

CONFLITO DE COMPETÊNCIA 8.015 PERNAMBUCO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
SUSTE.(S) : **MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB /
DIRETÓRIO ESTADUAL DE PERNAMBUCO**
ADV.(A/S) : **LUCIANA CHRISTINA GUIMARAES LOSSIO E
OUTRO(A/S)**
SUSDO.(A/S) : **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
SUSDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
PERNAMBUCO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO -
DIRETÓRIO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **RENATO OLIVEIRA RAMOS E OUTRO(A/S)**

Trata-se de conflito positivo de competência suscitado pelo Movimento Democrático Brasileiro - MDB/Diretório Estadual de Pernambuco, tendo como suscitados o Tribunal Superior Eleitoral - TSE e o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco - TJPE.

Consta dos autos que, em 4/9/2017, um membro do MDB/Diretório Municipal de Petrolina/PE peticionou ao presidente do MDB/Diretório Nacional, requerendo a imediata dissolução do MDB/Diretório Estadual de Pernambuco – MDB/PE, com fundamento no art. 61 do Estatuto do Partido.

Diante da abertura do procedimento administrativo pela Comissão Executiva Nacional da legenda, o MDB/PE ajuizou ação anulatória na 26ª Vara Cível da Comarca de Recife/PE, alegando a incompetência do Diretório Nacional do MDB para instaurar procedimento de dissolução do Diretório, segundo as regras estatutárias. Ao analisar o pedido, o Magistrado de primeira instância deferiu medida cautelar para suspender o trâmite do procedimento de dissolução do MDB/PE.

Por sua vez, o MDB/Nacional requereu ao Tribunal Superior

CC 8015 / PE

Eleitoral a retificação de seu estatuto por meio da Pet 128/DF, de relatoria do Ministro Admar Gonzaga, que foi deferida em decisão do Tribunal Pleno, cujo acórdão transcrevo:

“PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). RES.-TSE 23.465. ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA. RETIFICAÇÃO DE ARTIGO.

Apresentada a documentação exigida pelo art. 49 da Res.-TSE 23.465, qual seja, a ata da Convenção Nacional Extraordinária do PMDB, a cópia do inteiro teor do estatuto e a sua alteração registrada em cartório de pessoas jurídicas, defere-se o pedido de anotação de retificação do estatuto da agremiação, para consignar a expressão "revogado" no inciso II do art. 73 do referido regulamento, mantida a numeração original dos demais incisos, conforme decidido pela Convenção Nacional Ordinária sucedida em 2.3.2013.”

Sob o argumento de ter retificado o estatuto partidário, o MDB/Nacional formulou pedido de reconsideração ao Juízo da 26ª Vara Cível de Recife/PE, que foi acolhido pelo Magistrado, para revogar parcialmente a tutela de urgência e autorizar o prosseguimento do processo de dissolução do MDB/PE.

Inconformado, o Diretório estadual interpôs agravo de instrumento no TJPE. Ao analisar o recurso, o Desembargador Eduardo Sertório Canto deferiu o pedido de tutela de urgência para determinar a suspensão dos efeitos da decisão recorrida até o julgamento do mérito, ou seja, paralisou, novamente, o procedimento de dissolução do MDB/PE.

Contudo, narra a inicial que um segundo pedido de dissolução do MDB/PE foi apresentado ao MDB/Nacional em 6/2/2018, sendo iniciado um novo procedimento administrativo pela Comissão Executiva Nacional.

CC 8015 / PE

Diante de tal fato, o MDB/PE ajuizou outra ação anulatória (Processo 0008832-58.2018.8.17.2001) na Justiça estadual de Pernambuco, em que foi reconhecida a conexão com a primeira ação, e determinada pelo Juízo da 26ª Vara Cível de Recife a suspensão imediata do trâmite do segundo processo de dissolução, enquanto perdurar a suspensão deferida no Agravo de Instrumento 0000325-63.2018.8.17.9000.

Irresignado com as decisões das instâncias ordinárias do Poder Judiciário de Pernambuco, o MDB/Nacional ajuizou reclamação no TSE, distribuída ao Ministro Admar Gonzaga. O relator negou seguimento à reclamatória, sob o fundamento de que

“não se pode concluir que a decisão do TJPE esteja descumprindo o que foi decidido no julgamento sucedido em 18.12.2017 – que se restringiu à homologação do pedido de retificação da disposição estatutária –, ou mesmo afrontando a competência desta Corte Superior quanto à matéria” (pág. 5 do documento eletrônico 11).

Na sequência, o MDB/Nacional impetrou mandado de segurança no Tribunal Superior Eleitoral contra ato do Desembargador do TJPE Itabira de Brito Filho. Ao analisar o *writ* que lhe foi distribuído por prevenção à Pet 128, o Ministro Admar Gonzaga deferiu o pedido de liminar para

“sustar os efeitos da decisão proferida pelo Desembargador Itabira de Brito Filho, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, proferida nos autos do Agravo de Instrumento 2481-24, em trâmite na 1ª Câmara Cível do TJPE, de 9.3.2018, viabilizando o curso do procedimento de dissolução do Diretório Regional” (pág. 8 do documento eletrônico 13).

Tendo em vista a existência de decisões divergentes em diferentes ramos do Poder Judiciário – justiça comum estadual e justiça especializada eleitoral – o MDB/PE suscitou o presente conflito positivo

CC 8015 / PE

de competência, no qual alega que o mandado de segurança impetrado no TSE seria sucedâneo recursal, o que é incabível nos termos da Súmula 267/STF e que “não compete ao Tribunal Superior Eleitoral, originariamente, conhecer, processar e julgar recursos contra decisões dos Tribunais de Justiça dos Entes Federados” (pág. 5 do documento eletrônico 1).

Sustenta, ainda, que, “ao TSE é dada a competência para julgar conflitos de origem eleitoral, oriundos dos Tribunais Regionais Eleitorais” (pág. 6 do documento eletrônico 1) e que a competência do Tribunal Superior para dirimir divergências internas partidárias “apenas se justifica quando ocorridas no período eleitoral, o que não é a hipótese dos autos. Afinal, como relatado acima, a celeuma tem início em 4 de setembro de 2016 quando apresentado o primeiro pedido de dissolução do Diretório Regional do MDB em Pernambuco” (pág. 9 do documento eletrônico 1).

Requeru, por fim,

“[o] conhecimento do conflito de jurisdição para: i) liminarmente, manter hígidas as decisões proferidas pelo TJPE nas ações anulatórias 0049968-69.2017.8.17.2001 e 0008832-58.2018.8.17.2001, bem como seus desdobramentos e, conseqüentemente, sustar a eficácia da decisão do Tribunal Superior Eleitoral no MS 0600249-63.2018.6.00.0000; ii) no mérito, declarar a competência do Tribunal de Justiça de Pernambuco para o regular processamento das referidas ações anulatórias” (pág. 10 do documento eletrônico 1).

Em 23/3/2018, deferi medida cautelar nos seguintes termos:

“Suspendo, liminarmente, a eficácia da decisão do Tribunal Superior Eleitoral no MS 0600249-63.2018.6.00.0000, determinando, também, o sobrestamento dos processos em

trâmite nas instâncias ordinárias do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco.

Determino, mais, a suspensão de qualquer procedimento administrativo cujo objeto seja a dissolução do Diretório Estadual do MDB/PE, até o julgamento do mérito do presente conflito de competência.

Destarte, fica recomposto o *status quo ante* à decisão proferida pelo Ministro Admar Gonzaga no referido MS, voltando, em consequência, a funcionar o Diretório Estadual do MDB/PE com a sua composição anterior à reunião da Comissão Executiva Nacional, ocorrida em 20/3/2018 e preservadas as suas atribuições estatutárias.

Designo o Juízo da 26ª Vara Cível de Recife/PE, para resolver, em caráter provisório, as medidas urgentes” (documento eletrônico 49).

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do então Vice-Procurador-Geral Eleitoral Humberto Jacques de Medeiros, opinou pelo “provimento do conflito de competência para determinar como juízo competente a justiça comum” (pág. 8 do documento eletrônico 89).

É o relatório. Decido.

Preliminarmente verifico que compete ao Supremo Tribunal Federal - STF julgar conflito de competência entre o Tribunal Superior Eleitoral e Magistrados de primeiro grau. Isso porque, em que pese o dispositivo constitucional dispor que compete ao STF processar e julgar, originariamente, os conflitos de competência entre Tribunais Superiores e qualquer outro tribunal, a Suprema Corte possui entendimento de que o art. 102, I, o, da CF/1988, abrange a análise de conflito de competência entre Juízo de primeira instância e Tribunal Superior (CC 7.242/MG, Rel. Min. Eros Grau e CC 7.027/PE, Rel. Min. Celso de Mello).

Quanto à legitimidade para propositura, o art. 951 do Código de Processo Civil preceitua que o conflito de competência pode ser suscitado

CC 8015 / PE

por qualquer das partes, pelo Ministério Público ou pelo juiz, portanto, entendo que tal requisito encontra-se preenchido pelo MDB/PE, uma vez que é parte nas ações em trâmite perante o Poder Judiciário daquele Estado e interessado no Mandado de Segurança sob análise do TSE.

Superadas as questões formais, passo ao exame da medida cautelar.

Bem examinados os autos, verifico ser procedente o conflito suscitado.

Isso porque a Constituição Federal de 1988 estabelece que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: (i) caráter nacional; (ii) proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; (iii) prestação de contas à Justiça Eleitoral; e (iv) funcionamento parlamentar de acordo com a lei (art. 17 da CF/1988).

A criação dos partidos políticos percorre um duplo caminho. O primeiro ato consubstancia-se no requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, devendo ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a 101, com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 dos Estados, e será acompanhado de: (i) cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; (ii) exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto; e (iii) relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral constando a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

Cumprida esta etapa, o partido adquire personalidade jurídica de direito privado, constituindo-se uma espécie de associação civil.

No entanto, para participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, bem como assegurar a exclusividade da sua denominação, sigla, número de legenda e símbolos, o partido político deve registrar seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, tornando-se, assim, entidade de caráter público, haja vista a já demonstrada importância no processo eleitoral e na consolidação do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, deve comprovar seu caráter nacional, demonstrando, no período de 2 anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por 1/3, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Quanto ao estatuto, observo que a Constituição confere autonomia ao partido político para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento (art. 17, § 1º, da CF/1988).

Dentro dessa estrutura encontram-se os órgãos nacionais, regionais e municipais, cuja constituição definitiva e designação de seus dirigentes se dá na forma do estatuto. Uma espécie desses órgãos partidários são os diretórios, que têm a incumbência de credenciar os delegados que representarão a legenda perante a Justiça Eleitoral, da seguinte forma: (i) os delegados credenciados pelo órgão de direção nacional representam o partido perante quaisquer Tribunais ou Juízes Eleitorais; (ii) os credenciados pelos órgãos estaduais, somente perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juízes Eleitorais do respectivo Estado, do Distrito Federal ou Território Federal; e (iii) os credenciados pelo órgão municipal, perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição.

Em relação aos órgãos que compõem a agremiação partidária, entre eles os diretórios, o estatuto poderá dispor sobre: (i) o modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; e (ii) critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido.

Na espécie, observo que o estatuto do MDB dispõe que a organização do partido compreende os níveis: (i) nacional; (ii) estadual; (iii) municipal; e (iv) zonal (art. 14 do Estatuto), sendo considerados órgãos do partido: as Convenções, os Diretórios, o Conselho Nacional, as Comissões Executivas, as Comissões de Ética e Disciplina, os Conselhos Fiscais, a Fundação Ulysses Guimarães e as Bancadas Parlamentares (art. 15).

Na sequência, o estatuto define que “as Convenções e o Diretório Nacional têm seu foro no Distrito Federal a as demais Convenções e Diretórios em suas respectivas sedes” (art. 21-A do Estatuto do MDB).

Consta ainda do regulamento interno da legenda que “o Diretório Estadual e o do Distrito Federal exercerão, no âmbito de sua jurisdição, as competências atribuídas ao Diretório Nacional, pelos incisos I, IV e V, do art. 69, e ao Conselho Nacional pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 73”, quais sejam:

“Art. 69 [...]

- I – convocar, pela Comissão Executiva Nacional, a Convenção Nacional e fixar normas para o seu funcionamento;
- IV – elaborar o seu Regimento Interno;
- V – eleger os membros titulares e suplentes da Comissão Executiva Nacional;”

“Rrt. 73

I – julgar os recursos que lhe sejam interpostos de atos e decisões da Comissão Executiva Nacional ou dos Diretórios Estaduais;

III – promover a responsabilidade dos Diretórios Estaduais, e, na omissão destes, dos Municipais e Zonais, decidindo sobre sua dissolução, intervenção e reorganização;

IV – traçar a linha política e parlamentar de âmbito nacional a ser seguida pelos representantes do Partido;

V – definir, extraordinariamente, a posição e linha do Partido em situações políticas específicas não abrangidas por decisões anteriores dos órgãos partidários;

VI – fixar as datas das Convenções Ordinárias dos órgãos partidários, bem como prorrogar por até um ano os mandatos do seus membros; [...]”

Note-se que o Diretório Estadual detém especial participação no processo eleitoral, uma vez que seus membros fazem parte da Convenção Estadual (art. 78 do Estatuto do MDB), que, por sua vez, tem por atribuições, entre outras: (i) escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, os candidatos do Partido aos cargos eletivos majoritários e escolher os candidatos a cargos proporcionais, na esfera do Estado ou do Distrito Federal; (ii) decidir sobre coligação com outros partidos; (iii) analisar e aprovar a plataforma dos candidatos ao governo do Estado (art. 77 do Estatuto).

Portanto, há de verificar-se que, em que pese possuir natureza de direito privado e ser constituído nos moldes de associação civil, o partido político, através dos órgãos que o constituem, exerce atividade de caráter público, porquanto participa diretamente do processo eleitoral, destinando-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (art. 1º da Lei 9.096/1995).

Assim, o partido político deve ser considerado como um todo, ou seja, diretórios, comissões, convenções e os demais órgãos que o compõe fazem parte de uma estrutura única, que por determinação legal, atuam em caráter nacional (art. 5º da Lei 9.096/1995).

Nesse sentido, soa estranho, à primeira vista, a provocação do Poder Judiciário para resolver controvérsia entre órgãos de uma mesma agremiação partidária, ou seja, entre partes de um todo. No entanto, o princípio da inafastabilidade da jurisdição deve ser sempre observado quando houver alegação de descumprimento a preceitos constitucionais ou legais.

Contudo, cuidam os autos de conflito de competência entre a Justiça comum e a Justiça eleitoral para dirimir a lide.

Pois bem, passo, então, à análise da plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*).

Analiso, a princípio, a competência da Justiça eleitoral para apreciar o tema.

In casu, observo que o TSE foi provocado a manifestar-se somente após reiteradas decisões emanadas pela Justiça estadual. A última decisão sobre a *quaestio iuris* em debate foi proferida pelo Ministro Admar Gonzaga para firmar a competência da Justiça Eleitoral e permitir o prosseguimento do processo de dissolução do Diretório Estadual do MDB/PE, nos seguintes termos:

“[...]”

Em tempos atuais, a mutação jurisprudencial no sentido da prática mais acentuada do exercício da competência da Justiça Eleitoral em relação às lides intrapartidárias deve ser examinada tendo em vista sucessivas inovações na legislação

eleitoral a partir das Eleições de 2006 (Leis 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013, 13.165/2015 e Leis 13.487 e 13.488, ambas de 2017), com a compreensão de não se restringir tal atuação tão somente ao momento iminente das convenções partidárias e da fase do registro de candidatura, como muito antes se cogitava.

Nessa linha, ainda que alguns possam argumentar que, em regra, não seria da competência desta Justiça Especializada imiscuir-se em questões afetas à administração interna das agremiações partidárias, esta Corte Superior tem decidido, à guisa de exemplo, que, ‘ante os potenciais riscos ao processo democrático e os interesses subjetivos envolvidos (suposto ultraje a princípios fundamentais do processo), **qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como matéria interna corporis, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada [...]** (REspe 103-80, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 30.11.2017, grifos do original)”.

Note-se que o *writ* foi impetrado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – Nacional, contra decisão judicial proferida pelo Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco Itabira de Brito Filho.

Ademais, o mandado de segurança foi distribuído por prevenção ao Ministro Admar Gonzaga em virtude da relatoria na Pet 128, cujo objeto era a mera retificação no Estatuto do MDB, questão que não revela, de plano, conexão com o procedimento administrativo de dissolução do Diretório Estadual.

Destaco, ainda, por oportuno, que o relator já havia decidido anteriormente pela incompetência da Justiça eleitoral, ao firmar, em reclamatória constitucional ajuizada pelo Diretório Nacional, que

“[n]ão se pode concluir que a decisão do TJPE esteja

descumprindo o que foi decidido no julgamento sucedido em 18.12.2017 – que se restringiu à homologação do pedido de retificação da disposição estatutária –, ou mesmo afrontando a competência desta Corte Superior quanto à matéria” (pág. 5 do documento eletrônico 11).

Ademais, tal decisão vai ao encontro da jurisprudência deste Supremo Tribunal sobre a competência para dirimir conflitos entre órgãos do mesmo partido político. Vejamos:

“Mandado de Segurança. Conflito entre órgãos do mesmo Partido Político. Incompetência da Justiça Eleitoral.

- Em si mesmo conflito entre órgãos do mesmo Partido Político não constitui matéria eleitoral para caracterizar a competência da Justiça especializada, a menos que possa configurar hipótese em que ele tenha ingerência direta no processo eleitoral, o que, no caso, não ocorre, não se configurando tal hipótese, como pretende o parecer da Procuradoria-Geral da República, pela simples circunstância de a dissolução do diretório partidário estadual, que, se existente, participa da escolha dos candidatos aos mandatos regionais, se ter verificado em ano eleitoral.

Recurso ordinário a que se nega provimento (RMS 23.244/RO, Rel. Min. Moreira Alves).

Some-se a este contexto o parecer trazido aos autos pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que, não obstante a existência de um “conflito intrapartidário”, em ano eleitoral, “as partes não se desincumbiram da tarefa de explicitar o reflexo direto e imediato nas eleições, o que faz incidir neste caso a clássica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal” (pág. 7 do documento eletrônico 89).

Dessa forma, não vislumbro a existência da condição jurídica necessária para firmar a competência do TSE na presente demanda, ainda mais pelo simples fato de que o objeto da Pet 128, a qual tramita naquele

Tribunal, não ser conexo à questão versada nas instâncias ordinárias da Justiça comum do Estado de Pernambuco.

Em relação às ações em trâmite na Justiça estadual, verifico que, conforme demonstrado, a matéria de fundo revela, aparentemente, uma divergência administrativa quanto à possibilidade de o Diretório Nacional dissolver o Diretório Estadual, o que demandaria a simples aplicação do estatuto partidário (art. 61 do Estatuto do MDB).

Digo isso, não só com guarida na jurisprudência desta Corte Suprema, mas também confortado pela doutrina especializada de José Jairo Gomes, *verbis*:

“[t]endo em vista a natureza privada conferida ao partido político e o fato de tais entes serem detentores de autonomia, firmou-se o entendimento de que questões partidárias, interna corporis ou envolvendo partidos são da competência da Justiça Comum estadual.

[...]

Assim, eventuais querelas existentes entre partido e pessoa natural ou jurídica, entre dois partidos, entre órgãos do mesmo partido ou entre partido e seus filiados devem ser dirimidas na Justiça Comum estadual.

A competência da Justiça Eleitoral somente despontará se a situação implicar influência direta em eleição ou processo eleitoral, pois, nesse caso, os interesses maiores da democracia e da regularidade do processo eleitoral justificam a atração da competência da Justiça Especial” (GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 122).

Isso posto, julgo procedente o conflito suscitado pelo Diretório Estadual do MDB para fixar a competência da Justiça comum estadual de Pernambuco para prosseguir com o processamento e julgamento das ações em trâmite, sem prejuízo de que o Ministro Relator do MS 0600249-63.2018.6.00.0000 no TSE homologue o pedido de desistência formulado

CC 8015 / PE

naqueles autos. Julgo prejudicado o recurso de agravo regimental interposto contra a medida cautelar.

Comunique-se ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco e ao Juízo da 26ª Vara Cível da Comarca de Recife/PE.

Publique-se.

Brasília, 20 de fevereiro de 2019.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator