



Proibir comissões provisórias é remédio pior que a doença

16/02/2016

Em meio às discussões sobre as novidades trazidas pela mais recente minirreforma eleitoral (Lei 13.165/2015), começou a ser divulgado, nas redes sociais, que, somente poderão lançar candidatos nas eleições 2016, os partidos políticos que, até a data da convenção partidária, tenham constituídos Diretórios nos Municípios. Assim, aqueles que não adotarem a estrutura de Diretório estarão alijados da disputa eleitoral.

A informação gerou pânico nas esferas partidárias municipais. Militantes interessados em disputar as quase 58 mil vagas de vereadores e 6 mil de prefeitos espalhadas pelo país[1] ficaram atônitos com a notícia.

E não sem razão.

É que cerca de 98,75%[2] dos municípios brasileiros são compostos por um eleitorado inferior a 50 mil habitantes. A maioria, em verdade, não passa de 10 mil, segundo dados do IBGE[3]. Ou seja, o Brasil é composto, quase totalmente, por municípios pequenos. Nessas localidades menos povoadas, raramente os partidos políticos estão organizados em Diretórios Municipais ou Zonais, órgãos partidários constituídos por convenção do partido, com eleição de membros pelos próprios filiados para cargos específicos e mandatos de duração certa. Prevalecem as Comissões Provisórias, instituídas por Diretórios Regionais de forma precária.

Eis aí o motivo da preocupação. A vingar a exigência anunciada, as Comissões Provisórias estarão impedidas de lançar seus filiados à disputa do pleito. Restaria 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.

Mas, afinal, de onde teria surgido essa restrição aplicável a 2016?

Ao contrário do que se possa supor, a exigência de constituição de Diretórios Municipais para viabilizar a participação de partidos políticos nas próximas eleições não é fruto da minirreforma eleitoral realizada pelo Congresso Nacional. O que a lei exige, e já exigia, é que os partidos políticos tenham, até a data da convenção para escolha de candidatos, órgãos de direção constituídos na circunscrição — delegando, porém, ao estatuto de cada partido fixar a forma de constituição dos citados órgãos[4]. Assim, se a Convenção Provisória for prevista no estatuto como estrutura partidária, tem-se, em princípio, atendida a exigência legal.

Esse entendimento vinha sendo, inclusive, confirmado no julgamento de casos concretos, como se ilustra por decisão relativa ao pleito de 2014:

ELEIÇÕES 2014 - REGISTRO DE CANDIDATURA - GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR - NOTÍCIA DE INELEGIBILIDADE - IMPUGNAÇÃO - CONVENÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO REALIZADA POR COMISSÃO PROVISÓRIA -

PRELIMINARES DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA E DE ILEGITIMIDADE ATIVA – MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA – REJEIÇÃO – ATO PARTIDÁRIO REALIZADO POR ÓRGÃO DE DIREÇÃO LEGÍTIMO E REGULARMENTE CONSTITUÍDO – IRREGULARIDADE PARTIDÁRIA INEXISTENTE – REQUISITOS LEGAIS PRESENTES – REGULARIDADE – DEFERIMENTO. – O pressuposto para que o partido tenha direito de participar das eleições é que, "até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto" (Lei n. 9.504/1997, art. 4º), o qual "deve ser entendido como qualquer órgão diretivo que, em conformidade com as regras do respectivo estatuto partidário, represente a agremiação na circunscrição da eleição e tenha poderes para realizar convenção destinada à escolha de candidatos" (TRESC, Ac. n. 28.437, de 07.08.2013, Juiz LUIZ CÉZAR MEDEIROS). Por isso mesmo, a escolha do candidato em convenção realizada por comissão provisória não constitui, por si só, óbice para disputar a eleição. Atendidas às exigências previstas na Lei n. 9.504/1997 e na Resolução TSE n. 23.405/2014, comprovando o preenchimento dos requisitos constitucionais de elegibilidade, bem como a inexistência de causa de inelegibilidade, impõe-se o deferimento do registro do candidato.

(TRE-SC – RECA: 70280 SC, Relator: SÉRGIO ROBERTO BAASCH LUZ, Data de Julgamento: 30/07/2014, Data de Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 30/07/2014)

No entanto, ao editar a Resolução 23.465/2015, o TSE aponta para a alteração desse entendimento. A Resolução, publicada no *Diário de Justiça Eletrônico* de 22/12/2015, não trata diretamente do registro de candidatos, mas, sim, disciplina “a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, em substituição à Resolução 23.282/2010-TSE. A sutil — e impactante — inovação a respeito da estruturação dos partidos políticos está prevista no artigo 39, segundo o qual “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 dias.” Admite o § 1º, ainda, que “em situações excepcionais e devidamente justificadas, o partido político pode requerer ao presidente do Tribunal Eleitoral competente a prorrogação do prazo de validade previsto neste artigo, *pelo período necessário à realização da convenção para escolha dos novos dirigentes.*”

Está-se aqui diante daquelas situações em que “pra quem sabe ler, um pinga é letra”. Ora, se as Comissões Provisórias terão prazo máximo de 120 dias, isso significa que, vencido esse prazo sem a constituição de Diretório, o partido não terá mais órgão regularmente constituído — pois o registro da Comissão Provisória será cancelado. E, se aquele prazo somente é prorrogável para fins de realização da convenção onde os filiados escolherão seus novos dirigentes — isto é, constituirão o Diretório — isso significa que, nem mesmo com a prorrogação, as Comissões Provisórias poderão realizar convenções *para escolha de candidatos*.

Assim, a clara intenção da Resolução 23.465/2015-TSE é por fim a uma prática que se tornou corriqueira: a criação de Comissões Provisórias sem prazo determinado, cuja duração se sujeita, somente, ao alvedrio do órgão diretivo superior, ao qual incumbe poderes para dissolvê-

la e instituir uma nova. Isso as torna, em última análise, “eternas enquanto durem”. A análise do §2º do artigo 39 da Resolução permite entrever a percepção negativa do TSE a respeito dessa prática: “A prorrogação do prazo de validade dos órgãos provisórios não desobriga o partido de adotar, com a urgência necessária, *as medidas cabíveis para a observância do regime democrático a que está obrigado* [...]. Em suma, para o TSE, a perpetuação das Comissões Provisórias contrapõe-se ao regime democrático.

Mas, será que a tanto se pode chegar?

O irrecusável ponto de partida para a aferição da compatibilidade das Comissões Provisórias com o regime democrático e a Constituição. Afinal, embora os regimes políticos possam ser estudados como proposições abstratas, seu aspecto normativo decorre, para cada Estado, de arranjos institucionais concretos.

Os partidos políticos, na CR/88, são concebidos como entes dotados de autonomia “para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento” (artigo 17, § 1º, CR/88). Note-se que a garantia da autonomia partidária está inscrita em parágrafo de artigo cujo *caput* prevê a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que resguardado, entre outros princípios, o regime democrático. Portanto, conforme o desenho constitucional, a autonomia partidária estrutural, organizacional e funcional, prevista no parágrafo, é um elemento harmonioso com o regime democrático, referido no *caput*.

Desse modo, a Constituição remete aos partidos políticos estabelecer, conforme critérios *interna corporis*, as estruturas internas que adotarão. A Constituição, em momento algum, comanda a criação de Diretórios e proíbe a manutenção de Comissões Provisórias. Não há incompatibilidade apriorística entre estas e a democracia — o que não impede que, em casos concretos, os filiados possam questionar, *perante a Justiça Comum*, eventuais arbítrios, demandando a prevalência de seus direitos de participação.

A Resolução 23.465/2015-TSE vai, portanto, muito além do que prevê a Constituição, e concebe um regime democrático que, *a priori*, rechaça a manutenção de Comissões Provisórias por mais tempo do que o necessário para implementar a organização de Diretórios. Ao fazer isso, supõe que é sempre o arbítrio — e não fatores outros, como as dificuldades de organização e manutenção de órgão permanente e de consenso quanto à escolha de dirigentes — que norteia a manutenção das Comissões Provisórias.

Desconsiderando as particularidades enfrentadas pelos partidos políticos na vida cotidiana da agremiação, inclusive aquelas arbitrariedades passíveis de correção judicial mediante o devido processo perante a Justiça Comum, a citada Resolução incorre naquilo que Eneida Desiree Salgado denomina visão perfeccionista, que busca impor uma certa compreensão teórica de partido político contrastante com a Constituição e a realidade brasileiras[5]. E, com isso, a um só tempo, arrisca-se em incorrer em ilegalidade, por impor restrição maior que o artigo 4º da Lei 9.504/97, e em inconstitucionalidade, por violação ao artigo 17, § 1º, da CR/88.

Veja-se que de modo algum se nega a maior vulnerabilidade das Comissões Provisórias a mandos e desmandos de órgãos partidários superiores. É, sim, questionável qual democracia pode haver dentro dos partidos organizados precipuamente por Comissões Provisórias, que

podem ser a qualquer tempo nomeadas, destituídas ou cassadas pelo(s) “dono”(s) do partido naquela região. Certamente, a adoção de medidas que fomentem a constituição de Diretórios Partidários nos municípios pode fazer um grande bem à democracia interna dos partidos políticos, principiando por implementar igualdade real de direitos entre filiados e, por reflexo, ao regime democrático.

Contudo, a questão é mais complexa do que algo que se possa resolver por meio de Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, especialmente exarada a pouco mais de 6 meses antes da época em que já deverão estar sendo realizadas as convenções para escolha de candidatos. É de se supor que, a essa altura, os órgãos de direção partidários — Comissões Provisórias inclusive — já estejam se mobilizando para celebrar alianças políticas e projetar estratégias eleitorais.

Em verdade, é a esfera municipal, como um todo, que precisa ser repensada. A vida acontece de fato nos Municípios. Como já nos lembrou Rui Barbosa, “é o conjunto de municípios que forma o Brasil”. Os municípios, dentro do atual pacto federativo, são o que mais suportam os ônus, e os que menos recebem os bônus. Repensar o partido político no Município é urgente. Especialmente porque é a soma de filiados nos Municípios que permite pensar na construção de uma conjuntura político-partidária democrática em todas as esferas do país.

Acabar com as comissões provisórias, estabelecer diretórios com maior autonomia e independência, estimular a democracia interna, enfraquecer e alijar os “caciques”, repensar a distribuição do fundo partidário — tudo isso pode ser um bom começo para o aperfeiçoamento democrático que se deseja. Se a soberania popular é instrumentalizada por representação político-partidária, pensar em mecanismos efetivos para a garantia de democracia interna nos partidos políticos não é um mero conceito. É, antes de tudo, condição para o regime democrático que se quer implementar.

Por isso, há de se refletir sobre a potencial efetividade da Resolução 23.465/2015-TSE para realizar seu declarado fim de resguardar o regime democrático. O que ocorrerá se, a partir de 20 de julho, quando devam se realizar as convenções partidárias, milhares de Municípios estejam desprovidos de partidos políticos com Diretórios constituídos, ou sejam estes poucos? Uma determinação que tem por impacto o potencial de excluir partidos políticos das eleições municipais *apenas em função da imperfeita estrutura partidária adotada* é uma determinação de fomento ao regime democrático?

Urge, portanto, buscar uma leitura conforme do artigo 39 da Resolução 23.465/2015-TSE, afastando qualquer indevida interferência em matéria *interna corporis* dos partidos políticos. Para tanto, imperioso concluir que a previsão de prorrogação prevista no §1º, embora tome por referência o “período necessário à realização da convenção para escolha dos novos dirigentes”, não impede que, durante esse período, sejam realizados todos os atos regulares da vida partidária, *inclusive a realização de convenções para escolha de candidatos e celebração de coligações*. Com isso, não ficam os partidos obrigados a desmobilizar-se eleitoralmente para reorganizar-se estruturalmente em pleno ano eleitoral, mas estipula-se um parâmetro concreto de aferição de abusividade na manutenção das Comissões Provisórias, visto que reiterados pedidos de prorrogação da validade destas poderão indicar, junto a outros elementos, violação a direitos dos filiados. Registre-se que a apreciação de tal questão, eminentemente *interna*



corporis, continua sob competência da Justiça Comum.

Adotada essa interpretação conforme, resguardado o espaço de crítica pertinente ao sistema partidário brasileiro e ao problema do caciquismo ainda existente, as Comissões Provisórias que estejam regularmente registradas na Justiça Eleitoral, com vigência assegurada ainda que por prorrogação do prazo de validade nos termos do artigo 39, § 1º da Resolução 23.465/2015-TSE, estarão aptas a atender à exigência legal do artigo 4º da Lei 9.504/97. Demonstrada essa condição no Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), não poderão os partidos estruturados sob tal forma serem aliados da disputa eleitoral.

[1] www.uvbbrasil.com.br

[2] Segundo estimativa da UVB - União dos Vereadores do Brasil.

[3] <http://www.ibge.gov.br/home/>

[4] Lei 9.504/97, art. 4º: “Poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.”

[5] SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-fev-16/proibir-comissoes-provisorias-quando-remedio-pior-doenca/>