

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN BRASIL

Tarso Cabral Violin

Desde la conclusión de la maestría en la Universidad Federal de Paraná, en 2006, y publicación de la obra “Tercer Sector y las Asociaciones con la Administración Pública: un análisis crítico” – ya en la 2ª edición –, muchos compañeros periodistas cobraban un estudio más específico con relación a los partidos políticos en Brasil. He ahí el momento, en especial para el Seminario Binacional México-Brasil.¹

La Constitución Social y Democrática de la República Federativa de Brasil de 1988 determina que todo el poder emana del pueblo, y que el pueblo ejerce ese poder por medio de representantes electos o directamente.

Si anhelamos una Democracia sustancial - y no sólo formal -, si creemos en la Democracia representativa - por más que sea esencial también la Democracia participativa -, si creemos que el Estado aún tiene un papel esencial en el campo económico y en el social, aún más de frente a los dictámenes de la Constitución Social y Democrática de Derecho de Brasil, de 1988, el estudio de los partidos políticos es fundamental, pues como expone Hans Kelsen “la democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos”.

1. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cuando Hans Kelsen trata del pueblo, en su consagrada obra “La Democracia”, dispone que “algunos de los elementos más importantes de la democracia real” son los partidos políticos, que “agrupan los hombres con la misma opinión, para garantizarles influencia efectiva sobre la gestión de los negocios públicos”. Para él, “los impulsos provenientes de los partidos políticos son como numerosas fuentes subterráneas que alimentan un río que sólo sale a la superficie en la asamblea popular o en el parlamento, para después correr en el lecho único de este lado. Kelsen dice que “la democracia moderna se funda enteramente en los partidos políticos, cuya importancia será tanto mayor cuanto mayor sea la aplicación encontrada por el principio democrático”. Según el autor:

“está claro que el individuo aislado no tiene, políticamente, ninguna existencia real, no pudiendo ejercer influencia real sobre la formación que gana del Estado. Por lo tanto, la democracia sólo podrá existir si los individuos se agrupan según afinidades políticas, con el fin de dirigir la gana general para sus fines políticos, de tal forma que, entre el individuo y el Estado, si se inserten aquellas formaciones colectivas que, como partidos políticos, sintetizan las ganas iguales de cada uno de los individuos”.

Aún, para Kelsen, “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”. Nótese que todo ese pensamiento kelseniano viene junto con la concepción de que la democracia directa no es más posible dadas las dimensiones del Estado moderno y de la multiplicidad de sus deberes, y la democracia del Estado moderno es la indirecta, parlamentaria.²

¹ 09 y 10 de agosto de 2012, en la Universidad Nacional Autónoma de México.

² KELSEN, Hans. A democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2ª ed., 2000, pp. 35-43.

Sobre el Estado de partidos y el Estado con partidos, ver LEITE, Cassio Prudente Vieira. Estado de partidos e Estado com partidos: considerações sobre as nuances do sistema

También un defensor de los partidos políticos, Antonio Gramsci entiende que el partido político debe ser capaz de, a la vez, elaborar y actuar, proporcionar el surgimiento de operadores de ideas, de nuevos proyectos ideológicos, y no de determinar la simple reproducción de ideas de mando, y el compromiso del partido es servir de prototipo de sociedad del futuro y hacer posible la confrontación entre las más diferentes corrientes de pensamiento.³

Por la esencialidad de la existencia de partidos políticos, el profesor periodista mexicano Jorge Fernández Ruiz expone que “en la democracia representativa contemporánea los partidos políticos desempeñan un papel estelar, al grado de que se les puede considerar consustanciales a ella, por lo que a pesar de sus vicios y desprestigio no se ha encontrado, hasta ahora, sustituto para ellos”.⁴ El profesor define partido político:

“Es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de sus intereses o de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula”.⁵

Para Orides Mazzaroba, un estudioso de los partidos políticos en Brasil, cabe a los partidos políticos “indudablemente la tarea de aglutinar las voces individuales y transportarla para la esfera del espacio público y, finalmente, para la estructura del Estado”.⁶

Norberto Bobbio aún analiza que el partido político “comprende formaciones sociales bastante diversas, desde los grupos unidos por vínculos personales y particularistas a las organizaciones complejas de estilo burocrático y impersonal, cuya característica común es la de moverse en la esfera del poder político”.⁷

El ex-Ministro del Supremo Tribunal Federal Carlos Mário da Silva Velloso y el jurista Walber de Moura Agra entienden que quien más contribuyó para la

partidário brasileiro e seus reflexos sobre a representação política. Revista Brasileira de Direito Eleitoral RBDE ano 3, nº 5, julho/dezembro 2011. Belo Horizonte: Fórum, p. 13-40.

³ GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno, apud MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 120-123. Gramsci alerta que “un periódico (o un conjunto de periódicos), una revista (o un grupo de revistas), son también ellos ‘partidos’, ‘fracciones de partidos’ o “funciones de un determinado partido’. Véase la función del *Times* en Inglaterra, a que tuvo lo *Corriere della Sera* en Italia, y también la función de la llamada ‘prensa de información’, supuestamente ‘apolítica’, y hasta la función de la prensa deportiva y de la prensa técnica”. GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno, 7ª ed., 1989, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 23.

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Tratado de Derecho Electoral. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 241.

⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Tratado de Derecho Electoral. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 244.

⁶ MEZZARROBA, Orides. O partido político no Brasil: princípios constitucionais balizadores para criação e funcionamento. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.). Direito eleitoral contemporâneo. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 45-60, p. 58.

⁷ BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: UNB, 2004, 12ª ed., p. 899.

aparición de los partidos políticos fueron Lenin y Max Weber, el primero en el sentido de que la clase trabajadora se organizaría y tomaría el poder y sería el partido político importante para alcanzar a la sociedad sin clases, y Weber al dividir los partidos en dos tipos, patronaje, que querían llegar al poder para adquirir beneficios, y los ideólogos, que querían implementar su visión de mundo. Pero conforme los autores:

“la idea de creación de partidos políticos también fue muy criticada. Imponiendo a ellos la nefanda función de dividir la sociedad, generando antagonismos y animosidades. Aún deshonran su función con la idea de que serviría como un cuerpo intermediario entre el ciudadano y el gobierno, impidiendo la participación directa del ciudadano en los negocios gubernamentales. Rousseau y Hobbes compartía esa opinión”.⁸

En uno de los últimos textos de Max Weber, “Parlamento y gobierno en Alemania Reordenada”, el sociólogo hace una crítica a los partidos políticos, que estarían tornándose organizaciones de indicación de cargos, los partidos ideológicos, que buscaban la consecución de ideales políticos se estarían burocratizando en el mal sentido de la palabra.⁹ Alerta, todavía, que “sus medios de alcanzar el poder pueden ser bien variados, yendo de la violencia cruda de cualquier tipo a la disputa de votos a través de expedientes groseros o sutiles: dinero, influencia social, el poder oratorio, sugerencia, embustes primarios”.¹⁰

Eneida Desiree Salgado resalta que “los partidos políticos son personas jurídicas de derecho privado que desempeñan importante función pública en la democracia brasileña. Por el dibujo constitucional, detienen el monopolio para la presentación de candidatos a cargos electivos, a partir de una selección en sus propios cuadros, y son destinatarios de garantías e impedimentos fijados constitucionalmente”.¹¹

Es difícil bajo el punto de vista práctico que implementamos la Democracia **directa** en los moldes de Atenas de los siglos V y IV a.C. Así, en la Democracia **indirecta** o **representativa**, en la cual los ciudadanos escogen sus representantes, la representación se hace por medio de los partidos políticos, ya que no hay en el Derecho Electoral brasileño la posibilidad de candidaturas independientes.

Cada vez más hablamos en Democracia **semidirecta** o **mixta**, que concilia mecanismos de la Democracia directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) con los de la Democracia representativa, lo que sería una democracia **participativa**. Pero en este trabajo trataremos básicamente de los partidos

⁸ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. Elementos de direito eleitoral. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 80.

⁹ WEBER, Max. Parlamento e governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis: Vozes, 1993, pp. 47-48. Sobre el tema ver, aún, WEBER, Max. Economia e sociedade, vol. 2. Brasília: Editora UNB, 1999, pp. 544-560.

¹⁰ WEBER, Max. Classe, “Status”, Partido. In: VELHO, O. G. (org.), Estrutura de Classes e Estruturação Social. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 61-83.

¹¹ SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 210. La profesora paranaense es contraria al voto distrital mixto, y una de las razones es la posibilidad de atenuación de los partidos políticos, con la elección de “notoriedad de aldea”. Obra citada, p. 168. Sobre los partidos políticos consultar aún las pp. 86-103 de la obra citada.

políticos, que son “dueños” de los mandatos público-electivos – y no las personas físicas electas –, en términos de posición del Tribunal Superior Electoral consolidada por el Supremo Tribunal Federal.¹² Estos comentarios son severamente criticados por Eneida Desiree Salgado, pues según la autora no hay fundamento constitucional.¹³

Hay en Brasil, por lo tanto, monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos en las elecciones. Jorge Fernández Ruiz informa que en México en las elecciones federales también hay monopolio de los partidos, pero no en las elecciones municipales, en las cuales son permitidos candidatos independientes¹⁴

2. HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos surgieron en Inglaterra a partir de la actuación de diputados en la Asamblea, cuando en el siglo XVII comenzaron a contestar los excesos del poder monárquico absolutista. Inicialmente, luchaban por la implementación del Estado Liberal, con la garantía de las libertades individuales frente al Estado, y más adelante los partidos políticos fueron impulsados por los movimientos socialistas con la Revolución Industrial.

Existía el partido Conservador (Tories) y el partido Liberal (Whigs), y a la vez que surgía la burguesía industrial, la masa laboral fue formada por obreros sindicalizados, siendo creado posteriormente el Partido Laboral (Labour Party), de carácter socialista reformista. Hasta hoy quien domina la política en Inglaterra es el Partido Conservador y el Partido Laboral.¹⁵

En Brasil hay divergencia sobre el surgimiento de los partidos políticos. Para José Jairo Gomes¹⁶ fue en 1831 el surgimiento del primer partido político, el Partido Liberal, y en 1838 el Partido Conservador, que dominaron todo el periodo del Segundo Reinado, entre la abdicación de Don Pedro I y la proclamación de la República en el 15 de noviembre de 1889, pero que ideológicamente eran muy semejantes.

Sin embargo Vamireh Chacon esclarece que en verdad el primero fue el Partido de la Independencia, de 1822, pero que en 1821 ya existían facciones pre-partidarias

¹² TSE: Resoluciones 22.526/2007, 22.563/2007 y 22.610/2007 y Consulta 1.407/DF de 16.10.2007 y STF en 04.10.2007, MS 26.602, 26.603 y 26.604.

¹³ SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. In: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador). Estudios de Derecho Electoral, memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, México, 2011, pp. 107-125, p. 120. La autora aún informa que la pérdida de mandato por infidelidad partidaria fue discutida en la constituyente, pero fue tesis derrotada. SALGADO, Eneida Desiree. Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 193.

¹⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Los partidos políticos y la postulación de candidatos. In: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador). Estudios de Derecho Electoral, memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, México, 2011, pp. 221-240.

¹⁵ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, São Paulo: Atlas, 2011, 6ª ed., p. 81. José Afonso da Silva informó que antes ya existían facciones, como los Guelfos y Gibelinos en Italia en el séc. XII. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional, 16ª ed., 1999. São Paulo: Malheiros, p. 396.

¹⁶ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, São Paulo: Atlas, 2011, 6ª ed., p. 82.

en Río de Janeiro: los constitucionales (centro), los republicanos (izquierda) y los “jorobados”¹⁷ (derecha).

En la visión de Jorge Fernández Ruiz los partidos políticos pueden ser clasificados por su ideología: de izquierda, de centro y derechista. Los de izquierda postulan la igualdad social, redistribución de renta y la intervención del estado en la economía, además de defender la clase trabajadora; los derechistas luchan por mantener el estatus quo, la libre empresa, las diferencias sociales, económicas y de renta, así como el mercado libre, y protegen la clase empresarial; y los partidos de centro serían intermedios y moderados entre las tendencias.¹⁸

En la década iniciada en 1870 surgió el Partido Republicano, decisivo en la caída del Imperio en 1889. Con la Primera República ocurrió la política del café-con-leche, después de la revolución de 1930 y del Estado Nuevo. Surgen entonces tres importantes partidos: el PSD – Partido Social Democrático, la UDN – Unión Democrática Nacional y el PTB – Partido Laboral Brasileño. El Partido Comunista ya existía y pasó para la clandestinidad en 1948.

Con el golpe militar de 1964 y lo AI-2 los partidos fueron extintos dando inicio al bipartidismo entre ARENA – Alianza Renovadora Nacional, partido de la situación, y el MDB – Movimiento Democrático Brasileño, partido de la oposición a la dictadura militar. Los dos extintos en 1979. Se inicia la redemocratización y a partir de la década de 80 surgieron partidos como el PDS (ex-ARENA), PDT (creado por Leonel Brizola por haber perdido la sigla PTB), PT, PTB, PMDB (antiguo MDB), e inmediatamente después el PFL (de una división del PDS) y el PSDB (de una división del PMDB). También en esa época volvieron a funcionar en la legalidad partidos históricos como el PCB y el PCdoB.

En 1978, poco antes de la redemocratización en Brasil, Fernando Henrique Cardoso - que en 1995 se haría presidente de la República con el apoyo de partidos advenidos de la ARENA - y Bolívar Lamounier hicieron el siguiente análisis:

“Los fallos de la cuestión democrática en Brasil derivan de la miopía o de la astucia (que a veces son la misma cosa) de las élites políticas que no se animan a enfrentar los verdaderos problemas de la representatividad y de la democratización”.

“Si las élites continúan creyendo, como hasta ahora, que el olor del pueblo hace mal a la nación y que la diversidad y la contraposición de intereses es un riesgo a la integración nacional que debe ser contenido por la acción represora, entonces la desconfianza frente al sistema político-partidario, y aún al Estado, dejará de ser privilegio sólo de los que viven en los límites extremos de la ciudadanía, para constituir característica de la lucidez en la evaluación de aquellos que, por formar el núcleo de la ciudadanía, o por intentar expresarlo, acabarán por creer que la ‘apatía’ y el ‘desinterés’ son conductas adecuadas para esperar por días mejores”.¹⁹

Hoy en Brasil son tres los mayores partidos políticos:

¹⁷ Incluso “jorobado” o “carcunda” era sinónimo de restaurador, regresista, reaccionario, nostálgico activista del retorno del dominio colonial portugués, según Chacon. CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros*. UNB, 2ª ed., 1985, p. 23.

¹⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Tratado de Derecho Electoral*. México: Editorial Porrúa, 2010, p. 268.

¹⁹ CARDOSO, Fernando Henrique, LAMOUNIER, Bolívar. *Introducción in Os Partidos e as Eleições no Brasil*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 12 e 13.

¹⁹

El Partido de los Trabajadores - PT, que representa al centro-izquierda, es el partido del ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y de la actual presidenta Dilma Rouseff. Además de la presidenta, tiene 88 diputados federales, 13 senadores y 5 gobernadores. Tiene 28 alcaldes en las cien ciudades más grandes de Brasil. Su ideología es la defensa de programas sociales estatales que busquen la disminución de las desigualdades, el Estado como importante agente en la economía y en lo social, aceptando pocas privatizaciones, y la buena relación política y económica entre los países de América Latina y del BRICS.

El Partido del Movimiento Democrático Brasileño - PMDB es de centro y suele siempre apoyar el gobierno en turno. En algunos Estados es un partido más de izquierda, como en Paraná, y en otros Estados más a la derecha, como en Pernambuco. Es el antiguo MDB, partido de oposición en la dictadura militar. Tiene 79 diputados federales, 19 senadores y 5 gobernadores, 17 alcaldes en las 100 mayores ciudades de Brasil, además del vicepresidente Michel Temer. No tiene una ideología definida.

El Partido de la Social Democracia Brasileña - PSDB, disidencia del PMDB, que desde el gobierno del ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) es considerado de centro-derecha, al implementar políticas neoliberales-gerenciales de desmonte del Estado Social²⁰ y alianza con partidos conservadores. Tiene 54 diputados federales, 10 senadores y 8 gobernadores, además de 13 alcaldes en las cien ciudades más grandes del Brasil. Con la ideología de que el Estado debe sólo regular la economía, defiende privatizaciones radicales y una relación mayor con los Estados Unidos de América, en vez de los países de América Latina y otros emergentes.

Luís Virgílio Afonso da Silva, sobre el actual cuadro político-electoral brasileño, hace el siguiente análisis:

Es notoria la idea de que los partidos políticos brasileños poco o nada significan. Es notorio que, para varios candidatos, no hace diferencia el partido por el cual se postulan, ya que lo importante es la campaña personal.

El problema consiste en el incentivo a la consolidación de grupos de diputados que, independiente de los partidos a que pertenezcan y, consecuentemente, del programa partidario que deberían defender, guíen sus decisiones sólo y tan solamente por principios corporativos, lo que colabora aún más para perpetuar el caótico cuadro parlamentario brasileño.

Mientras sean adoptadas listas no-jerarquizadas, con la posibilidad de voto nominal, las campañas continuarán siendo hechas en la base del compromiso y del carisma personal, y los partidos políticos, y consecuentemente los programas partidarios, continuarán a ser meras siglas por meros libretos inútiles y desconocidos del electorado.

Es normal que el poder económico influya [en las elecciones], pero no es normal que sea el factor decisivo.²¹

Después de ese histórico de los partidos políticos, analizaremos el régimen jurídico de estas entidades.

²⁰ Sobre el tema ver el nuestro VIOLIN, Tarso Cabral. Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 2ª ed.

²¹ AFONSO DA SILVA, Luís Virgílio. Sistemas eleitorais, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 160-167.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las personas jurídicas pueden ser de derecho público o de derecho privado, y pueden formar parte del Estado, del Mercado o del llamado “Tercer Sector”.²²

En Brasil, las personas jurídicas que forman parte del Estado son la Unión, los Estados, los Municipios, las Autarquías, las Fundaciones Locales (o fundaciones estatales de derecho público) – esas personas jurídicas de Derecho Público - ; y las Fundaciones Estatales de Derecho Privado, las Empresas Públicas y las Sociedades de Economía Mixta, personas jurídicas de Derecho Privado.

Las sociedades en general, personas jurídicas de derecho privado con fines económicos o lucrativos, que distribuyen entre sus socios los logros, forman parte del llamado Mercado.

Las entidades privadas sin fines económicos o lucrativos, que son personas jurídicas de derecho privado que pertenecen a la sociedad civil organizada, no distribuyen logros entre sus asociados, son aquellas previstas en el Código Civil Brasileño. Forman parte del llamado “Tercer Sector”, o de la sociedad civil organizada.

Según el Código Civil Brasileño,²³ las personas jurídicas de derecho privado sin fines económicos o lucrativos son:

- a) las asociaciones;
- b) las fundaciones privadas;
- c) las organizaciones religiosas; y
- d) los partidos políticos, objeto de estudio del presente trabajo.

Por más que la legislación no sea expresa, los partidos políticos no tienen fines lucrativos, pues no pueden distribuir sus logros entre los miembros de la entidad.²⁴

Por lo tanto, los partidos políticos también forman parte del llamado Tercer Sector, pues no componen ni el Estado en sentido estricto y mucho menos el Mercado, que serían el primer y segundo sector respectivamente.²⁵

Los partidos políticos son personas jurídicas de Derecho privado, no forman parte del Estado, son lazos de unión y están entre el Estado y la sociedad civil, pero forman parte de esta.

José Afonso da Silva conceptúa partido político como “una forma de agremiación de un grupo social que se propone organizar, coordinar e instrumentalizar la voluntad popular con el fin de asumir el poder para realizar su programa de gobierno”.²⁶

²² Sobre tercer sector recomendamos el nuestro VIOLIN, Tarso Cabral. Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2010, 2ª ed.

²³ Ley 10.406/2002, con la alteración realizada por la Ley 10.825/2003, que incluyó en la lista las organizaciones religiosas y los partidos políticos.

²⁴ En el mismo sentido MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao direito partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 266.

²⁵ Fernando Mânica también cita las organizaciones partidarias como pertenecientes al Tercer Sector (MÂNICA, Fernando. Terceiro Setor e imunidade tributária, Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 63).

²⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional, 16ª ed., 1999. São Paulo: Malheiros, p. 395.

Según Torquato Jardim los partidos políticos surgen “o de circunstancias históricas, como los tradicionales partidos ingleses y americanos, salidos de la Revolución Gloriosa y de la Guerra Civil, o de la movilización de intereses de clases, como los partidos obreros en la búsqueda de los llamados derechos sociales; sea de la fuerza de una enérgica personalidad carismática (caudillismo), o sea de la lucha por la imposición forzada de una ideología, como los partidos totalitarios del pasado reciente”.²⁷

Entendemos que los incisos XVII, XVIII, XIX y XX del art. 5° de la Constitución, que tratan de las asociaciones, se aplican, en el que quepa, a los partidos políticos:

XVII - es plena la libertad de asociación para fines lícitos, vedada a de carácter paramilitar;

XVIII - la creación de asociaciones y, en la forma de la ley, la de cooperativas independientes de autorización, siendo prohibida la interferencia estatal en su funcionamiento;

XIX - las asociaciones sólo podrán ser obligatoriamente disueltas o tener sus actividades suspendidas por decisión judicial, exigiéndose, en el primer caso, en sentencia judicial firme.

XX - nadie podrá ser obligado a asociarse o a permanecer asociado;

XXI - las entidades asociativas, cuando expresamente autorizadas, tienen legitimidad para representar sus afiliados judicial o extrajudicialmente;

Sobre los partidos políticos el Supremo Tribunal Federal ya se manifestó:

“No se puede pensar en democracia sin partidos políticos, ni se puede dejar de asegurarles posición destacada dentro del funcionamiento de las instituciones democráticas. Estas no existen sin partidos políticos y ni existen tampoco con un partido único“. (voto del Ministro Néri da Silveira, ADIn 1.096 RS, 1995)

PARTIDOS POLÍTICOS Y ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO. - La Constitución de la República, al señalar los mecanismos de actuación del régimen democrático y al proclamar los postulados básicos concernientes a las instituciones partidarias, consagró, en su texto, el propio estatuto jurídico de los partidos políticos, definiendo principios, que, revestidos de competencia jurídica incontrastable, fijan directrices normativas e instituyen vectores condicionantes de la organización y funcionamiento de las agrupaciones partidarias. Precedentes. - La regulación jurídica constitucional de los partidos políticos - que concursan para la formación de la gana política del pueblo - tiene por objetivo regular y disciplinar, en sus aspectos generales, no sólo el proceso de institucionalización de esos cuerpos intermedios, como también asegurar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder estatal, en la medida en que pertenece a las agrupaciones partidarias - y solamente a éstas - el monopolio de las candidaturas a los cargos electivos.- La esencialidad de los partidos políticos, en el Estado de Derecho, tanto más se acentúa cuando se tiene en consideración que representan ellos un instrumento decisivo en la concretización del principio democrático y expresan, en la perspectiva del contexto histórico que condujo a su formación e institucionalización, uno de los medios fundamentales en el proceso de legitimación del poder estatal, en la exacta medida en que el Pueblo - fuente de

²⁷ Obra citada, p. 94. El autor aún informa que Geroge Washington advirtió que los partidos políticos eran una amenaza al Estado, pues dividían y agitaban el pueblo; Rousseau los condenaba en el Contrato Social pues corrompían y particularizavam la gana general; y el Código Penal francés de 1810 los proscribió.

que emana la soberanía nacional - tiene, en esos agrupamientos, el vehículo necesario al desempeño de las funciones de regencia política del Estado. Los agrupamientos partidarios, como cuerpos intermedios que son, posicionándose entre la sociedad civil y la sociedad política, actúan como canales institucionalizados de expresión de los anhelos políticos y de las reivindicaciones sociales de los diversos estratos y corrientes de pensamiento que se manifiestan en el seno de la comunión nacional. (MS 26603/DF – Relator Min. CELSO DE MELLO, 04/10/2007, Tribunal Pleno) y (ADIn 1.096 RS, Relator Ministro Celso de Mello, 1995).

3.1. Los partidos políticos en la constitución de 1988

Es el art. 17 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 que normaliza los partidos políticos, en el sentido de que “es **libre** la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos, resguardando la soberanía nacional, el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana”.

Según el dispositivo, los partidos políticos que aún deben ser constituidos con carácter nacional; no podrán recibir recursos financieros o sean subordinados a las entidades o gobiernos extranjeros; deben prestar cuentas a la Justicia Electoral; y deben seguir un funcionamiento parlamentario en consonancia con la ley.²⁸

Sólo es admitido el registro del estatuto de partido político en el TSE que tenga carácter nacional, así considerado por la Ley de los Partidos Políticos sólo si se comprueba el apoyo de electores correspondiente a, por lo menos, 0.5% de los votos dados en la última elección general para la Cámara de los Diputados (no calculados blancos/nulos), distribuidos en por lo menos 1/3 de los Estados, con un mínimo del 0.1% del electorado que haya votado en cada uno de esos Estados. Orides Mezzaroba entiende que ese dispositivo legal es inconstitucional, pues el art. 17, § 2º, de la Constitución dice que los partidos políticos registran sus estatutos en el TSE en la forma de la ley, y la ley creó una nueva cláusula de barrera. Pero alerta que se entiende que el STF define la ley como constitucional (Medida Cautelar 1.355-6, ADI, PDT, voto de Carlos Velloso).²⁹

La Constitución asegura a los partidos políticos **autonomía** para definir su estructura interna, organización y funcionamiento, debiendo sus estatutos establecer normas de disciplina y **fidelidad** partidaria. La Ley 9.096/95 aún dispone que la acción del partido es ejercida en consonancia con su estatuto y programa. Armando Antonio Sobreiro Neto alerta que la Constitución “al vincular la fidelidad a la autonomía partidaria, proporcionó lo que actualmente se entiende por ‘subtítulos de alquiler’, vale decir, la supremacía del interés

²⁸ Nótese que el partido político siendo una entidad privada, se aplica a él el principio de la legalidad en los términos del derecho privado, y no del derecho público. O sea, él puede hacer todo aquello que no sea prohibido. Al contrario de las entidades que forman parte de la Administración Pública que pueden hacer sólo aquello que esté previsto en el ordenamiento jurídico.

²⁹ MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 251-252 e 268.

individual en detrimento del interés público inmanente al papel de los partidos políticos”.³⁰

La Enmienda Constitucional 52/2006 aseguró autonomía a los partidos políticos para que adopten los criterios de elección y el régimen de sus coligaciones electorales, sin obligatoriedad de vinculación entre las candidaturas en ámbito nacional, provincial, distrital o municipal, lo que acabó con la obligatoriedad de verticalización.

Los partidos políticos, después de ser creados como persona jurídica de derecho privado, en la forma de la legislación civil, según nuestra Constitución deberán **registrar sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral**.³¹

Esas instituciones, en Brasil, tienen derecho a recursos del fondo partidario y acceso gratuito a la radio y a la televisión, en los términos de la ley.

Por fin, es prohibida la utilización, por los partidos políticos, de organización paramilitar. La Ley de los Partidos Políticos es clara al prohibir que el partido administre instrucción militar o paramilitar y adopte uniforme para sus miembros.

3.1.1. Otros mandamientos constitucionales sobre los partidos políticos

Los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional podrán impetrar recurso de seguridad colectivo (art. 5º, LXX, a) y acción directa de inconstitucionalidad y la acción declaratoria de constitucionalidad (art. 103).³² En los términos del art. 74, § 2º, de la Constitución, cualquier partido político (también, ciudadanos, asociaciones o sindicatos) es parte legítima para, en la forma de la ley, denunciar irregularidades o ilegalidades ante el Tribunal de Cuentas de la Unión.

Conforme el art. 62, § 1º, I, a, de la Constitución (EC 32/2001), es vedada al

Presidente de la República la edición de medidas provisionales relativas a partidos políticos y derecho electoral, aún en casos de relevancia y urgencia.

Es prohibido a los jueces (art. 95, párrafo único, III) y a los miembros del Ministerio Público (art. 128, § 5º, II, y) la dedicación a la actividad político-partidaria. Los militares activos tampoco pueden ser afiliados a partidos políticos (art. 142, § 3º, V).

Es prohibido al Poder Público instituir impuestos sobre patrimonio, renta o servicios de los partidos políticos, inclusive sus fundaciones, atendidos los requisitos de la ley (art. 150, VI, c).

³⁰ SOBREIRO NETO, Armando Antonio. *Direito Eleitoral*. 3ª ed., 2004. Curitiba: Juruá, p. 86.

³¹ La Ley de los Partidos Políticos define que después del registro del estatuto del partido en el TSE, queda asegurada la singularidad de su denominación, sigla y símbolos, y prohibida la utilización, por otros partidos, de variaciones que vengán a inducir a error o confusión.

³² STF sobre el tema: “La posición institucional de los partidos políticos en el sistema consagrado por la Constitución de Brasil le confiere el poder-deber de, mediante instauración del control abstracto de constitucionalidad ante el STF, celen tanto por la preservación de la supremacía normativa de la Carta Política cuánto por la defensa de la integridad jurídica del ordenamiento consustanciado en la Ley Fundamental de la República” (ADIn 1.096, Relator Ministro Celso de Mello, 1995).

En los términos del art. 14, § 3º, de la Constitución, el ciudadano brasileño, en pleno ejercicio de sus derechos políticos³³, alistado en la Justicia Electoral, con domicilio electoral y edad mínima (35 Presidente, 30 gobernador, 21 diputado y alcalde y 18 concejal), sólo podrá ser elegido en caso de ser afiliado a un partido político. Por lo tanto, una de las condiciones de elegibilidad es la afiliación partidaria.

4. EL CÓDIGO ELECTORAL Y LA LEY DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley 4.737/65 (Código Electoral) es expresa en su art. 2º que “todo poder emana del pueblo y será ejercido en su nombre, por mandatarios escogidos, directa y secretamente, de entre candidatos indicados por partidos políticos nacionales, con la excepción de la elección indirecta en los casos previstos en la Constitución y leyes específicas”. Según su art. 22, compete al Tribunal Superior Electoral procesar y juzgar el registro y la cancelación de registro de partidos políticos.

La Ley 9.096/95 dispone sobre los partidos políticos en Brasil, al reglamentar los arts. 14 y 17 de la Constitución, y deja claro que ellos son personas jurídicas de derecho privado destinadas a asegurar, en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y a defender los derechos fundamentales definidos en la Constitución Federal.

La Ley asegura igualdad de derechos y deberes entre sus afiliados.

El requerimiento del registro en Oficina del Registro Civil de las Personas Jurídicas³⁴, de la Capital Federal, debe ser suscrito por lo menos 101 fundadores, con domicilio electoral en, como mínimo, 1/3 de los Estados.³⁵

Realizado el requerimiento en los términos del ordenamiento jurídico, será efectuado el **registro por escritura notarial**, con la expedición de un certificado. Adquirida la personalidad jurídica el partido promoverá la obtención del **apoyo mínimo** para la comprobación del carácter nacional y realizará los actos necesarios para la constitución de sus órganos y elección de los dirigentes. Acto continuo, los dirigentes nacionales promoverán el **registro del estatuto del partido junto al TSE**.³⁶

Cualquier alteración en el programa o estatuto debe ser registrada en la Oficina del Registro y en el TSE.

En el Estatuto del partido debe constar el nombre, la sigla y la sede en Brasilia; normas sobre afiliación, separación, derechos y deberes de los afiliados; normas de organización y administración en los ámbitos municipal, provincial y nacional; duración de los mandatos y proceso de elección de sus miembros; normas disciplinarias, financieras y de contabilidad; criterios de distribución de los recursos del Fondo Partidario; y el procedimiento de reforma del programa y del estatuto.

³³ Derecho de votar y de ser votado (ver art. 14 de la Constitución).

³⁴ Registro público en los términos de la Ley 6.015/73.

³⁵ El requerimiento será acompañado de copia auténtica del acta de fundación; publicación en el Diario Oficial del entero teor del programa y estatuto; relación de los datos de los fundadores; e indicación del nombre y función de los dirigentes provisionales y la dirección de la sede del partido en la Capital Federal.

³⁶ Con el requerimiento acompañado del programa y estatuto registrados, certificado de registro civil y certificados de las oficinas electorales que comprueben el carácter nacional.

La Ley de los partidos políticos fue cambiada para la inclusión de norma que responsabiliza jurídicamente cada órgano partidario municipal, provincial o nacional que haya cometido algún acto ilícito, o posibles deudas, excluida la solidaridad entre ellos.³⁷

Sobre la afiliación, la Ley exige que sólo ocurrirá con electores en pleno goce de sus derechos políticos, y que atiendan las reglas estatutarias. Para concursar en elecciones deben estar afiliados con un año de anticipación de las elecciones, pudiendo el partido fijar plazo mayor en el Estatuto, desde que no haga esa alteración en año electoral. Para la desafiliación el ciudadano debe hacer comunicación escrita al órgano de dirección municipal y al Juez Electoral de su Zona. Hay cancelación inmediata de la afiliación partidaria en los casos de muerte, pérdida de los derechos políticos, expulsión y otras formas estatutarias. Nueva afiliación sólo el día siguiente de su desafiliación y, ocurriendo duplicidad de afiliaciones, las dos serán nulas.

Es el estatuto que define los deberes, tipifica las prohibiciones, y fija las penalidades y las normas sobre el proceso administrativo para la apuración de posibles ilícitos practicados por los afiliados, en conformidad al debido proceso legal.

Serán cancelados los registros en escritura notarial y en el TSE de los partidos que se disuelvan, si incorporen o se fundan; o que incumplan las determinaciones del art. 17 de la Constitución de la República.

Los partidos políticos, en todos sus órganos, deben mantener escrituración contable³⁸ que permita el conocimiento del origen de recetas y la asignación de gastos, siendo **prohibido** que reciban valores pecuniarios o estimables en dinero, inclusive por medio de publicidad, procedentes de:

- a. Entidades o gobierno extranjeros;
- b. Autoridades, órganos o entidades estatales, de la Administración Pública directa e indirecta, concesionarias de servicios públicos, salvo las dotaciones del fondo partidario;
- c. Entidad de clase o sindical.³⁹

Por lo tanto, países extranjeros y organizaciones no-gubernamentales – ONGs (Greenpeace, por ejemplo) no pueden proporcionar dinero para los partidos políticos brasileños.

Los partidos también están prohibidos de recibir de la Unión, de los estados y de los municipios, de cualquier uno de los Poderes (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ministerio Público, Tribunales de Cuentas) cualquier contribución.

³⁷ Redacción de la Ley 12.034/2009.

³⁸ Deberá enviar, anualmente, a la Justicia Electoral, el balance contable del último ejercicio, y en el año en que ocurren elecciones, el partido debe enviar balances de sumas mensuales a la Justicia Electoral, durante los cuatro meses anteriores y los dos meses posteriores al pleito.

³⁹ Art. 31 de la Ley PP: Es prohibido al partido recibir, directa o indirectamente, bajo cualquier forma o pretexto, contribución o auxilio pecuniario o estimable en dinero, inclusive a través de publicidad de cualquier especie, procedente de: I - entidad o gobierno extranjeros; II - autoridad o órganos públicos, salvo las dotaciones referidas en el art. 38; III - autarquías, empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, sociedades de economía mixta y fundaciones instituidas en virtud de ley y para cuyos recursos concursen órganos o entidades gubernamentales; IV - entidad de clase o sindical.

La misma prohibición existe con relación a las entidades de la Administración Pública indirecta, sean las autarquías (INSS, Universidades Federales, Anatel), las fundaciones públicas de derecho público (FUNAI) o privado creadas por el Poder Público (Fundación Padre Anchieta), empresas públicas (Caja Económica Federal, Correos) o sociedades de economía mixta (Petrobras, Banco de Brasil).

También son prohibidos auxilios de cualquier concesionarias de servicios públicos (Ecovia). Entendemos que esa prohibición debe ser interpretada de forma amplia, o sea, también estarían prohibidas contribuciones de empresas permisionarias de servicios públicos y entidades del Tercer Sector que reciban dinero público para prestación de servicios o actividades públicas, como las organizaciones de la sociedad civil de interés público - OSCIPs y organizaciones sociales - OSs.

Nótese que no es sólo la contribución en dinero que está prohibido, pero cualquier bien o servicio estimable financieramente. Por lo tanto, los partidos políticos no pueden recibir prestado, por ejemplo, una banda de sonido de un sindicato o de una entidad de clase como el CREA – Consejo Regional de Ingeniería y Arquitectura o OAB – Orden de los Abogados de Brasil.

Según el art. 36, II, de la Ley PP, si son desobedecidas esas prohibiciones con el recibimiento de los recursos mencionados, quedará el partido político suspenso de recibir la participación en el fondo partidario por un año.

El fondo partidario, llamado de Fondo Especial de Asistencia Financiera a los Partidos Políticos, es constituido por: multas pecuniarias; recursos financieros destinados por ley; donaciones de persona física o jurídica (desde que no vedadas); y dotaciones presupuestarias de la Unión.⁴⁰

En año electoral, los partidos políticos podrán aplicar o distribuir por las diversas elecciones los recursos financieros recibidos de personas físicas y jurídicas, observándose lo dispuesto en el § 1º del art. 23, en el art. 24 y en el § 1º del art. 81 de la Ley 9.504/97, y los criterios definidos por los respectivos órganos de dirección y por las normas estatutarias.

Los recursos del Fondo Partidario podrán ser aplicados en el mantenimiento de las sedes y servicios del partido, permitido el pago de personal (límite máximo del 50% del total recibido), en la propaganda política; en campañas electorales; mantenimiento de entidad de estudios políticos (mínimo del 20%); mantenimiento de programas de promoción de la participación política de las mujeres (mínimo del 5%). La ley de los partidos políticos es expresa al disciplinar que esos gastos no están sujetos al régimen de la Ley 8.666/93, la Ley Nacional de Licitaciones y Contratos Administrativos.

Como se verifica del texto de la Ley de los PP, es posible que los partidos apliquen los recursos del fondo partidario en la creación y mantenimiento de fundación o instituto de derecho privado, destinado al estudio e investigación, al adoctrinamiento y a la educación política. Esa entidad será una asociación o fundación privada, sujeta por el Código Civil y no tendrá las “amarras” de los partidos. Esas entidades del Tercer Sector tienen total autonomía para contratar con instituciones públicas y privadas, prestar servicios y mantener establecimientos en consonancia con sus finalidades, o mantener intercambio

⁴⁰ En valor nunca inferior, cada año, al número de electores inscritos en 31 de diciembre del año anterior al de la propuesta presupuestaria, multiplicados por treinta y cinco centavos de real, en valores de agosto de 1995.

con instituciones no nacionales. Posibilidades no permitidas a los partidos políticos.

Sobre el acceso gratuito a la radio y a la televisión, la Ley de los PP prevé la propaganda partidaria gratuita, para la divulgación de los programas y eventos partidarios, incluso con la promoción de la participación política femenina. Es prohibida la propaganda pagada. Las emisoras de radio y televisión tendrán derecho a la compensación fiscal por la cesión del horario gratuito.⁴¹

Los partidos políticos pueden utilizar gratuitamente escuelas públicas o Casas Legislativas para la realización de sus reuniones.

5. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El italiano Pietro Virga considera los partidos políticos bajo dos aspectos jurídicos: (a) como una asociación, una unión de personas establemente organizadas y jurídicamente vinculadas para la consecución de los fines políticos comunes, y como (b) órgano de los Estado, en lo que respecta a su característica grupal electoral y grupal parlamentario. Biscaretti di Ruffia entiende que son asociaciones no reconocidas y no son órganos del Estado ni ente público controlado por el Estado, pero sí entidades auxiliares del Estado, reconociendo en su actividad un ejercicio privado de funciones públicas.⁴²

Pero para José Afonso da Silva, en el Derecho Constitucional brasileño los partidos políticos son expresamente personas jurídicas de derecho privado, que adquieren personalidad jurídica en la forma de la legislación civil, en la Oficina del Registro de Títulos y Documentos, para después tener su registro en el TSE. En el mismo sentido Orides Mezzaroba, J.J. Gomes Canotilho y Vital Moreira.⁴³

Así, no se aplica más el art. 2º de la Ley 5.682/71, que reconocía a los partidos políticos la naturaleza de personas jurídica de derecho público interno, y que ellos adquirirían personalidad jurídica con el registro en el TSE. Nótese que aún en la vigencia de ese dispositivo legal José Afonso ya cuestionaba esa naturaleza de derecho público de los partidos.

Sin embargo, Torquato Jardim, ex-Ministro del TSE, dice que los partidos políticos “dejan de ser mera asociación civil, para hacerse partido político en el sentido propio y, así, se hagan persona jurídica de derecho público interno, en el plan del derecho constitucional, cuando del registro de sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral”.⁴⁴ (Destacué.)

El referido autor basa su posición en voto del Ministro Sepúlveda Pertence, que en ningún momento dispone que los partidos políticos, personas jurídicas de derecho privado, se transforman en personas jurídicas de derecho público al que registran sus estatutos en el TSE. El voto sólo informa que en determinados momentos los partidos políticos ejercerán función pública en el proceso electoral y por eso deben ser controlados por la justicia electoral, y que el registro de sus estatutos en el TSE no hiera la autonomía de los partidos para sus asuntos

⁴¹ Ver Decreto 5.331/2005.

⁴² Apud SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional, 16ª ed., 1999. São Paulo: Malheiros, p. 404.

⁴³ MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 264.

⁴⁴ Obra citada, p. 99.

internos. (TSE, Fallo 12.209, Relator Min. Américo Luz, voto del Ministro Sepúlveda Pertence, Recurso 9.464, DJU 27.abr.92)

En desacuerdo, con mucho respeto, de la conclusión de Torquato Jardim. Entendemos que ejercer determinadas funciones públicas no transforma una entidad privada en persona jurídica de derecho público. Por más que determinadas entidades privadas, que vengan a ejercer funciones públicas, puedan sufrir un influjo de normas de derecho público, eso no altera el régimen jurídico de la entidad.

Sería lo mismo que decir que las empresas privadas concesionarias que prestan servicios públicos, por estar parcialmente adscritas al régimen jurídico-administrativo (deberes y poderes, prerrogativas y sujeciones), se transformarían en personas jurídicas de derecho público pertenecientes a la Administración pública indirecta. Pues bien, las concesionarias continúan siendo empresas privadas de fuera de la Administración Pública, de derecho privado, aún cuando prestan servicios públicos, que es una función pública, una función administrativa.⁴⁵

Así, concordamos con la posición del profesor José Afonso da Silva y de la doctrina dominante en el Derecho Constitucional y Electoral brasileño. Partidos políticos son entidades privadas que forman parte del Tercer Sector, de la sociedad civil organizada. Son entidades privadas con estatuto registrado en escritura notarial, cuando pasan a existir como persona jurídica.

Reafirmamos: no es porque el ordenamiento jurídico exige que la entidad partidaria también registre su estatuto en el TSE, que el partido se transformará en entidad de derecho público.

Personas jurídicas de derecho público son la Unión, estados y municipios y, por obvio, los partidos políticos no tendrían la misma naturaleza jurídica de esas entidades. Si los partidos políticos fueran personas jurídicas de derecho público, formarían parte de la Administración Pública indirecta. Serían, así, autarquías o fundaciones autárquicas, que son creadas sólo mediante ley, en los términos del art. 37, inc. XIX, de la Constitución. No es un simple registro en el TSE que transforma una entidad de derecho privado en persona jurídica de derecho público.

Si el registro de los partidos políticos en el TSE los transformaran en personas jurídicas de derecho público, eso generaría reflejos inclusive en el Derecho Administrativo. Los partidos pasarían a ser obligados a realizar licitación previa a sus gastos, concurso público para la contratación de personal, entre otras obligaciones típicas de las personas jurídicas de derecho público, y las de derecho privado pertenecientes a la Administración Pública, en los términos del art. 37 de la Constitución, entre otros dispositivos constitucionales y legales.

La condición de existencia como persona jurídica de los partidos políticos es el registro de su estatuto en escritura notarial, como cualquier otra persona jurídica de derecho privado. **El registro en el TSE es una condición de participación del juego democrático, de recibimiento de recursos públicos y acceso a la televisión**, pero no una condición de existencia.

El registro en el TSE permite que el partido participe del proceso electoral, reciba recursos del Fondo Partidario y haya acceso al radio y a la televisión; así

⁴⁵ Sobre el régimen jurídico-administrativo, servicio público, poder de policía y demasiado temas del Derecho Administrativo brasileño, recomendamos BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 27ª ed., 2010.

como asegura la singularidad de su denominación, sigla y símbolos, según la Ley de los Partidos Políticos.

La Ley de las Elecciones (9.504/97), en su art. 4º, establece que sólo podrá participar de las elecciones el partido que, hasta un año antes del pleito, haya registrado su estatuto en el Tribunal Superior Electoral, conforme el dispuesto en ley, y haya, hasta la fecha de la convención, órgano de dirección constituido en la circunscripción, en consonancia con el respectivo estatuto.

Finalmente, los partidos políticos, por más que ejerzan actividades públicas, no son personas de derecho público.⁴⁶

6. DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO

Cumple observar que después del partido político registrar su estatuto en la Oficina del Registro, siendo creada la persona jurídica, la entidad deberá promover la obtención del apoyo mínimo para la comprobación del carácter nacional. Y realizará los actos necesarios para la constitución de sus órganos y elección de los dirigentes, para sólo después el estatuto ser registrado también en el TSE.

Para obtener el carácter nacional el partido deberá comprobar el apoyo de electores correspondiente a, por lo menos, 0.5% de los votos dados en la última elección general para la Cámara de los Diputados (no calculados blancos/nulos, lo que hoy representa aproximadamente 500 mil firmas), distribuidos en por lo menos 1/3 de los Estados (hoy son 27), con un mínimo del 0.1% del electorado que haya votado en cada uno de esos Estados.

En Brasil, con la existencia de la fidelidad partidaria, el alcalde de São Paulo, la mayor ciudad del país, Gilberto Kassab, resolvió crear un partido para que los políticos descontentos en partidos de oposición al gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (PT) pudieran salir de sus partidos, sin la pérdida del mandato, y participar de un partido que no fueran “ni derechista, ni de centro, ni de izquierda”.

Principalmente políticos del Demócratas (DEM, ex-PFL, ex-ARENA) y del Partido Progresista (PP, ex-PDS, ex-ARENA), podrían transformarse en “independientes” y con mayor facilidad quedar más próximos de las ventajas del gobierno.

Crearon el Partido Social Democrático - PSD. El problema es que, además de ser creado para evitar la regla de la fidelidad partidaria y pérdida de mandato, hay denuncias de que para fines de conseguir el apoyo necesario, el PSD utilizó hasta firma de personas muertas, además de alcaldes que exijan que sus servidores recogiesen las firmas necesarias, entre otras supuestas irregularidades.⁴⁷ Aún así fueron conseguidas las firmas, el PSD fue registrado en el TSE y hoy ya es uno de los mayores partidos de Brasil, con 47 diputados federales. Obtuvieron, inclusive, por decisión del STF, tiempo de televisión y recursos del Fondo Partidario. Por lo tanto, aún sin haber recibido ningún voto, el

⁴⁶ En España los partidos políticos también son personas jurídicas de derecho privado, conforme Juan Francisco Pérez Gálvez. PÉREZ GALVEZ, Juan Francisco. Los partidos políticos en España: estudio sectorial. In: FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge (Coordinador). Estudios de Derecho Electoral, memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, México, 2011, pp. 291-306.

⁴⁷ Conforme reportaje del periódico Folha de S. Paulo, “Coleta de assinaturas para criar PSD é alvo de 2 novos inquéritos”, de Daniela Lima, del 29.06.2011.

STF entendió que los parlamentarios que se afiliaron al PSD llevaron consigo sus tiempos de televisión y porcentual del Fondo Partidario, lo que transformó el PSD en un partido concursado para alianzas en la elección de 2012.

7. RESOLUCIÓN 23.282 DEL TSE, QUE DISCIPLINA LA CREACIÓN, FUSIÓN, INCORPORACIÓN Y EXTINCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por fin, por más que para Eneida Desiree Salgado “no parece ser adecuado (...) la edición de instrucción por el Tribunal Superior Electoral con contenido impositivo a los partidos, como lo hace la Resolución n° 23.282, que ‘disciplina la creación, organización, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos’⁴⁸, informamos algunas disciplinas de esa norma.

Además del que ya está estipulado en la Ley 9.096/95, la Resolución/TSE 23.282 normativiza, en especial:

- a) que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Unión el entero contenido del programa y del estatuto (art. 8° de la Ley 9.096/95) aprobados en reunión de fundadores del partido político (art. 8°, párrafo único);
- b) el apoyo de electores (después de registro civil y antes del registro en el TSE) se dará por medio de lista con nombre completo, firma y número del título de elector; incluso electores analfabetos, mediante estampado de la impresión digital (conforme Resolución/TSE 21.853/2004);
- c) la firma en la lista del apoyo no implica afiliación partidaria (Resolución/TSE 21.853/2004);
- d) las oficinas electorales hacen la conferencia de las firmas y en 15 días deben expedir un atestado y, habiendo duda sobre la autenticidad de las firmas, podrá determinar diligencias. Las listas serán divulgadas y pueden ser impugnadas en 5 días;
- e) obtenido el apoyo mínimo, el partido constituirá sus órganos de dirección regional y municipal y nacional; hará el registro de esos órganos en los Tribunales Regionales Electorales, y después el registro del Estatuto y del órgano de dirección nacional en el TSE;
- f) los partidos deberán encaminar al TSE el nombre de la fundación para la investigación, adoctrinamiento y educación política de que trata el inc. IV del art. 44 de la ley 9.9096/95.

Sólo el número del título electoral puede constar de las listas de apoyo, y no el registro general – DNI, según Resolución 22.510/2007.

Además de eso, esa lista de apoyo debe ser física, no pudiendo ser realizada vía internet, conforme Resolución/TSE 22.553. La legislación brasileña podría ser alterada sobre el tema, una vez que en la actualidad existe la posibilidad de hacerse listas por internet con seguridad, utilizándose, por ejemplo, firmas digitales.

⁴⁸ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o Estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. Texto en prensa. Ver también SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 233-247.

DE LAS CONCLUSIONES

Delante del expuesto, concluimos que:

1. Frente a la Constitución Social y Democrática de Derecho de la República Federativa de Brasil de 1988, en la Democracia representativa, realizada por medio de representantes electos por el pueblo, el papel del partido político es esencial como agente intermedio para que el pueblo pueda influir en la formación del interés público;
2. En los partidos políticos ocurrirán la confrontación de los ideales, de las ideologías, que serán colocadas para debate para que el pueblo pueda escoger el mejor proyecto, dependiendo de sus concepciones y momento histórico vivido;
3. No se quiere, por el contrario, dejar de lado la idea de que el perfeccionamiento de la Democracia participativa es esencial para el futuro de cualquier país, con una sociedad que participa en los asuntos públicos independientemente de los partidos políticos, por medio de los movimientos sociales y demasiado instrumentos de control del Estado disponible para la sociedad civil organizada;
4. En Brasil, para que el ciudadano participe del juego de la Democracia representativa, deberá afiliarse a un partido político;
5. Los partidos políticos en Brasil son personas jurídicas de derecho privado, son entidades sin fines lucrativos o económicos, que forman parte de la sociedad civil organizada, del llamado “Tercer Sector” y no de la Administración Pública;
6. Los partidos políticos son de libre creación, fusión, incorporación y extinción, en conformidad con principios como soberanía nacional, Democracia, pluripartidismo y derechos fundamentales de la persona humana;
7. Los partidos políticos aún deberán ser de ámbito nacional, sin subordinación o dependencia extranjera; autónomos, pero a la vez controlados por la Justicia Electoral; y funcionar conforme algunas reglas definidas en ley;
8. Los partidos políticos, como personas de derecho privado, comienzan a existir como personas jurídicas a partir del registro de su estatuto en escritura notarial; posteriormente deberán tener el apoyo de un número representativo de brasileños y; aún, deberán registrarse en el Tribunal Superior Electoral, lo que les permitirá que reciban recursos del fondo partidario, acceso gratuito a la radio y a la televisión así como singularidad de su denominación, siglas y símbolos. El registro en el TSE es una condición de participación del juego democrático, pero no una condición de existencia.
9. Los partidos políticos no pueden recibir dinero de entidades extranjeras, órganos y entidades de la Administración Pública, concesionarias de servicios públicos, entidades de clase/sindical y demasiado entidades del Tercer Sector que sean contratadas para prestación de servicios públicos sociales como organizaciones sociales – OSs y organizaciones de la sociedad civil de interés público - OSCIPs. Del Estado sólo es posible recibir las dotaciones del fondo partidario;
10. Los partidos políticos no necesitan realizar licitación para los gastos con los recursos del fondo partidario;
11. Los partidos políticos podrán crear o mantener fundación/asociación del Tercer Sector destinado al estudio e investigación, a la adoctrinación y a la educación política;
12. En Brasil, por más que nuestra Democracia aún esté en construcción, una vez que vivimos un largo periodo de dictadura militar, entre 1964 y 1985, y para la historia de un país el período de Democracia es reciente, los ciudadanos

brasileños consiguen verificar cada día la importancia de su voto y de elegirse representantes que piensen en el interés público y en la aplicación de nuestra Constitución Social y Democrática de Derecho, y no en intereses privados específicos. Pero, sólo con un ordenamiento jurídico que fortalezca los partidos políticos daremos un paso adelante, reduciendo el personalismo en la política y la implementación de un pensamiento más colectivo en las decisiones de los gobiernos electos, sea en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo.

13. No fue objeto de estudio del presente trabajo, lo que tal vez sea realizado en artículo futuro. Pero proponemos para el fortalecimiento de los partidos políticos y de la propia Democracia la financiación pública de campaña, que aumentaría la isonomía entre candidatos de las élites económicas y los ciudadanos en general, y permitirían que los programas partidarios estuvieran menos adscritos a los intereses del gran capital; como también el voto en lista cerrada, lo que disminuiría el personalismo en la política brasileña y aumentaría la discusión sobre proyectos políticos en las elecciones, y no proyectos personales.⁴⁹

⁴⁹ Contra la propuesta del voto cerrado en lista, ver SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (coordinadora). Sistemas Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 139-172, p. 169.