



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 320, DE 2013

Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.

AUTOR: Deputado NILMÁRIO MIRANDA e OUTROS

RELATOR: Deputado ALESSANDRO MOLON

I. RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 320, de 2013, de autoria dos Deputados Nilmarírio Miranda (PT/MG), Padre Ton (PT/RO), Costa Ferreira (PSC/MA), Lincoln Portela (PR/MG), Paulo Rubem (PDT/PE), Sarney Filho (PV/MA), Daniel Almeida (PCdoB/BA) e da Deputada Janete Capiberibe (PSB/AP), cujo objetivo é o de ampliar a participação de indígenas no sistema democrático representativo de nossa República, mediante a previsão de regras específicas para a eleição de Deputados Federais que os representem.

A proposição, encaminhada a esta Comissão, está sujeita à apreciação do plenário, tramitando em regime especial nos termos do Regimento Interno desta Casa. É o relatório.



II. VOTO DO RELATOR

Competência da CCJC.

Compete a esta Comissão a análise da admissibilidade de proposta de emenda constitucional, nos termos do artigo 32, inciso IV, alínea “b”, e artigo 202, *caput*, ambos do Regimento Interno desta Casa.

As emendas constitucionais compreendem o processo legislativo e devem ser propostas por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nos termos do artigo 59, inciso I, e artigo 60, inciso I, ambos da Constituição Federal. Ainda, sob a regência do §1º deste artigo, que impõe limites circunstanciais à propositura de emendas, a Constituição Federal não poderá ser emendada na vigência da intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio.

Cabe-nos, pois, a análise da constitucionalidade formal e material pertinente à iniciativa de proposição de emenda à Constituição Federal.

Teor da PEC nº 320, de 2013.

A proposta em comento altera o *caput* do artigo 45 da Constituição Federal, para fins de prever que a Câmara dos Deputados seja composta por representantes do povo (eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, Território e no Distrito Federal), bem como por representantes indígenas, eleitos em processo eleitoral diverso, nas comunidades indígenas.

Também se acrescentam ao artigo 45 outros três parágrafos (§§ 3º a 5º), contendo orientações específicas quanto ao sistema eleitoral a se adotar.

Primeiramente, equipara-se o tratamento a ser dispensado à totalidade das comunidades indígenas àquele reservado, constitucionalmente, aos Territórios, conforme o §2º do artigo 45 (que determina que os Territórios



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

elegerão, cada qual, quatro Deputados). As comunidades indígenas abrangerão todos os eleitores que tenham, em si, o domicílio eleitoral.

Em segundo lugar, prevê a proposta de emenda que, no momento do alistamento eleitoral, os indígenas domiciliados nas comunidades indígenas poderão optar por votar em eleições gerais ou por votar nas eleições específicas de representação especial destinada aos povos indígenas.

Por fim, dispõe que a distribuição geográfica das vagas especiais para Deputado Federal, destinadas aos povos indígenas, assim como as normas relativas ao processo eleitoral nas comunidades indígenas, serão estabelecidas em lei.

Observações regimentais.

Verificamos que foi observado o número de assinaturas exigível para a propositura da emenda, conforme informação da Secretaria-Geral da Mesa. Nada impede, portanto, a apreciação desta proposta de emenda constitucional, pois que atendido o critério exigido pelo inciso I do artigo 60 da Constituição Federal.

Análise da admissibilidade constitucional da proposta.

Não estando sob a vigência da intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio, cabe-nos averiguar se não há afronta às denominadas “cláusulas pétreas”, que são limites materiais à iniciativa de emenda constitucional.

Determinam os incisos I a IV do §4º do artigo 60 da Constituição Federal que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a) a forma federativa de Estado; b) o voto direto, secreto, universal e periódico; c) a separação dos Poderes e d) os direitos e garantias individuais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Por sua abrangência e importância, analisaremos a proposta de emenda ofertada quanto a cada um dos limites materiais acima mencionados.

Do respeito à forma federativa de Estado

A proposta de emenda não afeta a forma federativa do Estado brasileiro, porquanto esta se caracterize pela divisão espacial de poderes sobre o território, com multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente e com autonomia político-constitucional (autonomia federativa)¹.

O federalismo, nascido com a Constituição Americana, de 1787, foi a forma de Estado adotada por nossa Constituição de 1988 (como consta no *caput* de seu artigo 1º), disciplinando-a entre os artigos 18 a 43. Caracteriza-se, entre nós, por componentes distintos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), cada qual com autonomia federativa e competências exclusivas.

A menção às comunidades indígenas na proposta de emenda não tem o condão de abolir a configuração federativa de nosso Estado, pois que já a Constituição Federal contempla esta expressão, notadamente no §2º do artigo 210, ao estabelecer que se asseguram às “comunidades indígenas” a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem no ensino fundamental regular.

A emenda sugerida apenas menciona que haverá equiparação, às comunidades indígenas, do tratamento eleitoral destinado aos Territórios o que não conduz à abolição da forma federativa de Estado.

Do respeito ao voto direto, secreto, universal e periódico

Não ofende a proposta de emenda o direito universal ao voto (sufrágio), caracterizado por seu exercício direto, secreto e periódico.

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 100.



Ao contrário: a emenda sugerida reconhece a necessária revisão do texto constitucional, no que concerne ao tratamento jurídico eleitoral destinado aos indígenas no Brasil, para fins de lhes assegurar efetiva representatividade na Câmara dos Deputados, dadas as peculiaridades de sua organização social, costumes e tradições e, principalmente, por sua condição de vulnerabilidade social latente.

Para que o voto atualize a soberania popular, deve ele se revestir de eficácia política, representando a vontade do eleitor e, portanto, repercutindo positivamente na formação dos Poderes e órgãos do Estado, sob pena de se tornar ineficaz. Deve, assim, ser o voto “(...) *autêntica expressão da vontade, do sentir, do consentimento de quem o dá*, [pois, do contrário] *falseada estará, em sua própria origem, a vontade da nação*”².

Deste modo, efetiva-se a universalidade do voto, compreendida como elemento fundamental do sistema democrático, pois que se prevê um mecanismo de garantia de representação no Poder Legislativo específico para indígenas que, em razão das relações tornadas desiguais na sociedade, não conseguem influir positivamente na estrutura política do Estado.

Portanto, a proposta não ofende o direito ao voto, universal, direto, secreto e periódico, mas busca concretizá-lo às populações que, por suas peculiaridades, exigem tratamento constitucional diverso.

Do respeito à separação dos Poderes

A proposta de emenda ofertada também não ofende a separação de Poderes, independentes e harmônicos entre si, conforme previsão do *caput* do artigo 2º da Constituição Federal.

A medida visa possibilitar, no âmbito do Legislativo, a representação por parlamentares eleitos pelos indígenas, garantindo-se

² Teixeira, J. H. Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 515-6.



processo eleitoral específico, segundo regras a serem detalhadas em legislação infraconstitucional.

Do respeito aos direitos e garantias individuais

Por fim, sem a pretensão de ingressar no mérito da proposta, é preciso afirmar-se que ela não afeta direitos e garantias individuais de nosso ordenamento jurídico, mas, antes, concretizam-nos ao reconhecer o *status* de sujeitos de direitos aos indígenas em nosso País, marcados por um estigma de primitivismo e selvageria que os impediria de exercer direitos políticos e de participar do concerto democrático de nosso regime republicano.

Embora a legislação infraconstitucional ainda vigente (Lei nº 6.001/1973 – Estatuto do Índio) não tenha abandonado o arquétipo de arcaísmo e transitoriedade dos indígenas, fê-lo a Constituição Federal ao reconhecer, nos artigos 231 e 232, a sua condição de sujeitos de direitos *sui generis*, que exigem tratamento legislativo, político e jurídico que respeite sua diversidade étnica.

Esta é a consequência inevitável de um enunciado normativo que exige, para sua compreensão, a análise conjunta (aberta) de outros saberes correlatos (como a História, a Antropologia e demais ciências sociais), “(...) o que, tudo junto, aponta para o apostolado da abertura da interpretação constitucional, a que vem se devotando Peter Häberle (...)”³.

Se a predição de extinção dos indígenas resta enfraquecida ante o crescimento demográfico destas populações e de sua incursão nos cenários político e midiático nacionais e internacionais⁴, a dizimação de povos inteiros

³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1.558.

⁴ Os resultados do Censo Demográfico 2010 revelam que 817 mil pessoas se autodeclararam indígenas e que o crescimento no período 2000/2010 (84 mil indígenas, representando 11,4%) não foi tão expressivo quanto o verificado no período anterior, 1991/2000 (440 mil indígenas, aproximadamente 150%). As Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram crescimento no volume populacional dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

pelo genocídio e etnocídio encontram terreno seguro quando não se reconhece seu direito à autodeterminação e às diferenças política, social, econômica e cultural que os caracterizam. Assim, a proposta em comento respeita aquelas diretrizes constitucionais ao propiciar a representatividade direta de indígenas no Poder Legislativo.

Ademais, partindo da tese segundo a qual os tratados de direitos humanos, ratificados e promulgados pelo País, compõem o denominado “bloco de constitucionalidade” por serem eles a *ratio essendi* do Estado Constitucional⁵, recordemos a vigência do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulga a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais – Convenção nº 169.

Por ser norma materialmente constitucional, deve ser considerada nesta análise de procedibilidade da proposta de emenda, como ensina José Afonso da Silva, para quem o rol de direitos e garantias individuais do artigo 5º da Constituição Federal não é um rol exaustivo, uma vez que permite o reconhecimento de outros adotados em tratados internacionais, por força de seu §2º⁶.

Nesta Convenção, em seu artigo 2º, os Estados comprometem-se a assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade, incluindo medidas que assegurem aos seus membros o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população. Deste modo, a proposta em exame coaduna-se aos direitos fundamentais.

autodeclarados indígenas, enquanto as Regiões Sudeste e Sul, perda de 39,2% e 11,6%, respectivamente. Dados disponíveis em: http://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena_censo2010.pdf.

⁵CANOTILHO, José Joaquim Gomes de. *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. p. 18.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 174.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

Em virtude dessas considerações é que, também, propomos algumas alterações redacionais à proposta de emenda à Constituição analisada, para fins de salvaguardar sua constitucionalidade e possibilitar sua apreciação futura, segundo a emenda saneadora que apresentamos.

É que a redação sugerida ao *caput* do artigo 45 diz que “[a] Câmara dos Deputados compõe-se de **representantes do povo**, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, **e de representantes indígenas** eleitos com domicílio eleitoral em comunidades indígenas” (com grifos nossos).

Certos de não ter sido este o intuito dos proponentes, entendemos que a redação pode sugerir haver uma distinção entre o povo e os indígenas, como se estes não compusessem aquele.

O conceito jurídico de povo é o da totalidade de pessoas que habita determinado território – sendo “povo” e “território” elementos básicos do Estado, segundo a Teoria Geral que o estuda – e tem consequências jurídicas indeléveis, como, por exemplo, afirmar-se, como o faz a Constituição no parágrafo único do artigo 1º, que todo o poder emana do povo. Em nome do povo, por exemplo, o Presidente e o Vice-Presidente da República, ao tomarem posse em sessão do Congresso Nacional, prestam o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis e promover o seu bem geral, sustentando a união, a integridade e a independência do Brasil. Também os indígenas estão abrangidos por tal proteção.

Por essa razão, sugerimos alteração da redação do *caput* do artigo 45, de forma a não propiciar esta interpretação equívoca, preservando a constitucionalidade material da proposta.

Conclusão do Voto.

Por todo o exposto, entendemos não haver, nesta fase de análise da iniciativa de reforma, ofensas aos limites circunstanciais e às cláusulas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

invioláveis do texto constitucional, à luz do disposto no artigo 60 da Constituição Federal.

A proposição em comento não foi oferecida sob a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou estado de sítio, sequer ofende a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Pelo contrário: harmonizam-se, com esta medida, os ditames constitucionais de ampla participação democrática em nosso Estado, fortalecendo-se o regime republicano sob o qual nos amparamos.

Assim, manifestamo-nos pela **admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição – **PEC nº 320, de 2013**, na forma da Emenda Saneadora em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado **ALESSANDRO MOLON**

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**EMENDA SANEADORA
À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
PEC nº 320, DE 2013**

Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, criando vagas especiais de Deputado Federal para as comunidades indígenas e dá outras providências.

AUTOR: Deputado NILMÁRIO MIRANDA e OUTROS

RELATOR: Deputado ALESSANDRO MOLON

O *caput* do art. 45 da Constituição Federal, alterado pelo artigo único da PEC nº 320, de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, pelo sistema proporcional, e nas comunidades indígenas, em processo eleitoral específico.

.....” (NR)

Sala de Comissão, em de de 2014.

ALESSANDRO MOLON
Deputado Federal – PT/RJ