



EXMA. SR^a. PRESIDENTE DO IAB- INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS

EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL DO IAB

EXMOS. CONSÓCIOS

Parecer na Indicação nº 114/ 2025 – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 27/2024, cujo escopo é acrescentar o “Capítulo IX - Da Promoção Da Igualdade Racial”, para instituir o Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial (FNREPIR) com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social dos brasileiros pretos e pardos, e dá outras providências.

Indicante: JOSÉ AGRIPINO DA SILVA OLIVEIRA

Relator (pela Comissão de Direito Constitucional):
JOYCEMAR LIMA TEJO

Palavras-chave: Igualdade racial – discriminação – reparação histórica

Trata-se de Indicação versando sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 27/24, de autoria do Deputado Federal Damião Feliciano (UNIÃO/PB) e outros, apresentada em 08 de julho de 2024, cuja ementa é:

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

A inclusão pretendida no texto constitucional é a seguinte:

CAPÍTULO IX

DA PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL

Art. 232-A. Fica criado o Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial (FNREPIR) com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a inclusão social da população negra brasileira.

§ 1º O fundo de que trata esse artigo deverá ser administrado por instituição financeira federal, terá natureza privada, e deverá financiar projetos voltados a promoção cultural, social e econômica da população negra brasileira, de modo a diminuir as desigualdades sociais estruturais entre ela e os demais brasileiros.

§ 1º O fundo de que trata esse artigo será formado pelas seguintes fontes de recursos:

I – indenizações a serem cobradas das empresas que, reconhecidamente, lucraram com a escravidão da população negra brasileira no Brasil;

II – doações internacionais;

III – dotações orçamentárias da União e

IV - outras fontes previstas em Lei.

§ 2º O fundo de que dispõe esse artigo terá Conselho Consultivo e de acompanhamento, formado por representantes do poder público e da sociedade civil.

§ 3º A Lei disporá sobre a organização do Fundo, a distribuição de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como do Conselho de que trata o § 2º.

A proposta também modifica o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 138. Fica a União obrigada a destinar, no mínimo, ao fundo de que trata o art. 232-A da Constituição Federal a importância de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), sendo um vigésimo do valor a cada ano, a partir do exercício financeiro seguinte ao da entrada em vigor deste artigo.

Passamos a tecer nossa opinião sobre a constitucionalidade da PEC sob exame. Antes, há que apontar o defeito na numeração dos parágrafos do sugerido artigo 232-A – há a repetição de “§1º” –, que deve ser reparado no momento da revisão textual.

O contexto aqui tratado é o das **medidas estatais de natureza reparatória** em relação ao período de escravidão e seus persistentes efeitos na sociedade brasileira contemporânea, dos quais o racismo é o mais aparente.

Não é possível, à luz da historiografia mais moderna, **relativizar os males do aludido período**. Nessa toada, clássicos como “Raízes do Brasil” de Sérgio Buarque de Holanda, cuja primeira edição remonta a 1936, se mostram desatualizados e defasados:

O escravo das plantações e das minas não era um simples manancial de energia, um carvão humano à espera de que a época industrial o substituísse pelo combustível. Com frequência as suas relações com os donos oscilavam da situação de dependente para a de protegido, e até de solidário e afim¹.

Senhores e escravos como solidários e afins! Não parece ter sido assim, muitíssimo pelo contrário.

As mazelas da escravidão, em verdade, marcaram a sociedade brasileira não apenas no racismo – o preconceito contra a cor da população escravizada, suas crenças e costumes – mas também em tópicos sensíveis como a pobreza e a desigualdade social e, também, na própria **formação econômica do país**. Até hoje lidamos com as **marcas sombrias desse passado**, daí a necessidade da reparação histórica.

O Constituinte de 1988 teve em mente essa necessidade. Já em seu início giza que tem dentre seus fundamentos a **dignidade da pessoa humana** – que não pode coexistir com nenhuma espécie de racismo – e, como objetivos fundamentais, *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*².

Há que pontuar que certas discriminações são admissíveis à luz do ordenamento jurídico³. Podemos citar como exemplo o dispositivo do antigo Código de Processo Civil que estabelecia a residência da mulher como critério definidor de competência territorial para separação e anulação de casamento⁴. Nesse caso, como também nas **ações afirmativas** – em que determinados grupos recebem tratamento diferenciado – o *discrímen* é utilizado de **forma protetiva e equalizadora**, garantindo que a parte reconhecidamente mais fraca possa postular em pé de igualdade diante das condições desvantajosas que lhe são socialmente impostas.

¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. “Raízes do Brasil”. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

² Os fundamentos e os objetivos fundamentais da República estão no art. 1º e no art. 3º da Carta.

³ Afinal, já dizia Rui Barbosa em sua célebre “Oração aos moços”: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam”.

⁴ Art. 100, I, do Código de Processo Civil de 1973.

De modo que, ao dizer que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza⁵, a Constituição não veda – ao contrário, chega a determinar – que possa haver **discriminações positivas** rumo aos desideratos da República. Isto é,

o que a ordem jurídica pretende firmar é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas⁶.

Se a desequiparação possuir esteio constitucional, é válida. Até porque a igualdade, ou isonomia – *isos*, igual, *nomos*, lei, portanto igualdade de todos perante a lei – não pode se conformar em ser **mero princípio abstrato**. É preciso **dar materialidade** a preceitos formalmente dispostos. É claro que a simples positivação de direitos fundamentais é uma grande conquista. Contudo, não se pode aceitar seu exaurimento no “papel” – é preciso que ganhe concretude.

Os direitos fundamentais, em rigor, não se interpretam; concretizam-se⁷.

Ora, se combater desigualdades e preconceitos é objetivo fundamental republicano, **é preciso criar mecanismos** para que tal mister seja logrado. A criação do Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial, conforme prevê a PEC que analisamos, **é um passo nesse sentido**. Como é dito no texto proposto, o fundo “*deverá financiar projetos voltados a promoção cultural, social e econômica da população negra brasileira, de modo a diminuir as desigualdades sociais estruturais entre ela e os demais brasileiros*”. É ferramenta, portanto, para **implementar os objetivos republicanos** já comentados.

A composição do fundo também obedece a ditames constitucionais. Quando estabelece que será composto de recursos oriundos de indenizações a serem cobradas das *empresas que, reconhecidamente, lucraram com a escravidão da população negra brasileira no Brasil*, a proposta dá **concretude à ideia de reparação histórica**. Não se trata de um “revanchismo”, que seria até mesmo anacrônico – não pode haver punição retroativa –, haja vista que era uma realidade juridicamente aceita até 13 de maio 1888. Contudo – se quem causar dano a alguém fica obrigado a repará-lo, como diz o princípio geral de direito⁸, atende a **sentimentos de justiça** que aqueles que lucraram com a escravidão devam, *de alguma forma*, minorar seus efeitos.

⁵ Art. 5º, *caput*.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “O conteúdo jurídico do princípio da igualdade”. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

⁷ BONAVIDES, Paulo. “Curso de Direito Constitucional”. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. O trecho nos faz lembrar a undécima tese de Marx sobre Feuerbach, sobre como *mais importante que interpretar o mundo é transformá-lo*.

⁸ Positivado, em nosso ordenamento, no art. 927 do Código Civil.

De alguma forma, bem entendido; não é possível voltar no tempo e expurgar a mácula. Nesse sentido as indenizações previstas na PEC têm caráter quase simbólico – mas justas e necessárias.

A PEC também mostra adequação ao prever doações internacionais, o que acontece em fundos similares (como o Fundo Amazônia, criado pelo decreto nº 6.527 de 2008 e alterado pelo decreto nº 11.638 de 2023⁹). Além de tais fontes, o fundo de reparação racial receberá verbas de dotações orçamentárias da União e de outras previstas em lei. Sobre tudo isso irradia o **princípio da solidariedade** – o conjunto da sociedade unindo forças para o enfrentamento dos problemas em comum¹⁰.

O Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial, portanto, na forma como é proposto **está adequado à Constituição**.

Todavia, há que apontar **dois pontos que parecem ser problemáticos**.

O art. 2º do texto da PEC sob exame propõe a seguinte redação ao art. 128 do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**:

Fica a União obrigada a destinar, no mínimo, ao fundo de que trata o art. 232-A da Constituição Federal a importância de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), sendo um vigésimo do valor a cada ano, a partir do exercício financeiro seguinte ao da entrada em vigor deste artigo. (NR).

Primo. Em nossa opinião, o papel do ADCT se exauriu na **transição** – daí seu nome – entre a ditadura e a democracia nos **anos imediatos** que se seguiram à promulgação da Carta de 1988. Ofende a técnica legislativa, quando menos, continuar alterando seu texto passado aquele período histórico – não é possível continuar sendo “transitório” quase quarenta anos depois. É um vício de nossa cultura jurídico-política, onde “cada governo quer ter a ‘sua própria’ Constituição”, e assim “vão acrescentando disposições transitórias sobre disposições transitórias”¹¹.

Secundo. A vinculação da receita da União no aporte discriminado requer, também em nossa opinião, um **estudo orçamentário mais aprofundado**. O valor

⁹ Nesse sentido: “Fundo Amazônia recebe doação de 20 milhões de euros da União Europeia” – <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2025/11/fundo-amazonia-recebe-doacao-de-20-milhoes-de-euros-da-uniao-europeia>. Publicado em 14/11/2025, acessado em 04/03/2026.

¹⁰ Como Lenio Streck, também temos cautelas quanto ao pamprincipiologismo (ou panprincipiologismo), isto é, a invenção desmesurada de “princípios” jurídicos para todos os gostos. Sobre isso: <https://www.conjur.com.br/2013-out-10/senso-incomum-pamprincipiologismo-flambagem-direito/>. Mas podemos ressaltar o referido princípio da solidariedade: afinal, é objetivo fundamental da República “construir uma sociedade livre, justa e **solidária**” (art. 3º, I da Carta).

¹¹ SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo”. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

indicado parece aleatório – por que vinte bilhões e não dez ou trinta? –, carecendo de uma análise técnica mais aprofundada, sobretudo quanto aos impactos no erário.

À guisa de conclusão:

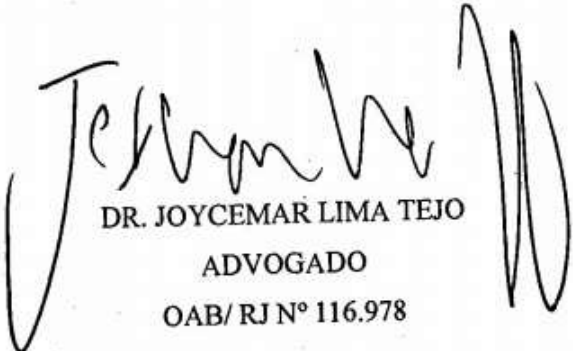
- a) A criação do Fundo Nacional de Reparação Econômica e de Promoção da Igualdade Racial, conforme previsto na Proposta de Emenda à Constituição nº 27/24, é **materialmente constitucional** por dar concretude aos fundamentos e objetivos fundamentais da República, conforme previstos no art. 1º e no art. 3º da Carta, e à **isonomia material** conforme prevista no art. 5º, *caput*, *idem*.
- b) Todavia, a destinação orçamentária prevista, além de dever constar em outro *topos* normativo que **não** o ADCT, precisa passar pelo crivo de um estudo técnico aprofundado.

*“Todos os homens são iguais perante as leis, as leis cuidam para que esse enunciado não degenere em igualdade”, diz Friedrich Müller sobre a hipocrisia do estado constitucional liberal, que através da “igualdade jurídica formal” assegura a “desigualdade nos conteúdos”*¹²

É preciso romper isso e, denunciando tal hipocrisia dos estamentos dominantes¹³, pugnar pela efetivação da igualdade – para isso, medidas como o fundo de reparação histórica em tela são fundamentais.

É nossa opinião sobre o assunto.

Rio de Janeiro, 12 de março de 2026.



DR. JOYCEMAR LIMA TEJO
ADVOGADO
OAB/RJ Nº 116.978

¹² MÜLLER, Friedrich. “O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes”. 2.ed. São Paulo: RT, 2009.

¹³ Penso em Raymundo Faoro em seu “Os donos do poder”.