

## DIREITOS POLITICOS . PARTIDOS POLITICOS.

Prof. JOSE ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO  
Faculdade de Direito da UFMG.

A cidadania implica relação estável e duradora entre o indivíduo, o Estado e a sociedade, criando situações permanentes e dinâmicas que promovem constantes renovações do corpo político e dos governantes. Designa um “status” pessoal que acompanha o indivíduo, situação perceptível pelos seus direitos políticos, como eleitor ativo e passivo que participa dos mais variados aspectos da vida política, consubstanciando também direitos cívicos e deveres.

Apesar de sua profunda relação com a temática geral dos direitos fundamentais que têm principalmente a propriedade de defender a liberdade individual contra as ingerências do poder estatal e das ampliações totalitárias do Estado, deve ter tratamento específico e caracterizado dos elementos que vão defini-lo. Os direitos políticos, também denominados de funcionais, constituem as faculdades que têm o cidadão de participar representativa e diretamente do exercício das atividades e funções dos poderes estatais.

Os direitos políticos atingem particularidades necessárias a sua exata configuração, pois estão particularmente interligados à vida política e às suas diversas formas de expressão. São vinculados à idéia de representação política, aos processos eleitorais e a própria definição de democracia. Esta aperfeiçoa-se com o desenvolvimento da representação política, desde que o povo governa por meio de representantes ou por intermédio de formas especiais que concretizam, também, os direitos políticos”: o “referendum”, o plebiscito, a iniciativa e o “recall”.

A representação é um pressuposto do autogoverno do povo, desde que a idéia de soberania incorpora-se à idéia de representação. Conforme ressalta Bidart Campos, no constitucionalismo moderno o governo representativo é uma expressão típica do governo do povo. A representação é considerada, além das formas democráticas diretas e semidiretas, como elemento essencial e inseparável da idéia de

democracia, como a única manifestação contemporânea da democracia indireta (1).

A representação está incorporada aos textos constitucionais, como elemento essencial da democracia, reconhecendo a titularidade do governo por parte do povo. O sistema representativo, conforme o processo de sua constitucionalização, no pensamento de Carré de Malberg, é aquele no qual o povo governa por meio dos eleitos. Daí vem a idéia de democracia representativa, na qual a representação concentra-se nas assembléias de origem eletiva.

A eleição é um ponto essencial para a definição do processo democrático. O Legislativo é o órgão essencialmente representativo, cuja composição por intermédio das eleições, transforma-o em mecanismo essencial da representação política. Por meio do ato outorgante do mandato representativo, o voto passa a ser o instrumento essencial para o desempenho das funções públicas.

As democracias modernas ressaltam a importância da representação política, sendo que a eleição do representante atinge papel significativo na formalização democrática. O meio jurídico para implementar o exercício democrático é o mandato. Figura civilista que foi incorporada ao Direito constitucional. A "Teoria da representação", nas fórmulas democráticas, atinge um perfil significativo. A natureza jurídica da representação fez surgir diversas doutrinas, sendo que alguns autores destacam os trabalhos de Henri Levy Ullmann e René Popesco R. ("La contribution essentielle du droit anglais a la théorie générale de la représentation dans les actes juridiques e "De la représentation dans les actes juridiques").

David Stichkin B, mencionando Levy Ullmann, destaca que a representação é uma modalidade de ato jurídico, em virtude do qual os efeitos do ato executado por uma pessoa chamada "representante", em decorrência de outra denominada "representado" produzem-se direta e imediatamente na pessoa deste último. A Representação não é outra coisa senão uma modalidade de ato jurídico.

Os estudos sobre o mandato civil lançam vários esclarecimentos acerca da representação e dos elementos que integram esta instituição:

a) ocorre quando uma pessoa, isto é, o representante executa um ato ou celebra um contrato;

b) na execução do ato ou na celebração do contrato, atua em nome de outra pessoa que é o representado;

c) o representante exerce esta faculdade em decorrência da lei (representação legal) ou pela vontade do representado (representação voluntária) (2).

Os direitos políticos, em suas diversas formas de concretização, estão ligados ao conceito de representação e às intuições políticas da representação, daí as preocupações em torno da epistemologia do conceito de representação. As instituições políticas da representação, suas teorias e práticas, tomaram relevo a partir do século XVIII, ocasião em que se indagava sobre a sua legitimidade. As teorias clássicas da representação já estão definidas nas teorias políticas de Rousseau, Hobbes, Locke, Montesquieu e outros(3).

A "Teoria da Representação" (H. Lefebvre, "La Presence et l'Absence". Contribution à la Théorie des Représentations; Maurice Duverger, "La Démocratie sans le Peuple", Editions du Seuil, Paris, 1967; Aubert, Jean-Pierre. "Systèmes Electoraux et Représentation Parlementaire". Les Elections de 1967, Presses Universitaires de France, Paris: 1969) com a sua constitucionalização, está ligada a temas que lhe são correlatos como o 'sufrágio' e a 'eleição'. O ato de votar. A efetivação dos direitos políticos depende de técnicas adequadas, como as eleitorais, o sufrágio e as formas semidiretas, que completam e efetivam a teoria constitucional do governo do povo. Nos sistemas republicanos representativos o povo é a fonte originária do poder. A eleição é um método essencial de realização efetiva da democracia (4). O governo representativo é o governo da maioria, no sentido de que pertence aos representantes eleitos, por intermédio da maioria eleitoral. O 'sufrágio', a 'eleição' e a 'teoria representativa' têm uma ligação intensa. O sistema eleitoral normativiza-se na Constituição e na legislação eleitoral, através de um conjunto de princípios, sistemas, formas e regras que irão resultar na expressão da vontade do povo na escolha dos representantes. Carré de Malberg sustenta que os cidadãos tomam parte no exercício do poder em

virtude da Constituição. A democracia representativa pressupõe um regime eleitoral que faz depender da vontade do corpo eleitoral a escolha dos eleitos. O corpo eleitoral deve estar investido da vontade de todo o povo. No constitucionalismo moderno o sufrágio é tido como instrumento básico para a representação política.

O sufrágio é o direito que tem o cidadão de expressar pública ou secretamente sua vontade. Existe extensa discussão sobre a origem do sufrágio, para se saber se ele é uma atribuição que confere poder normativo às pessoas, dotadas de capacidade eleitoral. Pode ser considerado como um direito do indivíduo, que se encontra legalmente investido por esse direito. É exercido a título individual, como atributo da própria pessoa. A titularidade do poder político no povo, faculta-lhe a tomar decisões concretas, intervindo nas diretrizes que devem seguir os governantes com fins como:

- legitimar a autoridade, desde que sua sustentação está no seu caráter representativo:
- expressar a vontade do povo, através do procedimento eleitoral;
- procurar um governo capacitado que adote as decisões consideradas de interesse daqueles que representa.

A representação política apresenta fórmulas que encerram a natureza e a essência de sua manifestação:

a) teoria do “mandato representativo” que está vinculada, originariamente, à idéia de soberania nacional, em decorrência do entendimento de que o titular da soberania delega seu exercício aos representantes, valendo como a vontade nacional (Rousseau, Sieyés, Duguit). O vínculo jurídico entre representantes e representados assenta-se na delegação de poderes, por meio da qual o titular de uma competência a transmite, total ou parcialmente, a um outro sujeito;

b) doutrina do “mandato imperativo” baseia-se na figura do mandato em direito privado, seguindo a idéia de que os representantes

obrigam-se a realizar funções políticas que lhes foram deferidas pelo corpo eleitoral;

c) teoria da “representação da vontade” popular tem apoio na relação jurídica de cooperação, subordinação e fusão das vontades dos governantes e governados, importando a estes os efeitos jurídicos dos atos dos primeiros;

d) a relação jurídica que justifica a representação é examinada também entre os representantes e os partidos políticos e entre os representados e o Estado;

e) a teoria orgânica considera o representante como um órgão do Estado, ao qual se atribui o exercício de determinadas funções.

Os direitos políticos estão intimamente ligados às instituições da democracia direta, (landsgemeinde suíças, ao “referendum”, ao plebiscito, à iniciativa, ao veto, às revogações populares. A organização eleitoral, através do sufrágio político, da eleição, do corpo eleitoral (eleitorado ativo e eleitorado passivo), dos sistemas eleitorais e do procedimento eleitoral, são pontos essenciais para a prática efetiva dos direitos políticos (5)

Para certos autores, a atividade eleitoral realiza-se pelo sufrágio, considerado com um direito subjetivo conferido por lei, que é exercido em nome próprio. Os regimes constitucionais consolidaram a teoria representativa, destacando a posição dos partidos políticos como fonte da representação concreta. O Legislativo representa fracionariamente os grupos políticos partidários que conseguiram eleger seus candidatos, pelo que os eleitos passam a ser representantes dos partidos. Existe uma grande relação entre os sistemas eleitorais e os partidos políticos, pois estes exercem influência nos sistemas eleitorais e na vida política do Estado. O sistema eleitoral majoritário atribui ao partido com maior número de leitores a maioria dos cargos. Os sistemas eleitorais podem ser examinados em relação ao território como: distrito único, no qual o território é considerado como um só colégio ou distrito eleitoral, repartindo-se a representação de acordo com a população total; distrito intermediário, pelo qual o território é dividido em circunscrições ou distritos; distrito uninominal, por meio

do qual o território é dividido em tantos distritos quantos forem os cargos eletivos.

O sistema proporcional foi aplicado pela primeira vez na Constituição da Noruega, de 1814. No regime proporcional existem distintos métodos para computação dos votos (Hare, Hagenbach, d'Hondts, Dietz), sendo que todos eles assentam-se no quociente eleitoral. Este modo visa assegurar a representação de todos os grupos de opinião. O escrutínio de lista com representação proporcional dá a cada formação política um número de representantes correspondente à sua importância no corpo eleitoral. É considerado o procedimento mais equilibrado. Permite o surgimento dos pequenos partidos, tendendo a multiplicação de seu número, pelo que esta proporcionalidade pode dificultar o surgimento de maiorias governamentais coerentes e estáveis.

A representação popular, através dos procedimentos eleitorais, permite que os cidadãos designem os governantes, substituindo-os quando os mandados expiram. As eleições têm um grande significado, quando ressaltam os mecanismos de designação dos governantes, em oposição à herança, à cooptação ou à conquista violenta (6).

Os cidadãos, na efetivação de seus direitos políticos, exercem a soberania pelo voto, através das instituições que procedem a seleção dos governantes. Os conceitos de cidadania, nacionalidade e os direitos políticos, reconhecidos pelas Constituições, formam o núcleo, com os demais direitos e garantias individuais, central dos direitos inerentes à pessoa humana, nas diversas situações jurídicas em que se encontram. Existe, no que se refere à cidadania e aos direitos políticos, estreita vinculação com o direito eleitoral. A cidadania é considerada como um conjunto de direitos políticos, tomando-a como capacidade ou aptidão para exercê-los, de conformidade com os instrumentos consagrados pelo direito eleitoral, através do sufrágio e das demais funções principais inerentes à sua titulação.

A teoria jurídica da representação política e as técnicas de representação são decisivas para o desenvolvimento da participação política, gerando a sua legitimidade. Ocorre ainda uma interseção entre os partidos e o processo representativo, desde que as eleições

verificam-se mediante a votação nos candidatos registrados pelos partidos.

A tendência da doutrina é identificar representação com eleição, pelo que a autoridade genuína e legítima descansa na aceitação e no apoio popular.(7)

Os direitos políticos têm feito parte das Constituições brasileiras, que preferem relacioná-los em capítulo próprio:

Constituição de 1969 — arts. 147 a 151

Constituição de 1967 — arts. 142 a 148

Constituição de 1946 — arts. 131 a 138

EC 9/1964 — art. 3º.

EC 14/1965 — art. 2º.

Constituição de 1937 — arts. 117 a 121

Lei Const. 9/1945

Constituição de 1934 — arts. 106 a 112

Constituição de 1891 — arts. 70 a 71

Constituição de 1824 — arts. 6º a 8º, 91 a 96.

Os direitos políticos têm íntima relação com o Código Eleitoral (8), que serve para definir muitos aspectos inerentes às maneiras de seu exercício. A Constituição de 1988 trata do Estatuto da Cidadania a partir do art. 14, considerado como o conjunto de normas que disciplinam o gozo, o exercício e suspensão dos direitos políticos.

Os direitos políticos, traçados nas normas constitucionais e na legislação infraconstitucional, decorrem das relações jurídicas que instituem em favor das pessoas físicas o direito de votar e de ser votado. São direitos públicos subjetivos que investem o cidadão do “status activae civitatis”, permitindo-lhe o exercício da liberdade participação. Eles conferem à pessoa os atributos da cidadania. Definem a capacidade eleitoral ativa e a capacidade eleitoral passiva. Elas caracterizam o direito de sufrágio e a elegibilidade. O cidadão, com estes atributos, passa a gozar a cidadania plena (9).

A Constituição de 1988, no artigo 14, ao definir os direitos políticos, afirma que a soberania popular é elemento necessário à definição do Estado Democrático de Direito. A Constituição definiu o primado da soberania popular no capítulo dos direitos políticos, ao

deterninar o seu exercício por meio do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. A sua universalidade significa que o seu exercício é direito de qualquer pessoa, com restrições apenas no que concerne à nacionalidade, à idade e à capacidade.

A Constituição realizou inovações, no que se refere às formas de exercício da democracia, ao consagrar o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. O plebiscito é a consulta feita ao eleitorado a respeito de alguma decisão a ser tomada. Ela prevê alguns casos da realização de plebiscito para a criação de Estados e Municípios e a definição da forma de governo e do sistema de governo. Outra consulta popular é o referendo, diferente no que se refere ao momento de realização, sendo que objetiva aprovação popular de decisão já tomada. Através da iniciativa popular, o povo pode participar diretamente da elaboração legislativa.

No elenco dos direitos políticos, a Constituição enumera o alistamento eleitoral. Este constitui o requisito formal para o exercício do direito de voto. O Eleitor, além da nacionalidade e idade, deve estar inscrito no órgão competente, que lhe fornecerá o título de eleitor. A Constituição brasileira consagra a obrigatoriedade do voto. Apesar de consagrar esta tese, a facultatividade também foi aceita. O exercício do voto é obrigatório para os maiores de 18 anos. Entretanto, a Constituição de 1988, apesar de manter a idade de dezoito anos como termo inicial da obrigatoriedade, permite o voto ao de idade inferior a dezoito anos porém superior a dezesseis anos.

Consagra, também, o voto facultativo para os maiores de setenta anos. Com a Emenda Constitucional nº 25, de 15-05-85, o analfabeto passou a participar da vida política, com o direito de votar.

No que diz respeito ao direito político do voto para os maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos poucas são as Constituições do mundo que adotaram este critério.

A Constituição veda o alistamento eleitoral, isto é, a aquisição da condição de eleitor por meio de inscrição realizada nos termos da lei, aos estrangeiros e aos recrutados durante o período do serviço



militar obrigatório. Os estrangeiros mencionados são aqueles que não preenchem as condições estabelecidas no art. 12, incisos I e II.

A Constituição, no parágr. 3º, do art.14, estabelece as condições de elegibilidade, fixando a capacidade de votar por meio da disciplina do alistamento eleitoral, dispondo, também, sobre a capacidade de ser votado. Na enumeração dos requisitos, estabelece as seguintes condições: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária (como condição de elegibilidade); a idade mínima de 35 anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; 35 anos para Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal; 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; dezoito anos para Vereador.

São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. A inelegibilidade é a ausência de requisitos ou aptidões que impedem que o indivíduo possa candidatar-se para o desempenho de determinada função.

A irreelegibilidade do Presidente da República, governadores dos Estados e Distrito Federal e Prefeitos, bem como a inelegibilidade daqueles que nos seis meses anteriores às eleições os tenham sucedido ou substituído, previstas nas Constituições de 1969 e 1967, foram mantidas no atual texto.

O texto de 1983 trata do afastamento compulsório dos cargos a que devem sujeitar-se os chefes do Executivo de todos os níveis, em caso de concorrerem a outros cargos. Ela estende o prazo para o Presidente da República e ao Governador do Distrito Federal.

Existe, também, a previsão de inelegibilidade, em razão de parentesco ou afinidade com titulares do Poder Executivo ou com os que os tenham substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito eleitoral.

Os militares alistáveis, conforme previsão constitucional, são todos os que não se encontram na condição de conscritos. O militar que tiver menos de dez anos de serviço, condição essencial para sua elegibilidade, deverá afastar-se da atividade militar, através da exclusão, no momento de apresentar sua candidatura. Contando mais

de dez anos, deverá ser agregado, conservando o mesmo posto, mas a promoção só ocorrerá por antiguidade, ficando à margem da carreira.

A Constituição estabelece algumas diretrizes a serem observadas pela lei complementar, com relação a cargos e seus prazos de desincompatibilização. Apesar de ser mais sintética do que a anterior, no que se refere à inelegibilidade, somente atribui à lei complementar competência para estabelecer os casos de inelegibilidade, sem atentar em fixar diretrizes que norteiam a elaboração da mencionada lei.

Os candidatos aos mandatos, eletivos ou executivos, para serem considerados eleitos, não precisam apenas da obtenção dos votos necessários à eleição. Devem obedecer à legislação eleitoral vigente, bem como certos princípios concernentes à igualdade de condições eleitorais ou de disputa. A Constituição de 1988 consagra a hipótese de impugnação dos mandatos quando da ocorrência de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. Cria uma nova ação, quando assegura a tramitação da ação de impugnação do mandato em segredo de justiça.

Pelo artigo 15, da Constituição de 1988, veda-se a cassação dos direitos políticos. Houve a preocupação na utilização deste instrumento, tão empregado no regime anterior. Mesmo assim, pode o cidadão perder ou ter suspensos seus direitos políticos. Assegurar-se-á ampla defesa, que é consagrada no capítulo dos direitos individuais (art. 5º, LV).

O cancelamento da naturalização, por sentença transitada em julgado, obteve tratamento no art. 12, parágr. 4º. Cancelada a naturalização, por sentença judicial, o naturalizado volta à condição de estrangeiro, pelo que não será mais protegido nos seus direitos políticos anteriores.

A capacidade civil é a aptidão para a efetiva realização dos atos da vida civil, ao passo que a incapacidade é a restrição para o exercício e gozo dos direitos da vida civil. Quem tem a declaração da incapacidade civil absoluta não pode gozar da plenitude de seus direitos políticos (art. 15, II).

A Constituição de 1988, no que se refere à suspensão dos direitos políticos, determina que a condenação criminal deve ser transitada em julgado para a aplicação do comando constitucional.

E assegurada a liberdade religiosa, filosófica ou política. Mesmo impondo aos brasileiros certas obrigações, permite, no caso de convicção religiosa, filológica ou política, maneira diferente de cumpri-las.

A Constituição de 1988 estabelece penalidades para aqueles que praticam atos de improbidade administrativa, prevista no art. 37, parágr.4º. Nessas penalidades encontramos a suspensão dos direitos políticos, cuja reanquirição é possível, por se tratar de privação temporária.

Com o objetivo de favorecimento de interesses político-partidários, a Constituição determina que as alterações do processo eleitoral só entrarão em vigor após um ano da sua promulgação.

## **PARTIDOS POLITICOS, TEORIA GERAL E REGIME LEGAL**

Vários são os temas inerentes aos partidos políticos e que têm sido objeto das especulações doutrinárias, sendo que alguns destacam: a) origens ou antecedentes próximos; b) constitucionalização dos partidos; c) natureza jurídica dos partidos políticos; d) classificação dos partidos; e) a legislação partidária infraconstitucional.

Os partidos políticos são essenciais à democracia representativa, sendo que eles se desenvolveram fora da Constituição e mesmo das leis. As Constituições e as leis ignoravam sua existência. Careciam de "status" constitucional, apesar de serem de grande importância para o funcionamento dos regimes políticos.

Mesmo assim, foram considerados indispensáveis ao regime constitucional e inevitáveis aos sistemas de base eleitoral. As primeiras tentativas para a constitucionalização dos partidos políticos surgiram após a guerra européia de 1914. Afirma Duverger que até 1850 nenhum país do mundo, salvo os Estados Unidos, conhecia partidos políticos no seu significado moderno. Existiam tendências, clubes, facções, associações ou grupos parlamentares.

Para Giovanni Sartori o termo “partido” entrou em uso, substituindo gradualmente a expressão depreciativa “facção”, com a aceitação da idéia de que um partido não é necessariamente uma facção, que não é necessariamente um mal e que não perturba necessariamente o “bonum commune”, o bem-estar comum. A transição de facção para partido foi, na verdade, lenta e tortuosa, tanto no dimínio das idéias como no dos fatos. A segunda metade do século XVIII mal havia começado quando Voltaire escreveu concisamente na *Encyclopédie*: “A palavra partido não é, em si, repulsiva; a palavra facção sempre é”. Com o seu versátil gênio para a síntese, Voltaire resumiu nessa frase um debate iniciado por Bolingbroke em 1732 e que se desenrolaria ainda por cerca de um século”.

Na dedicatória que serve de introdução à “*Dissertation upon Parties*”, Bolingbroke afirmava que seu trabalho era “uma tentativa de extinguir as animosidades, e mesmo os nomes dos partidos que dividiam a nação, por tanto tempo, de maneira tão fatal a princípio, e tão tola, por fim”. Em suma, a intenção de Bolingbroke é “reconciliar os partidos e abolir as distinções odiosas”.

Duverger, como Sartori, procura mostrar a origem exterior dos partidos políticos, examinando sua gênese no quadro eleitoral e parlamentar, já apontando a intervenção de organismos externos nesse quadro.

Hume, ao lado de Bolingbroke e Burke, foi dos primeiros a tratar dos partidos políticos (*Of Parties in General*, 1742; *Of Parties in Great Britain*). Fez referências não muito favoráveis aos partidos. Aceitava-os como conseqüência desagradável, mas não como condição essencial do governo livre.

Acentua Sartori que os partidos se comportaram e se desenvolveram muito mais como uma prática do que como teoria, com três premissas: a) os partidos não são facções; b) um partido é parte de um todo; c) os partidos são canais de expressão.

Com a consolidação das idéias acerca dos partidos políticos e a superação das dúvidas iniciais, tiveram início os exames em torno das funções dos partidos políticos: a) formulação de políticos, como a

principal de suas funções, pelo que são verdadeiros instrumentos de governo; b) tarefa de designação de candidatos para os cargos públicos eletivos; c) condução e crítica do governo; d) educação política do povo; e) intermediação entre os cidadãos e o governo; f) manutenção da unidade no governo; g) desenvolvimento e manutenção da unidade nacional.

Superados os questionamentos sobre a origem dos partidos políticos e seu processo de constitucionalização, várias indagações partem para a análise do ordenamento jurídico dos partidos políticos e levantamento de temas como: 1 — regulamentação legal dos partidos políticos; 2 — a posição da Justiça Eleitoral, as noções sobre o contencioso eleitoral; 3 — fundação e criação dos partidos políticos; 4 — organização dos partidos políticos; 5 — funcionamento dos partidos políticos; 6 — estatuto orgânico dos partidos políticos.

Essa fase dá início ao verdadeiro processo de institucionalização jurídica dos partidos políticos, bem como sua posição em face das Constituições e da legislação ordinária (10).

Os problemas da natureza jurídica dos partidos políticos e a sua personalidade jurídica têm sido debatidos pela doutrina francesa e italiana. Indaga Mohamed Rechid Kheitmi sobre a natureza jurídica dos partidos políticos, como um contrato ou uma associação. Qual seria a sua categoria jurídica de direito privado ou de direito público. Ao mesmo tempo propõe uma nova classificação dos atos jurídicos. O partido, ainda, no seu entendimento, não é um contrato.

Alguns definem os partidos políticos como uma união de várias pessoas contra outras que têm interesse e opinião contrária. O conteúdo e a expressão merecem diversas considerações que refletem em sua definição. Dentre as definições apontadas convém destacar a de Jean Charlot que ressalta: 1. “une organisation durable, c’est-à-dire une organisation dont l’espérance de vie politique soit supérieure à celle de ses dirigeants en place” (uma organização durável, ou seja, uma organização cuja esperança de vida política seja superior a seus dirigentes no poder); 2. “une organisation locale bien établie et apparemment durable, entretenant des rapports réguliers et variés avec l’échelon national” (uma organização local bem estabelecida e

aparentemente durável, mantendo relações regulares e variadas com o escalão nacional); 3. “la volonté délibérée des dirigeants nationaux et locaux de l’organisation de se prendre et exercer le pouvoir, seuls ou avec d’autres, et non pas — simplement — d’influencer le pouvoir (a vontade deliberada dos dirigentes nacionais e locais da organização de chegar ao poder e exercê-lo, sozinhos ou com outros, e não simplesmente influenciar o poder; 4. “le souci, enfin, de rechercher en soutiens populaires à travers les élections ou de toute autre manière (a preocupação, enfim, de procurar suporte popular através das eleições ou de qualquer ou maneira) (Jean Charlot, *Les Partis Politiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 1971, p. 22).

Os partidos políticos pressupõem uma estrutura de funcionamento adequada e um arcabouço, como acentua Duverger, necessários para seu funcionamento. Assentam-se em estruturas diretas e indiretas que acompanham o dinamismo próprio deles. No que se refere aos seus elementos de base, estão geralmente assentados em pequenos grupos disseminados pelo Estado: seções, comitês, associações locais. Estes são ligados por instituições coordenadoras. Os elementos de base são as cédulas componentes do organismo partidário.

Na estrutura partidária várias são as indagações sobre a situação dos “membros dos partidos” e dos “adeptos”, sendo que na linguagem corrente as duas noções são coincidentes. Ao lado deles está o “simpatizante” que pode ser favorável às doutrinas do partido, mas permanece fora da organização.

Na estrutura dos partidos, a direção tem grande significado, sendo que existem formas de escolha dos dirigentes, como chefes aparentes e chefes reais.

Na Teoria Geral dos Partidos Políticos, outro tema essencial é o referente ao número de partidos: dualismo de partidos; os diversos tipos de dualismo; bipartidarismo; multipartidarismo; partido único; partido dominante.

Na prática política, surgem, tendo em vista as dimensões dos partidos, as alianças ou coligações, que permitem o funcionamento dos sistemas de governo e a manutenção de maiorias eventuais,

exporádicas e temporárias no Parlamento.

Os partidos políticos têm grande importância na definição dos regimes políticos contemporâneos, sendo que algumas de suas classificações estão assentadas na tipologia e na ideologia dos partidos. Nos sistemas competitivos, os partidos têm melhor oportunidade de atuação.

Os partidos políticos têm íntima relação com o funcionamento do regime democrático representativo: “La indispensabilidad de los partidos, dentro del régimen democrático representativo, está actualmente fuera de discusión”. (11)

Os temas acima focalizados estão ligados à “Teoria Geral dos Partidos Políticos”, sendo que Mário Justo López, após apontar as dificuldades da definição de partidos políticos, entende que para a sua elaboração deve-se fixar, inicialmente, a noção de partido. Para a elaboração de uma Teoria Geral dos Partidos Políticos é imprescindível uma boa quantidade de investigações sobre os temas essenciais para uma construção adequada.

O processo de regulamentação legal provém de sua constitucionalização e da regulamentação por via legislativa. São apontados os seguintes sistemas: a) controle exterior ou institucionalização externa; b) controle ideológico-programático; c) controle estrutural e funcional ou institucionalização interna; d) incorporação.

Vários são os levantamentos em torno dos principais assuntos que devem ser objeto de regulamentação: 1. formação e reconhecimento dos partidos; 2. organização interna e funcionamento dos partidos; 3. regime de eleições de suas autoridades e os candidatos para cargos públicos e eletivos; 4. regime patrimonial e administrativo; 5. criação da justiça eleitoral, definição da competência para intervir na atuação dos partidos.

As Constituições brasileiras, a partir de 1946, passaram a tratar de vários aspectos sobre a estruturação dos partidos políticos: a) criação, organização, funcionamento e extinção: Constituição de 1969 — art. 152, EC 25/1985, arts. 5º a 7º; Constituição de 1967 — art. 149; Constituição de 1946 — art. 141, parágrafo 13, AI 2/1965, art. 18. b) organização e funcionamento; eleições de 15.11.1985: EC

25/1985, art. 5º. c) personalidade jurídica: Constituição de 1969 — art. 152, IV; Constituição de 1967 — art. 149, II. d) registro: cassação — indeferimento, cancelamento. Constituição de 1969 — art. 137, I; EC 25/1985, art. 6º; Constituição de 1967 — art. 130, I; Constituição de 1946 — art. 119, I. e) representação proporcional no Congresso, nas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal: Constituição de 1969 — arts. 30, parágrafo único, “a” e 148; Constituição de 1967 — arts. 32, parágrafo único, e 143; Constituição de 1946 — arts. 40, parágrafo único, e 134. f) partidos políticos em formação — apresentação de candidatos às eleições municipais de 15.11.1985; EC 25/1985, art. 7º.

No que se refere à legislação ordinária, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 5.682, de 21.07.71, consagrou os partidos políticos na ordem jurídica brasileira, estabelecendo no art. 2º, que os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição. Eles adquirem personalidade jurídica com o registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

A legislação ordinária, além da acima mencionada, isto é, as Leis federais nºs. 6.767/69; 6.817/80; 6.957/81 e nº 6.978/82, bem como outras alterações, trataram do mesmo assunto. Têm sido, ainda, objeto de indagações temas como: partidos políticos e mandado de segurança; estatuto dos partidos políticos; formação dos partidos políticos; fundação, organização e funcionamento; registro do partido junto ao TSE; apoio eleitoral; fiscalização financeira; infidelidade partidária e cancelamento do registro do partido político.

A extinção do partido político de conformidade com a LOPP, art. 111, pode ocorrer por: a) dissolução voluntária; b) dissolução de pleno direito ou automática; c) dissolução compulsória. (12)

Pinto Ferreira, destacando a recente legislação eleitoral, afirma: “Nos últimos anos houve uma verdadeira inflação de leis eleitorais no País, muitas vezes com um caráter puramente casuístico. Seria



alongar por demais o exame detalhado de toda essa legislação, que foi consolidada na obra "Legislação Eleitoral e Partidária" (6ª ed., Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988, 2 v., coordenação, anotações e índices de Leyla Castelo Branco Rangel). Posteriormente foi publicada a obra "Legislação Eleitoral e Partidária. Eleições de 1989. Legislação e Instruções do TSE", Suplemento e atualização da 6ª edição, Brasília, 100 Anos de República, 1989. Os livros de Juarez de Oliveira, intitulados "Código Eleitoral" (Lei nº 4.737, de 15.7.1965) e "Lei Orgânica dos Partidos Políticos" (Lei nº 5.682, de 21.7.1971) 5ª edição, Saraiva, 1988) atualizaram e consolidaram a legislação eleitoral existente". (13)

A Constituição de 1988, em seu artigo 17, trata da fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos que estavam implícitos na Constituição anterior e contavam expressamente da lei ordinária.

Na criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos deve-se levar em consideração o seu caráter "nacional". O dispositivo constitucional (art. 17, I) proíbe a existência de partidos com objetivos e programas de caráter local.

A Constituição de 1988 não fez referência às funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais dos Partidos políticos, pelo que passaram a ter liberdade para disciplinar essas funções.

Não é possível o surgimento de agremiações políticas com base em similares estrangeiros, com a utilização de denominações e programas idênticos. Visa-se impedir a subordinação econômica e a nível decisório.

Como a Constituição anterior, os partidos têm suas finanças fiscalizadas pelos juízes e tribunais eleitorais. No mesmo sentido, o art. 90 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos dispõe que os partidos serão obrigados a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, balanço financeiro do exercício findo. Trata-se de prestação de contas.

A Constituição consagra a autonomia dos partidos na estruturação de sua organização e para entrarem em funcionamento, sendo que a atuação no parlamento sujeita-os ao que dispuser a lei.

Os partidos políticos têm ampla e total liberdade para se organizarem e funcionarem, ao passo que anteriormente lei federal

poderia dispor sobre o assunto. Os estatutos dos partidos devem obedecer às normas de fidelidade e disciplina partidárias, que podem variar entre os partidos.

Do mesmo modo que qualquer “associação civil”, o partido adquirirá, de conformidade com a lei civil, a personalidade jurídica, mas para atuar politicamente deve registrar os estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

A criação do “fundo partidário” visa assistir financeiramente estas agremiações políticas. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelece que ele é constituído pelas multas e penalidades, conforme o Código Eleitoral e leis conexas. Deve-se acrescentar, também, os recursos financeiros que forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; as doações de pessoas físicas, no limite máximo de duzentas vezes o maior salário mínimo do País, como a finalidade, inclusive, de manter os institutos de estudos e formação política; e dotações orçamentárias da União.

A Constituição assegura aos partidos políticos o acesso gratuito ao rádio e à televisão, de acordo com a definição legal.

Proíbe o Texto de 1988 a utilização de organização paramilitar por parte dos partidos políticos.

\* \* \*

## N O T A S

- (1) Lópes, Mario Justo. “La representación política”. Ed. Abeledo — Perrot, Buenos Aires, 1959; Cunha, Fernandes Whitaker da. “Do Poder Representativo”. Mensageiro Jurídico, Rio de Janeiro, 1980; Souza, J. P. Galvão de. “Das Representação Política”. Ed. Saraiva, São Paulo, 1971; Cunha Fernando Whitaker da. “Democracia é Cultura” (A Teoria do Estado e os Pressupostos da Ação Política), Forense, Rio. 1973; Mill, John Stuart. “Considerações Sobre o Governo Representativo”. Instituição Brasileira de Difusão Cultural S. A., São Paulo, 1964.

- (2) Branover, David Stitchkin. "El Mandado Civil". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1950, p. 34.
- (3) Alliès, Paul. "Eléments de Droit Politique", Editions du Faubourg, Paris, 1892; Favre, P. "La Décision de la Majorité", Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1976; Barthélemy, J. "Droit Constitutionnel", Dalloz, Paris, 1933; Esmein, A. "Eléments de Droit Constitutionnel", Dalloz, 1911; Malberg, R. Carré de. "Contribution à la Théorie Générale de l'Etat", 2 tomos, Habermas, J. L'Espace Public, Payot, 1978; Demichel, A. "Une théorie à refaire": la démocratie représentative, em Le Processus de la représentation politique, Procès. Cahiers d'analyse politique, 11-12-1983; Brasil, J. F. de Assis, "Democracia Representativa"; do voto e do modo de votar, Guillard Ailland, L Cia, Paris-Lisboa, 1895, 3. ed.; Lamounier, Bolivar. "Representação Política": a importância de certos formalismos, em Francisco Weffort (Org.) Direito. Cidadania e Participação, São Paulo, 1981; Arcy. "La représentation". Edouard Duchemin. Paris, 1985.
- (4) Dallari, Dalmo de Abreu. "O que é Representação Política", Abril Cultural. Editora Brasiliense, São Paulo, 1984; Lions, Monique. "El Poder Legislativo en América Latina". UNAN. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974.
- (5) Xifra Heras, Jorge. "Curso de Derecho Constitucional" Tomo I, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1957, 2. ed., pp. 371 e ss; Tschorne, Robert Libedinsky. Silva. Eduardo Muñoz. "Formas de ejercicio de la democracia directa". Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1966.
- (6) Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 5. ed., trad. esp. de Jorge Solé-Tura, pp. 114 e ss; Hauriun, André. "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques". E'ditions Montchres-

tien, Paris, 1970, 5. ed., pp. 236 e ss; Vedel, Georges. "Cours de Droit Constitutionnel et D'Institutions Politiques". Les Cours de Droit, 1958 — 1959, Paris, pp. 594 e ss; Dabiezies. Pierre. "Cours de Droit Constitutionnel et D'Institutions Politiques". Les Cours de Droit, 1979 — 1980, Paris, pp. 47 e ss.

(7) Campos, German J. Bidart. "Régimen Electoral y Derechos Políticos, en Derecho Constitucional". Realidad; Normatividad y justicia en el Derecho Constitucional, Ediar Buenos Aires, 1969, Tomo I, pp. 359 e ss; Verdu, Pablo Lucas. "Curso de Derecho Político". Vol. II, La crises de la teoria del Estado en la actualidad. Federalismo y Estado federal. La teoria de la Constitución en el marco del Derecho político, Tecnos, Madrid, 1983, 3. ed., pp. 175 e ss; Frièdrich. Carl J. "Gobierno Constitucional y Democracia. Teoría y Práctica en Europa y América". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, Vol. II, pp. 11 e ss; Carvalho, Orlando M. "Representação e Controle Político", Arquivos da Comissão de Constituição e Justiça, Vol. 1, Nº. 1, Jul./dez., 1965, pp. 24 e ss.

(8) Ferreira, Pinto. "Código Eleitoral Comentado". Nos Termos da Constituição Federal de 1988, Saraiva, São Paulo, 1990, 2ª edição ampliada e atualizada.

(9) Amaral Jr. Luciano. "Regime Constitucional dos Direitos Políticos no Brasil", Saraiva, São Paulo, 1980.

(10) Duverger, Maurice. "Les Partis Politiques". Librairie Armand Colin, 1958, 3. edição: Sartori, Giovanni. "Partidos e Sistemas Partidários". Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, trad. de Waltensir Dutra; Quintana, Segundo V. Linares. "Los Partidos Políticos". Instrumentos de Gobierno, Editorial "Alfa", Buenos Aires, 1945; Kheitmi, Mohammed Rechid. "Les Partis Politiques et Le Droit Positif Français". Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964; Charlot, Jean. "Os Partidos

Políticos". Editora Universidade de Brasília. Pensamento Político, nº 47, 1982, trad. de Carlos Alberto Lamback; Marabuto, Paul. "Les Partis Politiques et les Movements Sociaux". Sous la IVe. République. Librairie du Recueid Sirey, Paris, 1948; Lavan, G.E. "Partis Politiques et Réalités Sociales". Contribution á une étude realiste des partis politiques. Librairie Armand Colin, Paris, 1953; Malbileau, Albert. "Le Parti Liberal dans le Systeme Constitutionnel Britanique". Librairie Armand Colin, Paris, 1953; Seurin, Jean-Louis. "La Structure Interne des Partis Politiques Americains". Librairie Armand Colin, Paris, 1953; Binkley, Wilfod E. "Partidos Políticos Americanos". Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 2 volumes.

(11) López, Mario Justo. "Partidos Políticos". Teoría General y Régimen Legal, Depalma, Buenos Aires, 1982, 3. ed., p. 16 e 17; Engelmann, F. C. and Schwartz, M. A. "Political Parties and the Canadian Social Structure", Prentice-Hall of Canada Ltda, 1967; Perez, Jorge Enrique Romero. "Partidos Políticos, Poder y Derecho". (Costa Rica), Eds. Syntagma, San José, 1979; Eleições e Partidos Políticos. Bibliografia. Senado Federal. Secretaria de Documentação e Informação. Subsecretaria de Biblioteca. Brasília, 1986.

(12) Garcia, Fernando Coutinho. "Partidos Políticos e Teoria da Organização". Cortez L. Moraes, São Paulo, 1979; Kinzo, Maria D'Alva Gil. "Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil", Edições Símbolo, São Paulo, 1980; Souza, Maria do Carmo Campello de. "Estado e Partidos Políticos no Brasil" (1930 a 1964) Editora Alfa-Omega Ltda, São Paulo, 1976; Lenzi, Carlos Alberto Silveira. "Partidos e Políticos de Santa Catarina", Editora da UFSC, Florianópolis, 1983; Gonzalez, Ismal. "Partidos e Modelo Político". Doutrina e Organização, Editor Julex Livros Ltda. Campinas, MC MLXXVIII; "Partidos Políticos no Brasil". Organizado por João Paulo Machado Peixoto, Instituto Tancredo Neves. Fundação Friedrich Nau-

mann, 1987; Lima Sobrinho, Barbosa (Relator) "Estudos Constitucionais. Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos". Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1956; Lamounier, Bolivar (Organizador) Obra Coletiva, "Voto de Desconfiança. Eleições e Mudanças Políticas no Brasil": 1970 — 1979. Editora Vozes Ltda, Cebrap, 1980; Hippólito, Lúcia. PSD. De Raposos e Reformitos. — PSD e a experiência democrática brasileira (1945 — 1964) Terra e Paz, Rio de Janeiro, 1984; Cavalcanti, Themístocles Brandão. "Introdução à Ciência Política", FGV — Instituto de Documentação, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1978.

(13) Ferreira, Pinto. "Código Eleitoral Comentado". Nos Termos da Constituição Federal de 1988, Ed. Saraiva, 1990, 2. Ed., p. 11 e 12; idem, Código Eleitoral Comentado, Ed. Rio, 1976; Cunha, Fernando Whitaker da. "Evolução do Direito Eleitoral Brasileiro", VII Congresso de Direito Constitucional, Porto Alegre, 1987; Paiva, Maria Arair Pinto. "Direito Político do Sufrágio no Brasil" (1822 a 1982), Thesaurus Editora, Brasília, 1985; Ferreira, Pinto. "Manual de Direito Eleitoral", Saraiva, São Paulo, 1983; Código Eleitoral e Legislação Complementar. Normas para a Eleição de 1988. Lei nº 7.664, de 29.6.88, Editora Jalovi Ltda., São Paulo, 1988, 2. ed., Organização dos Partidos Políticos. Tribunal Superior Eleitoral, 1980; Eleições e Partidos. Coleção Textos Legais, vol. 6, Brasília, 1982; Legislação Eleitoral e Partidária. Senado Federal. Subsecretaria de Edição Técnica, vol. 1, Legislação. Brasília, 1988, 6a, edição.

\* \* \*