

Comentários iniciais ao projeto de lei n.4438/23 - minirreforma eleitoral de 2023

Dr. Lúcio Costa

No presente artigo é realizada uma apreciação inicial do Projeto de Lei n.4438/23 sendo destacados os temas a nosso critério mais relevantes e, ao final, apresentada uma avaliação do conjunto da obra. Dada a vastidão das alterações legislativas propostas pela Câmara Federal, inexistem nestes comentários a pretensão de analisar todas as matérias tratadas pelo projeto de lei. Ficam agradecimentos as críticas e sugestões enviadas.

Déficit Democrático

Na Câmara Federal, a discussão sobre alterações na legislação eleitoral e partidária, iniciada em fins de agosto, correu célere. Constituído o Grupo de Trabalho para tratar do assunto, apresentou o relator o documento *“Propostas de Aperfeiçoamento da Legislação Eleitoral”* e a toque de caixa foram realizadas apenas quatro audiências públicas para discussão da matéria – todas realizadas em Brasília. Na mesma toada, a Câmara dos Deputados, sob a batuta do Deputado Arthur Lira (PP), aprovou requerimento de urgência para a proposta da minirreforma eleitoral (Projeto de Lei 4438/23), que foi apreciada em plenário nas sessões de 13 e 14 de setembro.

Assim, evidente o déficit democrático eis que, pouco ouvidas as agremiações para lá das lideranças partidárias na Câmara Federal, a Justiça Eleitoral e a sociedade civil. As novas regras precisam virar lei até o dia 6 de outubro para valer nas eleições municipais do ano que vem.

Projeto de Lei 4438/23: a Pauta da “Minirreforma”

A Minirreforma realizou alterações no Código Eleitoral, Lei dos Partidos e Lei das Eleições. Os temas do projeto de lei podem ser assim agrupados: Regras do Sistema Eleitoral; Violência Política Contra a Mulher; Federações Partidárias; Propaganda Eleitoral; Registro de Candidatura e Financiamento de Campanhas e Prestação de Contas Eleitorais. Desta maneira, ainda que alcunhada de “pequenas”, vastas são a amplitude das questões tratadas e a pretensão que a impulsiona.

A Reforma Eleitoral de 2021

Apreciar as propostas de alteração normativa do Projeto de Lei 4438/23 exige, ainda que brevemente, recuperar as modificações legislativas anteriores realizadas. Em 2021, o Congresso aprovou [PEC 28/2021](#) que, entre outros temas, manteve o sistema de voto proporcional, estabeleceu a contagem em dobro dos votos dados a candidaturas de mulheres e pessoas negras, para efeito da distribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral nas eleições de 2022 a 2030; pôs fim às coligações proporcionais e criou as federações partidárias.

Como facilmente se percebe, as mudanças patrocinadas naquela ocasião, ainda que intocados problemas históricos do sistema político-eleitoral brasileiro, como por exemplo, a distorção da composição proporcional da Câmara Federal, trilharam uma senda de fortalecimento dos partidos políticos e da inclusão de mulheres e pessoas negras na representação política. Assim, considerados “*tempo e pressão*” – recordemos que os debates no parlamento se deram num cenário em que existia forte pressão para pôr fim ao sistema de composição do parlamento – no geral de sentido democrático as mudanças então realizadas. Infelizmente, como ver-se-á, diversa a vereda trilhada pelo Projeto de Lei 4438/23.

A análise adiante realizada, contrariando o dito popular de “*que mingau quente se come pelas beiradas*”, principia por apreciar alguns dos temas, a nosso juízo, que vão na contramão de um sistema político-eleitoral democrático e inclusivo, presentes no projeto de lei aprovado pela Câmara e, feito isso trata-se de propostas tidas como oportunas. Veja-se:

Regra Para Preenchimento das Vagas no Parlamento: Sobras

O projeto de lei altera o cálculo para vagas que não são preenchidas a partir da relação entre os votos dos partidos e o número de cadeiras (quociente eleitoral e quociente partidário). Conforme a proposta aprovada inicialmente, única e exclusivamente os partidos que atingiram o quociente eleitoral poderão participar das sobras, regra que privilegia os mais votados e que já elegeram parlamentares na primeira rodada. Atualmente, quem tem 80% do quociente pode participar da disputa das sobras.

Desta forma, a fórmula de aferir a distribuição de cadeiras para os parlamentos favorece as maiores agremiações e, dentro destas, as candidaturas daqueles que detêm mandato. Por

fim, a possibilidade de o registro de candidaturas (100% + 06), que constava no texto do projeto de lei que circulava na Câmara, foi retirado do texto final.

Propaganda Eleitoral Conjunta

Ao tratar da propaganda eleitoral, o PL 4438/23 traz redação que dispõe ser *“permitida a propaganda conjunta de candidatos de partidos diferentes, independentemente de estarem coligados ou integrarem a mesma federação, assim considerada a confecção de materiais de propaganda eleitoral, impressos ou não, e o uso conjunto de sedes, sendo vedado entre eles o repasse de recursos financeiros”*.

Nos termos do texto será possível que, por exemplo, candidato a prefeito possa mandar fazer propaganda eleitoral e alugar sedes para candidaturas proporcionais de qualquer agremiação e, destaque-se, mesmo daquelas de partidos que tenham candidato à prefeitura distinto. Ora, tal proposição contraria a necessidade de desenvolvimento e estabilização de partidos e federações a partir de compromissos programáticos e, consagrará, se aprovada, a força dos caciques partidários e, em especial, dos chefes (as) dos executivos com maior capacidade de acesso a recursos que bastem a financiar a dita *“propaganda conjunta”*.

Financiamento de Campanha

Conforme PL 4438/23 será facultado que, o candidato (a) e nas eleições majoritárias, o vice ou suplente, possam usar recursos próprios em suas campanhas, até 10% do limite previsto para o respectivo cargo, a ser observado individualmente. Tais valores deverão ser declarados na prestação de contas. Obviamente a alteração beneficiará candidatos e candidatas com maiores recursos e, desta maneira, consagrará a ampliação da desigualdade entre aqueles que disputam as eleições.

Participação Feminina na Política

O PL 4438/23 fixa que *“Quando se tratar de federação, o percentual mínimo de candidaturas por sexo ... deverá ser aferido globalmente na lista da federação, e não em cada partido integrante”*. Nestes termos, a promoção da participação feminina na política através da apresentação de um número mínimo de candidatas deixa de ser obrigação de todas as agremiações federadas o que fará por reduzir os esforços de incorporação de mulheres à vida partidária.

O projeto de lei aprovado pela Câmara Federal fixa que será considerada fraude da cota de candidaturas femininas a “*não realização de atos de campanha*” e a “*obtenção de votação que revele não ter havido esforço de campanha, com resultado insignificante*”. Como, nos termos da norma, tais critérios serão cumulativos haverá maiores dificuldades para configurar a fraude. Assim, maiores as exigências para aplicação de sanção.

Estranhamente, o PL 4438/23 logo após tratar da fraude contra a cota de gênero propõe redação que dispõe ser facultada “*a renúncia de candidata após o pedido de registro de candidatura, mediante apresentação de declaração de desistência justificada*”. Assim, nos termos postos, a redação que disciplina a renúncia de candidata ficou aquém do que dispõe a Resolução TSE n. 23.609/2017, art. 69, que exige seja “*o ato de renúncia da candidata ou do candidato expresso em documento datado, com firma reconhecida em cartório ou assinado na presença de servidora ou servidor da Justiça Eleitoral, que certificará o fato*”.

Propaganda Eleitoral Na Internet

O PL 4438/23 estabelece ser desnecessária a indicação do nome do vice, do nome da coligação e dos partidos que a integram a cada conteúdo veiculado na internet. Ora considerado o papel cada vez maior da propaganda realizada através de rede mundial de computadores e seus variados aplicativos, a desobrigação referida fará que em parte significativa da campanha, por assim dizer, desapareçam vices, partidos e coligações, medida a princípio prejudicial a um sistema político-eleitoral que haveria de ter fundamento nos partidos.

Candidaturas Coletivas

Prevista no texto original do PL, ainda que de forma limitada, a possibilidade de candidaturas coletivas foi, como noticiado no [site](#) da Câmara Federal, objeto de emenda de plenário que acabou por proibir as candidaturas coletivas.

As Bordas do Mingau

Analisados os itens da minirreforma marcadamente contrários a senda que vinha trilhando o direito eleitoral e partidário brasileiro, adiante são apreciadas as propostas de alteração legislativa presentes no projeto de lei aprovado pela Câmara Federal em sintonia com um espírito democrático e pluralista que marcou a reforma eleitoral realizada em 2021 e que vem sendo consolidado pela jurisprudência.

Em relação ao **sistema eleitoral**, são pertinentes as proposições de alteração legislativa que, por exemplo, instituem a fase administrativa da campanha e a contagem de prazos em dias úteis, fora do período eleitoral. No que diz respeito ao **registro de candidaturas**, convenientes as alterações que antecipam em 15 dias o período de convenções (10 a 25 de julho), que consagram a vedação do prefeito (a) itinerante; unificam os prazos de desincompatibilização em 06 meses, salvo para o caso do servidor (a) público que, nos termos do projeto de lei há de receber tratamento específico e, fixam que a Justiça Eleitoral deverá divulgar os percentuais que os partidos deverão observar para distribuição de recursos às candidaturas.

Se anota que, a redução de 10 para 6 dias no prazo para que os partidos registrem suas candidaturas - os registros deverão ser solicitados até às 19h de 31 de julho – dada a criação da fase administrativa da campanha não é, em tese, prejudicial a agremiações e candidaturas.

No referente às federações **partidárias** a possibilidade de constituição de federações até 06 meses antes das eleições bem como, a limitação das sanções judiciais a agremiação que deu ensejo a punição é medida de bom tamanho. Em relação ao **financiamento de campanhas eleitorais**, apropriadas a extensão, já consagrada pela jurisprudência, da impenhorabilidade do FEFC; da vedação de suspensão de repasses de cotas deste fundo no segundo semestre de anos eleitorais e, a possibilidades de doações de qualquer valor através de PIX.

Ao tratar da **prestação de contas eleitorais** são oportunas as proposições de simplificação do procedimento de prestar contas aos partidos que não tiveram movimentação financeira, nem tenham arrecadado bens estimáveis em dinheiro, a fixação do alcance do exame técnico da prestação de contas pela Justiça Eleitoral, a limitação dos efeitos da não prestação de contas a suspensão de cotas do Fundo Partidário enquanto persistir a omissão e a consagração legal de que o repasse aos candidatos por parte de empresas habilitadas pelo TSE para implementação de financiamento coletivo não configura doação de pessoa jurídica.

No tocante a **propaganda eleitoral** apropriadas as proposições que fixam que a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para as

candidaturas em eleições proporcionais deverá observar o percentual de candidaturas de mulheres na circunscrição, respeitado o mínimo de 30% e, prevista obrigação no caso de descumprimento; facultam a possibilidade – já consagrada em resolução do TSE e pela jurisprudência - de que candidaturas femininas possam dispor dos dinheiros do FEFC para realização de propaganda conjunta com candidaturas masculinas ou, a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas, desde que existente benefício para as candidatas bem como, a supressão da fixação das dimensões na propaganda eleitoral em veículos.

No que diz respeito às pesquisas **de opinião**, o projeto de lei oportunamente fixa a obrigatoriedade de que o estatístico responsável pela pesquisa encomendada assine com certificação digital e o número do seu registro no Conselho Profissional, o que é medida de bom alvitre eis que, aumenta a transparência e controle. Oportuna também a ampliação do prazo de vedação da realização de enquetes para o início do período de convenções partidárias.

No tocante a **violência política contra a mulher** necessárias e adequadas a ampliação para pré-candidatas e mulheres que realizam atividade política das proteções previstas na legislação sobre violência de gênero.

Por fim, pertinente a previsão que fixa que **a gratuidade do transporte público de transporte coletivo de passageiros** no dia das eleições e a vedação da redução do serviço habitualmente disponibilizados, sob pena de configuração de ilícitos cíveis-eleitorais, abuso de poder econômico, político e de autoridade.

Conclusão

O PL 4438/23 em que pese, como visto acima, a presença de propostas oportunas, caminha em vereda oposta à constituição de um sistema eleitoral e partidário democrático. Em primeiro lugar, o projeto de lei aprovado pela Câmara Federal tem cariz conservador eis que, ainda que trate de um amplo e diverso conjunto de matérias, mantém intocadas distorções estruturais do sistema eleitoral brasileiro como, por exemplo, a distorção da representação proporcional na composição da Câmara Federal, a inexistência de um piso mínimo de composição de mulheres e pessoas negras nos parlamentos em harmonia com a

fixação de cotas mínimas de presença dos segmentos acima referidos no registro de candidaturas, na distribuição dos recursos do FEFC e da participação no horário de propaganda eleitoral de rádio e televisão.

Em segundo lugar, sua natureza avessa a construção de um sistema partidário democrático e permeável aos setores historicamente excluídos na sociedade brasileira é expressa, como antes visto, por um conjunto de alterações normativas que enfraquece os partidos e as federações, reforçam o caciquismo dos chefes (as) políticos, fragilizam normas legais de promoção da participação de mulheres e ampliam a desigualdade entre aqueles que disputam cargos eleitorais, posto favorecer aqueles contendores com maiores recursos financeiros. Em síntese, o PL 4438/23 atualiza o sistema eleitoral e político brasileiro, mantidos e aprofundados o caciquismo e a desigualdade.

** Lúcio Costa é Advogado, especialista em Direito Eleitoral*

***Texto Atualizado, com informações da Câmara Federal, em 16 de setembro. Acesse a integra do [PL-4438-2023](#)*