

# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

## 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 federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Pastor Marco Feliciano

### I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei encaminhado a esta Casa pelo Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 491/2013, com regime de urgência solicitado com base no art. 64, § 1º, da Constituição Federal. O projeto determina a reserva para negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos realizados no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

A proposição em exame estabelece que a reserva de vagas para candidatos negros constará expressamente dos editais dos concursos públicos, que especificará, inclusive, o número total de vagas correspondentes à reserva para cada cargo ou emprego público oferecido. De acordo com o projeto, a reserva de vagas será aplicada sempre que o número de vagas disponibilizadas no concurso for igual ou superior a três. No caso de o quantitativo de vagas reservadas a candidatos negros consistir de uma

fração, tal fração será aumentada para o número inteiro subsequente quando a fração for igual ou maior que 0,5, ou diminuída para o número inteiro imediatamente inferior quando a fração for menor que 0,5.

Segundo a proposição, considera-se candidato negro aquele que se autodeclare no ato da inscrição do concurso público preto ou pardo, em conformidade com os parâmetros empregados pelo IBGE. Na hipótese de se constatar declaração falsa por parte de candidato beneficiado com a reserva de vaga de que trata o projeto, o mesmo será eliminado do concurso e, se houver sido nomeado, sua admissão ao serviço público ou emprego público poderá ser anulada, após processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa.

Por fim, a proposição limita em dez anos a vigência da reserva de vagas para negros em concursos públicos federais.

A exposição de motivos anexada ao projeto de lei sob exame justifica a proposição como uma política afirmativa necessária para solucionar o problema da sub-representação do segmento negro e pardo da população no serviço público federal. Segundo dados apresentados, há uma séria disparidade entre os percentuais da população negra no país e os percentuais desse contingente entre os servidores públicos federais. Enquanto a população negra e parda representa quase 51% da população do Brasil, os servidores negros e pardos constituem apenas 30% do total de servidores públicos federais.

Observa a exposição de motivos que, apesar de seus inquestionáveis méritos como método isonômico de seleção, o concurso público não tem contribuído para reduzir as discrepâncias entre a composição racial dos servidores federais e percentual de negros na população total do país. Assim, defende o Poder Executivo a proposição como uma política afirmativa que, dirigida aos negros, possibilita “aproximar a composição dos servidores da administração pública federal dos percentuais observados no conjunto da população brasileira”.

Findo o prazo regimental em 21 de novembro de 2013, foram oferecidas ao projeto seis emendas de plenário, enumeradas a seguir:

- Emenda de Plenário nº 1/2013, de autoria do Deputado Luiz Alberto: Altera a redação dos

artigos 1º e 2º do projeto de lei em exame para incluir os cargos comissionados entre as hipóteses de reserva para negros de vinte por cento das vagas oferecidas para provimento de cargos da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União;

- Emenda de Plenário nº 2/2013, de autoria do Deputado Domingos Dutra: Acrescenta os indígenas como grupo beneficiado com a reserva de vagas em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal e aumenta de 20% para 30% o percentual de vagas reservadas;
- Emenda de Plenário nº 3/2013, de autoria da Deputada Janete Rocha Pietá: Altera a redação do art. 6º do projeto de lei em exame, dele retirando a vigência pelo prazo de dez anos;
- Emenda de Plenário nº 4/2013, de autoria da Deputada Janete Rocha Pietá: Acrescenta novo artigo ao projeto de lei para determinar que o preenchimento dos cargos em comissão do Grupo – Direção e Assessoramento Superiores – DAS, se dê em percentuais paritários aos pretos, pardos e brancos;
- Emenda de Plenário nº 5/2013, de autoria da Deputada Janete Rocha Pietá: Altera a redação do art. 1º do projeto aumentando para 50% a reserva de vagas para negros 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;

- Emenda de Plenário nº 6/2013, de autoria da Deputada Janete Rocha Pietá: Altera a redação do art. 1º do projeto para ampliar sua abrangência, determinando a reserva para os negros de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos também nos Poderes Legislativo e Judiciário da União.

Em 10 de dezembro de 2013, o Deputado Marcos Rogério apresentou a esta Comissão voto em separado no qual rejeita integralmente o Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, bem como todas as emendas apresentadas ao projeto.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A autoria da primeira definição oficial do conceito de ações afirmativas no Brasil coube ao GTI População Negra, criado pelo Presidente da República em novembro de 1995 para formular um plano para erradicar a discriminação racial no país. Em documento publicado em 1996, o grupo de trabalho assim definiu o termo:

*“Ações afirmativas são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado e/ou iniciativa privada, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e a marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros.”*

O emprego de ações afirmativas fundamenta-se na constatação de que a igualdade formal afiançada pelo arcabouço jurídico vigente mostra-se insuficiente como instrumento para se garantir a igualdade de fato. Deve-se, portanto, considerar a raça como um fator desfavorável à população negra no processo competitivo, seja de acesso à universidade, seja

de acesso ao mercado de trabalho ou ao ingresso no serviço público. Para o sociólogo Joaze Bernardino, autor do livro *Levando a Raça a Sério*, ao assim fazer, “percebe-se a necessidade de tratar os desiguais de maneira desigual a fim de promover a inserção do grupo discriminado em domínios de prestígio político e de relevância econômica; somente desta maneira estar-se-ia restituindo a igualdade de oportunidades”.

Além de garantir a igualdade de oportunidades, as ações afirmativas ajudam a reparar as consequências nefastas de séculos de discriminação racial. Nas palavras do Ministro Joaquim Barbosa, do Supremo Tribunal Federal, em artigo doutrinário de 2007:

*“As ações afirmativas têm como objetivo não apenas coibir a discriminação do presente, mas, sobretudo, eliminar os ‘efeitos persistentes’ da discriminação do passado, que tendem a se perpetuar. Esses efeitos se revelam na chamada ‘discriminação estrutural’, espelhada nas abismais desigualdades sociais entre grupos dominantes e dominados.”*

Vê-se, pois, que o projeto de lei ora em exame insere-se no contexto das ações afirmativas que desde meados da década de 1990 vêm se incorporando ao discurso e, mais importante, às ações concretas do governo federal.

Em realidade, a proposição em tela constitui uma importante etapa subsequente à adoção de vagas reservadas para estudantes negros nas universidades públicas brasileiras. Trata-se de uma extensão lógica e natural dos esforços empreendidos até o presente para garantir igualdade de oportunidades para a população negra e consolidar uma política compensatória.

Nesse sentido, a apresentação do Projeto de Lei nº 6.738, de 2013, não apenas dá continuidade às ações afirmativas já implementadas como amplia o seu escopo, com a adoção de reserva de vagas para negros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos na administração pública federal direta e indireta.

A iniciativa é mais do que oportuna. Saliente-se que, nos Estados Unidos, o conceito de ação afirmativa foi usado pela primeira vez

durante a administração do Presidente John Kennedy, em 1961, por meio da Ordem Executiva nº 10.925, que dizia respeito exclusivamente ao provimento em cargos públicos. A iniciativa, com força de lei, oficializava como “política do Poder Executivo federal encorajar, através de medidas afirmativas, a igualdade de oportunidades para todas as pessoas qualificadas” ingressarem no serviço público federal.

O Projeto de Lei nº 6.783, de 2013, chega-nos cinquenta anos após o estabelecimento de semelhante ação afirmativa nos Estados Unidos e uma década depois da criação de cotas raciais para o ingresso em universidades públicas no Brasil. Nos Estados Unidos, a iniciativa foi responsável por uma verdadeira mudança no comportamento de empregadores, tanto do setor público quanto da iniciativa privada, que hoje consideram a ação afirmativa e a igualdade de oportunidade como atributos inerentes ao mercado de trabalho. No Brasil, especialistas e imprensa consideram a experiência dos últimos dez anos com a política de ação afirmativa relativa às universidades muito bem sucedida e importante para o desenvolvimento social do país.

De acordo com a edição de 10 de abril de 2013 da Revista *Istoé*, a política de inclusão de negros nas universidades brasileiras deu certo e tem gerado uma série de efeitos positivos. “Há 15 anos, apenas 2% dos negros tinham ensino superior concluído. Hoje o índice triplicou para 6%”. Por sua vez, uma pesquisa da Universidade Estadual de Campinas demonstrou que, em 33 de 64 cursos pesquisados, os alunos que ingressaram na universidade por meio de um sistema de cotas apresentaram desempenho melhor do que os não beneficiados. Outra pesquisa com 500 cotistas revelou que 91% deles estão empregados em diversas carreiras. Na avaliação da Revista *Istoé*, os cotistas ajudaram a melhorar a qualidade de ensino no país.

Ora, o que se almeja com a presente proposição é precisamente replicar o êxito da política de ação afirmativa dirigida ao acesso às universidades, desta vez reservando vagas para o acesso da população negra aos cargos da administração pública federal, direta e indireta.

Talvez a maior crítica que se faz às ações afirmativas é a de que tais iniciativas subvertem o sistema meritocrático, visto por muitos como essencial ao bom desempenho das universidades e para garantir a igualdade de condições entre os candidatos nos concursos públicos. Quando se lida com

questões de discriminação racial, contudo, deve-se relativizar o conceito de mérito. Como bem colocou a pesquisadora Sueli Carneiro em eloquente artigo sobre raça, gênero e ações afirmativas, “o mérito tem se constituído num eufemismo para os privilégios instituídos pelas clivagens raciais persistentes na sociedade que, por sua vez, para serem revertidos demandam ações concretas de inclusão social”. Ou seja, quando visto sob a ótica da igualdade de condições dos candidatos, nota-se que o critério do mérito constitui mais um dos atributos de igualdade formal que não necessariamente se traduz em igualdade material.

O exame da proposição demonstra que a mesma apresenta as condições necessárias para mitigar desigualdades raciais observadas no serviço público da União, consolidando uma política de ação afirmativa na administração pública federal, direta e indireta. Primeiro, ela assegura a reserva de vagas nos concursos públicos, detalhando a mecânica da aplicação de tal medida.

Segundo, estabelece a autoidentificação como critério de participação dos candidatos negros a serem beneficiados. Tal critério foi considerado plenamente aceitável pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento sobre a constitucionalidade das cotas raciais nas universidades, desde que se respeite a dignidade pessoal dos candidatos. No caso de ocorrência de fraudes associadas ao processo de autoidentificação, a proposição prevê os devidos procedimentos e sanções cabíveis.

Terceiro, respeitando o caráter essencialmente transitório que é característico das políticas de ação afirmativa, a proposição estabelece o período de dez anos como prazo de vigência. Para o Ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, a transitoriedade constitui importante atributo das ações afirmativas. Segue-se trecho de sua decisão proferida por ocasião da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional n. 186/DF, que tratou da reserva de vagas para estudantes negros na Universidade de Brasília:

*“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 de programas de reservas de vagas (...).”*

Quarto, a proposição atende plenamente aos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade. Recorro, novamente, ao conhecimento e sabedoria jurídica do Ministro Ricardo Lewandowski que, ao analisar a questão das cotas raciais para ingresso nas universidades, reconheceu a importância de se atender a tais princípios. Ao confirmar o percentual de 20% para as cotas raciais como “providência adequada e proporcional ao atingimento dos (...) desideratos”, o Ministro demonstrou que um percentual significativamente maior feriria a razoabilidade. Para o Ministro, não basta que “as políticas de reserva de vagas sejam constitucionais sob o ponto de vista da nobreza de suas intenções. É preciso, também, que elas, além de limitadas no tempo, respeitem a proporcionalidade entre os meios empregados e os fins colimados, em especial que sejam pautadas pela razoabilidade”.

Para atender aos princípios constitucionais de independência entre os poderes e do federalismo, o escopo do Projeto de Lei n. 6.738, de 2013, limita-se ao Poder Executivo na esfera federal. Entretanto, o escopo reduzido não pode ser encarado como uma deficiência ou limitação. Afinal, a proposição desempenha um importante papel que transcende a mera mecânica da reserva de vagas. Ela dá ao Poder Executivo federal um protagonismo significativo na luta pelo fim das desigualdades raciais e serve de exemplo a ser seguido pelos demais poderes da República, pelos Estados e municípios.

Abordagem semelhante foi adotada pelo governo federal nos Estados Unidos para criar e expandir o programa de ação afirmativa naquele país. Hoje, o conceito de ação afirmativa está espalhado por todos os



Estados daquela nação, norteados os processos de recrutamento e seleção tanto no setor público quanto na iniciativa privada.

Poder-se-ia criticar o teor da proposição por não especificar a condição econômica de pobreza dos candidatos como um critério adicional para se concorrer às vagas reservadas. Porém, a crítica seria infundada.

A maioria dos estudos demográficos realizados no país demonstra que a população negra, de uma maneira geral, ocupa os estratos mais baixos da pirâmide sócio-econômica no Brasil. Estudos do Ipea de 2009, por exemplo, constatam que, entre os 1% mais ricos do país, 82,5% são brancos enquanto 16% são pretos e pardos. Entre os 10% mais pobres, 25,4% são brancos enquanto 74,2% são pretos e pardos.

Os dados do Censo de 2010 confirmam esta desigualdade na renda de brancos e negros no Brasil. Enquanto 28% dos homens que recebem até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo são brancos, entre os negros esse percentual sobe para 70,22%. Já entre os homens que recebem mais de 30 salários mínimos, 84% são brancos e apenas 13,8% são negros. Ou seja, é evidente a sobrerrepresentação de brancos na camada mais rica da população e a sobrerrepresentação de negros entre os brasileiros mais pobres. Assim uma política de ação afirmativa dirigida a mitigar o problema de acesso a oportunidades para os negros, como é o caso do Projeto de Lei n. 6.738, de 2013, também contribuirá para reduzir as desigualdades de renda verificadas no país.

No entender deste relator, a proposição apresentada pelo Poder Executivo falha, de fato, ao não abranger os cargos comissionados. Tem-se conhecimento de que é substancial o número de tais cargos no Poder Executivo. Em levantamento realizado em 2011, o jornal *O Globo* revelou que o número de cargos e funções de confiança na administração direta e em autarquias e fundações chegava a 89.550. Além disso, o levantamento constatou que, em alguns casos, os cargos comissionados correspondiam a 70% do quadro de funcionários. Na época, em seis ministérios e na Presidência da República, o número de comissionados superava 50% do quadro de servidores.

Compreende-se que os cargos comissionados são de livre nomeação e que, por isso, não têm a natureza permanente dos cargos

efetivos a que se destinam a reserva de vagas proposta no projeto de lei aqui analisado. Entretanto, devido à relevância e ao grande número de cargos comissionados na administração pública federal, não faz sentido deixá-los fora do alcance de uma política de ação afirmativa para o provimento de cargos do Poder Executivo.

Pelo exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº. 6.738, de 2013, e pela aprovação parcial da Emenda de Plenário nº 1/2013 e da Emenda de Plenário nº 4/2013, na forma da Emenda anexa, e pela rejeição das demais emendas de plenário oferecidas ao projeto, por motivos já analisados anteriormente neste parecer.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputado Pastor Marco Feliciano  
Relator

## COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

### 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 e na ocupação de cargos comissionados no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedade de economia mista controladas pela União.

#### EMENDA

Art. 1º Dê-se ao art. 5º do projeto a seguinte redação, renumerando-se o atual art. 5º e os artigos subsequentes:

*"Art. 5º A administração pública federal, as autarquias federais, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista controladas pela União deverão reservar vinte por cento dos cargos em comissão para negros, observado o critério de autoidentificação disposto no art. 2º desta Lei.*

*Parágrafo único. A autoridade administrativa com competência para o provimento do cargo em comissão será responsável pela observância da reserva de vagas de que trata o caput. "*

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

Deputado Pastor Marco Feliciano  
Relator