



Tribunal Superior Eleitoral

Estudos Eleitorais



Volume 7
Número 2
maio/ago. 2012

NEXO ENTRE FINANCIAMENTO PÚBLICO E SISTEMA DE LISTAS FECHADAS NO CONTEXTO DA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Márcio Luiz Silva¹

Resumo

Trata da modalidade de lista fechada no registro de candidaturas. O objetivo é demonstrar que, mediante interpretação sistêmica e no contexto de orientação jurisprudencial da mais alta Corte, a adoção de referida modalidade de registro de candidaturas no âmbito da reforma política é a mais consentânea com o intuito de fortalecimento dos partidos políticos, bem como a mais apta a conferir racionalidade sistêmica e proporcionar identificação dos eleitores com um programa preestabelecido.

Palavras-chave: Reforma política. Partidos. Sistema eleitoral. Listas fechadas.

Abstract

This article argues that the use of the closed-list proportional representation principle at the moment of the candidates' registration is the best alternative for a new Political Reform, both according to the system rationale and to jurisprudential evolution at the Brazilian Supreme Court, concluding that the adoption of the closed-list proportional system is the best alternative to guarantee systemic rationality and contribute to the strengthening of parties and to the identification of voters with a pre-established programme.

Keywords: Political reform. Parties. Electoral system. Closed-list proportional representation.

¹ Bacharel pela Faculdade de Direito da USP. Atua perante o TSE desde 1996, tendo advogado nas campanhas presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva de 1998, 2002 e 2006 e coordenado a campanha de Dilma Rousseff de 2010. É membro do Ibrade e da Comissão de Juristas do Senado encarregada de elaborar anteprojeto de novo Código Eleitoral.

I Introdução

Questão relevante e na ordem do dia dos debates acerca da reforma política, que frequenta o imaginário e o labor legislativo há anos, é a relação entre a modalidade de financiamento de campanhas e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do poder político, visando à concreção do poder representativo.

Nosso sistema contempla sistema misto em que recursos públicos e privados compõem, no limite estabelecido previamente pelas próprias candidaturas², o seu financiamento.

A parametrização do custo das diversas campanhas é tarefa inglória, dadas as brutais desigualdades materiais observadas, bem como fundado receio de que parcela significativa dos recursos não integre a prestação de contas formal.

As propostas em tramitação no Congresso Nacional revelam tendência em se adotar o financiamento exclusivamente público. Mas, independentemente da modalidade a ser seguida, a adoção do voto em listas fechadas parece a mais adequada se o intuito é conferir racionalidade ao sistema eleitoral e considerando o entendimento do Supremo Tribunal Federal segundo o qual:

O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de 'fundamento constitucional autônomo', identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, *caput* (que consagra o 'sistema proporcional'), da Constituição da República. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. MS nº 26.603/DF.)

Consectário lógico, dada a essencialidade dos partidos políticos no processo de poder e na conformação do regime democrático, bem

² Tendo em vista o solene desprezo dos congressistas à primeira parte do disposto no art. 17-A da Lei nº 9.504/1997.

como *“na medida em que pertence às agremiações partidárias – e somente a estas – o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos”* (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. MS nº 26.603/DF), é a conformação das candidaturas mediante apresentação vinculada a um programa comum, de acordo com deliberação intrapartidária.

2 A racionalidade possível no sistema político considerada a evolução jurisprudencial do STF

Tendo em mente a ambiência na qual se desenvolve o processo eleitoral, a equação para se atingir o ideal de representatividade compreende, inexoravelmente: o custo das eleições, a modalidade de financiamento, a compreensão quanto à titularidade dos mandatos, o acesso às candidaturas, a prestação de contas da obtenção do mandato, bem como de seu exercício. O instrumental teórico do qual nos valem, nossa cultura política e jurídica, fornece elementos para a conformação de um modelo que pode ser coerente com o aperfeiçoamento observado na compreensão da instituição incumbida da guarda da Constituição da República.

2.1 Juízo político

É certo que o juízo político, por atender aos imperativos da conveniência e da oportunidade, e porque não lhe exige a Constituição, não demanda motivação ou fundamentação expressa para sua validade³. Também não está a se insinuar que o Poder Legislativo, no âmbito de sua estrita competência, esteja vinculado à adoção do voto em listas fechadas devido à provável adoção de uma fórmula de financiamento que atrairá prestação de contas unificada. Apenas é ponderação razoável que, dadas a natureza jurídica, a finalidade e as prerrogativas jurídico-eleitorais dos partidos políticos, bem como o dever lógico-institucional de transparência e equidade na aplicação dos recursos públicos, não parece coerente estimular competição intrapartidária na obtenção do voto, que redundaria em distorções materiais entre postulantes sob a mesma legenda, mediante juízo de conveniência particular, o que,

³ Sobre o assunto, v. TSE, Recurso Ordinário nº 11.978/MG, 29/7/1994, Rel. Min. Torquato Jardim.

evidentemente, não se coaduna com a inspiração republicana que norteia a modalidade exclusivamente pública de financiamento.

Não escapa a esse raciocínio que tal distorção pode ser precedente, ou seja, se estabelece quando da elaboração da lista – supostamente estimulando apropriações oligárquicas –, que caracterizou a formação de várias experiências partidárias nacionais. Contudo, essa é questão que diz respeito aos partidos no âmbito de sua autonomia, e sua verificação decorre de cultura que privilegia o personalismo político, ainda presente e fortíssimo em nossa realidade, mas que nenhum ator político sério defende enquanto modelo.

2.2 Registro de candidatura por listas

Atualmente, nosso ordenamento contempla a apresentação de listas abertas pelos partidos ou pelas coligações partidárias que registram número predeterminado de candidatos. Cabe ao eleitor ordenar dentro de cada lista o(s) representante(s) de cada partido/coligação que ocupará(ao) a vaga destinada a essa legenda após aferição do quociente partidário⁴.

Tal modelo é harmonioso com concepção privatista que visa legitimar o direito à atuação política plena, uma vez que confere aos mais aptos à divulgação de sua candidatura ao eleitorado maior probabilidade de angariar votos e, conseqüentemente, exercer influência pessoal no exercício do mandato.

Vale dizer que, não obstante seja condição de elegibilidade a filiação partidária – a revelar arcabouço racional que vincula, ou pretendeu vincular, o exercício de um mandato a um programa pré-existente –, o sistema coexiste com a possibilidade amplamente exercida de efetiva “autonomia funcional” do político profissional na condução de sua campanha eleitoral. Cabe ao candidato arrecadar recursos, promover atos de publicidade e prestar contas à Justiça Eleitoral, muito embora nossa Constituição consagre e o Supremo Tribunal Federal reconheça que o mandato conquistado após esse processo eleitoral pertence ao partido político.

É intuitiva a antinomia do sistema político sob esse enfoque.

⁴ Art. 107 do Código Eleitoral.

2.3 Perspectiva histórica

Também na perspectiva histórico-cultural, a opção pelas listas abertas não contribuiu para a consolidação política dos partidos. Sobre o tema, registre-se:

Os partidos políticos, com a universalização do sufrágio e a entrada no mercado político competitivo (em particular depois da Segunda Grande Guerra), foram perdendo a sua identidade de classe, desideologizaram-se com o objetivo oportunista de captar o maior número de votos possível, converteram-se em organizações que asfixiam a militância de base com o fim de evitar a polarização, passaram a promover internamente a oligarquização e a projeção de líderes, acabando em consequência de tudo isso por silenciar as exigências sociais contrárias ao sistema. Em suma, os partidos foram deixando de ser os instrumentos de mediação política adequados para canalizar as exigências genuínas da sociedade para os centros de decisão política. Os cidadãos eleitores não se sentiriam agora identificados com os programas dos partidos em virtude da indefinição ideológica destes – interclassistas todos eles – e seriam, por isso, obrigados a procurar alternativas de expressão para o seu descontentamento fora do sistema de representação partido-parlamentar (PINTO, 1994, p. 193).

De fato, a projeção de líderes em detrimento da militância de massa se insere em contexto histórico-cultural inegável do capitalismo pós-industrial, na qual a política torna-se um espetáculo. Com a personificação do poder, a política é norteadada pela oferta de fetiches que logo são mercantilizados, daí a importância cada vez mais impressionante das estratégias publicitárias na estruturação de uma campanha eleitoral e seu custo cada vez maior. Não por acaso, limitar e financiar as despesas eleitorais é uma das propostas de Roger-Gérard Schwartzenberg para enfrentar o que chama de “aflitiva desnaturação da democracia”:

Para enfraquecer o Estado espetáculo, é preciso igualmente diminuir e modificar os recursos de que ele dispõe. Legislar quanto a este tesouro de guerra – e de representação – equivale a evitar os perigos de abusos, pressões e corrupções, que constituem a poluição da democracia. De um modo geral, podemos considerar três tipos de medidas: a publicidade das despesas eleitorais, sua limitação, seu financiamento pelo Estado (SCHWARTZENBERG, 1978, p. 340).

Por um lado, contexto histórico consolidado na formação e no fortalecimento de oligarquias travestidas de partidos ou partidos tomados de assalto por oligarquias; por outro, contexto político inexorável: as leis são feitas pelos próprios atores beneficiários desse sistema.

2.4 Racionalidade no sistema e coerência com a evolução jurisprudencial

Feitas as ressalvas e contextualizações, do ponto de vista exclusivamente racional, sem compromisso com juízos de conveniência de corrente A ou B, e tendo em apreço oportunidade eminentemente teórica, a adoção de listas fechadas – ou seja, aquelas que são apresentadas ao eleitor pelos partidos ou por coligações partidárias vinculadas a um programa que será defendido por tantos quantos forem os contemplados daquela lista, após os cálculos dos quocientes eleitoral⁵ e partidário, na ordem em que for apresentada – é a medida mais consentânea com a percepção atual do Supremo Tribunal Federal, ao menos se adotarmos como fundamento as razões de decidir nos casos concretos referentes à verticalização (superada por juízo de conveniência legislativa), sucessão dos suplentes (do partido ou da coligação), cláusula de barreira e, fundamentalmente, fidelidade partidária.

Isso porque, admitido em nosso sistema o partido político *“como instrumento indispensável à realização do ideal democrático, no papel de ente intermediário entre o povo e o Estado”* (CAGGIANO, 1987, p. 292), torna-se fundamental dotá-lo de estatura e responsabilidade sobre as candidaturas – vinculadas a programas e a execução desses programas (assim como vinculados os mandatos aos partidos), ao menos na dicção da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Apesar de recalcitrante, o argumento de que a adoção de listas fechadas representaria resgate de variante do “mandato imperativo” (historicamente ultrapassado), ou ainda, terreno fértil ao recrudescimento da oligarquização partidária, parece derivar muito mais de diagnóstico açodado quanto a comportamento adotado em contexto atual, consideradas as distorções – afastadas as virtudes – do sistema.

Indício disso, e ao mesmo tempo revelador de um pensamento que admite processo dialético evolutivo, foi a ressalva do Ministro

⁵ Art. 106 do Código Eleitoral.

Francisco Rezek quando do julgamento de mandado de segurança que justamente debatera, no âmbito de uma Suprema Corte de outrora, a questão da fidelidade partidária e titularidade do mandato. Nas palavras do então ministro:

Tenho a certeza de que as coisas não permanecerão como hoje se encontram. [...] Sei que o futuro renderá homenagem à generosa inspiração cívica da tese que norteou os votos dos eminentes Ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 20.927/DF.)

Sem embargo, o modelo que congrega financiamento público com administração dos recursos centralizada e vinculação de representantes com programa partidário – não personalidades – oportuniza a um só tempo a definição do limite de gastos, a vinculação desses gastos ao propósito com parâmetros mais restritos (vez que exclusivamente pública a fonte) e a possibilidade de rejeição eleitoral baseada em desempenho de uma bancada, identificando de forma mais clara eventuais desvios de conduta ou méritos de desempenho a uma agremiação partidária específica, racionalizando, portanto, o controle popular do exercício do mandato.

Em artigo recente, o Ministro Gilmar Mendes, ao concluir que os mandatos pertencem aos partidos por imposição constitucional, mesmo registrando ressalva de que tal entendimento não implica a adoção de uma concepção de mandato imperativo ou de mandato vinculado, reconhece expressamente:

A presença dos partidos políticos num regime democrático modifica a própria concepção que se tem de democracia.

No regime de *democracia partidária*, os candidatos recebem os mandatos tanto dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular e partidária. E, como ensinou Duverger, “o mandato partidário tende a sobrelevar o mandato eleitoral”. Nesse contexto, o certo é que os candidatos, eles mesmos, não seriam detentores dos mandatos.

Os mandatos pertenceriam aos partidos políticos. As vagas conquistadas no sistema eleitoral proporcional pertencem às legendas. Esta é uma regra que decorre da própria lógica do

regime de democracia representativa e partidária vigente em nosso país.

[...]

A democracia partidária e o papel centralizador das candidaturas que detêm os partidos nesse regime são perfeitamente compatíveis com a ideia de mandato livre. Nos diversos modelos político-eleitorais, nunca se cogitou de que nos sistemas proporcionais o monopólio absoluto das candidaturas pertencente aos partidos políticos fosse inconciliável com a concepção genuína do mandato representativo.

Em Portugal, por exemplo, onde se adota, como de todos é sabido, um modelo de mandato representativo ou de mandato livre, temos notícia de que a regra é que os parlamentares que abandonem suas legendas podem continuar a exercer o mandato como independentes, se não se filiarem a qualquer outro partido; mas se isso ocorrer, ou seja, se a desfiliação for seguida de filiação a outra agremiação política, tem-se então hipótese de parlamentar trânsfuga, fato que gera a imediata perda do mandato (CRP, art. 160, c).

Na Espanha, onde também se adota a concepção de mandato livre, *el transfuguismo* é uma prática há muito condenada pela sociedade.

Nessa perspectiva, não parece fazer qualquer sentido, do prisma jurídico e político, que o eventual eleito possa, simplesmente, desvencilhar-se dos vínculos partidários originalmente estabelecidos, carregando o mandato obtido em um sistema no qual se destaca o voto atribuído à agremiação partidária a que estava filiado para outra legenda.

Essa interpretação decorre de própria realidade partidária observada no Brasil após a Constituição de 1988. É preceito básico da hermenêutica constitucional de que não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada. Interpretar um ato normativo nada mais é do que colocá-lo no tempo ou integrá-lo na realidade pública (Häberle, Peter. "Zeit und Verfassung". In: Probleme der Verfassungsinterpretation, org: Dreier, Ralf/Schwegmann, Friedrich, Nomos, Baden-Baden, 1976, p. 312-313).

Na realidade política atual, a mudança de legenda por aqueles que obtiveram o mandato no sistema proporcional constitui, sem sombra de dúvida, uma clara violação à vontade do eleitor e um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos (MENDES, 2007).

Realmente, interpretar um ato normativo nada mais é do que colocá-lo no tempo ou integrá-lo na realidade pública.

2.5 Evolução de um modelo

Evidentemente que a adoção de um novo modelo demanda o consequente e necessário processo de amadurecimento, sendo certo que os atuais mandatos de quatro anos ensejariam tentativas e erros por décadas. Mas também é certo que nenhum sistema político inspira perfeição, uma vez que é de natureza dinâmica (processo), restando-nos apenas a convicção atribuída a Churchill de que a democracia é o pior dos sistemas à exceção de todos os outros.

Em suma, considerado o Direito como “linguagem” que vincula o corpo social e visando ao “cometimento” – interação comunicativa ideal – do cidadão (destinatário último), à luz do “relato” que indica a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conclusão lógica é a de que atende à racionalidade do sistema um protagonismo dos partidos políticos na mediação entre governos e governados, representantes e representados, eleitos e eleitores. E o processo eleitoral, evidentemente, não pode ficar fora desse raciocínio.

Assim, é imperativo que se observe e concretize o significado pleno dos partidos políticos enquanto viabilizadores, fiadores, respaldo e garantidores do mandato conferido democraticamente para que ganhe concretude a afirmação da Suprema Corte, segundo a qual:

O Estado de direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 30.380-MC/DF.)

Outro não pode ser o “cometimento” quanto ao “relato” consubstanciado no que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, dentre outras oportunidades, no julgamento da fidelidade partidária (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 26.602/DF). Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes:

O Supremo Tribunal Federal reinterpreto a Constituição, em toda sua inteireza e não fundado em textos isolados, exercendo, dessa forma, sua função precípua de guardião da ordem constitucional. Como tenho afirmado em outros julgados na Corte, a evolução jurisprudencial sempre foi uma marca de qualquer jurisdição de perfil constitucional. A afirmação da *mutação constitucional* não implica o reconhecimento, por parte da Corte, de erro ou equívoco interpretativo do texto constitucional em julgados pretéritos. Ela reconhece e reafirma, ao contrário, a necessidade da contínua e paulatina adaptação dos sentidos possíveis da letra da Constituição à realidade que a circunda.

É preciso ter em mente que a fidelidade partidária condiciona o próprio funcionamento da democracia, ao impor normas de preservação dos vínculos políticos e ideológicos entre eleitores, eleitos e partidos, tal como definidos no momento do exercício do direito fundamental do sufrágio. Trata-se, portanto, de uma garantia fundamental da vontade do eleitor (MENDES, 2007).

Daí que os fundamentos justificadores de evolução hermenêutica que reconhece que a permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato, a justificar a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo, espriam-se para compreensão sistêmica que autoriza a convicção de que a adoção de listas fechadas confere racionalidade e contribui com o desiderato de fortalecimento dos partidos e identificação dos eleitores com um programa – não mais “personas”. Interpretar esse mecanismo como decorrência lógica da intenção em baratear o processo eleitoral e “despersonificar” a política nada mais é do que contextualizar o atual estágio de amadurecimento de nossa interpretação constitucional e integrá-la à realidade pública.

3 Conclusão

Ratificada a ressalva de que alteração no paradigma legal enseja, necessariamente, a conformação do juízo político – cujas conveniência e oportunidade não guardam relação com a racionalidade sistêmica que se procurou explorar no presente texto – fica o registro de que os óbices opostos à adoção das listas fechadas atendem muito mais a diagnóstico que considera o temor decorrente das imperfeições objetivas de nossa “fauna” política do que das possíveis (esperança) consequências benéficas que se coadunam com a evolução jurisprudencial que consagra o partido político enquanto ente fundamental do regime democrático e que, como tal, há de proporcionar ao povo – destinatário precípua e último do poder⁶ – meios de satisfação e controle mediante exercício de autoridade que açambarca todo o processo de participação popular: da escolha dos candidatos ao exercício pleno (coerente com o programa sufragado) do mandato.

Referências

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições clássicas*. Michelangelo Bovero (Org.). Tradução de Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. *DJ*, 15 abr. 1999, p. 8.061.

_____. Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 30.380/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. *DJ*, n. 64, 5 abr. 2011.

_____. Mandado de Segurança nº 26.602/DF. Relator: Ministro Eros Grau. *DJ*, n. 197, 17 out. 2008.

_____. Mandado de Segurança nº 26.603/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. *DJ*, n. 241, 19 dez. 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 11.978/MG, Acórdão de 29.7.1994. Relator: Ministro Antônio de Pádua Ribeiro. *RJTE*, v. 6, t. 3, p. 244.

⁶ Art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República de 1988.

LEITE NETO, José Rollemberg. *A terceira casa do congresso: STF e fidelidade partidária*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/10580/a-terceira-casa-do-congresso>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

MENDES, Gilmar. *Fidelidade partidária na jurisprudência do STF*. Disponível em: <<http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cadernovirtual/article/viewFile/80/55>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

PINTO, Luzia Marques da Silva Cabral. *Os limites do poder constituinte e a legitimidade material da Constituição*. Lisboa: Coimbra Ed., 1994.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard. *O estado espetáculo*. Rio de Janeiro: Difel, 1978.