

Reforma política e reforma eleitoral

por Alexandre Francisco de Azevedo [nota 01](#)

1. Introdução

Encontra-se na Câmara dos Deputados uma comissão recentemente criada para elaborar proposta de uma reforma política. Entretanto, como se verá, trata-se mais de reforma eleitoral do que reforma política propriamente dita.

Quando se fala em política, no Brasil, apenas se visualiza a realização de eleições e, assim, são propostas regras para alteração do sistema eleitoral. Porém, como se demonstrará mais à frente, a reforma política abrange a reforma eleitoral, possuindo, contudo, uma amplitude muito maior.

Pretende-se, neste artigo, em primeiro momento, distinguir os conceitos e alcances de reforma política e reforma eleitoral. Ato contínuo, apresentar itens passíveis de serem discutidos nos dois institutos, bem como analisar o [Projeto de Emenda Constitucional 352/2013](#) .:

Contudo, já devemos advertir: não existe panaceia – remédio para a cura de todos os males –, antes o contrário, a solução perpassa modificações legislativas, mas, principalmente, por mudança na forma de o eleitor escolher os seus representantes.

2. Reforma Política

Defendemos que a reforma política, para ser assim denominada, deve apresentar itens que modifiquem sensivelmente o comportamento dos governantes na direção dos cargos públicos, eletivos ou não.

A seguir serão apresentados alguns itens que julgamos indispensáveis para se ter uma reforma política que objetiva alterar a estrutura da vida política do Brasil, quais sejam: a incompatibilidade do exercício de mandato eletivo com exercício de cargo em comissão; redução da

quantidade de cargos em comissão e a adoção de processo seletivo simplificado para sua ocupação.

2.1. Incompatibilidade do exercício de mandato eletivo com exercício de cargo em comissão

O Chefe do Poder Executivo, logo após ser eleito, começa a montar a sua equipe buscando nomes entre os partidos que formam, ou formarão, a coalizão governista. Nisto não há qualquer problema. Porém, é extremamente comum que algum candidato que o governante apoiou perca a eleição e, como forma de compensação, ele é escolhido para ocupar algum cargo público. E se ganhar, com mais razão, dentro da ótica patrimonialista, terá direito de apadrinhar pessoas para ocupar cargos públicos.

Assim, penso que um item que deve-se fazer presente na reforma política é a imposição de incompatibilidade do exercício de cargo público com o cargo de parlamentar. Se o parlamentar pretender ocupar um cargo no governo deverá, necessariamente, renunciar ao cargo para o qual foi eleito.

Os eleitores ao escolherem determinado candidato ao cargo de Deputado Federal, por exemplo, esperam que o seu representante exerça o mandato plenamente. Há casos de candidatos eleitos que não cumprem um único dia de seu mandato, já que são convocados para ocupar cargo no Poder Executivo.

Deste modo, deve-se alterar a redação do [artigo 56, I, da Constituição Federal](#) .: para consignar que o parlamentar perderá o mandato quando for investido em outro cargo público [nota 02](#).

2.2. Redução dos cargos em comissão e realização de processo seletivo simplificado

Outro item deveras importante numa reforma política que se pretenda realizar deve ser a redução dos cargos em comissão – cargo de provimento comissionado – cuja nomeação e exoneração é livre. Além da drástica redução, deve-se, conjuntamente, criar um processo seletivo simplificado para a sua ocupação.

É desarrazoado que, por exemplo, no Parlamento haja 3 (três) servidores comissionados para cada servidor efetivo, isso quando a proporção não é maior. Não há qualquer justificativa lógica para tal disparate, exceto a de dar emprego aos seus “cabos eleitorais”, aparelhando a máquina pública em favor de siglas partidárias.

Se há necessidade de servidores públicos, que eles sejam contratados mediante prévia aprovação em concurso público. Se a necessidade é permanente, que sejam de provimento efetivo, se a necessidade é transitória, que seja realizado um processo seletivo simplificado, com regras claras e objetivas, inclusive quanto à duração do vínculo com o ente estatal.

2.3. Da inconstitucionalidade da licença para exercício de atividade política

A [Lei 8.112/90, em seu artigo 86, §§ 1º e 2º .:](#) prevê que o servidor público federal poderá se ausentar do trabalho para se candidatar a algum cargo eletivo. Tal afastamento atende ao regime de desincompatibilização introduzido pela [Lei Complementar 64/90 .:](#)

Nos termos da Lei das Inelegibilidades, os servidores públicos, para se candidatarem, devem se afastar do exercício do cargo ou da função pública, nos vários prazos estipulados. Evidencia-se, com escolha pelo afastamento, uma tentativa de proteção à máquina administrativa que poderia ser utilizada pelo servidor/candidato.

Ocorre, porém, que a Lei 8.112/90 estabeleceu que nesse afastamento será assegurada a remuneração do cargo efetivo pelo período de três meses.

Referida licença configura-se ato vinculado, isto é, o Poder Público, presentes os requisitos autorizadores, não poderá negar o direito do servidor/candidato. Em extremo, se todos os professores da rede pública municipal pretenderem se candidatar, a municipalidade nada poderá fazer para impedir. De igual modo, os servidores da segurança pública e da saúde, áreas sensíveis em nossa Nação, também se afastarão sem qualquer obstáculo.

Salta aos olhos a irracionalidade da norma que ao assegurar os vencimentos, acaba por incentivar que servidores públicos, sem qualquer

vocação política, se candidatem apenas para obter uma licença remunerada. A experiência demonstra que vários desses servidores sequer fazem campanhas eleitorais, eis que apresentam prestação de contas de campanhas zeradas – sem movimentação.

De outro lado, referida licença rompe a igualdade de competição entre os candidatos. É que os candidatos que sejam servidores públicos efetivos gozarão de uma espécie de financiamento público exclusivo, eis que durante o afastamento manterão a remuneração, ao passo que os trabalhadores da iniciativa privada não poderão usufruir da mesma fonte de financiamento. Daí a inconstitucionalidade da norma, por romper o princípio da isonomia [nota 03](#) entre os candidatos.

Ademais, não se objetiva impedir que os servidores públicos possam exercer seus direitos políticos passivos, mas mera tentativa de impedir que servidores públicos se candidatem apenas para usufruir uma licença remunerada.

3. Reforma Eleitoral

Após o pequeno esboço sobre itens de reforma política – itens que julgamos necessários, sem a exclusão de outros – passamos à análise dos itens relativos à Reforma Eleitoral previstos na PEC 352/2013.

Não temos a intenção de esgotar o assunto, apenas de apresentar nossa visão crítica, e por vezes áspera, a fim de contribuir de forma positiva para o debate.

3.1. Da facultatividade do voto e da redução do tempo para filiação partidária

É tema recorrente, no seio social, a facultatividade do voto. É como ouvirmos as pessoas dizendo que só votam por que são obrigadas. Em verdade, consideramos que o voto apenas é formalmente obrigatório, mas materialmente facultativo.

Explica-se: a multa pelo não comparecimento é de singelos R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos), se fixada no patamar máximo.

Caso seja o eleitor economicamente hipossuficiente, a multa será afastada. Logo, qual a obrigatoriedade? Basta comparecer a qualquer Cartório Eleitoral, pagar a multa para obter a quitação eleitoral.

De outro norte, os índices de abstenção e de votos brancos e nulos são bastante elevados, já indicando que a obrigatoriedade do voto, por si só, não representa maior participação popular.

Para ilustrar o que acabamos de falar, basta observar que no 1º turno das eleições presidenciais de 2014 dos 142.822.046 eleitores aptos a votar, 27.698.475 não compareceram; dos que compareceram 4.420.489 votaram em branco; e 6.678.592 anularam o voto [nota 04](#). Em outras palavras, cerca de 27% dos eleitores deixaram de escolher seu candidato à Presidência da República.

Acreditamos que com o voto facultativo os candidatos e partidos políticos terão duplo trabalho: convencer o eleitor a comparecer à votação e conquistar o seu voto.

Já em relação à redução do tempo mínimo para desfiliação vemos como uma tentativa de burlar a punição nos casos de infidelidade partidária.

Atualmente, a legislação eleitoral prevê que o tempo mínimo de filiação partidária é de 01 (um) ano. Pela proposta, se aprovada, essa filiação terá o tempo mínimo de 06 (seis) meses.

Por fim, não vemos como a facultatividade do voto e a redução do tempo de filiação resolverão os problemas de representação política do país.

3.2. Criação de bloco parlamentar e a cláusula de barreira

Uma das propostas mais polêmicas existentes na PEC 352/2013 é a possibilidade de se formar um bloco parlamentar para atuação na Câmara dos Deputados. Funcionaria assim: os órgãos nacionais dos partidos políticos definiriam sobre a formação do bloco, a partir daí, os órgãos de nível estadual deverão formar coligações para as eleições para a Câmara dos Deputados apenas com os partidos integrantes do bloco. Essa coligação teria a participação de todos ou de alguns dos partidos que compõe o referido bloco [nota 05](#).

O bloco parlamentar não poderá ser desfeito durante o período de duração da legislatura para o qual foi formado.

Pensamos que o problema, nesta proposta, reside na seguinte questão: a coligação proporcional é feita tendo por referência a coligação majoritária. Seria incoerente e ilógico uma coligação proporcional ser composta por partidos opositores na eleição majoritária. Assim, deve-se concluir que a coligação majoritária estadual deverá ser composta, necessariamente, por todos ou alguns dos partidos componentes do bloco parlamentar que atuará na Câmara dos Deputados.

A pergunta que se impõe é: qual a justificativa para a criação desse bloco?

Tenciona-se, ainda, a criação de uma cláusula de barreira ou de desempenho por meio da qual os partidos que obtiverem votação mínima correspondente a 5% dos votos válidos dados para a eleição da Câmara dos Deputados terão participação no Fundo Partidário e acesso ao rádio e à televisão, excluindo, a contrário senso, dessa participação os demais partidos.

É o que prevê a nova redação aos §§ 3º e 3º-A do artigo 17 da Constituição Federal, caso seja aprovada a PEC 352/2013 [nota 06](#).

A formação do bloco parlamentar objetivará, portanto, que os partidos integrantes possam somar suas votações para fins do cumprimento da cláusula de barreira.

3.3. Obstáculos para a criação de novos partidos políticos

Outra intenção da PEC 352/2013 é dificultar a criação de novas legendas partidárias, além de, com a cláusula de barreira, sufocar as siglas com votação inexpressiva.

Dentre os requisitos exigidos para a criação de novas legendas partidárias está o apoio de eleitores correspondentes a, pelo menos, 1/4 dos votos válidos dados na eleição para a Câmara dos Deputados. Equivale, portanto, a 25% dos votos válidos contra os atuais 1%. A nova exigência impressiona.

Entrementes, pensamos que referido objetivo não será facilmente alcançado. É que como a mesma PEC já prevê a instituição do voto facultativo, pode-se estimar que a participação popular nas eleições tenderá a cair.

Soma-se, a isso, o fato de a PEC 352/2013 permitir que em substituição ao apoio mínimo dos eleitores, o pedido de criação de nova legenda partidária seja patrocinado por pelo menos 5% dos Deputados Federais. Algo em torno de 26 (vinte e seis) Deputados.

3.4. Fim da reeleição para o executivo e unificação das eleições

A proposta mais aguardada na reforma eleitoral é, sem sombra de dúvidas, o fim da reeleição para os cargos do Poder Executivo. A partir de sua promulgação, a nova regra já estará em vigor e os atuais ocupantes desses cargos não mais terão direito à reeleição.

Pretende-se, ainda, a unificação das eleições ocorridas no país. Desta forma, os prefeitos e vereadores que forem eleitos em 2016 terão apenas 2 (dois) anos de mandato e, como medida compensatória, os prefeitos eleitos terão direito a disputar a reeleição em 2018. Em relação ao fim do instituto da reeleição somente temos uma crítica a fazer: ela não se estende aos cargos do Poder Legislativo, nem há propostas tendentes a limitar a quantidade de mandatos que o parlamentar poderá ocupar. Assim, teremos que conviver permanentemente com parlamentares profissionais, que já estão no poder há 7 (sete) ou 8 (oito) mandatos.

Já em relação à unificação das eleições deixamos apenas uma provocação: em que sentido a realização das eleições em um único dia impactará na forma de se fazer política no Brasil?

Defender a unificação das eleições lastreado apenas em fatores de ordem econômica não nos parece ser a escolha mais adequada. Pela economia, pura e simples, preferível seria adotar o regime autoritário. A democracia tem um custo e o seu exercício não pode ser limitado a comparecer às urnas duas vezes a cada década.

3.5. Criação de sistema distrital proporcional

A proposta mais polêmica, segundo nosso sentir, é a criação de um sistema eleitoral *sui generis*. Trata-se do sistema distrital proporcional.

Pela proposta, nas eleições para Deputado Federal, Estadual/Distrital serão criados distritos eleitorais dentro dos Estados e do Distrito Federal. Cada distrito elegerá entre o mínimo de 4 (quatro) e o máximo de 7 (sete) representantes, devendo existir coincidência entre os distritos para Deputado Federal e Estadual/Distrital. Por outras palavras, não haverá distritos específicos para um cargo.

Dentro dos distritos, a eleição seguirá o sistema proporcional, tal como hoje, porém, com algumas adequações.

De fato, permanece a regra para definição do quociente eleitoral, bem como do quociente partidário. A inovação fica por conta da vedação da eleição de pessoa que teve votação ínfima.

Nos termos do artigo 45, § 6º, da Constituição Federal, com a redação pretendida pela PEC 352/2013, para ser eleito Deputado Federal, Estadual/Distrital, o candidato deverá ter votação nominal de no mínimo 10% do quociente eleitoral. Tal medida almeja evitar o que ocorreu nas eleições de 2002, para Deputado Federal, em São Paulo.

O senhor Enéas Carneiro, após várias candidaturas para Presidente da República, e tentando livrar o PRONA da extinção pela cláusula de barreira então existente, lançou-se candidato a Deputado Federal recebendo votação até hoje recorde e histórica, elegendo-se e a todos os candidatos de seu partido. Ultrapassou, em muito, o quociente eleitoral, de sorte que a sua votação foi suficiente para a eleição de um candidato com míseros 132 (cento e trinta e dois) votos, ao passo que um outro candidato, com votação na casa dos milhares, não conseguiu se eleger.

O sistema desenhado na PEC 352/2013 mantém a possibilidade de um candidato puxador de votos, mas, ao mesmo tempo, impede que candidato com votação completamente inexpressiva seja eleito.

Nada obstante, preferíamos a aprovação do sistema distrital puro, em que seriam eleitos, dentro dos distritos, os candidatos mais bem votados. Devemos reconhecer que o sistema proposto tem suas vantagens, uma vez que ao reduzir a circunscrição eleitoral acabará aproximando o candidato do eleitor e, também, reduzindo o custo da campanha eleitoral.

3.6. Doação de pessoas jurídicas

As campanhas eleitorais são caras, isso não se discute. O que se pretende discutir é a forma de financiamento dessas campanhas: se com recursos públicos, recursos privados ou recursos mistos.

Hodiernamente, as eleições, na prática, seguem o modelo misto de financiamento, já que os partidos políticos podem utilizar sua cota do fundo partidário com essa finalidade e a propaganda eleitoral no rádio e na televisão é custeada pelo erário. Para os demais gastos, os partidos políticos podem angariar doações de pessoas físicas ou jurídicas.

A experiência tem demonstrado que os maiores doadores de campanhas eleitorais são as grandes empreiteiras e, não por outro motivo, são objeto de investigações criminais a exemplo da recente Operação Lava Jato, dentre outras.

Contra a possibilidade da doação por pessoas jurídicas está o argumento segundo o qual essa categoria de pessoa não detém direitos políticos e, por isso, não podem fazer doações, que seriam uma forma indireta do exercício da soberania popular.

O Supremo Tribunal Federal iniciou no ano passado o exame da [Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 .:](#) e, por maioria, já estabeleceu a inconstitucionalidade de doações feitas por pessoas jurídicas, embora o julgamento ainda não tenha sido encerrado em razão do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

Visando driblar a decisão já vislumbrada no horizonte, a PEC 352/2013 constitucionaliza a possibilidade de doações por pessoas físicas e jurídicas, desta forma o pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes foi providencial. Além disso, prevê a PEC a possibilidade de as entidades de classe e sindicais, bem como as que recebam recursos públicos, poderem receber doações para, ao depois, repassarem aos partidos políticos. Trata-se, ao nosso sentir, de engenho bem elaborado para esconder o doador originário da campanha eleitoral.

4. Conclusão

A PEC 352/2013, infelizmente, nem de longe dará resposta à tão sonhada reforma político-eleitoral. Seja porque não enfrenta questões

realmente impactantes de nossa política, seja porque vai na contramão dos anseios do eleitorado nacional.

Não vislumbramos como a unificação das eleições, num único dia, resolverá os problemas da vida política do Brasil, mesmo porque em se tratando de reforma eleitoral, não existe panaceia.

Nota 01 Professor de Direito Eleitoral da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.

Nota 02 Uma cena incomum ocorreu na legislatura passada: o vice-governador de São Paulo – estado governado pelo PSDB - foi nomeado ministro de Estado – em governo do Partido dos Trabalhadores. Detalhe: apenas se licenciou do cargo de vice-governador para ocupar o cargo de ministro.

Nota 03 CF, art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

Nota 04 Informações obtidas no [sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral](#).

Nota 05 § 1º-A. Os partidos políticos são livres para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, excetuadas as coligações para a eleição de deputados federais, as quais só poderão ser integradas, nos Estados e no Distrito Federal, por todos ou alguns dos partidos que, em nível nacional, tenham decidido constituir federação para compor bloco parlamentar na Câmara dos Deputados, nos termos do § 1º-B. § 1º-B. Os partidos que se coligarem para a disputa de eleições proporcionais integrarão, até o fim da legislatura que se seguir ao pleito, o mesmo bloco parlamentar na casa legislativa para a qual elegeram representantes.

Nota 06 § 3º Têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a Câmara dos Deputados, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de três por cento do total de cada um deles. § 3º-A. Têm direito a funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas, nas Câmaras de Vereadores e na Câmara Distrital os partidos políticos que tenham obtido, na última eleição para a respectiva casa legislativa, cinco por cento dos votos apurados, não computados os em branco e os nulos.