



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

PARECER N° , DE 2014

SF/14040.10804-43

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de
Lei do Senado nº 33, de 2011, do Senador
Mozarildo Cavalcanti, que *acrescenta artigos*
à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973
(Estatuto do Índio), dispondo sobre a reserva
de vagas nos concursos públicos para os
trabalhadores indígenas.

RELATOR: Senador **ACIR GURGACZ**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 33, de 2011, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que objetiva regular a participação de trabalhadores indígenas em concursos públicos da administração pública dos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante o acréscimo de três artigos (arts. 14-A, 14-B e 14-C) à Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que *dispõe sobre o Estatuto do Índio*, conforme consta de seu art. 1º.

O projeto reserva ao indígena cinco por cento das vagas dos concursos públicos destinadas ao provimento de cargos efetivos, excluídos, assim, os cargos em comissão ou função de confiança. Prescreve, ademais, igualdade de condições para a participação dos indígenas nos concursos, inclusive no tocante ao conteúdo das provas e à nota mínima exigida para



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

aprovação. Proíbe, ademais, que a autoridade competente obste a inscrição do indígena nos certames, sob pena de improbidade administrativa.

Ao justificar o projeto, o autor afirma que o índio brasileiro raramente ocupa posições de destaque na sociedade, sobretudo nos cargos públicos, apesar de viver em processo de aculturação cada vez maior. Alega que a medida proposta visa atenuar esse problema, haja vista a importância fundamental da administração pública no mercado de trabalho do País.

O art. 2º estabelece o início da vigência da Lei que decorrer do PLS em exame na data de sua publicação.

O projeto deverá, em seguida, ir à apreciação da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), para apreciação em caráter terminativo.

Não foram apresentadas emendas ao projeto em análise.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 101, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), emitir parecer sobre o projeto em exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, também, quanto ao mérito, ressalvadas as atribuições da CDH para aonde seguirá para sua decisão terminativa.

De acordo com o art. 22, inciso XIV, da Constituição Federal, *compete privativamente à União legislar sobre populações indígenas.*

No âmbito da legislação federal, cuida do índio a já citada Lei nº 6.001, de 19 de dezembro 1973, o chamado Estatuto do Índio, cujo *caput* do art. 14 determina que *não haverá discriminação entre trabalhadores indígenas e os demais trabalhadores, aplicando-se-lhes todos os direitos e garantias das leis trabalhistas e de previdência social.*

SF/14040.10804-43



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Contudo, o objeto central da proposição é garantir ao indígena a reserva de cinco por cento das vagas para o provimento dos cargos efetivos ou empregos, mediante concurso público, na administração pública direta indireta dos três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não obstante os elevados méritos da iniciativa, a proposição legislativa em análise incide em vício de constitucionalidade, traduzido na autoria parlamentar de projeto de lei sobre tema relativo ao funcionamento da administração pública federal, estadual, distrital e municipal.

Trata-se, aqui, de provimento de cargos por servidores públicos da União, matéria essa reservada à iniciativa privativa do Presidente da República – a teor do disposto no art. 61, § 1º, II, alínea “c”, da Constituição Federal –, aplicável, por simetria, aos Chefes do Poder Executivo dos demais entes da Federação, *in verbis*:

Art.

61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II – disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

Ressalte-se, ademais, que o art. 84, III, da Constituição Federal, que estabelece as matérias de competência privativa do Presidente da República, corrobora o previsto no supracitado art. 61, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

.....
III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

.....

Por conseguinte, a pretensão de alterar a legislação atinente a provimento de cargos na administração pública federal, conforme consta do projeto em escrutínio, só pode ser introduzida no processo legislativo mediante projeto de lei de iniciativa do Presidente da República.

Portanto, não há dúvida de que a proposição em exame padece de vício formal de iniciativa, em razão de o projeto ser de iniciativa de parlamentar, podendo vir a ser vetada pelo Presidente da República ou declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, por inconstitucionalidade formal, caso seja aprovada.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica com respeito à impossibilidade de lei de iniciativa de parlamentar dispor sobre servidores públicos: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 700/RJ (DJ de 24/08/2001), ADI 1.421/DF (DJ de 10/08/2001), ADI 864/RS (DJ de 13/09/1996), ADI 665/DF (DJ 27/10/1995), entre outros julgados.

É importante ressaltar que mesmo a sanção do Presidente da República a projeto de lei com vício de iniciativa não tem o poder de convalidá-lo.

O fato de determinada proposição ter sido sancionada pelo Presidente da República não remove o vício formal de iniciativa. Vejamos, a respeito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar (ADIMC – 1070/MS), julgada em 23 de novembro de 1994, e deferida por



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

unanimidade pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, cujo relator foi o Ministro CELSO DE MELLO. Não obstante tratar-se, neste caso, de emenda de parlamentar, e não de projeto de lei, a natureza do vício de iniciativa é a mesma do projeto em exame. Eis a parte da ementa da referida ADIMC, que nos interessa:

USURPAÇÃO DE INICIATIVA E SANÇÃO EXECUTIVA: A sanção a projeto de lei que veicle norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão à cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo – ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada – revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República. Precedente.

Entenda-se que a iniciativa privativa do Presidente da República para tratar de assuntos administrativos do âmbito do Poder Executivo, inclusive sobre servidores públicos, é uma exigência emanada do princípio constitucional fundamental da independência dos Poderes da União explicitado no pórtico da Carta de 1988 (art. 2º).

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em seu “Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional”, pp. 115-6, nos ensina que há casos em que se requer que a iniciativa da legislação seja assumida necessariamente pelo Governo como órgão que, superintendendo os vários setores da administração pública, é o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica de projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa.

Esclarece, ainda, o mesmo Mestre, nas pp. 147-8 da mesma obra, que *iniciativa reservada é a que cabe a um só dos titulares do poder de iniciativa, com exclusão de qualquer outro titular (...) e que, neste caso, fica a critério do titular da iniciativa a escolha do momento [da] regulamentação da matéria.*

De outra parte, em face da autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurada pelos arts. 1º, 18, 25, 29 e 32 da Lei

SF/14040.10804-43



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

SF/14040.10804-43

Fundamental, a competência de legislar sobre matéria administrativa é privativa de cada ente federado, em seu respectivo âmbito. Essa constatação decorre do entendimento de que esse tipo de assunto envolve a capacidade de auto-organização das pessoas políticas, que representa a própria essência da autonomia federativa.

A respeito, opina o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto:

Tão ínsito à autonomia política dos entes periféricos é o Direito Administrativo, tão enraizadamente federativo ele é, que a Lei Maior nem se deu ao trabalho de mencioná-lo às expressas. Ele faz parte da natureza das coisas, federativamente falando, pois o certo é que, por ele, as pessoas federadas distintas da União podem exercitar uma competência legislativa plena, naqueles assuntos do exclusivo senhorio de cada uma delas. (...)

Para outros ramos jurídicos, basta a nomeação de cada um deles para que já se tenha a competência legislativa sobre todas as respectivas matérias, que, de tão teoricamente numerosas, nem citadas pela Constituição o foram. O tipo de Direito Positivo é citado (penal, civil, comercial, etc.), conjuntamente com a pessoa estatal que o titulariza, mas não as matérias que nele se contêm. (...)

Para o Direito Administrativo, no entanto, diametralmente oposto foi o esquema constitucional de partilha de competências legislativas, no âmbito dos mencionados artigos 22 e 24, ambos inseridos na seção constitucional destinada à União. É que ele, o Direito Administrativo, deixou de ser nominado pela Constituição (não consta do vocabulário da Magna Carta o fraseado ‘Direito Administrativo’), enquanto uma parte expressiva de suas matérias foi. (...)

Numa frase, para que uma dada matéria de Direito Administrativo escape à competência legislativa plena dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, indistintamente, é preciso que a Constituição expressamente o diga. (...)

Demonstrado fica, então, que basta a Lei Maior silenciar para que a matéria de Direito Administrativo já fique à mercê da



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

competência legislativa plena dos entes federados periféricos. (in “O perfil constitucional da licitação”, pp. 70-2)

Invocamos, ainda, André Luiz Borges Netto, em referência à autonomia do Estado-membro, aplicável, também, à autonomia municipal:

O exercício da aptidão de emitir normas jurídicas, na maior parte dos casos (pois existem as competências concorrentes e as delegadas), é privativo ou exclusivo, por não se admitir intromissão de uma pessoa política no campo de competências que foi reservado a outra pessoa, o que equivale a dizer que as pessoas políticas possuem faixas de competências legislativas privativas, excludentes que são de todas as pessoas.

.....

Não existe desigualdade jurídica ou hierarquia normativa entre os Estados-membros ou entre os Estados-membros e a União Federal ou qualquer outra coletividade jurídica, em razão da consagração do princípio constitucional implícito da isonomia das pessoas constitucionais. Também não existe qualquer hierarquia entre os atos normativos (leis) editados pelos Estados-membros e aqueles expedidos pelo Congresso Nacional, pois todas essas normas jurídicas extraem seus fundamentos de validade diretamente da Constituição Federal, sem qualquer relacionamento entre si quanto ao aspecto da produção do ato (aspecto formal) e também quanto ao seu conteúdo (aspecto material). (in “Competências legislativas dos Estados-membros”, pp. 78 e 174-5)

Concluímos, por conseguinte, que o projeto em exame está permeado pela usurpação de competência, seja horizontal – no âmbito de um mesmo ente federado, do Poder Legislativo em face do Poder Executivo – seja vertical – da União, sobrepondo-se à autonomia dos estados, Distrito Federal e municípios, contaminando, assim, toda a proposição com vício de inconstitucionalidade.

III – VOTO

Em vista do exposto, opinamos pela inconstitucionalidade e consequente rejeição do PLS nº 33, de 2011, em razão de conter vício formal de iniciativa, a teor do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, e

SF/14040.10804-43



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador ACIR GURGACZ

por ferir a autonomia dos entes federados, assegurada pelos arts. 1º, 18, 25, 29 e 32 da Lei Fundamental.

Sala da Comissão, 26 de maio de 2014

, Presidente

Senador Acir Gurgacz
PDT/RO
Relator

SF/14040.10804-43