

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 6.738, DE 2013

Reserva aos negros 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.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado LEONARDO PICCIANI

I - RELATÓRIO

Em exame o projeto de lei em epígrafe, oriundo do Poder Executivo, que tem por objetivo reservar aos negros 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.

Além de concorrerem às vagas reservadas, os candidatos autodeclarados negros, no ato da inscrição, concorrerão simultaneamente às vagas destinadas à ampla concorrência. Os candidatos negros aprovados dentro do número de vagas oferecido para ampla concorrência não serão computados para efeito do preenchimento das vagas reservadas. A lei terá uma vigência por dez anos e não se aplica aos concursos cujos editais já tiverem sido publicados antes da sua entrada em vigor.

A matéria está sujeita ao exame das Comissões de Direitos Humanos e Minorias (CDHM); Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); e Constituição e Justiça e de Cidadania. A CTASP já se pronunciou, no mérito, pela aprovação do projeto e pela rejeição das emendas apresentadas.

O projeto tramita em regime de urgência constitucional (art. 64, CF) e está sujeito à apreciação do Plenário.

Esgotado o prazo regimental, foram apresentadas seis emendas em Plenário, nos seguintes termos:

- Emenda nº 1, do Deputado Luiz Alberto que estende aos cargos em comissão a reserva de vagas para nomeação de negros;

- Emenda nº 2, do Deputado Domingos Dutra, que amplia o percentual de reserva de vagas para trinta por cento, incluindo os indígenas;

- Emenda nº 3, da Deputada Janete Rocha Pietá, que altera a vigência da lei, que originalmente vigoraria por dez anos, para que passe a vigorar com prazo indeterminado;

- Emenda nº 4, da Deputada Janete Rocha Pietá, que determina que o preenchimento dos cargos em comissão seja feito em percentuais paritários aos pretos, pardos e brancos, em observância ao disposto no inciso I, art. 2º do Decreto n.º 4.228, de 13 de maio de 2002;

- Emenda nº 5, da Deputada Janete Rocha Pietá, que altera o percentual de reserva de vagas em concursos públicos para os negros de 20% para 50%;

- Emenda nº 6, da Deputada Janete Rocha Pietá, que estende a reserva de vagas de que trata o projeto de lei para os Poderes Judiciário e Legislativo.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, a teor do disposto no art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A matéria em apreço é da competência legislativa privativa da União, por tratar-se do acesso a seus cargos e empregos públicos, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre a mesma, com a sanção do Presidente da República (art. 48, CF), sendo a iniciativa privativa do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal.

A proposição obedece aos requisitos constitucionais formais para a espécie normativa e não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna, sendo, portanto, constitucional.

O projeto cuida, na verdade, de instituição de mais uma ação afirmativa, tendo por objetivo reduzir as diferenças sociais entre as populações branca e negra, em face da constatação de discrepância entre o percentual da população negra no País e o percentual de negros ocupantes de cargos públicos efetivos.

Nesse sentido, embora os concursos públicos sejam expressão máxima do princípio da igualdade no acesso aos cargos públicos, não lograram garantir um tratamento isonômico efetivo a todas as raças.

Esse princípio da igualdade sofreu significativa evolução ao longo do tempo, passando de uma igualdade meramente formal, presente nas Constituições pátrias desde 1891, para uma igualdade em sentido material, a qual exige a intervenção estatal sempre que seja necessário alcançar os objetivos da República Federativa do Brasil preconizados pelo art. 3º da Constituição Federal.

Assim ressaltou o Min. Marco Aurélio em voto proferido no julgamento da ADPF nº 186-DF, que discutia a instituição de cotas raciais em universidade pública:

Pode-se dizer, sem receio de equívoco, que se passou de uma igualização estática, meramente negativa, no que se proibia a discriminação, para uma igualização eficaz, dinâmica, já que os verbos "construir", "garantir", "erradicar" e "promover" implicam mudança de óptica, ao denotar "ação". Não basta não discriminar. É preciso viabilizar – e a Carta da República oferece base para fazê-lo – as mesmas oportunidades. Há de ter-se como página virada o sistema simplesmente principiológico. A postura deve ser, acima de tudo, afirmativa. Que fim almejam esses dois artigos da Carta Federal, senão a transformação social, com o objetivo de erradicar a pobreza, uma das maneiras de discriminação, visando, acima de tudo, ao bem de todos, e não apenas daqueles nascidos em berços de ouro?

Esse é o caso presente, em que a neutralidade estatal, aplicando o princípio da igualdade sob o ângulo formal, conduziu à situação atual, em que os negros continuam com acesso reduzido às oportunidades de obter aprovação nos concursos realizados, em decorrência da dívida histórica com esta raça que remonta aos tempos da escravidão e sua posterior exclusão dos meios de educação formal, que levaram à condição de pobreza a maioria dos negros do país.

A forma de participação estatal para dar conteúdo material ao princípio da igualdade consiste na aprovação de ações afirmativas como a constante do presente projeto, dando oportunidade efetiva de acesso aos cargos públicos à população negra. Cuida-se, de outra forma, de tratar os desiguais na medida da sua desigualdade, atento ao fato de que a população negra tem menos condições de preparar-se adequadamente aos concursos, por questões sociais e históricas, e obter aprovação.

No mesmo voto apresentado, sobre o sistema de cotas para ingresso em universidades, o Min. Marco Aurélio ressalta que "a cláusula 'segundo a capacidade de cada um' somente pode fazer referência à igualdade plena, considerada a vida pregressa e as oportunidades que a sociedade ofereceu às pessoas. A meritocracia sem 'igualdade de pontos de partida' é apenas uma forma velada de aristocracia."

Cabe ressaltar que as ações afirmativas, para não criar distorções, devem ter tempo determinado de vigência, o que se verifica no presente projeto. Ao final desse tempo, uma reavaliação é necessária para se verificar os resultados obtidos. A sua permanência por prazo indeterminado no

ordenamento jurídico não é razoável, na medida em que os objetivos iniciais podem já ter sido atingidos, tornando-se verdadeiro fator discriminatório.

Tal fato foi ressaltado no voto proferido no julgamento da mencionada ADPF nº 186-DF pelo Relator, Min. Ricardo Lewandowski:

É importante ressaltar a natureza transitória das políticas de ação afirmativa, já que as desigualdades entre negros e brancos não resultam, como é evidente, de uma desvalia natural ou genética, mas decorrem de uma acentuada inferioridade em que aqueles foram posicionados nos planos econômico, social e político em razão de séculos de dominação dos primeiros pelos segundos.

Assim, na medida em que essas distorções históricas forem corrigidas e a representação dos negros e demais excluídos nas esferas públicas e privadas de poder atenda ao que se contém no princípio constitucional da isonomia, não haverá mais qualquer razão para a subsistência dos programas de reserva de vagas nas universidades públicas, pois o seu objetivo já terá sido alcançado.

Assim, as políticas de ação afirmativa fundadas na discriminação reversa apenas são legítimas se a sua manutenção estiver condicionada à persistência, no tempo, do quadro de exclusão social que lhes deu origem. Caso contrário, tais políticas poderiam converter-se benesses permanentes, instituídas em prol de determinado grupo social, mas em detrimento da coletividade como um todo, situação – é escusado dizer – incompatível com o espírito de qualquer Constituição que se pretenda democrática.

No que tange à juridicidade, o projeto harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, não havendo qualquer impedimento à aprovação integral do mesmo.

Quanto à técnica legislativa, não há qualquer restrição ao texto empregado no projeto, estando o mesmo de acordo com as regras impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26/2/98, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/01.

No que se refere às emendas apresentadas em Plenário, não vislumbramos quaisquer óbices quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas nºs 1, 2 e 4.

A Emenda nº 3 é inconstitucional, por retirar o prazo de vigência da ação afirmativa criada pelo projeto, o que contraria os princípios da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, como já mencionado anteriormente na decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal.

A Emenda nº 5 é inconstitucional, por ferir os princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade, estabelecendo percentual inadequado, correspondente à reserva de metade das vagas para negros. Além de estar muito acima do percentual representativo de negros na população brasileira, a reserva de vagas nesses termos, na prática, cria discriminação em relação a outras raças presentes na população brasileira, que se veriam em condições desfavoráveis para ingressar no serviço público, o que não é o objetivo do projeto.

A Emenda nº 6 contém vício formal de iniciativa, que a torna inconstitucional, ao dispor sobre os cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Com relação aos cargos do Poder Legislativo, apenas a Mesa Diretora pode propor projeto dispondo sobre o regime jurídico do seu pessoal e sobre os seus cargos, conforme o art. 15, XVII, do Regimento Interno da Casa. Com relação aos cargos do Poder Judiciário, apenas àquele Poder cabe dispor sobre os seus cargos, nos termos do art. 96, II, “b”, da Constituição Federal.

Em face do exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, e das Emendas de Plenário nºs 1, 2 e 4; e pela inconstitucionalidade das Emendas de Plenário nºs 3, 5 e 6.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado LEONARDO PICCIANI
Relator