Reforma do Sistema Eleitoral da OAB

(Voto direto – apoiamento mínimo – composição das chapas–unificação das eleições)

PROPOSTA DE EMENTA: Eleição direta para a Diretoria do Conselho Federal – um (a) advogado (a) apto (a) – um voto. Será proclamada eleita a chapa que obtiver mais votos válidos em todo Brasil. A eleição para as Seccionais e subseção será unificada e ocorrerá até o quinto dia útil do mês de Outubro, devendo a definição da data, ser estabelecida pelo Provimento Eleitoral. A eleição para a Diretoria do Conselho Federal, ocorrerá até o quinto dia útil do mês de Dezembro, devendo a definição da data, ser estabelecida pelo Provimento Eleitoral. A inscrição da chapa para a Diretoria do Conselho Federal, deverá ocorrer no prazo de quinze dias, contados da data da eleição nas Seccionais e Subseção, e obrigatoriamente deverá contemplar uma vaga para cada região do País. Para adquirir o direito de concorrer ao cargo de Presidente do Conselho Federal, o pretendente deverá contar em um primeiro plano, apenas com o apoio da Diretoria eleita da Seccional onde estiver a sua inscrição principal. Não conseguindo o apoio na sua Seccional, o pretendente ao cargo de Presidente ainda poderá viabilizar a sua candidatura, se conseguir o apoiamento de outras três Diretorias de Seccional do sistema OAB. Proclamada a vitória a Diretoria da Seccional, está autorizada a conceder apoio à candidato ao cargo de Presidente do Conselho Federal da OAB.

01. Compreendendo o atual sistema de eleições da OAB

Reproduzo aqui, em larga medida, as conclusões da Comissão formada pela Seccional do Paraná, nos pontos com os quais manifesto concordância.

Nada é simples na eleição da Ordem. Há mais eleitores aptos a votar na OAB do que há na Estônia, um país conhecido pelas eleições pela Internet.

Tal comparação dá a dimensão do desafio em debater o sistema eleitoral da OAB – a mais importante entidade de advogados do mundo.

Há certo consenso crítico em relação ao sistema eleitoral da OAB. É uma percepção dos advogados que aponta para um baixo teor de democracia e um consequente *déficit de legitimidade*. Para saber as razões de tal percepção é necessário, antes, compreender a íntegra do sistema vigente. A matriz de todo sistema eleitoral é multidimensional e, por isso, não basta dizer que o sistema não funciona; é necessário apontar *o que e porque* exatamente não funciona.

O voto para a Diretoria do Conselho Federal é indireto e completamente desassociado das eleições diretas. Isso porque, os advogados votam para as Subseções e Seccionais em novembro do ano da eleição e as chapas para a Diretoria do Conselho Federal, contudo, apenas são reveladas depois da votação.

É difícil encontrar quem referende integralmente o atual modelo. Todos os últimos presidentes manifestaram, em algum momento, desapreço e críticas ao sistema.

02. Por que mudar?

É importante descartar as narrativas de terra arrasada ou a simplificação reducionista. Há *disfuncionalidades* graves no sistema eleitoral da OAB, mas não é possível simplesmente cravar que *não há democracia para a eleição da Diretoria do Conselho Federal da OAB*. Há eleição, ainda que indireta. A Diretoria é eleita pelos Conselheiros Federais. É até possível seguir assim. É uma escolha política. Reputo, contudo, que não é a melhor opção – na linha da Comissão da Seccional do Paraná.

Outra ressalva importante: eu desconsidero aspectos políticos conjunturais. Não é nada (e nem faria sentido que fosse) contra a atual Diretoria. A propósito, o próprio atual presidente, Felipe Santa Cruz, defende mudanças no sistema eleitoral da OAB desde 2011, como está

destacado no início. O vice-presidente, Luiz Viana, na mesma linha, e ressalte-se, antes de Felipe.

A mudança sugerida, portanto, é prospectiva e incremental.

Tratando agora das razões da necessidade de mudança, é fundamental considerar que "*é a eleição que materializa a representação política; e o princípio da representação que legitima o governo*".[1] Eleição nada mais é do que um mecanismo de designação de titulares do poder, associada a conceitos de *representação*, *governo* e *legitimação*". Se há eleição, mas o sistema eleitoral é *disfuncional*, a representação, o governo e a legitimação ficam comprometidos. O problema da eleição da Diretoria do Conselho Federal reside no sistema eleitoral. Eleição (direta ou indireta) com um sistema eleitoral inadequado produz um ambiente de reduzido *teor democrático*.

A eleição americana é indireta, *congressual*. Os eleitores votam em delegados por estado. Poucos duvidam, no entanto, da legitimidade do processo eleitoral americano. O chefe de governo nos regimes parlamentaristas é eleito indiretamente. Noutras palavras: há sim democracia com eleições indiretas. Sustentar que só há democracia com eleições diretas é um reducionismo que não ajuda.

As eleições indiretas para a Diretoria da OAB, no entanto, são inadequadas, reduzindo teor de democracia.

Em 2006, uma das vezes em que se cogitou proceder à reforma política no Brasil, o Conselho Federal da Ordem propôs a "*correção substancial das normas eleitorais*" a partir de um diagnóstico que apontava para, em brevíssimo resumo: *a marginalização do eleitor* (proposta apresentada na sessão plenária de 10.12.2006). Está na hora de a OAB reconhecer que a representação política da Diretoria do Conselho Federal, no mínimo, tem um *déficit de representação*, em especial em função da *marginalização* do advogado-eleitor.

---

[1] Nogueira, Octaviano. Sistemas políticos e o modelo brasileiro, Unilegis, 2006, p. 85.

É necessário, pois, mudar o sistema eleitoral para a eleição da Diretoria do Conselho Federal da OAB.

Sistema eleitoral é "*método de transformação de voto em mandato*".[2] O método para escolha da Diretoria do Conselho é indireto. Os eleitores elegem Conselheiros Federais nas Seccionais e são esses Conselheiros Federais que elegem a Diretoria, incluindo o Presidente do Conselho, como está no art. 67 do Estatuto. Ora, o problema não reside propriamente na ausência de eleição direta. Está no *método de transformação* escolhido.

Os candidatos ao Conselho Federal integram chapas que disputam as eleições diretas nas Seccionais. A eleição da Diretoria do Conselho Federal não integra a *pauta da disputa*; é dizer: os advogados-eleitores não escolhem os candidatos ao Conselho Federal à luz dos compromissos em relação à formação da Diretoria do Conselho Federal. Aqui nasce o futuro *déficit de representação* da Diretoria do Conselho Federal.

Quando os advogados foram às urnas em novembro de 2018, Felipe Santa Cruz (ou qualquer outro) não se apresentou como candidato. A disputa para a Diretoria do Conselho não estava na pauta. Os candidatos não eram conhecidos. Não havia propostas. Ninguém votou nos Conselheiros Federais levando em consideração compromissos com a eleição da futura Diretoria.

Os grandes temas nacionais são relegados a um plano menor, já que as disputas se dão nas Seccionais e também nas Subseções.

Eleitos os Conselheiros Federais, no ambiente de disputa das Seccionais, sem debate suficiente e adequado em torno da composição e das propostas em âmbito nacional, há uma subsequente eleição indireta para a Diretoria, sem mais nenhum contato com o advogado-eleitor.

Representar, no sentido político, segundo **Bobbio**, significa *refletir a opinião*. Como é que se pode considerar que o Presidente da Diretoria do

---

[2] Afonso da Silva, Luís Virgílio. Sistemas Eleitorais. Malheiros, 1999, p. 35.

Conselho Federal *reflete* a opinião dos advogados se sua eleição esteve fora da pauta de discussão do processo de escolha direta

Consentimento eleitoral é elemento constitutivo da *legitimidade política*.[3] Não há adequado *consentimento eleitoral* em torno da eleição da Diretoria do Conselho. E a ausência de *consentimento* provoca *déficit de representação*.

Há sistemas eleitorais *inclusivos e envolventes* e sistemas eleitorais *excludentes*.[4] Os *sistemas excludentes* diluem o *nexo de causalidade* entre *vontade eleitoral* e *formação do governo*. No atual sistema da OAB a vontade eleitoral é manifestada para a formação da Diretoria das Seccionais e Subseções. Nas Seccionais e Subseções o sistema é *inclusivo* e *envolvente*. Para a Diretoria do Conselho Federal é *excludente*, porque *marginaliza* o eleitor.

Ressalte-se que a vontade eleitoral converte *preferência* em *obrigação política*. A Diretoria do Conselho Federal, hoje, nasce de um sistema eleitoral *excludente*. O advogado eleitor não manifesta sua vontade eleitoral na composição do *governo* da Diretoria do Conselho Federal. Como não há manifestação de preferência eleitoral, a obrigação política pode ser rarefeita. A consequência é fenômeno demonstrado pela ciência política.

A verdade é que o atual sistema, sob outra ótica, não ativa a *mobilização do consentimento*. Em qual medida se pode sustentar que a eleição do atual presidente da Diretoria do Conselho Federal decorreu de uma legítima *mobilização de consentimento* do advogado-eleitor? Sem isso a legitimação da investidura resta comprometida.

03. Qual mudança? O voto direto em primeiro lugar

O que se discute aqui é o sistema eleitoral. Não há um *passe de mágica*. Todos os sistemas eleitorais são imperfeitos.

---

[3] Miranda, Jorge. Formas e sistemas de governo. Forense, p. 24.
[4] Tavares, José Antônio Giusti. Sistemas Eleitorais. Relume. 1994, p. 230.

Não é possível, adverte **Dieter Nohlen** (o maior nome sobre a matéria no mundo), cogitar superáveis todos os déficits de representação política por intermédio da mudança do sistema eleitoral. A função do sistema eleitoral, outra vez **Nohlen**, é evitar *demasiada desproporcionalidade* entre as preferências políticas e a representação.[5]

É fundamental superar a *demasiada desproporcionalidade* do sistema da OAB. O *consentimento eleitoral* deve ser transferido dos Conselheiros Federais para o advogado-eleitor, para que a Diretoria deva *obrigação política* ao advogado – e não apenas aos Conselheiros Federais e a diretores de Seccionais que lhes deram apoiamento. Quem sabe a isso o Conselheiro Federal do Rio de Janeiro, **Siqueira Castro**, tenha dado o nome de *otimização da legitimidade* na manifestação que apresentou em apoio às eleições diretas.

A ideia, em síntese, é sair da eleição indireta para uma eleição direta. Nenhum país do mundo tem uma entidade que congrega os advogados com a dimensão, a estrutura e a importância institucional da OAB. Isso aumenta a necessidade de incrementar o teor democrático do sistema eleitoral.

É claro que poderia se cogitar a manutenção da *eleição indireta*, desde que viesse com um rol de movimentos para incrementar o *status democrático* do sistema. É importante observar, no entanto, que a eleição congressual clássica se dá quando os congressistas (os delegados) são eleitos com as chapas (nomes e propostas) já conhecidas dos eleitores. Não é, todavia, o caso da OAB. Chamar a eleição da OAB de congressual é um eufemismo.

De qualquer forma, não parece haver sentido em optar por uma eleição congressual se já há uma opção pela eleição pela Internet, como esta comissão já decidiu. Em razão disso, concluo que a eleição tem que ser direta, com todos os advogados aptos a votar (*one man, one vote*). A chapa que

---

[5] Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença. Livros Horizonte, 2007, p. 15 e seguintes.

receber mais votos no Brasil inteiro será a vencedora. O sistema federativo será respeitado na composição das chapas, como adiante será tratado.

04. A amarra do *apoiamento mínimo antecedente*

Pior do que a eleição indireta, só mesmo a amarra do apoiamento mínimo antecedente nas eleições da OAB.

A princípio, qualquer advogado, preenchendo as condições de elegibilidade e não incurso em hipótese de inelegibilidade (art. 63, § 2º), pode ser candidato à Presidência da Diretoria do Conselho Federal. No entanto – ponto importante do atual sistema –, há uma exigência de *apoiamento mínimo antecedente* para registro de candidatura. Trata-se de um requisito adicional de elegibilidade. Só pode ser candidato à presidência quem conseguir o apoiamento de seis Conselhos Seccionais (art. 67, II e III, EOAB). Observe-se, porém, que são as atuais Diretorias as responsáveis por entregar o apoiamento para a eleição do futuro presidente. Esse detalhe decisivo se constitui em uma *amarra* de alto potencial antidemocrático, como abordado adiante.

A candidatura à presidência, em um primeiro momento, pode ser apresentada de forma avulsa, a partir de seis meses antes da eleição (art. 67, I, EOAB). Depois, a um mês da eleição, deve haver o registro da chapa completa, sob pena de cancelamento do pedido de registro (art. 67, III, EOAB). Com mais detalhes, é o que está no art. 137 do Regulamento Geral.

Além disso, exige-se apoiamento mínimo de seis Seccionais, o que restringe muito o universo de candidatos. E o problema mais grave não é tanto a exigência desproporcional, mas, sim, o fato de que são as atuais Diretorias das Seccionais que oferecem o apoiamento para as chapas que vão disputar a próxima eleição para a Diretoria do Conselho Federal. Ou seja, quando os novos Conselheiros Federais assumem, o jogo já está definido, como será demonstrado.

Embora não decorra de regra explícita, a verdade é que, desde o novo Estatuto, praticamente só houve candidatura única (em sete, das oito

eleições). E sempre de situação. Se a eleição fosse direta, poderia ser virtude, mas não é. Trata-se de patologia do sistema eleitoral da OAB.

Aqui está, a rigor, a grande *disfuncionalidade* do sistema eleitoral.

Muitos que são contra a eleição direta na OAB sustentam que deve ser mantido o atual modelo, pois se trata de uma legítima e democrática *eleição congressual*.[6] A eleição da OAB, respeitando as opiniões em contrário, não é congressual.

Nas eleições congressuais típicas, congressistas-delegados são eleitos diretamente e, depois, em congressos os delegados elegem a direção da entidade. A regra é que os delegados sejam eleitos com a função específica de participar do Congresso – que tem por função precípua eleger a direção da entidade. O delegado não segue delegado depois do Congresso. Assim é em entidades que fazem eleições congressuais.

É claro que não deixa de ser congressual uma eleição por Conselheiros Federais que sigam depois no exercício do mandato, com múltiplas funções e prerrogativas. No entanto – como já assinalado antes –, no momento em que o eleitor vota para conselheiro a *pauta* do debate nacional já deve ter sido exposta, com chapas e propostas. É dizer: embora não eleja diretamente a futura Diretoria, o advogado votaria em Conselheiros Federais já conhecendo os compromissos da chapa com o debate nacional (propostas e candidatos).

Definitivamente não é o que acontece nas eleições da Diretoria do Conselho Federal da OAB. Nada da disputa do Conselho Federal é apresentado ao advogado-eleitor e esse não é o ponto mais grave. O mais grave é que o conselheiro eleito, na prática, sequer participa do efetivo processo de decisão de escolha da Diretoria do Conselho Federal. E em razão de uma *disfuncionalidade* grave do *arranjo eleitoral* vigente.

---

[6] https://www.conjur.com.br/2012-mar-14/eleicao-oab-nacional-nao-direta-nem-indireta-congressual

A eleição para o Conselho Federal ocorre no dia primeiro de fevereiro (embora o Estatuto diga outra coisa, como já consignado), que é o mesmo dia da posse dos novos Conselheiros Federais eleitos. Ocorre que as chapas começam a ser registradas seis meses antes, com o pedido de registro do candidato a presidente (art. 67, I, EOAB). Faltando um mês para a eleição de primeiro de fevereiro, a chapa completa, com todos os cargos, deve estar registrada (art. 67, III, EOAB).

Como é condição para o registro das chapas o apoiamento mínimo de seis Seccionais (art. 67, II, EOAB), acabam sendo as Diretorias das ***Seccionais em final de mandato***, portanto, as responsáveis por decidir quem poderá ou não disputar as eleições para a futura Diretoria do Conselho Federal. Quando os novos Conselheiros eleitos tomam posse, o destino da eleição já está quase sempre resolvido.

Não por acaso, desde o Estatuto novo da OAB, nas últimas oito eleições, em sete houve chapa única, sempre da situação.

Existe aí uma ***amarra*** quase intransponível. A Diretoria do Conselho Federal, com toda a força institucional da *máquina* da entidade, tem inegável (e natural) poder de cooptação das Seccionais no processo de sucessão e, com isso, vai arregimentando apoiamentos para um sucessor ungido a partir de um pequeno grupo.

Sem nenhuma crítica à atual gestão – que não escolheu o modelo pelo qual foi eleita –, atualmente há um verdadeiro convite ao *conchavo*. Na vida real, a Diretoria em exercício, em articulação com as Diretorias das Seccionais em final de mandato, define o sucessor, fechando o espaço por intermédio dos apoiamentos.

O número de seis apoiamentos é exagerado e conduz ao inevitável *efeito manada*. A chapa vitoriosa, é a regra, costuma alcançar o apoiamento de mais de 21 Seccionais, de forma tal a não deixar espaço para uma chapa concorrente.

Toda essa *articulação* acontece de forma *invisível* para os eleitores que comparecem para votar nos Conselheiros Federais, postos nas chapas das Seccionais. Considere-se ainda o fato de que a maioria dos novos Conselheiros Federais também não acompanha a escolha silenciosa da próxima Diretoria e que, ao momento em que tomam posse, *o jogo já está jogado*, com a apresentação de uma chapa única. Os Conselheiros Federais apenas referendam a decisão *gestada* por este diálogo restrito e pouco transparente com as Diretorias e Conselhos das Seccionais em final de mandato.

É um ***arranjo*** muito pernicioso para a legitimidade democrática. Por tudo isso, falar em eleição congressual na OAB é mesmo um eufemismo.

Em Portugal, com eleições diretas, o candidato a Bastonário precisa do apoio de apenas 500 advogados regularmente inscritos.[7] É um exemplo do que é o apoiamento mínimo legítimo. A verdade é que o apoiamento mínimo antecedente das Seccionais em final de mandato é *corrosivo* para a democracia interna da entidade.

É claro que não é recomendável migrar para a opção oposta, com candidaturas a presidente que não tenham o mínimo de representatividade política. Candidaturas sem o respaldo mínimo é *democratismo*, não é democracia. Nas eleições gerais, para ser candidato é necessário um partido político – que obtém registro com apoiamento mínimo (art. 7º da Lei 9.096/95). Mesmo em sistemas que admitem candidaturas avulsas, a possibilidade costuma ser acompanhada de exigência de apoiamentos mínimo.

---

[7]Art. 12.2. As propostas de candidatura a bastonário, ao conselho superior, ao conselho geral e ao conselho fiscal são subscritas por um mínimo de 500 advogados com inscrição em vigor, as propostas de candidatura aos conselhos regionais e conselhos de deontologia de Lisboa e Porto são subscritas por um mínimo de 200 advogados com inscrição em vigor, e as propostas de candidatura para os restantes conselhos regionais e conselhos de deontologia são subscritas por um mínimo de 20 advogados com inscrição em vigor. (Estatuto da Ordem dos Advogados de Portugal)

É necessário que haja um mínimo de prévia legitimidade para que o candidato a presidente acesse a disputa. Como mencionado, os portugueses exigem o apoio de 500 advogados para o registro de uma candidatura a Bastonário – para um universo de 15 mil advogados inscritos. Algo como três por centos do advogados-eleitores. Aqui no Brasil isso equivaleria a algo como 35 mil assinaturas. Seria difícil e exigiria um custo que não se justifica.

Como a OAB tem um processo inequivocamente democrático de escolha dos representantes das Seccionais, o apoiamento mínimo poderia vir das próprias Diretorias das Seccionais. E não é necessário exigir mais do que uma única Diretoria de Seccional, desde que seja a Seccional onde o advogado-candidato tenha a inscrição principal. Alternativamente, para evitar que a Seccional de origem seja um óbice intransponível a um candidato que tenha representatividade nacional, deve ser exigido o apoiamento mínimo de três Seccionais. Assim, ou o candidato obtém o apoiamento mínimo da própria Diretoria da Seccional ou deve alcançar o apoiamento mínimo de outras três Diretorias de Seccionais.

É claro que, antes de tudo, é necessário superar a restritiva regra do apoiamento necessário de quem está em final de mandato. As Seccionais seriam eleitas e, depois (antes mesmo da posse), teriam a legitimidade para entregar apoiamento mínimo aos candidatos a presidentes. Também por isso é muito importante separar as eleições de Seccionais e Subseções da eleição para o Conselho Federal, o que é perfeitamente possível com as eleições pela Internet.

A propósito, as eleições de todas as subseções e seccionais devem ser unificadas, em data única. Em todos os lugares é assim, pois isso ajuda na mobilização do país inteiro em torno das eleições para a OAB.

Voltando ao tema, minha proposta é que proclamado o resultado da eleição na seccional, independentemente da posse que se dará em momento posterior, a diretoria eleita estará autorizada a conceder apoio a candidato ao Cargo de Presidente do CFOAB.

Ainda quanto ao sistema federativo, a minha proposta – em linha com o que aprovou o Conselho da Seccional do Paraná – é que a inscrição seja feita

em chapas, vedando-se a candidatura avulsa. Apesar da redação do artigo 67, I, do EOAB prever o requerimento de registro de candidatura à presidência do Conselho Federal, a vedação de candidatura isolada está prevista no artigo 131, *in fine*, do Regulamento Geral.[8] Sem candidaturas avulsas o trabalho é mais coeso e os eleitores podem exigir o cumprimento das propostas de campanha.

Ainda, deverá haver nas chapas um representante de cada região do país, o que evitará predominância generalizada e frequente de poder de candidatos/chapas das regiões mais populosas, proporcionando um equilíbrio maior na participação federativa. Para se ter uma ideia, atualmente há 338.562 (trezentos e trinta e oito mil, quinhentos e sessenta e dois) advogados inscritos em São Paulo e 8010 (oito mil e dez) no Tocantins. É como faz o CONFEA, por exemplo.[9] Os chilenos não reservam vagas por região; os portugueses também não. O Brasil, no entanto, é continental e desigual na distribuição dos advogados por região, merecendo outro tratamento neste ponto. Por isso, é que entendemos que cada chapa deve contemplar a participação de um representante de cada região do país.

Neste sentido, seria necessária, entre outras, a modificação da redação do artigo 53, § 3º e 67, do EOAB,[10] do Regulamento Geral, nos seus artigos

---

[8] "Art. 131. São admitidas a registro apenas chapas completas, que deverão atender ao mínimo de 30% (trinta por cento) e ao máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, com indicação dos candidatos aos cargos de diretoria do Conselho Seccional, de conselheiros seccionais, de conselheiros federais, de diretoria da Caixa de Assistência dos Advogados, bem como do **Conselho Federal** e das Subseções, **sendo vedadas candidaturas isoladas** ou que integrem mais de uma chapa" (gn).

[9] CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. Eleições. Disponível em < http://www.confea.org.br/funcionamento/eleicoes> Acesso em 29 jan 2020.

[10] "Art. 53. O Conselho Federal tem sua estrutura e funcionamento definidos no Regulamento Geral da OAB.

(...)

§ 3o Na eleição para a escolha da Diretoria do Conselho Federal, cada membro da delegação terá direito a 1 (um) voto, vedado aos membros honorários vitalícios".

"Art. 67. A eleição da Diretoria do Conselho Federal, que tomará posse no dia 1º de fevereiro, obedecerá às seguintes regras:

I - será admitido registro, junto ao Conselho Federal, de candidatura à presidência, desde seis meses até um mês antes da eleição;

137, 137-A, B e C, bem como demais regramentos contrários à proposta de modificação, e isso farei após o debate da matéria.

É o Voto/Proposta

Airton Martins Molina

Conselheiro Federal PR

II - o requerimento de registro deverá vir acompanhado do apoiamento de, no mínimo, seis Conselhos Seccionais;

III - até um mês antes das eleições, deverá ser requerido o registro da chapa completa, sob pena de cancelamento da candidatura respectiva;

IV – no dia 31 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, o Conselho Federal elegerá, em reunião presidida pelo conselheiro mais antigo, por voto secreto e para mandato de 3 (três) anos, sua diretoria, que tomará posse no dia seguinte;

V – será considerada eleita a chapa que obtiver maioria simples dos votos dos Conselheiros Federais, presente a metade mais 1 (um) de seus membros".

Parágrafo único. Com exceção do candidato a Presidente, os demais integrantes da chapa deverão ser conselheiros federais eleitos.