

Escolhas partidárias: autonomia, democracia e transição

Autor(a): Marilda de Paula Silveira

Publicado em: 23 de fevereiro de 2016

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/marilda-de-paula-silveira/escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao>

Fonte original:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-leitor-escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/marilda-de-paula-silveira/escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao#ep-b78a2b65

Resumo

Como concretizar a democracia intrapartidária sem ultrapassar a autonomia dos partidos ou a reserva legal.

Texto integral

Na última semana, a forma de organização dos partidos políticos ocupou o centro dos debates. Uma nova regra [1] preocupou juristas e partidos políticos ao dispor que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 dias”. Questionamentos levados ao TSE argumentam que estaria “inviabilizada a maioria das candidaturas nas eleições que se aproximam — a menos que as Comissões Provisórias sejam substituídas por Diretórios, ainda antes da convenção para escolha de candidatos” [2]. A preocupação é justa e o Tribunal já sinalizou “que a Corte jamais proibiu ou restringiu que as convenções partidárias sejam feitas por comissões provisórias das legendas, ou pelo próprio diretório ou pela maneira como for estabelecida pelo estatuto do partido” [3]. Na próxima sessão, após manifestação do Ministério Público Eleitoral, o plenário deve concluir essa análise. Entretanto, é o porquê dessa alteração e o pressuposto do debate que revelam a grande relevância da matéria. O Tribunal Superior Eleitoral começa a trazer a tona um dos mais importantes temas do direito partidário e do próprio sistema político brasileiro: o embate entre autonomia e democracia intrapartidária. Até que ponto os partidos políticos podem definir, com absoluta liberdade, o modelo interno de organização, deliberação e escolha de seus dirigentes? O incômodo catalisador do debate é fato inquestionável: muitos partidos se mantêm, na esfera municipal, por meio de Comissões Provisórias. Significa dizer que os partidos não costumam eleger um Diretório Municipal. De modo geral, no ano eleitoral, os dirigentes municipais são nomeados por integrantes do partido, na forma e para o prazo definido no estatuto. Atribui-se a esse modelo a apropriação das legendas e a manutenção do que se convencionou chamar de “caciques partidários”. De fato, já era hora de reabrir o debate sobre o índice democrático que compõe as decisões intrapartidárias e seu reflexo na concretização da democracia do país. Se de um lado, a Res. 23.465/2015 aponta o primeiro fio de um novelo que pode redefinir o perfil da estrutura partidária, de outro, desperta inúmeros questionamentos: i) a CR/88 exige que os partidos políticos sejam democráticos internamente?; ii) como essa matéria é regulada infraconstitucionalmente?; iii) resta ao Tribunal Superior Eleitoral competência regulamentar nessa temática?; iv) o fato de os partidos políticos

estarem revestidos de natureza privada interfere em seu padrão de autonomia?; v) estatutos já registrados poderiam ser contrariados/revogados pelo exercício do poder normativo do Tribunal? vi) a concretização de perfil mais democrático prejudica a preservação da ideologia partidária?; vii) a democracia intrapartidária favorece o abuso do poder econômico? viii) em que medida essas mudanças devem atrair instrumentos de concretização de segurança jurídica na transição? É certo que a Constituição, em seu art. 17, § 1º assegura aos partidos “autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais” . Entretanto, essa autonomia é pautada pelo caput que exige sejam “resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” . A autonomia partidária só existe, portanto, enquanto for capaz de resguardar o regime democrático. Essa leitura deve pautar a incidência do art. 4º da Lei 9.504/97 c/c art. 90 do Código Eleitoral ao dispor que o “órgão de direção [será] constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto” . O alcance estatutário parece limitado não apenas pelo texto Constitucional, mas pelo próprio art. 15, IV da LPP o qual exige que o estatuto preveja a organização, composição e competências do partido, com referência expressa a “duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros” . Há, portanto, um espaço de regulação que está reservado ao TSE. Até o ano passado, a resolução [4] que disciplinava a “criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos” pouco ou nada trazia a respeito da constituição dos órgãos de direção partidária regional e municipais. Como não havia prazo para as Comissões Provisórias ou exigência de que os Diretórios fossem os órgãos partidários municipais, cada estatuto regulou o tema a sua maneira. Significa dizer que, até então, o estatuto de cada partido poderia definir como era organizada a representação local, incluindo sua vigência e a escolha/nomeação dos dirigentes. A esfera de autonomia partidária sempre foi analisada pelo Tribunal Superior Eleitoral [5] . Por diversas vezes o TSE deferiu parcialmente ou indeferiu alterações estatutárias que entendeu violar “as disposições constitucionais e as da Lei dos Partidos Políticos” [6] . Algumas temáticas eram recorrentes como a vedação de contribuição compulsória de filiados que ocupam cargo comissionado ou a previsão de que todos os cargos em comissão pertencem ao partido e serão preenchidos por filiados da agremiação. Até esse momento, contudo, a composição dos órgãos partidários não figurava entre os temas que passavam por essa “filtragem” estatutária. É possível que esse cenário mude em curto ou médio prazo. Afinal, as diversas formas de organização partidária inseridas nos estatutos impactam fortemente no já limitado universo de escolhas que chegam ao eleitor. Modelos personalistas de deliberação/manutenção de dirigentes e processos autoritários para escolha dos candidatos em cada pleito, embora assegurem “autonomia para definir estrutura interna, organização e funcionamento” não “[resguarda] o regime democrático”. A legitimidade democrática inserida no processo de eleição do dirigente nacional não é suficiente, por si só, para potencializar a descentralização dessa escala, em âmbito nacional. Não se nega que o exercício democrático das funções partidárias envolve enorme complexidade. Há mesmo quem defenda, como Michels, que a democracia nos grandes partidos políticos “não teria chances de prevalecer, pois a vida partidária seria dominada pelo antagonismo permanente entre duas grandes tendências: a ininterrupta concentração de poderes no aparato organizacional pela elite oligárquica e a aspiração de participação pela coletividade, que cada vez mais se afastaria dos processos decisórios” . [7] Entretanto, desde que Michels desenvolveu a “lei férrea da oligarquia” há, de um lado, quem concorde, fundamentando-se na longa permanência de determinados atores no controle de muitos partidos, da sua capacidade de manipular os congressos gerais e outras instâncias partidárias por meio de técnicas plebiscitárias. E, de outro lado, há quem discorde, ao argumento de

que numa associação voluntária para os dirigentes governarem com razoável estabilidade teriam que necessariamente levar em consideração a vontade da coletividade, que, na maior parte dos casos, levaria a um acordo substancial entre os vários membros do partido sobre as questões políticas conflituosas. [8] Nesse viés, propõe-se adaptar-se a perspectiva de Robert Dahl para o âmbito da democracia intrapartidária, avaliando-se a dimensão da competição e da participação. Exatamente nessa perspectiva, alguns temas que merecem avaliação já foram objeto de estudo. Na dimensão da competição : i) a institucionalização da oposição intrapartidária; ii) a competição para órgãos de direção partidária; iii) a competição para escolha dos candidatos às eleições e na dimensão da participação : iv) a extensão do sufrágio na escolha dos membros dos órgãos de direção; v) a extensão do sufrágio na escolha dos candidatos; vi) os instrumentos de questionamento e responsabilidade; vii) a ouvidoria e viii) a consulta aos filiados. [9] Parece, portanto, não apenas viável mas necessário, que instrumentos de concretização da democracia intrapartidária sejam inseridos em nosso sistema. Sem ultrapassar a autonomia dos partidos ou a reserva legal. Não obstante, é preciso reconhecer que qualquer implementação de democracia intrapartidária (em maior ou menor grau) envolve reestruturação de alto impacto. Assim, para além que qualquer debate que envolva a incidência do art. 16 da Constituição, não se pode perder de vista a necessidade de construção coletiva em bases que não descuidem da segurança jurídica (que se desdobra com concretização da cognoscibilidade, a confiabilidade e a calculabilidade) [10] . O sistema atual parte de uma construção bem objetiva no que se refere ao regime de transição inserido na esfera do Poder Regulamentar. Embora sejam escassos os trabalhos sobre o tema, doutrina e a jurisprudência [11] adotam posicionamento, já incorporado à rotina administrativa, de que em todas as espécies de regulamento, o regime de transição estaria a critério da autoridade administrativa regulamentadora. Já a necessidade de motivação do ato regulamentar não foi objeto de maiores aprofundamentos. [12] Essa construção está centrada na extensão da discricionariedade do ato regulamentar e desconsidera a complexidade do ambiente em que se insere. No momento em que o Tribunal Superior Eleitoral produz ou modifica um regulamento, necessária e inquestionavelmente, será preciso definir quando a norma passará a produzir efeitos. Adotada a premissa da irretroatividade, apenas dois caminhos são possíveis: a vigência imediata ou a delimitação de um prazo de vacância, que imponha um regime de transição. Essa decisão, embora normativa, compõe a esfera de competências do administrador e alcança os direitos subjetivos dos cidadãos. Deixá-la livre de procedimento e de motivação é o mesmo que aceitar a ausência de real deliberação a respeito da matéria ou, ainda que deliberação haja, que se mantenha distante de qualquer controle externo. A decisão que levará o órgão regulador a inserir ou não um regime de transição em seus atos regulamentares envolve uma série de fatores técnicos, financeiros, administrativos e políticos, todos eles pautados pelo fio condutor da atuação administrativa, que é o bem comum. É possível que, em algumas circunstâncias, os motivos que determinam essa escolha não possam ser expostos por razões de segurança ou por questões políticas. Todavia, a exceção não deve pautar a regra, até mesmo porque as próprias razões que sustentam a exceção devem ser expostas na motivação.

+JOTA: Caso Lula no CNMP: o que está em jogo +JOTA: e-Leitor: Publicidade institucional e a minirreforma eleitoral de 2015 _____ [1] art. 39 da Res./TSE 23.465/2015 [2] Coluna Opinião/Conjur de Anderson Alarcon e Roberta Maia Gresta. Proibir comissões provisórias é remédio pior que a doença. No mesmo sentido: Petição do Grupo de Partidos ao TSE e Cta 7052, Rel. Min. Luciana Lóssio, pendente de julgamento. [3] Min. Henrique Neves, sessão de 18.2.2016. <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Fevereiro/convencoes-podem-ser-feitas-por-comissoes-provisorias-dos-partidos-esclarece-ministro>> [4] Res./TSE

23.282/2010 [5] A verticalização, embora tenha culminado com a EC 52/2006 e consista em importante precedente na matéria, não será objeto de análise neste artigo. [6] Pet. 100, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe 4.6.2009. [7] BRAGA, Maria do Socorro Sousa. DEMOCRACIA E ORGANIZAÇÃO NOS PARTIDOS POLÍTICOS: REVISITANDO OS MICROFUNDAMENTOS DE MICHELS Recebido em 20 de julho de 2012. outubro. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 44, p. 83-95, nov. 2012 Aprovado em 1º de outubro de 2012. <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a07.pdf> [8] Idem. [9] DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2012. SANTOS, Diego Alberto dos. Democracia intrapartidária no caso brasileiro : uma primeira incursão na temática a partir da análise dos estatutos de dez partidos políticos. <<http://hdl.handle.net/10183/104870>>. [10] Para que a cognoscibilidade seja afirmada, é preciso que os cidadãos, a partir do delineamento de um caso concreto, consigam identificar de antemão que alternativas lhe são disponíveis, de modo a delimitarem o que podem ou não fazer, com as respectivas consequências das suas opções. A confiabilidade , por seu turno, é a face do princípio da segurança jurídica que visa a assegurar a racionalidade do processo de mudança. Reconhecendo-se que as transformações são indispensáveis ao aprimoramento e à própria manutenção do Estado Democrático de Direito, a confiabilidade está relacionada à preocupação com que as mudanças não ocorram de forma abrupta, donde seus instrumentos estariam destinados a evitar “alterações violentas”. Por fim, a calculabilidade exige que se tenha a consciência da possibilidade de alteração da norma, e também o conhecimento da extensão de eventual mudança. ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 40-66. [11] STJ. 1ª Turma. Min. Francisco Falcão. REsp 710458/MG, DJ 2.11.2005: Muito embora houvesse motivação no regulamento impugnado, o Tribunal afirmou, obiter dictum, que, “em 30 de dezembro de 1998, foi editado o Decreto 2.917, fixando a alíquota do IPI em 5% para o açúcar de cana, sendo este documento legal que a recorrente reputa carecedor de motivação. Nesse diapasão, é preciso ressaltar que o ato normativo encontra-se respaldado no plano da discricionariedade, cabendo ao Administrador efetuar o juízo acerca da conveniência e oportunidade de sua edição”. (Cita, no mesmo sentido, em hipótese idêntica: REsp 439.059/PR, Relator Ministro FRANCIULLI NETTO, DJ de 22/03/2004, p. 278.) [12] Dos poucos trabalhos dedicados ao tema no Direito brasileiro: SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 55-73, jul./set. 2011.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

SILVEIRA, Marilda de Paula. Escolhas partidárias: autonomia, democracia e transição. jota_import, 23 fev. 2016. Disponível em:
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-leitor-escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/marilda-de-paula-silveira/escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao>. Acesso em: 20 ago. 2026.

APA 7ª edição

Silveira, M. D. P. (2016, February 23). Escolhas partidárias: autonomia, democracia e transição. *jota_import*. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-leitor-escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

SILVEIRA, Marilda de Paula. 2016. "Escolhas partidárias: autonomia, democracia e transição." *jota_import*, February 23.
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-leitor-escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao>

BibTeX

```
@article{marilda-de-paula-silveira-escolhas-partid-rias-autonomia-democraci-2016,  
author = {Silveira, Marilda de Paula},  
title = {Escolhas partidárias: autonomia, democracia e transição},  
journal = {jota_import},  
year = {2016},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/e-leitor-escolhas-partidarias-autonomia-democracia-e-transicao},  
urldate = {2016-02-23}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>