

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Sugestão nº 12, de 2019, do Programa e-Cidadania, que estabelece que *projeto criará candidatos por concurso público (sem indicações políticas)*.

Relator: Senador **FABIANO CONTARATO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão, na forma do art. 102-E, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e da Resolução nº 19, de 27 de novembro de 2015, que *regulamenta o Programa e-Cidadania*, a Sugestão (SUG) nº 12, de 2019, originária da Ideia Legislativa nº 111.200, do Programa e Portal e-Cidadania, criado pelo Ato da Mesa nº 3, de 2011, apresentada pelo cidadão PAULO RICARDO, do Estado de São Paulo, em 8 de outubro de 2018, para prever a realização de concurso público para a escolha de candidatos a cargos eletivos.

O autor da Ideia Legislativa propõe que outras pessoas, selecionadas em concurso público – do qual *todo brasileiro nato de ficha limpa poderá participar* –, possam se candidatar a cargos eletivos, além dos candidatos filiados e escolhidos pelas instâncias partidárias.

Aprovado em concurso público, o candidato teria que escolher um partido político para se filiar e, dessa forma, aprovado em concurso público e filiado a partido político, poderia participar das eleições.



SF/20213.21096-50

Segundo o autor da Ideia Legislativa que se converteu, pelo apoio popular, na Sugestão nº 12, de 2019, ora em análise, as vantagens da transformação da sugestão em norma seriam as seguintes:

- 1.Aprovados poderão se candidatar e escolher seu partido
- 2.Incentivará a educação em todo Brasil
- 3.Avaliará conhecimentos de português, matemática, legislação, redação e interpretação de texto
- 4.A taxa de inscrição será destinada ao Fundo Partidário dos concursados
- 5.Mais opção de escolha do eleitor, portanto, mais democrático
- 6.Será realizado pelas FFAA e PF para evitar fraude.

A Ideia Legislativa nº 111.200 alcançou 21.115 apoios em 5 de novembro de 2018 e foi transformada em Sugestão, na forma da citada Resolução nº 19, de 2015.

A SUG nº 12, de 2019, foi recebida nesta Comissão em 18 de março de 2019. Em 11 de julho de 2019, tive a honra de ser designado seu relator.

II – ANÁLISE

Em conformidade com o parágrafo único do art. 102-E do RISF, compete a esta Comissão opinar sobre a conveniência de transformar a Sugestão sob exame em proposição legislativa.

A Sugestão nº 12, de 2019, propõe, em sua essência, uma nova forma de seleção de candidatos a cargos proporcionais pelos partidos políticos.

A Sugestão não elimina a necessidade de o candidato estar filiado a partido político para participar do processo eleitoral nem, tampouco, prevê que o concurso público seja a única forma de escolha de candidatos.

Prevê que, paralelamente ao sistema de escolha de candidatos hoje existente, a cargo dos partidos políticos, seja acrescida a modalidade de escolha por intermédio do concurso público. Os candidatos aprovados nesse concurso público filiar-se-iam a partido político e, nesse momento, seriam considerados aptos a participar do processo eleitoral.



Iniciaremos a análise da Sugestão sob a ótica de sua constitucionalidade.

Um dos princípios estruturantes de nossa Constituição Federal (CF) é a autonomia dos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, para dispor sobre sua organização e funcionamento.

O Capítulo V, que trata dos partidos políticos, integra o Título II, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais. Nele consta o § 1º do art. 17 da CF que estabelece:

Art. 17.....
.....

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (grifamos)

Assim, o acolhimento da Sugestão nº 12, de 2019, resultaria na mitigação da autonomia dos partidos políticos na escolha de seus candidatos para as eleições proporcionais, em todas as esferas da federação, eis que os aprovados em concurso público específico, após escolherem o partido ao qual se filiariam, teriam assegurado o direito de participar do pleito sem se submeterem às instâncias internas de escolha do partido.

Impõe-se, dessa forma, ao partido político escolhido pelo aprovado em concurso público o dever de filiá-lo e de registrá-lo como candidato. Veja-se que, seguindo os parâmetros da Sugestão, mesmo que o partido político tenha profunda divergência com as ideias defendidas pelo candidato aprovado, mesmo que sua trajetória de vida e profissional sejam consideradas incompatíveis com as regras estatutárias, o partido será compelido a aceitar sua filiação e a promover o registro de sua candidatura.



Não nos parece situação que se sustente constitucionalmente, seja sob a ótica da autonomia dos partidos políticos, seja sob a ótica da razoabilidade, dimensão substantiva do princípio do devido processo legal previsto no art. 5º, inciso LIV, da CF.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar contrariamente à imposição do registro de candidatos aos partidos políticos.

Foi no julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.530, em 21 de abril de 2002, relator o Ministro Sydney Sanches, em que o Procurador-Geral da República impugnava norma legal que previa a candidatura nata dos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital e de vereador. A regra foi considerada inconstitucional tanto por mitigar a isonomia entre os candidatos como por violar o princípio da autonomia partidária. Eis os trechos que nos importam da referida decisão:

Candidatura nata. Princípio da isonomia entre os pré-candidatos. Autonomia dos partidos políticos. Ação direta de inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei 9.504, de 30-9-1997, segundo o qual: "§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados". **Alegação de ofensa aos arts. 5º, caput, e 17 da CF. Pedido de medida cautelar de suspensão da norma impugnada. Plausibilidade jurídica da ação, reconhecida, por maioria (8 votos x 1), sendo 3, com base em ambos os princípios (da isonomia, art. 5º, caput e da autonomia partidária, art. 17) e 5, apenas com apoio nesta última (...).** (grifamos)

Assim, não nos parece possível que seja inserida regra em nosso ordenamento jurídico que imponha ao partido político o registro da candidatura de pessoa que não tenha sido submetida às instâncias partidárias.

Outro ponto, que se situa na fronteira do debate constitucional e o de mérito, merece destaque na análise da matéria.

São traços essenciais do sistema representativo – que se caracteriza pela circunstância de os cidadãos exercerem a soberania popular prevista no parágrafo único do art. 1º e no art. 14, ambos da CF, para a escolha de representantes – a exata compreensão das demandas do representado pelo representante, a identidade de orientação em questões essenciais entre representante e representado e a fidelidade no exercício do mandato popular, em respeito ao que foi “pactuado” com os eleitores ao longo do processo eleitoral.

Isso não tem nenhuma relação com o saber bacharelesco, técnico, formal, que um candidato demonstra possuir com a aprovação em concurso público.

De que adiantaria a aprovação em concurso público de cidadão que, registrado como candidato nos termos desta Sugestão, venha a ser eleito para a Câmara dos Deputados por determinado Estado, se esse candidato desconhecesse por completo a realidade e as demandas da população das diversas regiões do Estado que pretende representar?

A aprovação dessa Sugestão poderia significar a criação da categoria dos “candidatos concurseiros”, hábeis no manejo do conhecimento formal, técnico, de algumas disciplinas, mas que desconhecem, por completo, a forma de vida e a demanda dos cidadãos que ele pretende representar.

Ademais, o parlamentar eleito dispõe de amplo apoio técnico provido por servidores efetivos e comissionados postos à sua disposição. Não é legítimo exigir de qualquer parlamentar eleito, em qualquer esfera da federação, o conhecimento de todas as questões que lhe são submetidas.

É necessário, indispensável até, o suporte provido por servidores que detenham o conhecimento técnico. É na confluência do conhecimento técnico com o saber político, sob a orientação do parlamentar, que a atuação no Poder Legislativo deve ser pautada.

Consignamos, ainda, que o concurso para candidato a cargo eletivo tende a reproduzir as mazelas existentes em todos os concursos públicos do país em que os filhos da elite e das classes médias disputam os



certames com grande vantagem em detrimento dos filhos dos trabalhadores, pelo fato de terem tido acesso a melhores colégios, à alimentação digna, à cultura e a todas as outras vantagens que marcam o abismo entre as classes no Brasil.

Seria uma espécie de “recriação disfarçada” do critério censitário para a escolha de representantes existente na época do Império. A Constituição de 1824 estabelecia em seu art. 95, I, a renda líquida anual necessária para que o cidadão pudesse disputar o cargo de Deputado.

É importante enfatizar que defendemos, por óbvio, o concurso público como mecanismo democrático de seleção para o provimento de cargos técnicos em toda a administração pública de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Não se trata de criticar a regra constitucional prevista no art. 37, inciso II, da CF, mas sim, de apontar sua absoluta inadequação como critério de escolha de candidatos a cargos eletivos.

Prosseguindo na análise, vemos que uma das vantagens apontadas pelo autor da sugestão seria o incentivo à educação como corolário direto da realização do concurso público pleiteado. Não há dúvida de que se trata de motivação nobre, mas o incentivo à educação decorre muito mais da aprovação e implementação de políticas públicas para a educação em todos os níveis do que a seleção com critérios supostamente técnicos para representantes políticos.

Há que se lembrar, por fim, que os partidos políticos, no exercício de sua autonomia, desenvolvem programas de formação de filiados e candidatos com base no que estabelece o art. 44, inciso IV, e art. 53, ambos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conhecida como “Lei dos Partidos Políticos”.

Sobre o argumento de que a implementação da proposta contida na Sugestão nº 12, de 2019, traria mais opções para o eleitor, lembramos que o número total de candidatos fixados na legislação eleitoral (art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como a “Lei das Eleições”) é definido em respeito à normalidade e aos custos do processo eleitoral, e não



seria alterado com a aprovação da Sugestão nº 12, de 2019. Não haveria “mais opções de escolha” para o eleitor.

Por fim, a indicação de que a realização dos ditos concursos públicos para a seleção de candidatos ficaria a cargo das Forças Armadas ou da Polícia Federal sob o argumento de que seriam instituições mais idôneas e, portanto, haveria menor risco de fraude, parte de uma avaliação simplista e discriminatória sobre a moralidade de todos os órgãos e entidades públicas de todos os Poderes de todas as esferas da federação.

Não há como impor essa regra aos Poderes Legislativos de todas as esferas da federação sem mitigar o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) do qual decorre a prerrogativa da autonomia administrativa das Casas Legislativas.

No caso dos Poderes Legislativos dos Estados, Distrito Federal e Municípios restaria violada, também, a autonomia dos entes federados, prevista no art. 18, *caput* da CF.

Os partidos políticos são peças-chave em nosso sistema de representação política, seja no processo eleitoral, seja no funcionamento das Casas Legislativas.

Não desconhecemos a severa crise por que passa o instituto da representação política em todas as democracias ocidentais, chamada de “mães de todas as crises” por Manuel Castells, sociólogo espanhol especializado em mídias sociais e processo eleitoral, em sua importante obra intitulada “Ruptura: a crise da democracia liberal” (Rio de Janeiro: Zahar Editores: 2018). Entendemos, todavia, que a procura por soluções para o aprimoramento do instituto da representação popular não deve gerar mais distorções do que as já existentes.

Parece-nos, então, que a Sugestão nº 12, de 2019, é inconstitucional, injurídica e, no mérito, a despeito das boas intenções de seu autor e de seus apoiadores, deve ser rejeitada em face de sua inoportunidade e inconveniência.



III – VOTO

Em face do exposto, votamos nos termos do art. 102-E, II, do RISF, pela rejeição e arquivamento da Sugestão nº12, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

