O CARÁTER HODIERNO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Paulino Jacques

(Docente-livre de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil).

I

A representação política é o instituto fundamental da democracia representativa. Mesmo na democracia direta, como a ateniense e a mantineana de antes de Cristo, encontravam-se processos definidos de representação: v.g. o arcontato, em Atenas, e a demiurgia, em Mantinéia. ⁽¹⁾ A Suíça de nossos dias oferece, ainda, exemplos de representação, com democracia direta, nos cantões de Obwald, Nidwald, Glaris e Appenzell, onde a "landsgemeinde" (assembléia popular, com amplos poderes de governo) atua simultaneamente com os "conselhos executivos" cantonais, como delegações do povo. ⁽²⁾ Pode dizer-se, até, que não há governo, direto ou indireto, sem representação. Esta é a condição mesma do exercício do poder estatal, seja qual fôr a forma de associação política (aristocracia, democracia ou oligarquia), ou a de governo (república ou monarquia), ou o regime dêste (presidencial ou parlamentar), ou a forma de Estado (confederação, federação ou unitário). O próprio governo, em si mesmo, sendo um poder totalizante, supõe delegação das partes, os indivíduos. Se, apenas, se exercesse a autoridade atomística dêstes, sem correlação ou dependência, aí, sim, seria lícito abstrair da representação. A verdade é que, quem diz governo, diz representação, hoje mais do que nunca.

Todavia, o conceito, o conteúdo da representação, é que tem mudado. Se, em Atenas ou em Mantinéia, de antes de Cristo, os representantes políticos, como os arcontes ou os demiurgos, representavam a aristocracia, independentemente de qualquer manda-

(1) A. Croiset, "Les démocraties antiques", Paris, 1918, ps. 92 e 299.

(2) Maurice Battelli, "Les institutions de démocratie directe", Paris, 1932, p. 71.

to, tácito ou expresso, mas, como decorrência da natureza das coisas, na idade medievá, êste já era expresso e imperativo (os "cadernos de queixas"). Os representantes que se assentavam nos Estados Gerais, recebiam mandato, obrigatório e revogável, das três classes dominantes, a nobreza, o clero e a burguesia, para pleitear tudo quanto constava dos "cadernos de queixas" das circunscrições eleitorais. ⁽³⁾ Se algum representante deixasse de pugnar por qualquer item do "caderno", ou afastasse dêste, tinha o mandato cassado pela respectiva circunscrição. Era um sistema que, sem dúvida, coartava, de modo absoluto, a liberdade de ação do representante, porém, permitia a fiscalização pelo eleitorado da atividade do mandatário, prevenindo abusos e reprimindo perjúrios. A representação, aí, muito se aproximava do mandato civil gratuito, não podendo o representante praticar senão os atos autorizados no instrumento do mandato (o "caderno de queixas"). E' certo que, raras vêzes, os monarcas convocavam os Estados Gerais, e, quando o faziam, prefixavam-lhes as tarefas (aumento de tributos, alianças, declaração de guerra, feitura de paz, etc.), de modo que os representantes, verdadeiros mandatários, ficavam adstritos a dois fortes vínculos: o dos mandantes, que os "cadernos" instrumentavam, e o dos monarcas, que os "atos convocatórios" reais definiam. Tais vínculos, bem se vê, restringiam de tal modo a ação dos representantes que, presos aos "cadernos" e ao "ato", agiam como autômatos e, por isso mesmo, sem qualquer responsabilidade definida, a despeito da virtual cassação do mandato. A responsabilidade pressupõe liberdade de ação, pois não se pode atribuir os ônus de um ato a quem não é livre de praticá-lo. Esse mandato imperativo, obrigatório, não passava de um ato unilateral, em que, apenas, os mandantes declaravam a sua vontade, cuja efetivação, aliás, ficava na dependência da super-vontade do monarca. Notava-se, já, um aperfeiçoamento, ou, melhor, uma alteração no conceito da representação política, que, na antiguidade clássica, não apresentava, nem mesmo, a forma de uma declaração unilateral de vontade, porque, como observamos, não passava de um fato natural, oriundo da natureza das coisas, e, por isso, sem qualquer significado jurídico.

Com o advento do Estado de direito, fruto da grande revolução anglo-franco-americana, a representação política sofreu profunda modificação em seu conceito e conteúdo. Dividindo-se a sociedade civil não apenas, em classes, como, até então, acontecera, porém, também, em grupos políticos, ou partidos, a princípio, informes, a representação foi se universalizando pouco a pouco, pelo

(3) Maurice Duverger, "Cours de Droit Constitutionnel", Paris, 1947, p. 151.

que perdia, cada vez mais, o caráter de ato unilateral, para adquirir o de contrato de direito público, em que representantes e representados declaravam livremente sua vontade, obrigando-se mutuamente, sem quaisquer reservas. O surto dos partidos políticos, na Inglaterra ("whig" e "torie"), nos Estados Unidos ("federal" e "republicano") e na França ("girondinos" e "montanhese"), e o seu acentuado desenvolvimento, apesar de tôdas as vicissitudes, propiciou uma caracterização mais clara e definida da representação política, tendo em mira a defesa dos direitos e interesses, das necessidades e aspirações, não propriamente, das classes sociais, porém, de grupos destas, de partes delas, de partidos, em suma. Como os direitos e interesses, as necessidades e as aspirações, complicavam-se cada vez mais, variando de grupo a grupo, sobretudo, com o grande surto industrial do fim do século XIX e princípio do XX, novas corporações políticas tiveram de surgir para melhor defenderem aqueles direitos, interesses, necessidades e aspirações. O caráter da representação política não podia, assim, deixar de seguir a evolução social, de modo que os mandatários, outrora, representantes, apenas, das classes e dos "Estados", passaram a representar, também, os grupos, as partes delas, ainda que, a princípio, implícita e tácitamente.

O primeiro pós-guerra (1919-1939), mais que qualquer outro estágio evolutivo, ensejou, com a racionalização da grande indústria, a prática das idéias socialistas, desde a simples proteção ao economicamente mais fraco, como a fizeram a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, para só citar os Estados líderes, até a socialização da propriedade e dos meios de produção, com diferentes gradações, tal aconteceu na Rússia, Itália e Alemanha. Esse novo fator do bem comum, o interesse social, até então, menosprezado, emergiu do fundo para a tona do fenomenismo político, passando a preocupar vivamente os homens de Estado coevos. Não bastava mais solver os problemas políticos ou morais, havia mister dar solução aos econômicos ou sociais. Os indivíduos não mais se satisfaziam com o exercício dos direitos políticos (a função pública, o exercício do voto ou o desempenho de mandato representativo); reclamavam, também, um mínimo vital, que os chamados direitos econômico-sociais viriam assegurar-lhes (a subsistência, o trabalho ou a assistência). Os grupos políticos, já agora, verdadeiras associações, pessoas jurídicas, engrossavam suas fileiras com os denominados pequenos-burgueses e os proletários em geral, que, reconhecendo a influência limitada dos sindicatos de profissões, a que estavam economicamente vinculados, acorriam aos partidos, como tábuas de salvação no maremoto da opressão patronal. Se a lei reconhecia, também, aos patrões o direito de se

associarem para a defesa de seus interesses econômicos — os sindicatos patronais — é obvio que contra estes seriam impotentes os sindicatos operários, economicamente mais fracos. Todavia, os partidos agremiavam, indistintamente, patrões e operários, que se uniam para pugnar por interesses comuns, de modo que a inferioridade econômica dos proletários desaparecia diante do ideal e do programa partidários, que a todos congregava. Por aí se vê quanto os sindicatos têm inutilizado a ação dos partidos, que são associações confraternais, agremiando indistintamente patrões e operários, ao passo que aqueles não passam, no fundo, de redutos de luta de classes, onde, de um lado, os sindicatos patronais descarregam as suas baterias contra as reivindicações proletárias, e de outro, os sindicatos operários, respondem com tremenda fuzilaria contra os latifúndios, os "trusts", os lucros desmedidos, a usura, etc. Por isso mesmo foi que os Estados totalitários, alicerçados no "partido único", instituíram um tanto contraditória, porque, se é parte, não pode ser única, ou eliminaram os sindicatos profissionais, como a Alemanha nazista, ou o submeteram por inteiro, tal a Rússia bolchevista e a Itália fascista, pois, assim procedendo, afastaram a possibilidade da luta de classes, que os sindicatos estimulavam e alimentavam. Todavia, a pretexto de prevenir ou reprimir essa luta, os Estados totalitários, suprimindo os sindicatos ou submetendo-os, eliminaram, não só a luta de classes, que, inegavelmente, é um grande mal, mas, também, a luta das opiniões organizadas, o fundamento dos regimes democráticos. Como notou MAC IVER, o característico primordial da democracia é "a livre organização das oposições", (4) de modo que não se pode falar em regime democrático onde inexistente oposição organizada. E, para que se constitua e atue, há mister a existência dos partidos, que são os órgãos essenciais da estruturação das opiniões. Onde não há mais de um partido, inexistente oposição; e onde isto acontece, não é lícito falar em democracia, pois esta é a forma de associação política em que os partidos governam sob o controle da oposição.

II

Queiram ou não, alguns teóricos do direito constitucional de nossos dias, o primeiro pós-guerra arrancou à representação política aquele caráter individualista, que lhe dera a grande revolução anglo-franco-americana, há muito superada, para lhe imprimir o cunho acentuadamente grupal, partidário, social. EDMOND

(4) R. M. Mac Iver, "The Web of government", New York, 1948, p. 208.

BURKE, inspirado naquela concepção individualista, sustentava, no século passado, com o seu “mandato livre”, a absoluta liberdade de ação do representante político, que, eleito, nenhum compromisso tinha com o eleitorado, podendo, mesmo, pugnar contra êle. Não havendo, ao tempo daquele famoso homem público inglês, partidos perfeitamente estruturados, com idéias e programas definidos e precisos, é natural que os eleitos não representassem senão as suas próprias convicções e interesses, que se supunham coincidir com as do eleitorado, por mera ficção. Com o aperfeiçoamento dos partidos, que codificaram suas idéias diretrizes em programas e planos perfeitamente definidos e precisos, a representação não podia ser mais dos interesses individuais dos eleitores, porém, dos partidos, que reuniam e congregavam aqueles em tórno de idéias, programas e planos comuns. A representação perdia, assim, o caráter individual do século passado e adquiria o social, ou melhor, o partidário, de nossos dias. Os mandatários políticos passaram a representar os interesses dos partidos, que, na realidade, os elegiam, através do eleitorado, que, mesmo, os dos eleitores ou do povo em geral, porque os interesses dos partidos não eram outra coisa que a soma dos interesses dos seus filiados, contidos no programa e no plano de ação partidária. E’ evidente que os partidos, embora pessoas distintas das dos seus membros, não podiam ter interesses nem alimentar aspirações diferentes das que animavam àqueles.

Daí, sustentarem os melhores autores contemporâneos, mesmo na Inglaterra e nos Estados Unidos, cujas Constituições ignoram os partidos, o caráter partidário do mandato político. LASKI notando a influência das corporações partidárias na eleição dos representantes, duvida que “possam existir neste país (a Inglaterra) circunscrições eleitorais, onde alguém consiga eleger-se ao Parlamento, *independente de aceitação da legenda do partido*” (5). Se esta é condição fundamental para o êxito na escolha, não há negar que é o partido quem elege através do eleitorado. JENNINGS é mais claro e preciso, quando afirma: “Os eleitores não votam por um candidato, *mas por um partido*... Existe um grupo de eleitores que considera traição votar contra o partido... Mesmo os chamados votos flutuantes, que não possuem filiação partidária fixa, são influenciados mais pela reputação do partido do que pela reputação do candidato” (6). A corporação partidária é que lança o candidato e o eleitorado o aceita, precisamente, por haver sido por ela lançado. Logo, o voto é dado mais ao partido, que lança o candidato, que, mesmo, a êste, cujo êxito eleitoral depende daquele.

Nos Estados Unidos, não divergem os seus maiores cultores do Direito Constitucional. MUNRO, acentuando a responsabilidade dos

(5) Harold J. Laski, “Parliamentary government in England”, London, 1948, p. 73.
(6) W. Ivor Jennings, “Cabinet Government”, Cambridge, 1947, p. 16/17.

partidos na escolha dos candidatos, observa que “se os candidatos do partido são eleitos e bem sucedidos, o *partido aumenta o seu prestígio*; se eleitos e fracassam, o partido não pode fugir à responsabilidade” (7). Se os candidatos eleitos representassem, apenas, o eleitorado e, por ficção, o povo, nada teriam os partidos de ver com a atuação dos representantes cujo bom ou mau procedimento não lhes aproveitaria, ou, muito menos, os responsabilizaria; a vinculação existiria, apenas, entre candidatos a eleitores, não figurando os partidos senão como espectadores da luta eleitoral e seus efeitos. Não é isso, porém, o que ocorre: as corporações políticas servem de intermediário entre os candidatos e o eleitorado, indicando aqueles a êste e aproximando-os através do programa partidário, de modo que se constituem numa espécie de fiadores da honestidade e proficiência dos candidatos. Por isso, qualquer êxito ou fracasso hão de recair sobre os partidos, que, afinal, é quem escolhe, limitando-se o eleitorado a referendar essa escolha, na exata assertiva de MIRKINE-GUETZEVITCH (8). Mesmo nos países, que admitem o candidato avulso, extra-partidário, onde aparecem os “votos flutuantes” de JENNINGS, a influência partidária é manifesta, porque as idéias e o programa de tais candidatos são avaliados em face das dos partidos militantes. Desligar os candidatos dos partidos é pretender fazê-los representantes de si mesmos, retrogradando-se, assim, aos velhos tempos de BURKE, que os nossos dias há muito esqueceram. BEARD não é menos decisivo, quando esclarece que “um partido oferece aos votantes a sua plataforma de promessas, enquanto outro partido apresenta seu programa; *um partido recebe maioria de votos* e, assim, vitorioso, trata de realizar as suas promessas ou programa” (9). Onde está o eleitorado, ou o povo, nesse processo de escolha? No seu devido lugar, mero mediador entre os candidatos e os partidos. E’ o programa partidário — as idéias, os interesses e as pretensões do partido — que atrai os eleitores e não a respeitável pessoa do candidato, a sua bela figura física ou moral. Eis a razão, pois, daquele conhecido conceito de KELSEN de que “*a democracia moderna repousa inteiramente sobre os partidos políticos*”, cuja importância é tanto maior quanto o princípio democrático recebe mais larga aplicação” (10). Não passando os partidos de opiniões organizadas para o bem comum, é óbvio que, tanto melhor se organizem elas, através de ideários, programas e planos, quanto mais vigorosa será a democracia, que se alimenta de opiniões livres e fecundas. Como tais, devem entender-se, hoje mais do que nunca, tôdas quantas colimam a

(7) William Bennett Munro, “The government of the United States”. New York, 1932, p. 158.
(8) B. Mirkine-Guetzevitch, “Modernas tendencias del Derecho Constitucional”, Madrid, 1934, p. 150.

(9) Charles A. Beard, “The Republic” New York, 1946, p. 266.

(10) Hans Kelsen, “La démocratie. Sa nature. Sa valeur”. trad. de Charles Eisenmann, Paris, 1932, p. 19.

conciliação dos interesses opostos e o atendimento das prementes necessidades dos economicamente mais fracos, porque democracia é, antes de tudo, forma de convivência humana, processo de limitação de vantagens e favores, sistema de justa distribuição de oportunidades e recompensas. Pois, só assim, o povo governará por si e para si, no conceito clássico, tanto o governo não é fim, mas meio de satisfação das necessidades e aspirações de todos. E são, irrecusavelmente, os partidos os potentes motores da consecução de tão alevantados objetivos, razão de ser do governo e da administração, em suma, do Estado.

DI RUFFIA, neste apreensivo segundo após-guerra, não foi menos positivo e categórico, ao sustentar que “os votos dos cidadãos não mais se conferem aos candidatos individualmente (independentemente do fato de pertencerem a este ou àquele partido), mas, ao contrário, aos diversos partidos em oposição, deixando-se-lhes, geralmente, a faculdade de designarem estes ou aqueles candidatos ao Parlamento, segundo a ordem de preferência em que forem colocados os respectivos nomes na lista oficial dos partidos” (11). É o sistema do quociente partidário, que dá às corporações políticas as cadeiras de representação a preencher, conforme a soma dos votos obtidos, sistema esse, aliás, bastante democrático, porque assegura a todos os grupos de opiniões ponderáveis, que se representem no Parlamento. Por isso mesmo, já afirmamos que, entre nós, “os mandatários representam mais os partidos, sob cuja legenda foram eleitos, do que os eleitores que lhes deram os votos. Pode dizer-se, mesmo, que os representantes recebem o mandato dos partidos e não, propriamente, dos eleitores, tanto que pode haver mandatários sem nenhum voto, eleitos, apenas, pelo quociente partidário” (12). Nos dias que vivemos, só as corporações políticas são aptas a escolher os representantes, porque só elas congregam as opiniões dispersas e logram organizá-las e dirigi-las para fins comuns, pois as iniciativas puramente individuais, atomísticas, desagregam e desorientam, no caos das ambições egoísticas, que os novos tempos não mais toleram. Se este atormentado segundo após-guerra, no campo internacional, exige, antes e acima de tudo, união fraterna entre os povos, para que, em conjunção sinérgica de esforços, possam vencer as crises que os torturam, no setor nacional, esse imperativo de boa vontade e compreensão mútuas, ainda mais se faz sentir, restringindo as ambições individualistas e limitando os anseios egoísticos. Só os partidos, estruturados em bases sólidas de idealismo sadio e compreensivo, com programas e planos precisos e

(11) Paolo Biscaretti Di Ruffia, “Lo stato democratico moderno”, Milano, 1946, p. 696.

(12) Paulino Jacques, “Democracia parlamentar” (Breves ensaios), Rio, 1947, p. 94.

exequíveis, serão capazes de coordenar as atividades individuais e dirigi-las para um fim comum de solidariedade e confraternização, único que permitirá a sobrevivência da espécie humana, ameaçada de se entrededorar a si mesma, nesta luta inglória de predomínio de uma classe sobre outra. Se algum primado deverá subsistir após a terceira hecatombe, há de ser, fatalmente, o do espírito — da inteligência, do sentimento, da cultura e da ação altruística — porque o poderio econômico não é o fim, porém, meio, de que os indivíduos se servem para atingir a plenitude espiritual. Esta, sim, justifica e, mesmo, impõe uma hegemonia, sobretudo, no domínio social, já que, no indivíduo, o cérebro e o coração, sempre, prevaleceram sobre o estômago. A ciência, a filosofia, a religião, a arte e a política — essas cinco formas teóricas da atividade humana — não poderão, jamais, deixar de subjugar a indústria, o comércio, a agricultura, a pecuária e a finança — as cinco formas práticas daquela atividade — a não ser que, por negação e subversão da própria natureza humana, o estômago logre submeter o cérebro e o coração, em suma, a economia à política. Que se abrandem, já que não é possível suprimir, as desigualdades econômicas, as diferenças de fortunas; que se aproximem os extremos no exercício e gozo dos benefícios do progresso e da civilização, cada qual fazendo por merecê-los; que se conciliem os desavindos, com mais justa distribuição de vantagens e oportunidades; então, ver-se-á que o espírito reinará no mundo, pela afirmação, reconhecimento e amparo, cada vez mais amplo e profundo, da individualidade humana, da pessoa, da personalidade. E aos partidos, mais que a quaisquer outros grupos sociais, que melhormente integram o povo, em sua totalidade, cabe a altíssima missão de iniciar e levar a termo tão vasta, complexa e, mesmo, heróica tarefa, que exigirá, certo, esforço de muitas gerações.

Como acentuou GUGLIELMO FERRERO, “mais o povo soberano é maciço, mais é difícil à minoria, a quem tem dado o poder, remover sua passividade e fazer dele um soberano ativo, e maior é a necessidade de intermediários, que dividem a massa para organizá-la, mobilizá-la, esclarecê-la. É o papel dos partidos, que se tornam, à sua vez, órgãos necessários da soberania popular” (13). Os sindicatos operários, como atrás notamos, unem parcelas do povo que participam da mesma categoria profissional e, sem dúvida, organizam-nas, mobilizam-nas e esclarecem-nas, porém, fazem-no, como um firme propósito, qual o de lutarem contra as corporações antagônicas, os sindicatos patronais, que, à sua vez, não visam, em última análise, outro objetivo, tal o de se oporem às pretensões proletárias; e, daí, a luta de classes. Os partidos, realmente, são, também, parcelas do povo, mas,

(13) Guglielmo Ferrero, “Pouvoir” New York, 1942, p. 202.

que se compõem, sem distinção, de patrões e operários, cuja convivência os aproxima, com boa vontade e compreensão, para solverem, de comum acordo, os graves problemas de suas relações de trabalho, tudo dentro da ideologia, do programa e dos planos dos partidos a que se filiam. Bem se vê que, enquanto os partidos aproximam e unem as classes, sob o pálio protetor dos programas, os sindicatos afastam-nas e, mesmo, desunem-nas, fiéis aos estatutos corporativos. São, na realidade, os sindicatos, motores da desagregação social, ao passo que os partidos, da união e da confraternidade das classes, que, integradas na associação, esquecem os interesses peculiares, para levarem em conta, tão só, os dos partidos, que a todos congregam e irmanizam. O vaticínio de DUGUIT, enunciado em famosa conferência que pronunciou, no princípio deste século, na Escola dos Altos Estudos Sociais, em Paris, infelizmente, não se efetivou, porque, ao contrário do que supunha, o sindicalismo não “é um grande movimento de integração, que se estende a todas as classes”, nem “encherá todo o nosso século, de que será a marca característica” e, muito menos, “sua ação pacificadora é certa”, como também, a “proteção eficaz que assegurará aos indivíduos contra o arbítrio dos governantes” (14). Aconteceu, precisamente, o oposto: o sindicalismo instigou e alimentou a luta de classes, revelando-se, assim, um movimento desintegrador da vida social, e que, por isso mesmo, não tem exercido nenhuma ação pacificadora, nem assegurado proteção eficaz aos indivíduos contra os abusos do poder. Basta lembrar que o primeiro após-guerra europeu, ou suprimiu-o, ou submeteu-o, nos Estados totalitários, e limitou-lhe bastante a ação nos Estados democráticos, que regularam por completo a sua constituição e funcionamento, havendo alguns até proibido a utilização de sua arma fundamental, o direito de greve. A pequena influência que essas corporações classistas, ainda, exerciam, o segundo após-guerra (1945-1950) incumbiu-se de eliminá-la, quer intervindo na atividade delas, para restringi-la cada vez mais, como ocorreu entre nós, quer impondo-lhes penas severas, repressivas de greves, tal se viu, há pouco, na Inglaterra, nos Estados Unidos, na França e na Itália. Não têm, os sindicatos, desempenhado outra função além da de instigar e alimentar a luta entre patrões e operários, dividindo e enfraquecendo, com isso, os partidos, que agremiam, indistintamente, membros de todos eles. Entre nós, aliás, a primeira e única tentativa, que fizemos em 1934, de instituir, como o queria DUGUIT, (15) a representação partidária ao lado da representação profissional, redundou num espetacular fracasso que nos levou, desde logo, a suprimi-la para sempre. E’ que os sindicatos,

(14) Léon Duguit, “Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'état”, Paris, 1911, p. 124.

(15) Léon Duguit, “Soberania y libertad”, trad. de José G. Acuna, Madrid, 1924, p. 286.

como simples agrupamentos profissionais, perturbavam a paz social, de modo que, elevados à categoria de motores de representação política, se tornaram, também, agentes de dissolução da unidade governamental, levando para dentro do Congresso as velhas querelas de patrões e operários. Não lutavam, apenas, no interior de suas assembleias profissionais, mas, dentro do próprio parlamento nacional, sem outro escopo que reviver antigos e irredutíveis mal-entendidos. Não há dúvida que os sindicatos têm desempenhado, no mundo inteiro e principalmente entre nós, perante os partidos, o mesmo papel que a tiririca ao pé de uma avenca: faz-lhe sombra, impede-lhe o crescimento, sufoca-a e mata-a. No entanto, ninguém melhor que os partidos — que são plenários de conciliação, harmonia e concórdia, porque se constituem de elementos de todas as classes, que se aproximam e se unem, para melhor se entenderem, inspirados por ideário, programa e planos comuns, livremente aceitos — poderá defender os direitos e interesses das classes profissionais, sem mal-entendidos, sem desavenças, sem choques, sem lutas, porém, ao contrário, em plena confraternização e em absoluto congraçamento.

O lema desta atormentada segunda metade do século XX, deve ser o de “todo o poder aos partidos”, ao contrário do que ocorreu no princípio da primeira metade, quando todo o poder era dado aos sindicatos, salvo na Rússia, aos “soviets”. E’ óbvio que não defendemos a “divinização dos partidos”, à maneira de MANOILESCO, (16) e, muito menos, o estigmatizamos com a “causa de todos os males”, ao modo de OSTROGORSKI; (17) todavia sustentamos que aos partidos se outorguem todos os poderes políticos, isto é, que os partidos se organizem à sombra da Constituição e das leis; que elaborem ideário, programa e planos, em defesa das necessidades, interesses, direitos e aspirações do povo; que recebam os sufrágios do eleitorado; que constituam o governo e a administração; e, por fim, realizem as suas promessas, em benefício geral, colimando o bem comum. Para tanto, todavia, faz-se mister, antes do mais, restringir a ação dos sindicatos, que, infelizmente, como atrás notamos, têm sido de discórdia e luta, cindindo a união partidária, sob o falso pretexto de reivindicações de classe, verdadeiros privilégios, que os tempos atuais não mais aceitam. Pois, as conquistas legítimas, como melhoria do padrão de vida, a assistência familiar e a acessibilidade aos benefícios e vantagens da civilização, não pertencem a esta ou àquela classe, mas a todas elas, indistintamente, de modo que restringir tais ou quais favores a uma ou a outra classe, é assegurar-lhe privilégio, que a ordem político-jurídica vigente não admite. E os sindicatos, em vez de colaborarem

(16) Mihail Manoilescu, “Le parti unique”, Paris, 1937, p. 53.

(17) M. Ostrogorski, “La démocratie et l'organisation des partis politiques”, tome second, Paris, 1903, p. 611.

nessa sábia política de supressão das regalias de classe, estimulam e fomentam a nefasta política contrária, de favorecimento de determinadas categorias profissionais em detrimento ou, pelo menos, em choque com outras. Por isso é que temos afirmado que os sindicatos são os responsáveis pelo definhamento dos partidos, que congregam elementos de tôdas as profissões, unidos por um ideário comum, enquanto que aquelas associações aproximam e unem, apenas, os participantes das mesmas profissões ou similares, com um escopo estreito, qual o de pugnarem, tão só, pelos interesses das respectivas categorias profissionais. Assim, os partidos são verdadeiras confrarias, irmandades, universalidades de pessoas, sem qualquer distinção, ao passo que os sindicatos têm a sua ação confraternal limitada pelas respectivas categorias profissionais, com âmbito, pois, bastante restrito. Eis a razão por que a associação partidária é mais útil e fecunda que a sindical, e a necessidade de limitar o âmbito desta, senão suprimi-la, para que não acabe ela dando o tiro de misericórdia nos partidos.

III

O caráter partidário do mandato político, entre nós, não padece dúvida, a partir da Constituição Federal de 1946. Basta ler o art. 134 dêsse Código supremo, que manda “assegurar a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer”, para se convir que são os partidos os mandantes políticos, visto como êles é que, na verdade, se representam no Congresso. O eleito, o povo, limita-se a escolher dentre os candidatos que os partidos registram. É certo que o art. 56 do mesmo Código político fala em “representantes do povo”, mas, não menos certo, é que, como tal, deve entender-se o conjunto dos partidos, segundo o conceito hodierno, como também, que êsse preceito estabelece que a eleição obedecerá ao “sistema de representação proporcional”, evidentemente, proporcionalidade partidária, e não, apenas, territorial, como se infere dos arts. 40, § único e 53, § único, que asseguram, na constituição das comissões parlamentares, “a representação proporcional dos partidos nacionais”. Aliás, a lei eleitoral anterior à Constituição vigente (Dec. lei n.º 7.586, de 28-5-1945), já havia estatuído de modo semelhante, nos arts. 44 e 110, e a atual (Lei n.º 1.164, de 24-7-1950), manteve-o, nos arts. 55 e 132. Tanto o voto, afinal, é dado ao partido e não, propriamente, ao candidato, que as cédulas sem legenda são contadas a favor do partido a que pertencer o candidato mencionado em primeiro lugar, como também, aquelas que contiverem uma legenda e nome de candidato de outro partido, ou, apenas, indicarem legenda partidária, computar-se-ão para o respectivo partido (Lei eleitoral, de 1945, art. 44, §§ 1.º, 3.º e 4.º; lei eleitoral, de 1950, art. 55, §§ 1.º,

3.º e 4.º). E, ainda, a lei eleitoral vigente, ao tratar da suplência, alude a “suplentes da representação partidária” (art. 62), como, aliás, já o fazia a lei anterior (art. 52), e não a suplentes de representantes políticos. Tudo isso torna indubitável a preocupação do nosso legislador em partidizar o mandato político, mesmo nos casos de observância do “princípio majoritário” (eleição do Presidente ou Vice-Presidente da República, Senadores, Governadores e Prefeitos), porque, ainda aí, “não se afasta a influência dos partidos, visto como não há candidato, fora deles”, tal já o havíamos observado⁽¹⁸⁾. Realmente, qualquer candidato à presidência ou à vice-presidência da República, como à senatoria, governança ou prefeitura, há de ser, previamente, registrado na Justiça Eleitoral, sob pena de não poder concorrer às eleições⁽¹⁹⁾. Contudo, juristas insignes, como os Professores SAM-PAIO DÓRIA e DARCY AZAMBUJA, entendem insubsistente a obrigatoriedade do registro partidário prévio do candidato, em face da Constituição Federal, que não inclui, segundo êles, entre os casos de inelegibilidade, a falta do mesmo registro. De fato, interpretado, isoladamente, o art. 138 do Código político, não se pode chegar senão a essa conclusão, porque a matéria de inelegibilidade é de direito estrito. De acôrdo com o preceito constitucional, só são inelegíveis, do ponto de vista absoluto, os inalistáveis e os aspirantes a oficial, os suboficiais, os subtenentes, os sargentos e os alunos das escolas militares de ensino superior. Acontece, porém, que tal dispositivo não pode ser interpretado *in abstracto*, tal o foi, isolado, destacado dos demais, como se a Constituição não fôsse um organismo político-jurídico, um corpo de princípios e normas estruturais, que se integram, completam e compõem, pelo que encontram o seu verdadeiro sentido e alcance, umas nas outras. Assim, a exata compreensão do cit. art. 138 da Constituição Federal, há de se encontrar no art. 134, que delega à lei ordinária o poder de regular a representação dos partidos políticos. Obediente a êsse preceito, a lei eleitoral vigente estabeleceu, no art. 47, que “sómente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos”, como, aliás, já o fazia a lei anterior, no art. 39. O legislador ordinário limitou-se a usar do poder que lhe conferiu o Código supremo, instituindo a registrabilidade partidária dos candidatos, como podia ter deixado de fazê-lo, ou, mesmo, haver acrescentado a êle outros requisitos, desde que não ferissem, obviamente, a lei máxima. E nem se diga que a exigência do registro colide com o disposto no art. 138, pois, uma coisa é a elegibilidade, e outra, a registrabilidade. Aquela é capacidade para ser eleito, esta, aptidão para candidatar-se. Nem todo elegível pode candidatar-se, há mister

(18) Paulino Jacques, “O mandato político na Constituição de 1946”, Rio, 1950, p. 37.

(19) Lei n.º 1.164, de 24-7-1950, art. 47. Dec. lei n.º 7.586, de 28-5-1945, art. 39.

que seja registrado, mas os requisitos do registro são os mesmos da elegibilidade, idade e inexistência de impedimento relativo ⁽²⁰⁾. Bem se vê que a inelegibilidade é impedimento de caráter substancial, enquanto que a irregistabilidade, de caráter formal. Ambas, porém, são apreciadas pela mesma autoridade, a Justiça Eleitoral ⁽²¹⁾. Pode dizer-se, mesmo, que a registrabilidade é requisito implícito na elegibilidade, uma vez que esta é reconhecida, tácitamente, pela Justiça Eleitoral, ao conceder o registro do candidato. Se o tribunal eleitoral, todavia, verificar que o candidato é inelegível, negará, certamente, o registro, porque, então, será ele irregistável. Daí sustentarem, alguns publicistas, que a Justiça Eleitoral tem ampla liberdade de apreciação e julgamento, quando examina a elegibilidade ou a registrabilidade do candidato, não devendo restringir-se à formalística dos requisitos, mas podendo apreciar-lhes a substancialidade.

JOÃO DE OLIVEIRA FILHO observa: “A candidatura é um fato, o de apresentar-se alguém à eleição. O registro da candidatura, porém, é um ato jurídico, diz Laferrière, op. cit., p. 592. Esse ato jurídico só se realiza depois que a Justiça Eleitoral autorizar. *O Tribunal, conseqüentemente, pode entrar no exame de todos os seus aspectos, objetivos e subjetivos.* A validade do ato jurídico, em geral, requer agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei, Cód. Civ., art. 82. Processando-se judicialmente, pedindo a parte para lhe ser deferido esse ato, *fica o Tribunal com a competência para estudar o pedido em todos os seus aspectos*” ⁽²²⁾. A regra geral, sem dúvida, em se tratando de ato administrativo, é que o Poder Judiciário se limita a apreciar-lhe a legalidade formal, não lhe indagando a substancial; porém, o ato de pedido de registro de um candidato, embora possa ser tido como ato público, e não, simplesmente, particular, não é, todavia, ato administrativo, porque não emana da administração pública; de modo que nada impede que o Poder Judiciário lhe investigue a legalidade substancial. Obviamente, esta não é a justiça do ato, quer dizer, a sua necessidade, conveniência ou oportunidade, de que o juiz único e supremo são os partidos, o povo, mas, a conformidade e consonância íntimas com a ordem político-jurídica, o direito em concreto, que se distingue, perfeitamente, da legalidade formal, o texto em si, a letra da lei, o direito em tese. Em matéria política, que não seja exclusivamente tal, o Poder Judiciário não funciona, apenas, como derimidor de contendas, porém, como supremo árbitro de questões que interessam à própria segurança da ordem político-jurídica, que a ele, mais que a ninguém, cabe preservar. O aludido publicista,

prossequindo em suas esclarecidas considerações, aduz que “não se podendo permitir aos indivíduos isoladamente, o que se proíbe às associações ou aos partidos políticos, claro fica que, no exame do registro das candidaturas, *o Tribunal tem o direito de negar ou conceder esse registro, conforme as qualificações que a personalidade do candidato apresenta, quer com referência aos seus atos anteriores, quer com referência aos motivos e modo pelos quais realizou atos anteriores, e que sejam incompatíveis com o regime, para cujo cargo eletivo pretenda a pessoa inscrever sua candidatura*” ⁽²³⁾. Em verdade, se o Tribunal Eleitoral nega registro, ou cassa-o, “ao partido ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”, ⁽²⁴⁾ constituindo-se, como se constituem, tais corporações, de indivíduos congregados por idéias comuns, não se compreende, em boa razão, porque haverá de conceder o registro de candidatos, ou cancelá-lo, cuja personalidade e convicções não deixam dúvida quanto ao seu menoscabo pelos partidos e pelos direitos fundamentais do homem. Se incompatíveis com o regime, podem ser os partidos ou associações, por que não poderão sê-lo os indivíduos, que os compõem e integram? Se o todo o é, necessariamente, as partes hão de sê-lo, ainda que não verdadeira a recíproca, quando, apenas, alguma parte esteja contaminada do mal antidemocrático. Se não se admite a constituição ou a sobrevivência de um partido, cuja finalidade última é a derrocada do regime político-social que o deu à luz — verdadeiro matricídio — com mais forte razão, não se deve permitir o registro de um candidato que não acalente outro ideal, nem persiga escôpo diferente. E’ a função altamente política da Justiça Eleitoral, preservando o regime de ameaças ou violências demolidoras. Aliás, JOÃO DE OLIVEIRA FILHO caracterizou-a, com muita exatidão, neste passo. “Tanto para com os partidos, como para os candidatos, *o Tribunal Superior Eleitoral exerce função preventiva. E’ uma medida de segurança política, baseada na periculosidade do candidato.* Se, para a lei penal, é perigoso o indivíduo, quando a sua personalidade e antecedentes, bem como os motivos e circunstâncias do crime autorizam a suposição de que venha ou torne a delinquir (Cod. Penal, art. 77), também, deve ser considerado perigoso para o regime, o cidadão, cuja personalidade e antecedentes, motivos e circunstâncias de atos anteriores contrários ao regime, o inculquem capaz de repetir as mesmas façanhas” ⁽²⁵⁾. Não se diga que, com isso, se criaria mais um caso de suspensão dos direitos políticos, não previsto na lei suprema, porque, na realidade, não se trataria de tal, porém, de impedimento ao

(20) Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, arts. 51 e 52.

Regimento Interno dos Tribunais Regionais Eleitorais, arts. 62 e 63.

(21) Lei n.º 1.164, cit., art. 12, h e art. 17, f.

(22) João de Oliveira Filho, “Inelegibilidade, indignidade, irregistabilidade em direito constitucional”, in “Jornal do Commercio”, Rio, 16.7.1950.

(23) João Oliveira Filho, loc. cit.

(24) Constituição Federal, de 1946, art. 141, § 13.

Lei n.º 1.164, cit., art. 148.

(25) João de Oliveira Filho, loc. cit.

direito de ser eleito, ou, mesmo, ao de registrar-se como candidato, com base no art. 141, § 13, da Constituição Federal, combinado com os arts. 47 e 148 da lei eleitoral vigente, entendidos e aplicados subjetiva e substancialmente. Tal doutrina, em verdade, não seria estranha à Justiça Eleitoral, porque, baseado nela, o Tribunal Superior, em 1947, cassou o registro do Partido Comunista, e negou-o, em 1948, ao partido Popular Progressista, tentativa de ressurreição daquele. Nada mais acertado, pois estava em perigo o regime instituído pela Constituição Federal de 1946, de quem aquêle Colendo Tribunal é o guardião incorruptível.

O Poder Legislativo, à sua vez, cumpriu o seu dever, em defesa da ordem político-jurídica que o instituíra, ao regular os casos de extinção dos mandatos políticos, usando dos poderes explícitos que a lei magna lhe outorga. Entre estes, figura o que se contém no § 13 do art. 141, que havia de ser regulamentado para sua exata aplicação. A Lei n.º 211, de 7-1-1948, veio fazê-lo, em tôda a sua plenitude. Assim, estabeleceu que se extinguem os mandatos políticos: a) pelo decurso de seu prazo; b) pela morte; c) pela renúncia expressa; d) pela sua perda nos casos dos §§ 1.º e 2.º do art. 48, da Constituição Federal; e) pela cassação do registro do respectivo partido, quando incidir no § 13 do art. 141, da Constituição Federal; f) pela perda dos direitos políticos (26). É certo que, no seio do Congresso, levantaram-se vozes, sustentando a inconstitucionalidade parcial da referida lei, em virtude de "criar novos casos de extinção ou perda do mandato político, não previstos na Constituição", as quais encontraram eco no plenário do Tribunal Superior Eleitoral e no próprio Supremo Tribunal Federal (27). Mas, não menos certo é que êsses excelsos pretórios julgaram constitucional dita lei, pois, na dúvida, prevalece a lei ordinária, a fim de não se invalidar, sem plena convicção, consoante a conhecida doutrina "yankee", um ato legislativo, que emana da soberania popular. Demais, se inconstitucional seria a lei n.º 211, por incluir a cassação do registro do partido como causa da extinção de mandato, também, deveria sê-lo pela inclusão de outros casos, como o decurso do prazo, a morte, a renúncia expressa e a perda dos direitos políticos, a cujo respeito a lei maior, também, silencia. Nem se compreenderia, em boa razão, que, vedando a lei máxima, mesmo, a ação contrária ao regime democrático, continuassem os representantes do Partido Comunista, já extinto, a deblaterar, no seio de tôdas as assembléias legislativas do país, contra a ordem vigorante e seus mais altos agentes. Seria admitir a ação contrária ao regime democrático, que a Constituição veda expressamente. Agiu, pois, com muito

(26) Lei n.º 211 cit., art. 1.º

(27) Paulino Jacques, "O mandato político na Constituição de 1946", cit., pgs. 37 e segs.

Paulino Jacques, "Democracia parlamentar", cit., p. 97/s.

acerto e bastante clarividência, o Poder Legislativo, preservando as instituições democráticas das terríveis aventuras totalitárias, e com o que se mostrou integrado na época dramática que vivemos, onde a política — ciência e arte do bem comum — domina o direito — ciência do equilíbrio entre as relações individuais e da confraternidade entre os homens.

Sem dúvida, o caráter da representação política, em nossos dias, muito difere daquele que o mundo conheceu após o advento da grande revolução anglo-franco-americana, cujo ciclo de influência se encerrou com o primeiro após-guerra. Já a revolução industrial, que se iniciou em 1850 e atingiu o apogeu em 1914, havia introduzido as primeiras restrições ao individualismo racionalista, que dominava a representação, com a influência crescente dos sindicatos, que lhe inocularam o sangue novo das conquistas sociais. E até 1918, pode dizer-se, os sindicatos de patrões e operários dominaram, inteiramente, os partidos, que, a seu lado, definhavam. Mas, com o advento dos Estados totalitários, a começar pela Rússia, em 1917, e a terminar, pelo Brasil, em 1937, os partidos compulsivamente unificados — um só, o dos detentores do poder político — lograram, a princípio, deter a ação avassaladora dos sindicatos, para, afinal, subjugar os completamente. Só mesmo essa frente única partidária compulsiva seria capaz de se opor à avalanche corporativista, que ameaçava levar de roldão o próprio Estado, segundo o ideal de OPPENHEIMER e SOREL. O unipartidismo, porém, é tão nocivo quanto a ditadura sindical, que êle suprimiu. Se esta imprimia à representação política o cunho profissional (o que já constituía um avanço anti-individualista), aquela atingia o polo oposto, com o caráter estatal. Era matar um mal, com um mal maior. O segundo após-guerra, todavia, parece haver encontrado um meio-térmo entre a representação individualista, já superada, e a estatal, em plena crise — a representação partidária. Enquanto a primeira faz do indivíduo um átomo da sociedade, a segunda, um órgão do Estado, a terceira dá-lhe a verdadeira função — agente da vida social, atuando através das diferentes partes que a compõem, os partidos, que congregam e irmanam ricos e pobres, sábios e ignorantes, virtuosos e corrompidos, na luta por uma existência melhor para todos. A divisão de castas, que a idade antiga conheceu, à de classes, que a moderna aperfeiçoou, e à de profissões, que a contemporânea desenvolveu, deve suceder, e fatalmente acontecerá, a divisão de partidos, congregando tôdas as classes e profissões, para um entendimento amistoso, no sentido de resolverem os graves problemas da convivência humana. Não pode mais haver, a esta altura da evolução social, nem predomínio de castas, nem privilégio de classes, nem lutas de corporações profissionais — mas, tão-somente, mútuo acôrdo, compreensão recíproca, limitação de posses, solidariedade,

harmonia, confraternização. A vida não é o império da morte, porém, o domínio da sobrevivência; e, sem acôrdo, compreensão, limitação, solidariedade, harmonia e confraternização, não é possível sobreviver. A luta, que, apenas, destruía, teve sua época; a luta, que, também, constrói, começa a irromper. Os partidos, melhor que quaisquer outros grupos políticos, podem e devem orientá-la e dirigi-la para o bem comum.

Entre nós, já exibem êles os estandartes de seus programas, embora em bases mínimas, e marcham à frente das conquistas sociais, com seus planos de ação, ainda estreitos. Dia virá, porém, em que uns e outros se ampliarão e se aprofundarão, para que melhor atendam às exigências categóricas desta atormentada segunda metade do século XX. Inquestionavelmente, êsse é um dos novos rumos do Direito Constitucional, que começa a emancipar-se do velho processo individual-racionalista, já superado, para se integrar na técnica econômico-social de nossos dias.

PARECER DO RELATOR

Relator: FRANCISCO JURUENA

A presente tese foi apresentada ao Congresso Jurídico Comemorativo do Cinquentenário da Faculdade de Direito e é da autoria do Dr. Paulino Jacques, Docente-livre de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade do Brasil.

O autor faz longo e erudito estudo sobre o sistema representativo, partindo da premissa de que é a representação política um instituto fundamental da democracia representativa.

Mostra a evolução que sofreu o sistema e a importância dos partidos políticos como “parcelas do povo” no sentido de união e de confraternidade das classes em oposição aos sindicatos que êle denomina como “motores da desagregação social”.

Na verdade as democracias contemporâneas só podem ser representativas.

Hermes Lima repete a lição dos doutos quando assinala que o governo direto do povo pelo povo foi sempre impossível, a rigor talvez nunca se tenha podido realizar, pois dirigir é, por sua natureza, função de poucos.

O autor em sua excelente tese mostra a realidade brasileira e acentua o caráter partidário do mandato político a partir da Constituição Federal de 1946 e põe em relêvo o papel desempenhado pelo Poder Legislativo que na sua opinião cumpriu com o seu dever em defesa da ordem jurídico-política que o instituía ao regular os casos

de extinção dos mandatos políticos, usando dos poderes explícitos que a Lei Magna lhe outorga.

O autor faz referência ao triunfo dos sindicatos sobre os partidos até a ascensão do regime totalitário. E dentro desse regime “os partidos compulsivamente unificados — um só, o dos detentores do poder político — lograram, a princípio, deter a ação avassaladora dos sindicatos, para afinal subjugarlos completamente”. Mas, acentua o autor, o unipartidismo é tão nocivo quanto a ditadura sindical. O autor mostra as virtudes da representação partidária, em contraposição aos sistemas individualista e estatal, em plena crise. E conclui o seu excelente trabalho que nesta altura de evolução social, não pode haver predomínio de castas, nem privilégio de classes, nem lutas de corporações profissionais, — mas tão-somente, mútuo acôrdo, compreensão recíproca, limitação de posse, solidariedade, harmonia e confraternização.

A comissão propõe ao plenário a aprovação da presente tese, cujas conclusões refletem a realidade de nossos dias, pois, como diz um pensador político brasileiro, a representação política dá à democracia um “moderno meio de salvar-se, o único aliás que pode auxiliar eficazmente, o de voltar a si mesma, ao seu princípio, à razão de sua existência”.