do Fundo Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – FUMDIPIR.

O artigo 12, a nosso sentir inconstitucional, transfere essa função do COMPER para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, ficando aquele apenas com a tarefa de fiscalização.

Antes de mais nada, é importante dizer que os Conselhos de Direitos são órgãos com caráter deliberativo (portanto, definidores da política pública), incumbidos de proceder o controle das ações governamentais em todos os níveis e que não podem prescindir da participação popular (diga-se paritária, ou seja, apresentando igual número entre os representantes dos órgãos governamentais e os indicados pelas entidades que atuam na defesa - ou no atendimento - dos direitos específicos). À luz do artigo 204, II, da Constituição Federal, conclui-se ter havido determinação no sentido de se inaugurar nova fase na política de atendimento a segmentos populacionais em situação de vulnerabilidade, cuja marca esteja delineada no surgimento de espaços para a democracia participativa, garantindo-se à sociedade civil voz e vez na formulação das políticas sociais públicas relacionadas a determinados grupos sociais. O comando é para que se implante um regime de co-gestão nesse campo de atuação governamental, o que representa extraordinário progresso ao tempo em que, até então, a forma de "participação" da sociedade na área se restringia a atividades de cunho eminentemente assistencialista (as campanhas beneficentes para arrecadar

alimentação, agasalhos, etc.) ou consistia em mão-de-obra graciosa para efetivação de programas e ações previamente decididos pelo poder público (adesão aos mutirões para construção de creches, praças, etc.), enquanto que os conselhos comunitários apresentavam caráter meramente consultivo (e, assim sendo, apenas davam "palpites" nas atividades governamentais). A democracia participativa (pela primeira vez expressa em nossa Carta Constitucional no enunciado de que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" - cf. art. 1º, par. único) pressupõe o Executivo compartilhando parcela do seu poder, propiciando integração do povo no processo decisório estatal e garantindo concretamente importante predicado da cidadania, além de marcá-lo com o signo da legitimidade (equivocada e infelizmente, a maioria dos governantes entende que a representatividade do voto, não raras vezes obtida através do abuso do poder econômico no campo eleitoral, seria suficiente para dar surgimento à legitimidade do poder e, assim, tratam com descaso as possibilidades do seu exercício efetivamente democrático).

Igualmente, interessa registrar que os fundos especiais são regidos, basicamente, pelos arts. 165 a 169 da CF/88, no capítulo dos "orçamentos"; pela Lei nº 4.320/64, especialmente arts. 2º, § 2º; e 71 a 74; pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme art. 1º, § 2º, "b"; além de decretos e instruções normativas da Receita Federal pertinentes (IN RFB nº 1.005/2010). A eles se aplicam ainda a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 1º, parágrafo único); e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (art. 27, § 1º e art. 59, § 2º).

Os fundos especiais constituem-se de uma parcela de receitas especificadas por lei que são destacadas para a consecução de objetivos determinados (art. 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964). Representam uma forma de tornar certa a destinação desses recursos para áreas entendidas de especial relevância, como é o caso da promoção da igualdade racial. Pode-se afirmar que é um instrumento de controle da realização das despesas públicas,

conforme vinculação legal, limitando a discricionariedade dos governantes, além de um facilitador para captação extra de recursos financeiros.

Assim, sobretudo por força do art. 204, II, da Constituição da República Federativa do Brasil, os Fundos de Promoção da Igualdade Racial devem ser vinculados aos Conselhos respectivos, órgãos formuladores, deliberativos e controladores das ações de implementação da política igualdade racial, responsáveis por gerir os fundos e fixar critérios de utilização, conforme plano de aplicação de seus recursos.

No artigo 166, III, da Constituição do Estado do Paraná, cabe ao Estado garantir a coordenação e execução de uma política social que assegure “a participação organizada da sociedade civil na definição e execução dos objetivos, permitindo que os segmentos interessados tenham participação nos programas sociais”.

Nessa direção, a Lei Estadual nº 17.726/2013, em seu artigo 12, criou o Fundo Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - FUNDEPPIR, administrado pelo Conselho e com recursos destinados ao atendimento das ações de promoção da igualdade racial. O Fundo Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial foi regulamentado pelo Decreto nº 11.958/2018, cujo teor se orienta seja replicado no âmbito municipal a viabilizar a implementação dos fundos de igualdade racial em âmbito local.

Destaquem-se os seguintes trechos do referido Decreto:

“CAPÍTULO II

DA OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO

Art. 2.º O Fundo Estadual de Políticas de Promoção de Igualdade Racial - FUNDEPPIR será gerido pelo Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial - CONSEPIR e contará com a operacionalização técnico-administrativa da Secretaria executora da Política de Promoção de Igualdade Racial do Estado do Paraná para consecução dos seus objetivos.

Art. 3.º Caberá ao Conselho Estadual de Promoção de Igualdade Racial, no exercício da gerência e na administração do Fundo:

I – examinar e aprovar as ações, planos, programas e projetos propostos que utilizarão os recursos do Fundo, em conformidade com o Plano de Políticas Públicas de Igualdade Racial, devidamente aprovados pelo CONSEPIR, conforme Art. 20, inciso XX, do seu Regimento Interno; II - acompanhar e avaliar a execução, desempenho e resultados financeiros do Fundo; III - solicitar, a qualquer tempo e a seu critério, as informações necessárias ao acompanhamento, controle e à avaliação das atividades a cargo do Fundo; IV - constituir Comissão Permanente, integrada por Conselheiros governamentais e representantes da Sociedade Civil, composta paritariamente, com a finalidade de acompanhar as ações relacionadas com o Fundo.

Art. 4º. Caberá à Secretaria de Estado executora da Política de Promoção de Igualdade Racial do Estado Paraná, a qual se encontra vinculado o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial e o Fundo Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial na operacionalização técnico-administrativa do Fundo, as seguintes atribuições: I - a prática de todos os atos administrativos necessários à execução dos recursos do Fundo, relacionados com os sistemas de planejamento financeiro ou administração geral; II - propor ao Secretário (a), quando necessário, a realização de licitações, solicitando, quando for o caso, a homologação de procedimento, anulação, revogação ou dispensa; III - controle e contabilidade do Fundo conforme previamente aprovado pelo Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial – CONSEPIR/PR; IV - emitir notas de empenho, cheques e ordens de pagamento; V – obter da Secretaria de Estado da Fazenda os demonstrativos que indiquem a situação econômico-financeira do Fundo; VI - manter, em coordenação com o setor de patrimônio do Estado, o controle da alienação dos bens patrimoniais que se constituirão em receita do Fundo; VII – encaminhar ao Conselho relatórios de acompanhamento e avaliação do Plano de Aplicação de recursos do Fundo e, quando solicitado, a avaliação da situação econômico-financeira do Fundo, conforme demonstrativos emitidos pela Secretária de Estado da Fazenda; VIII - receber, examinar, acompanhar, instruir, tramitar e processar as prestações de contas do Fundo;

Art. 5º. Considerando o disposto no artigo 4.º será de competência do Secretário da Pasta responsável pela Política de Promoção de Igualdade Racial do Estado Paraná: I - a função de ordenador de despesa; II - autorizar a prática dos atos administrativos necessários à execução dos recursos do Fundo; III - autorizar a instauração e homologação de licitação, dispensa ou demais procedimentos correlatos, nos termos da legislação aplicável à matéria; IV - autorizar as notas de empenho, cheques e ordens de pagamento; V - encaminhar a prestação de contas anual do FUNDEPPIR ao Tribunal de Contas.”

Necessário, neste ponto, atentar ao teor do artigo 13, § 2º, da Lei nº 7.347/85, inserido pelo Estatuto da Igualdade Racial, no sentido de que a prestação em dinheiro oriunda de danos morais causados por atos de discriminação racial reverterá diretamente ao fundo dos direitos e será utilizada para ações de promoção da igualdade étnica, conforme definição dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial Nacional, estaduais ou locais, nas hipóteses de danos com extensão regional ou local, respectivamente.

Portanto, afigura-se inconstitucional, por ferir os dispositivos dos artigos 204, II, da Constituição Federal e 166, III, da Constituição do Estado do Paraná, a manutenção de fundo de igualdade racial que não seja gerido e administrado pelo Conselho de Igualdade Racial, composto por representantes dos segmentos sociais interessados.

I.b) A segunda inconstitucionalidade verifica-se no artigo 4º, II, do Projeto de Lei em debate, em relação à reserva de uma vaga no COMPER a “um representante de Cultura Ítalo, Polonesa ou Germânica”, pelos seguintes motivos.

Não se desconhece que há diversos fatores de vulnerabilidade, para além do racial, tais como a pobreza, que afetam as pessoas das etnias italiana, polonesa ou alemã. Porém, igualmente não se pode desvirtuar a diretriz político-jurídica central do Estado brasileiro, em relação à igualdade racial, de promover a inclusão das vítimas de desigualdade étnico-racial, de valorizar a igualdade étnica

e de fortalecer a identidade nacional brasileira, que se destina 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, nos termos dos artigos 1º e 3º, ambos do Estatuto da Igualdade Racial. É esse o objetivo do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), instaurado no artigo 5º do Estatuto da Igualdade Racial.

Assim, só se autorizam dispositivos legais para garantir vagas públicas a determinado grupo étnico-racial, se se tratar de segmento populacional que sofra discriminação/preconceito estrutural, de maneira que a regra é a plena igualdade.

Sobre a Constituição Federal, é possível cravar que o disposto no trecho do artigo 4º, II, na Lei em análise, que reserva vaga especial para populações que não sofrem racismo estrutural, vai de encontro ao princípio antidiscriminatório (também denominado de princípio da não discriminação), oriundo do respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), dos objetivos fundamentais da República, da busca pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária, do bem estar de todos, sem preconceitos ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e IV, CF), bem como do direito fundamental à igualdade (art. 5º, caput e I, CF).

É importante lembrar que o bloco de constitucionalidade compreende não apenas o texto constitucional formal, senão também os tratados internacionais de direitos humanos, destacando-se, aqui, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e o Protocolo de “San Salvador”.

O primeiro instrumento internacional, ratificado pelo Brasil, em seu artigo 1º, considera discriminação racial “preferências baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano,(em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político-

econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública”. O mesmo artigo, em seu inciso 4, excepciona que **“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, contando 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.”**

O segundo tratado é o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, denominado “Protocolo de San Salvador”, que, em seu artigo 3º, institui a obrigação de não discriminação, segundo a qual “os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a garantir o exercício dos direitos nele enunciados, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor”.

Portanto, nenhuma diferenciação em função de raça ou cor, em princípio, é admitida, exceto se houver forte justificativa para tanto, o que não parece ser o caso do dispositivo acima referido. Daí, justificar-se o tratamento preferencial destinado às populações negras, indígenas, ciganos, etc. no Brasil, que se notabilizam por sofrerem desvantagens, discriminações e preconceitos, nas mais diversas esferas.

Nesse sentido, também é pedagógica a Convenção Interamericana Contra o Racismo recentemente aprovada pelo Senado brasileiro, que, em seu preâmbulo, expressa que “as vítimas do racismo, da discriminação racial e de outras formas correlatas de intolerância nas Américas são, entre outras, afrodescendentes, povos indígenas, bem como outros grupos e minorias raciais e étnicas ou grupos que por sua ascendência ou origem nacional ou étnica são afetados por essas manifestações”.

A Suprema Corte brasileira tem posicionamentos reiterados nessa direção, afirmando que medidas de inclusão social têm como propósito fomentar a inclusão daqueles grupos que são submetidos a processos históricos de exclusão social (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Federal n. 186, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator: Roberto Lewandowski, 26.04.2012).

O Superior Tribunal de Justiça igualmente decide no mesmo sentido, dando conta de que a construção de uma sociedade igualitária requer o respeito à diferença o que deve ser alcançado por meio do combate à discriminação racial (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial n. 1.085.646-RS, Órgão Julgador: Segunda Seção, Relatora: Nancy Andrichi. 11.05.2011).

Considerando que nada há cientificamente evidente ou juridicamente suficiente a indicar que as populações das culturas alemã, italiana e polonesa, no município de Campo Largo, sofram discriminação estrutural ou institucional, não há motivos jurídicos para ressaltar o princípio geral constitucional da não discriminação, razão por que destinar um cargo ou função pública exclusivamente para representante dessas culturas configura, em tese, discriminação de outros segmentos sociais que não serão representados no referido Colegiado.

Pessoas das culturas alemã, italiana e polonesa não precisam de um assento especial no referido Conselho, visto que já ocupam os espaços de prestígio e poder nas instâncias políticas e sociais no município de Campo Largo, de modo que já estão representados de modo satisfatório nos cargos públicos.

Assim, no sistema constitucional brasileiro, apenas com vistas a beneficiar minorias social e historicamente discriminadas e alvo de preconceito são admitidas ações afirmativas por motivos de raça ou cor.

Por fim, vale destacar o teor das legislações federal e estadual sobre o tema, que se mostram alinhadas ao princípio constitucional da não discriminação e da igualdade. O artigo 50 do Estatuto da Igualdade Racial abre possibilidade aos Poderes Executivos estaduais, distrital e municipais, no âmbito das respectivas

esferas de competência, de instituir conselhos de promoção da igualdade étnica, compostos por igual número de representantes de órgãos e entidades públicas e de organizações da sociedade civil **representativas da população negra**. Já a Lei Estadual nº 18.602/2015 prevê que o Conselho Estadual de Igualdade Racial é composto por representantes “de entidades da sociedade civil organizada com atuação na promoção da igualdade racial no Estado do Paraná”.

II- A proposta de alteração da denominação de Conselho Municipal de Políticas Étnico-raciais – COMPER para Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial, restringe a mera formalidade da denominação ou acarreta alterações consideráveis na composição e execução de atividades do respectivo conselho?

A resposta já está contida nas observações feitas no quesito “I”.

III- Há contraindicação na vinculação do aludido Conselho Municipal à Secretaria Municipal de Assistência Social?

Não.

IV- A composição do Conselho Municipal proposta atende ao disposto no art. 50 da Lei nº12.228/2021?

Não, por privilegiar representante de grupos sociais não vulnerabilizados, conforme já explicado no quesito “I”.

V- Com as alterações propostas pelo citado Projeto de Lei, haverá limitação inadequada da atuação do Conselho Municipal

Sim, conforme os motivos apresentados no item “I”.

VI- As alterações propostas no Projeto de Lei atendem adequadamente a natureza, finalidade, atribuições, competências, composição e tempo de mandato do respectivo Conselho Municipal?

Foram apontadas no item 1 as alterações que prejudicam o bom funcionamento do Conselho Municipal, à luz da sua natureza, finalidade, atribuições, competências, composição e tempo de mandato.

VII- Pela análise da documentação encaminhada, bem como, do Projeto de Lei nº 012/2021, faz-se necessária a alteração da referida norma a fim de garantir a adequada normalização e funcionamento do Conselho Municipal?

Sim, a fim de corrigir as inconstitucionalidades e impropriedades apontadas.

É o Parecer.

Aproveitamos a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de elevada estima e apreço.

Olympio de Sá Sotto Maior Neto
Procurador de Justiça
Coordenador Caop de Proteção Direitos Humanos

Miriam de Freitas Santos
Procuradora de Justiça
Coordenadora do Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial

Rafael Osvaldo Machado Moura
Promotor de Justiça
Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial
Caop de Proteção Direitos Humanos