



Íntegra

Desenvolvimento dos órgãos de direção em esfera nacional, regional e municipal dos partidos políticos: diferença de forças e necessidade de harmônico fortalecimento institucional jurídico e democrático

Por: Dieison Picin Soares Bernardi*

Breve esboço histórico sobre a estrutura e funcionamento dos partidos políticos

Os partidos políticos têm sido admitidos em regimes democráticos como uma das bases, pois, da democracia representativa. Ao longo da temporalidade, têm ganhado força e espaço importantíssimo nas decisões políticas dos países. Têm sido admitidos também por grande parte da doutrina, como verdadeiros sujeitos do exercício da soberania popular, logicamente, cuja titularidade formal, enfatize-se, é dada constitucionalmente ao povo.



Para Antonio Torres Del Moral,

el reconocimiento constitucional de los partidos políticos es un hecho relativamente reciente, de medios del siglo XX, aunque hubiera algún precedente aislado. Durante siglo y medio los partidos fueron, en el régimen liberal, meras fuerzas de hecho. Los partidos tuvieron su origen en comités electorales, que a veces prolongaban su actuación en el Parlamento; eran partidos burgueses y casi exclusivamente canalizadores del sufragio. Un mayor grado de cohesión interna tuvieron progresivamente los subsiguientes partidos étnicos y confesionales y, por último, los partidos clasistas. (...) A esta evolución sociopolítica de los partidos le corresponde una evolución de su tratamiento jurídico. Triepel cifraba en cuatro las fases de esta evolución: el antagonismo, la ignorancia, la legalización y la incorporación al sistema político. En efecto, como ya hemos reiterado, el régimen liberal nace con una muy fuerte impronta individualista que lo lleva a abolir los cuerpos intermedios y a no reconocer el derecho de asociación.²

No Brasil, foi editado no ano de 1932, o Código Eleitoral. Com esse Diploma de 1932, houve menção, pela primeira vez em nosso País, acerca dos partidos políticos, apesar de se fazer referência ainda à candidatura avulsa. Com é consabido, na Constituição de 1937, houve a abolição dos partidos políticos e extinção da Justiça Eleitoral. E o Golpe Militar de 1964 proporcionou ao país, com larga temporalidade, até 1985, duros cortes democráticos³. O atual Código Eleitoral foi instituído pela Lei 4.737, de 15/07/1965.

Assim, na forma como se vê atualmente, o modelo livre dos partidos políticos, apenas a partir de 1988 (Carta da Primavera), é que se firmou no Brasil⁴, de modo que se desdobram ainda nos dias atuais algumas dificuldades estruturais no desenvolvimento dos partidos políticos, em especial, tocante aos seus órgãos de direção municipal.

A Lei n. 9.096 de 1995, dispôs sobre os partidos políticos⁵, regulamentando os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

Em âmbito infraconstitucional, além da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9096/95), a Resolução 23.282/2010, do Tribunal Superior Eleitoral, fonte legislativa de segundo grau de direito eleitoral⁶, disciplina a criação, organização, fusão,

incorporação e extinção de partidos políticos.

A Resolução 21.841/2004, do TSE, disciplinou a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial. Referida Resolução trata pormenorizadamente acerca da receita, das fontes vedadas e dos recursos não identificados e das sobras das campanhas, e das despesas, da escrituração contábil, da prestação de contas e suas formalidades, do exame e da auditoria das contas, do parecer conclusivo e do julgamento nos processos de prestação de contas anual dos partidos políticos (aprovação, aprovação com ressalva, e desaprovação), das sanções pelo descumprimento dos comandos legais e, também, acerca de eventual recurso, e finalmente, da tomada de contas especial.

A Resolução 23.117/2009, do colendo TSE, no Brasil disciplina a filiação partidária.

Nesse quadro, a Justiça Eleitoral, no âmbito de suas mais profundas razões institucionais e de contribuição para a melhora da sociedade, à evidência, tem garantido a efetividade de muitas das normas constitucionais, muitas vezes com cunho pedagógico, garantindo a real liberdade de atuação dos partidos políticos.

Algumas razões sobre o princípio democrático e o desenvolvimento dos partidos políticos

No aspecto prático, evidencia-se que no âmbito do regime democrático, uma de suas maiores virtudes, é a criação de “anticorpos” e formas de “desocultamento” das problemáticas através da sua textura aberta, da crítica livre e exercício do direito de expressão, através do que, fatalmente é possível buscar o fortalecimento de todos os níveis de todas as instituições democráticas a cada momento.

Com relação aos partidos políticos, que destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal ⁷, esse fortalecimento, em todas as suas esferas, sem dúvida guarda importância jurídica.

Bobbio, enfatiza que

el régimen democrático – aquí entiendo por “régimen democrático” el régimen en que el poder supremo (supremo en cuanto es autorizado a usar, exclusivamente y en última instancia, la fuerza) es ejercido en nombre y por cuenta del pueblo mediante el procedimiento de las elecciones de sufragio universal realizadas periódicamente – no puede deshacerse de esto, incluso bajo ciertos aspectos tiene más necesidad de ello que el autócrata o que el grupo dirigente oligárquico, frente a los cuales los súditos son una masa inerte carente de derechos. Los escritores democráticos siempre criticaron la “mentira” del príncipe con la misma virulencia y perseverancia con la que los escritores antidemocráticos se lanzaron contra la falsa elocuencia de los demagogos. Lo que distingue el poder democrático del autocrático es que sólo el primero puede desarrollar en su anticuerpos y permitir formas de ‘desocultamiento’ por medio de la crítica libre y el derecho de expresión de los diversos puntos de vista.⁸

O fortalecimento das instituições relacionadas com o regime democrático induz movimento complexo, inerente ao desenvolvimento do próprio princípio democrático, ressalte-se de feições e estrutura pluridimensional. Em doutrina, enfatiza-se acerca do princípio democrático, orientador do regime, pois, democrático. Entende-se que

a articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um processo de democratização, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antitéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da teoria democrática-representativa (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da teoria

participativa (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação de participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática etc.).⁹

Nesse contexto, a necessidade de desenvolvimento e eventuais dificuldades das instituições chamadas partidos políticos, em especial, tocante aos seus órgãos de direção municipal (especialmente, em municípios pequenos) juridicamente não pode ser ignorada.

Partidos políticos e o sistema eleitoral proporcional no Brasil: previsão legislativa e a prática

Visceralmente ligado com o tema dos partidos políticos, ou mais precisamente, com os princípios do pluripartidarismo e do sistema representativo, encontra-se a temática do sistema eleitoral proporcional. O sistema proporcional aplica-se nas eleições para ocupação de mandatos eletivos no Poder Legislativo, com exceção do Senado Federal, que é regido pelo sistema majoritário.

Toda a estrutura legislativa no Brasil estabelece critérios e elementos tendentes à autorizar e conferir poder de influência para as minorias, isso é, de não excluir as minorias. E o sistema proporcional é um grande exemplo, juridicamente. Para compreender esse sistema é necessário estudar o conceito jurídico de “quociente eleitoral” e “quociente partidário”. Não é difícil entender referidos quocientes.

Em doutrina, o jurista Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, faz entender de maneira clara, didática, pedagógica.

Vejamos.

Explica que

o quociente eleitoral, primeiro cálculo a ser efetuado, considerará dois fatores relevantes: a) o número de votos válidos e brancos apurados na eleição; b) lugares a serem preenchidos na circunscrição eleitoral. Dividindo-se o número de votos apurados (a) pelo número de lugares a serem preenchidos (b), e “desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior (art. 106 do Código Eleitoral). Aqui, um primeiro efeito. Todo partido ou coligação que não alcançar o número de votos correspondentes ao quociente eleitoral, como se concluirá abaixo, não elegerá nenhum candidato. Os demais elegerão conforme o quociente partidário.¹⁰

E continua, o doutrinador:

O cálculo do quociente partidário consistirá: a) o número de votos válidos alcançados pela mesma legenda ou coligação de legendas; b) o quociente eleitoral. Dividindo-se o número de votos (a) pelo quociente eleitoral (b), desprezada qualquer fração (art. 107), será determinado o quociente partidário, ou seja, o número de candidatos eleitos por partido ou coligação, orientando-se, nesse momento, pela “ordem de votação nominal que cada candidato tenha recebido” (art. 108 do Código Eleitoral). Completado este cálculo, se verificará que nem todos os lugares a serem preenchidos o foram, em consequência das frações não consideradas e dos votos dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral. Tais vagas serão distribuídas com obediência a outras regras.” Explica, então, que “na distribuição das vagas restantes não concorrerão os partidos que não alcançaram o quociente eleitoral (art. 109, parágrafo 2). Para tal distribuição, que dependerá de cálculos sucessivos, serão considerados outros dados: a) número de votos válidos dados a cada partido; b) número de lugares pelo partido obtidos mais um. Dividindo-se o quantitativo sob letra “a” pelo sob a letra “b”, cabe “ao partido que apresentar maior média um dos lugares a preencher” (art. 109, I, do Cód. Eleitoral), repetindo-se “a operação para distribuição de cada um dos lugares” (art. 109, II), considerando-se a vaga distribuída. Complementa o parágrafo 1 do mesmo artigo 109 que “o preenchimento dos lugares com que cada partido for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação nominal dos seus candidatos.” Finalmente, faz referência, ainda, no sentido de que “há três regras complementares: a) a maior idade do candidato, em caso de empate em votos, é critério de desempate (art. 110 do Cód. Eleitoral); b) se nenhum partido ou coligação de legendas alcançar

o quociente eleitoral, usa-se, exclusivamente, do sistema majoritário para apuração dos eleitos: "considerar-se-á eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados" (art. 111); c) os suplentes da representação partidária são "os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos", considerando-se como critério de desempate a idade, na ordem decrescente (art. 112, I e II, do Cód. Eleitoral).¹¹

Nada obstante as previsões legislativas, com excelente e brilhante textura jurídica, na prática, malgrado, o sistema eleitoral proporcional, em alguma de suas faces tem sido objeto de crítica pelos cidadãos, portanto, atingindo a sensibilidade social. A eleição de uma pessoa (um candidato) com expressiva quantidade de votos recebidos por ela, tem o condão de tornar eleitos outras pessoas do mesmo partido, pouco votadas. Esse é um exemplo de efeito prático criticado por parte da sociedade, tocante ao sistema proporcional. Em nível nacional, por exemplo, em razão do número de vagas para o cargo de deputado federal por estado da federação, pode-se muito bem visualizar essa situação. É o que está ligado em grande parte os chamados "votos de protesto". Como se vê, no campo do sistema proporcional (e sistema representativo) começam indicativos de problemas práticos relacionados com o desenvolvimento dos partidos políticos no campo do regime democrático.

Além de algum aspecto prático referente ao sistema proporcional, há outros problemas diretamente relacionados com a necessidade de harmônico fortalecimento dos partidos políticos (em especial dos órgãos de direção municipal), ressalte-se, enquanto instituições que se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais constitucionais. É o que na sequência se passa a expor.

Princípio da voluntariedade, unidade do partido político e princípio da autenticidade do sistema representativo partidário: diferença de força entre as esferas de direção dos partidos políticos e força de princípios básicos do pluripartidarismo

Para enfrentar detidamente a questão de algumas dificuldades enfrentadas pelos partidos políticos, especialmente, da diferença de força entre as esferas de direção dos partidos, examinaremos a seguir alguns fatores vinculados com três princípios importantes do pluripartidarismo, tocante à atuação (em especial, em tempos passados dos partidos políticos), para que, somente, a partir do referido estudo, se possa entender como é relevante e de que forma pode se operar um fortalecimento harmônico no presente e para o futuro dessas instituições (em especial, o fortalecimento dos órgãos de direção municipais). O fortalecimento desses princípios pode conduzir de algum modo ao fortalecimento harmônico de todas as estruturas partidárias. É o que será trabalhado, pois, nos tópicos seguintes. Vamos a eles.

Princípio da voluntariedade

O princípio da voluntariedade, sobressai, tocante à estrutura e desenvolvimento dos partidos políticos. É sua grande coluna mestra. A voluntariedade inspira não apenas a sua criação, como também sua permanência no mundo jurídico e, de um modo geral, as filiações partidárias.

Entende-se que

ciñendo-nos a los regímenes pluralistas, el principio de voluntariedad de su creación, de su afiliación y de su mantenimiento impide considerarlos corporaciones de Derecho público y, mucho menos, órganos del Estado. Estos, lejos de rebajar su importancia, es, como acertadamente señala Lucas Verdú, una garantía de la democracia pluralista, pues permite cumplir sus funciones conservando la independencia respecto del Estado.¹²

Na prática, em especial, em municípios relativamente pequenos, o princípio da voluntariedade pode ter sido por longa temporalidade fragilizado por algumas atuações partidárias. Em tese, por muito tempo (no passado) foi possível observar a falta de efetiva voluntariedade de ação e funcionamento, pois, como um todo, como agremiações, como grupo propriamente dito. Isso em razão de uma influência individualista sobre a estrutura partidária, tanto na criação quanto na manutenção. Muitas vezes, apenas uma pessoa de mais abastada capacidade econômica, normalmente concentrava e ocupava na prática o poder de decisão nos órgãos municipais partidários, em especial, em pequenos municípios, levando

o grupo, à uma situação de subordinação. Hoje em dia em tese essa problemática não mais existe, imperando a liberdade e voluntariedade livre dos grupos de pessoas associadas em partidos.

Princípio da unidade

A unidade é uma das características essenciais dos partidos políticos. A harmonia interna, na justa medida para manter sua unidade, é indispensável para o entendimento ontológico, pois, do partido. Inegável, que as ideologias pregadas pelos partidos políticos podem ser flexíveis, porém, sempre devem representar uma unidade em si.

Nessas razões,

y si los partidos no logran agotar el pluralismo ideológico e político existente em un país, tampoco, a veces, logran satisfacer plenamente a sus propios militantes. Se plantea con ello el importante problema de su pluralismo interno, es decir, si deben admitir em su seno corrientes internas jurídicamente formalizadas. Si el pluralismo se há hecho, em general, sinónimo de la democracia, parece que un partido no puede tener una estructura democrática sin admitir el pluralismo interno. Sin embargo, los partidos, como organizaciones para la lucha política, tienen a configurarse como unidades de acción y de funcionamiento; si están permanentemente divididos, no son propiamente partidos ni serán considerados como tales por los electores. El partido profesa una ideología, que puede ser flexible, pero unitaria. Tiene un programa, acaso también flexible y abierto, pero uno, no tantos como corrientes internas. Y su unidad de acción debe ser lo suficientemente clara para el ciudadano elector, que es lo que al fin importa.¹³

A unidade está ligada (também) com a manutenção ou fidelidade das ideologias políticas dos partidos. Pois, é o que em essência, une os membros de um partido. Não basta que os partidos tenham ou simbolizem ter uma ideologia, devem, além disso, demonstrar publicamente que defendem uma ideologia. Ainda é muito comum que uns e outros candidatos eleitos, por exemplo, filiados em partidos histórica e estruturalmente com ideologias “socialistas”, venham a formar na Casa Legislativa, pelas mais diversas razões, “base aliada do governo” que, por sua vez, pode ter em seu corpo candidatos eleitos filiados em partidos políticos histórica e estruturalmente com ideologias “liberais” ou “capitalistas”, e que aplicam em suas decisões políticas sócio-econômicas essa ideologia, e vice-versa. Sem dúvida, essas situações podem em tese gerar uma polêmica jurídico democrática (ou filosófica), gerando descrédito entre os eleitores para com as ideologias dos partidos políticos, em razão da atuação de alguns de seus membros, pondo em dúvida a unidade partidária. Desse fenômeno não estão imunes os órgãos municipais dos partidos políticos. Inclusive, na mais das vezes os mais afetados pela opinião pública, em tais hipóteses. Fragilização de qualquer modo, pois, ao princípio da unidade é um dos grande problemas a serem enfrentados na prática partidária. Advirta-se, o maior risco ou perigo que uma república democrática pode correr é o descrédito em suas instituições democráticas e também em instituições que têm por finalidade defender, no interesse do regime democrático, os direitos fundamentais.

Princípio da autenticidade

Cada partido representa uma parte, por assim dizer, autêntica, ocupando por esse viés, seu espaço do sistema representativo partidário, o que garante, pois, sua autenticidade.

Certo, inclusive, que, forte no princípio da autenticidade do sistema representativo partidário, “[...] levou o legislador a vedar, no art. 5, parágrafo 1, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a utilização, para compor a denominação ou sigla de partido, de expressões ou arranjos que possam induzir o eleitor a engano ou confusão.”¹⁴

Em especial, para os órgãos partidários de âmbito municipal, especialmente, em cidades relativamente pequenas, é absolutamente necessário movimento tendente a fortalecimento dessas agremiações, pois, que se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, justamente a autenticidade do sistema representativo.

A falta de atividades ideológicas no âmbito municipal das agremiações partidária, por exemplo, como a realização de projetos sociais, podem levar órgãos de

direção municipal dos partidos políticos ao enfraquecimento, enfraquecendo, em algum grau, por via oblíqua, a própria autenticidade do sistema representativo.

Outros fatores da problemática democrática entre as esferas de direção dos partidos políticos

Diferentemente das capitais e grandes centros em que os órgãos de direção partidária normalmente contam com apoio de setor jurídico organizado, nas pequenas cidades, onde os diretórios municipais operam de maneira praticamente “caseira”, muitas dificuldades foram enfrentadas, em especial, pelos presidentes dos partidos políticos, tais como conhecimento e interpretação das leis eleitorais, operação dos sistemas de informática sobre filiação partidária, de candidaturas, entre outros problemas.

A questão da prestação de contas dos partidos políticos é outro fator indicativo da diferença de forças entre as esferas nacionais, regionais e municipais. Ora, poucos órgãos de direção municipal recebem parcela qualquer da repartição da receita do Fundo Partidário. Essa é uma dura realidade. Disso decorre que muitas direções municipais dos partidos não se encontram hábeis para operar um gerenciamento de receitas, pois, partidárias. E como a sanção para rejeição ou desaprovação das contas partidárias é a suspensão de recebimento de quotas do fundo partidário, desde que nada recebem a esse quinhão, o que ocorre na prática é um verdadeiro desestímulo à própria atitude, em pequenos municípios, de apresentar as contas à Justiça Eleitoral, anualmente. Pois, o que se enfatiza, é a diferença entre atuação de órgão municipal de partidos políticos que se desenvolvem com singelo número de filiados e cumprem suas missões estatutárias anualmente com diminutos recursos, na mais das vezes, através de doações do próprio presidente da agremiação, com lançamento de estímulos em dinheiro de pequena cifra, e, por outra parte, a atuação de órgão estadual e nacional de partidos, que obviamente movimentam quantias mais altas. As realidades são diferentes.

É notável, contudo, já há algum tempo, o nascimento de uma nova cultura no âmbito da administração municipal dos partidos políticos, que identificamos como uma “cultura de deveres”. É a cultura de zelo, de dever e responsabilidade no trato dos assuntos partidários por parte de seus dirigentes. É crescente atualmente a atenção dos senhores presidentes de partidos políticos em nível municipal, tocante à administração dos assuntos partidários. Desse modo, existe a necessidade jurídica e democrática de estimular a harmonia entre as previsões legais e as dificuldades práticas tocante à estrutura e desenvolvimento dos partidos políticos, em especial, no âmbito dos municípios relativamente pequenos, conduzindo sempre à legalidade.

Essa é uma tarefa árdua, confiada, na justa medida, constitucionalmente, em especial, à Justiça Eleitoral, quando da aplicação das leis eleitorais. Não se olvida que penalidades de cunho pedagógico e a efetividade na difusão de regras legislativas aos dirigentes dos partidos políticos, periodicamente, constituem fator de alta relevância para a mencionada harmonização.

Partidos políticos e sua força de influência nas decisões de governo e na sociedade: diferença de forças entre as esferas nacional, estadual e municipal

Em especial, em países que adotaram o parlamentarismo, é notória a força de influenciar nas decisões de governo, de que estão dotados os partidos políticos.

Historicamente, o Estado não é mais o rei. Visualiza-se em verdade todo o poder que era concentrado no rei, hoje no parlamento. Entende-se que

la época clave de la transición fue, en Inglaterra, de siglo y medio: desde 1689 a 1832; em el Continente, un instante revolucionario: 1789. El Parlamento pasó de ser ariete que golpeaba la puerta del poder del Estado a situarse em su seno. El Estado ya no era el Rey, sino el Rey em Parlamento. El paso siguiente se dio em seguida: durante más de un siglo, em los Estados demoliberais la soberanía nacional há sido lisa y llanamente soberanía parlamentaria. Ahora el Parlamento era el Estado; los demás órganos no pasaban de ser sus delegados; él era el único que decidía políticamente cuando legislabá.¹⁵

Mas, não é apenas em países que optaram pelo Parlamentarismo onde essa situação está presente. É evidente que o presidencialismo e o sistema bicameral ameniza um pouco este efeito. Porém, é flagrante o poder de decisão política dos congressistas, e por conseqüência, dos partidos políticos a que estão vinculados.

Tem se falado que a democracia atual é uma “democracia de partidos”.

Em doutrina, adverte-se:

en realidad, el Parlamento es ahora un órgano con una función de servicio: la producción de las leyes necesarias para el funcionamiento del sistema; interpretada esa necesidad, claro, por el partido de la mayoría, que es, como dice con rigor L. Elía, “el partido de ocupación del Estado”. Junto a esta función, cumple la no menos necesaria de legitimación formal de las demás decisiones del partido dominante por su carácter representativo de la soberanía nacional. Pero son los partidos, y en primer lugar el partido dominante, quienes toman las decisiones que después quedan formalizadas por las Cámaras parlamentarias. El Estado de hoy es un Estado de partidos, esto es, en palabras de García Pelayo, el resultado de la articulación e interacción entre el sistema estatal y el sistema de partidos. La democracia actual es democracia de partidos. Por eso, como pusieron de relieve Kelsen y Radbruch, entre otros, atentar contra la existencia o el libre funcionamiento de los partidos es atentar contra la democracia. En fin, la imbricación entre el componente partidario del Estado y su naturaleza social permite hablar de Estado social de partidos.¹⁶

Uma grande dificuldade, contudo é visualizar este fortalecimento dos partidos políticos no âmbito municipal, como se sabe. A força dos partidos políticos tem sido reconhecida e visualizada cada vez com mais intensidade, socialmente.

Porém, essa força tem se concentrado na esfera de atuação nacional (órgão de direção partidária nacional). Essa força é mais visível no âmbito nacional e regional (em especial, nas capitais) dos partidos políticos. Em âmbito municipal, especialmente em municípios pequenos, muito pouco se observa na prática acerca de um fortalecimento nessas proporções.

Necessidade de harmônico fortalecimento institucional jurídico e democrático

Longe de trazer uma resposta definitiva ou luminosa, até mesmo porque, quer parecer impossível atingi-lo no campo de um artigo científico, entendemos importante registrar algumas considerações tendentes ao fortalecimento institucional dos partidos, em especial, de seus órgãos municipais.

Para atingir esse fortalecimento uniforme (ou acompanhar a força dos órgãos de direção estadual e nacional), é coerente, em suma estabelecer ou reafirmar, em tese, quatro movimentos necessários básicos, a cargo dessas instituições partidárias (que guardam a honrosa finalidade insculpida no art. 1º, da Lei n. 9.096/95), quais seja: (a) resgate ou fidelidade para com seus fundamentos ideológicos; (b) realização de projetos sociais, visando uma aproximação (em especial de natureza cognitiva) com a sociedade, também com finalidade de admissão e desenvolvimento de uma função social, que cada instituição pode ter, estimulando assim uma cultura de “deveres” (ao lado de uma cultura de direitos); (c) planejamento estratégico para médio e longo prazo, tocante a seus fins e estrutura, realizado a partir de uma análise ontológica da própria instituição, bem assim tomando em conta os vários segmentos profissionais e categorias que com ela se relacionam; (d) em especial, primado por uma cultura de honestidade e probidade, de legalidade e de organização interna, pois, efetivando e preparando para os filiados e futuros candidatos, pois, a máxima de que o administrador público deve ser honesto e probo, assim, também difundindo uma cultura de “deveres”.

Partidos políticos e os bons governantes: necessidade de uma relação sociológica e juridicamente equilibrada, inspiradora de uma nova cultura de harmônico fortalecimento institucional jurídico e democrático

A honestidade deve ser a grande virtude a inspirar os dirigentes de partidos políticos, candidatos e ocupantes de cargos eletivos. Os integrantes de partidos políticos devem organizar-se de tal modo a descobrirem em seu corpos institucionais as pessoas mais bem preparadas para serem escolhidas em convenções para as candidaturas. É sensível hoje o início de uma nova cultura, no sentido de que não basta um ou outro cidadão querer ser candidato, e sim o que importa é que todos ou a maioria os integrantes de um grupo partidário indiquem de fato esse ou aquele cidadão como a pessoa honesta e preparada para ser candidato, seguros de que a pessoa escolhida será o melhor governante, bom e honesto.

Em seus diálogos, na obra a República, na qual, não se pode negar, desdobra-se estudos na busca por um sistema de Estado ideal, no sentido de que o Estado não deve ser uma barreira, um obstáculo à felicidade do cidadão que atua dentro de um padrão de comportamento ético admitido, Platão adverte que os governados ou quem precisa ser governado é que deve ir bater à porta de quem pode ser o governante desejado.

Assevera que

tiene razón em considerar como inútiles para la ciudad a los más sábios de entre los filósofos, pero hazle observar que debe culpar de esa inutilidad a quienes no se valen de ellos, y no a los filósofos mismos. Porque no es natural que el piloto suplique a los manineros que se dejen gobernar por él, ni que los sábios vayan a golpear a las puertas de los ricos (Es uma expressão provincial (II, 364b). Según el Escoliasta es um concepto de Eubulo em uma conversación com Sócrates, al que contesta que los sábios se dan cuenta de que sólo los ricos pueden ayudarlos em sus necesidades; em cambio, los ricos ignoran que precisam de la virtud cuyo conocimiento se puede adquirir, escuchando a los sábios. Simónides, según Aristóteles (Retórica, 1391 a) prefería ser rico a sábío, porque observaba que los sábios viven a las puertas de los ricos.). Quienquiera que lo haya dicho, se há enganado. La verdad es que, pobre o rico, el que está enfermo necesita ir a golpear a la puerta del médico; y, em general, lo natural es que el que tiene necesidad de ser gobernado vaya em busca del que puede gobernarle, y no que aquellos cuyo gobierno puede ser útil a los demás supliquen a éstos que se pongan em sus manos. No habrás de equivocarte, pues, si comparas a los políticos que ahora nos gobiernan com los marineros de que acabamos de hablar, y a los llamados por éstos inútiles, perdidos em la contemplación de las nubes, a los verdaderos pilotos.

É possível visualizar social e juridicamente o surgimento de uma nova cultura no sentido de que os partidos políticos devem ir bater às portas de homens e mulheres honestos, cumpridores da lei, e sábios, de fato, convidando-os à candidatarem-se e serem eleitos, para, dessa forma, garantirem-se de que a política a ser realizada será a melhor e de que todos serão bem governados, pois, por pessoas sábias e honestas.

Indicativo do início dessa mudança cultural é a entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa. Referida Lei faz romper a velha máxima vulgar de que poderia ser considerado um bom homem público aquele que é “pouco honesto mas muito faz” (para alguns bastava inaugurar muitas obras públicas, muito embora fosse o governante desonesto). A Lei da Ficha Limpa, traz à evidência a preciosa ratio de que o bom homem público é aquele que efetivamente é “muito honesto e muito faz”.

Pois, antes de serem repelidos pelos eleitores nas urnas, os desonestos (ou maus governantes) devem ser repelidos pelos próprios partidos políticos.

Projeto de lei para financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil (reforma política)

O Projeto de Lei de iniciativa do Senado da República, sob o número 268 de 2011, propõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências.

É de grande valor jurídico referido comando de financiamento público das campanhas eleitorais, contudo, muitos fatores que geram grande desequilíbrio ou disparidade de forças entre os órgãos nacionais e estaduais e aqueles de órgãos de abrangência municipal dos partidos, se analisados a fundo, evidenciam preocupação, apontando riscos e perigos.

A “explicação da emenda” do referido projeto, aponta: “estabelece normas para o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais; altera a Lei n. 9096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos – para determinar que nos anos em que se realizarem eleições, sejam consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por R\$ 7,00, em valor de janeiro de 2011; estabelece que os recursos orçamentários referidos serão aplicados exclusivamente pelos partidos políticos e respectivos candidatos nas campanhas eleitorais; remete as regras de distribuição dos recursos mencionados entre os Partidos Políticos aos critérios estabelecidos no art. 41-A da referida Lei Orgânica

dos Partidos Políticos (Lei n. 9096/95); considera a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito na última eleição em todos os casos mencionados nesta Lei em que for considerada a proporcionalidade partidária; determina o depósito dos recursos referidos à disposição do TSE até o dia 20 de cada mês, em 4 parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, não sujeitos a contingenciamento, sob pena de responsabilidade; obriga o TSE a distribuir os recursos aos partidos políticos no prazo de 15 dias, contado da data do depósito mencionado; atribui ao partido político a definição dos critérios de distribuição dos recursos entre as eleições e os candidatos; determina a prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais; veda o recebimento pelo partido político de doações para constituição de seus fundos nos anos em que se realizarem eleições; obriga os partidos políticos a constituírem comitês financeiros até 10 dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção; determina que o candidato faça a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, na forma da lei; veda aos partidos políticos e aos candidatos o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas destinadas às campanhas eleitorais, sob pena de indeferimento ou cassação do respectivo registro ou diploma, sem prejuízo das demais penalidades previstas em lei; obriga os partidos políticos, as coligações e os candidatos a divulgar pela internet, durante a campanha eleitoral, relatório discriminado dos recursos em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, bem como dos gastos que realizarem em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim; atribui ao TSE a expedição das instruções necessárias à execução do disposto na presente lei; revoga expressamente o § 2º do art. 22-A e os arts. 23, 27 e 81 da Lei n. 9504/97.”

Sem dúvida o financiamento público das campanhas eleitorais constitui um meio para fortalecimento dos órgãos municipais dos partidos políticos, isto é, ferramenta eficaz para mitigar a diferença de forças entre as esferas diretivas dos partidos, o que certamente serviria para harmonizar as forças em suas três esferas de direção. Todavia, em tese, em um momento anterior ao entabulamento legal do financiamento público de campanhas no Brasil, muitos problemas relativos a estrutura e operacionais, bem assim de diferença de forças entre as esferas dos partidos políticos podem encontrar solução.

Em síntese, relembremos sobre os quatro movimentos necessários básicos, em tese, a cargo das instituições partidárias, registrados anteriormente, quais sejam: (a) resgate ou fidelidade para com seus fundamentos ideológicos; (b) realização de projetos sociais, visando uma aproximação (em especial de natureza cognitiva) com a sociedade; (c) planejamento estratégico para médio e longo prazo, tocante a seus fins e estrutura; (d) primado por uma cultura de honestidade e probidade, de legalidade e de organização interna, pois, efetivando e preparando para os filiados e futuros candidatos, pois, a máxima de que o administrador público deve ser honesto e probo, assim, também difundindo uma cultura de “deveres”. Sobretudo, sem fundamentos sólidos, os riscos de cortes democráticos, a partir do estabelecimento do chamado financiamento público de campanhas, existem.

Todo dinheiro público não pode ser aplicado de modo inócuo.

Razões de instrumentalidade democrática devem inspirar a aplicação desses valores, visando o fortalecimento institucional, em especial, pois, a partir de uma cultura de deveres e responsabilidade muito bem definida.

Pois, primeiramente há que se edificar vigas de fundação e de estrutura em solo firme, para apenas depois se pensar em levantar paredes ou reformá-las. Essa velha máxima, talvez, em toda a história da República Brasileira, nunca teve melhor oportunidade para ser aplicada como nos dias atuais onde se discute a chamada reforma política.

Considerações finais

a) Na forma como se vê atualmente, o modelo dos partidos políticos, apenas a partir de 1988 (Carta da Primavera), é que se firmou no Brasil, de modo que se visualiza ainda nos dias atuais algumas dificuldades estruturais no desenvolvimento dos partidos políticos, em especial, tocante aos seus órgãos de direção municipal. Com relação aos partidos políticos, que destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, esse fortalecimento, em todas as suas esferas, sem dúvida guarda importância jurídica;

b) Para atingir fortalecimento uniforme (ou acompanhar a força dos órgãos de direção estadual e nacional), é coerente, em suma estabelecer ou reafirmar, em

tese, quatro movimentos necessários básicos, a cargo dessas instituições partidárias (que guardam a honrosa finalidade insculpida no art. 1º, da Lei 9.096/95), mormente de nível municipal, quais sejam: (a) resgate ou fidelidade para com seus fundamentos ideológicos; (b) realização de projetos sociais, visando uma aproximação (em especial de natureza cognitiva) com a sociedade, também com finalidade de admissão e desenvolvimento de uma função social, que cada instituição pode ter, estimulando assim uma cultura de “deveres” (ao lado de uma cultura de direitos); (c) planejamento estratégico para médio e longo prazo, tocante a seus fins e estrutura, realizado a partir de uma análise ontológica da própria instituição, bem assim tomando em conta os vários segmentos profissionais e categorias que com ela se relacionam; (d) em especial, primado pela honestidade e probidade, pela legalidade e organização interna, pois, efetivando e preparando seus filiados para a máxima de que o administrador público deve ser honesto e probo, assim, também difundindo uma cultura de “deveres”;

c) É notável o nascimento de uma nova cultura no âmbito da direção municipal dos partidos políticos, qual seja, a cultura de “deveres”, de zelo e responsabilidade no trato dos assuntos partidários, com estudos e obediência às previsões legislativas;

d) É possível visualizar social e juridicamente o surgimento de uma nova cultura no sentido de que os partidos políticos devem ir bater às portas de homens e mulheres honestos, que atuam dentro da legalidade, sábios, de fato, convidando-os à candidatarem-se e serem eleitos, para, dessa forma, garantirem-se de que todos serão bem governados, pois, por pessoas sábias e honestas, racio que já houvera sido esboçada por Platão. A Lei da Ficha Limpa pode ter sido o marco indicativo do nascimento ou de fortalecimento dessa cultura;

e) O Projeto de Lei de iniciativa do Senado da República, sob o número 268 de 2011, propõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências. É de grande valor jurídico referido comando de financiamento público das campanhas eleitorais. Contudo, muitos fatores que geram grande desequilíbrio ou disparidade de forças entre os órgãos nacionais e estaduais e aqueles de órgãos de abrangência municipal dos partidos, em tese, se analisados a fundo, evidenciam preocupação, apontando riscos e perigos. Em tese, em um momento anterior ao entabulamento legal do financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil, muitos problemas relacionados com estrutura e operacionais, bem assim de diferença de forças entre as esferas dos partidos políticos podem encontrar solução.

Referências

- ARMAGNAGUE, Juan Fernando. Derecho electoral y parlamentario argentino y latinoamericano. Córdoba: Lerner Editora, 2010.
- CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes de Pádua. CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. Reformas eleitorais comentadas – Lei 12.034/2009 (minireforma política e eleitoral) e LC n. 135/2010 (ficha limpa), São Paulo: Saraiva, 2010.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. PRADE, Péricles. Comentários ao código eleitoral. São Paulo: Dialética, 2004.
- DEL MORAL, Antonio Torres. Estado de derecho y democracia de partidos. 2 ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de derecho Universidad Complutense: Madrid, 2004.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 16.ª ed. RT: São Paulo, 1991.
- NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Lineamentos de direito eleitoral: comentários e legislação. Porto Alegre: Síntese, 1996.
- PLATON. República. 24ed. Traducción directa del griego por Antonio Cmarero. Revisión técnica Lucas Soares. Bueno Aires: Eudeba, 2009.
- ROMAYANA, Marcos. Direito eleitoral. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

Notas

- ¹ Republicação. Trabalho científico publicado originariamente pela EJESC.
- ² DEL MORAL, Antonio Torres. Estado de derecho y democracia de partidos. 2 ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de derecho Universidad Complutense: Madrid, 2004. p. 94.
- ³ Após a instituição dos chamados partidos de “direita” e de “esquerda”, surgem os identificados como partidos de “centro”. Via de regra os partidos de “centro” aglutinam os ex-componentes descontentes dos partidos de “direita” e de

“esquerda”, sendo oportuno registrar que este fenômeno não é exclusividade dos tempos remotos do desenvolvimento dos partidos políticos. Embora sob siglas diferentes, a história tem se repetido quanto à criação de partidos de “centro”, ao longo do tempo.

⁴ Quanto ao regime democrático e ao sistema representativo, erigidos à condição de cânons constitucionais sensíveis, sabe-se que na Constituição Federal de 1988, aspectos relevantes encontram-se bem definidos, como por exemplo, a vedação de edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a direitos políticos e eleitoral (CF/88 62, parágrafo 1, I, “a”), primando pela legitimação democrática e, ao passo da rigidez da atual Carta Constitucional, não pode ser objeto de deliberação no Congresso Nacional, qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico (CF 60 parágrafo 4, II), sendo cediço que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, em conformidade com o art. 17, da Constituição da República.

⁵ Quanto ao funcionamento parlamentar, a Lei 9.096/95, prevê em seu art. 13, que “tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

⁶ Tupinambá do Nascimento enfatiza que “as Resoluções são fontes de direito eleitoral. Genericamente, são fontes legislativas de segundo grau, porque objetivam a execução de leis. Têm conteúdo de preceitos, podendo causar sucumbências. Embora não sejam leis, têm eficácia equivalente. Tito Costa (Recursos em Matéria Eleitoral, pág. 32, Editora Revista dos Tribunais, 4 edição, 1992) ressalta que as ‘resoluções costumam ter força de lei geral e a ofensa à sua letra expressa motiva recurso especial’. Não se trata de simples opinião do brilhante doutrinador. Como nota de rodapé, indica decisões do TSE a respeito do tema (Tribunal Superior Eleitoral, Boletim Eleitoral 12/15 e 113/196). Por isso, normas subsidiárias.” (NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. Lineamentos de direito eleitoral: comentários e legislação. Porto Alegre: Síntese, 1996. p.13.)

⁷ Lei n. 9.096/95, art. 1º.

⁸ BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, traducción de José F. Fernandez, Santillán, México, FCE, 2001. p. 114.

⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. Fundamentos da constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 195. Apud Moraes, Alexandre de. Direito constitucional. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

¹⁰ NASCIMENTO, op. cit., p. 24/25.

¹¹ NASCIMENTO, p. 26.

¹² DEL MORAL, Antonio Torres. Estado de derecho y democracia de partidos. 2 ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de derecho Universidad Complutense: Madrid, 2004. p. 97.

¹³ DEL MORAL, op. Cit., p. 93.

¹⁴ TSE. Registro de Partido n 267, Brasília/DF, DJ, data 04/09/1995, p. 27782.

¹⁵ DEL MORAL, op. Cit., p. 102.

¹⁶ DEL MORAL, op. Cit., p. 104.

¹⁷ PLATON. República. 24ed. Bueno Aires: Eudeba, 2009. Traducción directa del griego por Antonio Cmarero. Revisión técnica Lucas Soares. p. 398/399.

¹⁸ Mas, o que é política? Hely Lopes Meirelles consigna que “a conceituação de Política tem desafiado a argúcia dos publicistas, sem colher uma definição concorde. Para uns, é ciência (Jellinek e Brunialti), para outros é arte (Burke e Schaeffle). A nosso ver, não é ciência, nem arte. É forma de atuação do homem público quando visa a conduzir a Administração a realizar o bem comum. A Política, como forma de atuação do homem público, não tem a rigidez científica, nem orientação artística. Rege-se – ou deve reger-se – por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo. Guia-se por motivos de conveniência e oportunidade do interesse público, que há de ser o seu supremo objetivo. Como atitude do homem público, a Política difunde-se e alcança todos os setores da Administração, quando os governantes – e aqui incluímos os dirigentes dos três Poderes - traçam normas ou praticam atos tendentes à imprimir, por todos os meios lícitos e morais, os rumos que conduzem a atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 16.ª ed. RT: São Paulo, 1991. p. 43.)

UCA. Chefe do Cartório Eleitoral da 83.ª Zona Eleitoral de Santo Antônio do Sudoeste, Paraná, Brasil.

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina - Rua Esteves Júnior 68, 88015-130, Centro, Florianópolis, SC Fone [48] 3251.3700