

A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS COMO HIPÓTESE DE MUDANÇA SUBSTANCIAL DE PROGRAMA PARTIDÁRIO PARA FINS DE JUSTA CAUSA À DESFILIAÇÃO

THE FEDERATION OF PARTIES AS A HYPOTHESIS FOR SUBSTANTIAL CHANGE OF PARTY PROGRAM FOR JUST CAUSE FOR DISAFFILIATION

LA FEDERACIÓN DE PARTIDOS COMO HIPÓTESIS DE CAMBIO SUSTANCIAL DEL PROGRAMA PARTIDARIO A LOS EFECTOS DE JUSTA CAUSA A LA DESAFILIACIÓN

Fernando de Souza Ferreira¹

RESUMO: Numa inovação à cultura política brasileira, em 2021 aportou à legislação partidária a figura da federação de partidos, pela qual as agremiações podem se unir em associação sem perder sua autonomia e identidade, apesar de atuação como se único partido fosse, com estatuto e programa partidários próprios. Perante isso, o presente trabalho buscou analisar se a federação de partidos enseja a hipótese da mudança substancial de programa partidário como justa causa à desfiliação, sem a perda do mandato eletivo, portanto. O escrito foi estruturado em três seções e, valendo-se da pesquisa bibliográfica, contextualiza objetivamente a legitimidade do partido político no processo eleitoral e a fidelidade partidária na ordem jurídica; aborda questões atinentes à federação de partidos e o sistema eleitoral proporcional; e, com isso, realiza reflexão sobre o consórcio de partidos como hipótese de mudança substancial para fins de justa causa à desfiliação, entendendo, ao final, pela viabilidade.

705

Palavras-chave: Federação de Partidos. Fidelidade Partidária. Desfiliação.

ABSTRACT: In an innovation to Brazilian political culture, in 2021 the figure of the federation of parties was added to party legislation, through which associations can unite in association without losing their autonomy and identity, despite acting as if they were the only party, with a party statute and program own. Because of this, the present work sought to analyze whether the federation of parties gives rise to the hypothesis of a substantial change in the party program as a just cause for disaffiliation, without loss of elective mandate, therefore. The writing was structured in three sections and, making use of the bibliographical research objectively contextualizes the legitimacy of the political party in the electoral process and the party loyalty in the legal system; approach about the federation of parties and the proportional electoral system; and, with that, it reflects on the consortium of parties as a hypothesis of substantial change for just cause for disaffiliation, understanding, in the end, viability.

Keywords: Federation of Parties. Party Loyalty. Disaffiliation.

¹Advogado (OAB/RS nº 128.095), assessor político e assessor designado à Comissão de Segurança Pública e Proteção Social da Câmara Municipal de Caxias do Sul/RS (jan/2021 - atual). Membro da Comissão Especial de Pleitos Eleitorais (CEPE) da OAB/RS Subseção Caxias do Sul. Pós-graduando em Ciências Penais (UCAM) e em Direito Eleitoral (UNISC). Graduado em Direito (FSG Centro Universitário) e em Ciência Política (UNINTER). ORCID nº 0009-0009-3024-2290.

RESUMEN: En una innovación a la cultura política brasileña, en 2021 se agregó a la legislación partidaria la figura de la federación de partidos, a través de la cual las asociaciones pueden unirse en asociación sin perder su autonomía y identidad, a pesar de actuar como si fueran un solo partido, con estatuto y programa partidario propio. Ante ello, el presente trabajo buscó analizar si la federación de partidos da lugar a la hipótesis de un cambio sustancial en el programa partidario como justa causa de desafiliación, sin pérdida del mandato electivo, por tanto. El escrito se estructuró en tres secciones y haciendo uso de la investigación bibliográfica, contextualiza objetivamente la legitimidad del partido político en el proceso electoral y la lealtad partidaria en el ordenamiento jurídico; aborda temas relacionados con la federación de partidos y el sistema electoral proporcional; y, con ello, reflexiona acerca del consorcio de partidos como hipótesis de cambio sustancial con fines de justa causa de desafiliación, entendiendo, en conclusión, por la viabilidad.

Palabras clave: Federación de Partidos. Lealtad al partido. desafiliación.

1 INTRODUÇÃO

Em 2021, o Congresso Nacional trouxe ao cenário jurídico-político brasileiro o instituto da federação de partidos, impactando de maneira ou outra a atividade político-partidária, até viabilizando oxigênio a pequenas agremiações, haja vista a possibilidade de união em consórcio para atuar como se único partido fossem, desde o processo eleitoral até o exercício parlamentar em legislatura. Para tanto, há procedimento jurídico próprio à criação da federação, incluindo a elaboração e registro de novo estatuto e programa partidários comuns, em detrimento dos originais dos integrantes.

706

É nesse contexto fático em que a presente pesquisa se coloca, buscando analisar se a federação de partidos enseja a hipótese da mudança substancial de programa partidário como justa causa à desfilição, sem perda do mandato eletivo.

A pesquisa bibliográfica, sobretudo a partir de análise de livros doutrinários, acórdãos e artigos, contribuirá nos suportes teóricos e conceituais.

De modo a atender o aludido objetivo, esta proposta foi estruturada em três seções. A primeira se preocupa com uma breve contextualização histórica da figura do partido político como intermediador legítimo no processo eleitoral, bem como da fidelidade partidária, notadamente na regulamentação da perda do mandato eletivo por infidelidade no ordenamento jurídico. A segunda traz anotações referentes ao novo instituto da política brasileira, a federação de partidos, e pondera as observações atinentes a ela frente ao sistema eleitoral proporcional. A terceira, por fim, ante as verificações anteriores, propõe a específica reflexão sobre o consórcio de partidos como hipótese de mudança substancial para fins de justa causa à desfilição, sem a perda do mandato eletivo, ancorando-se, especialmente, no referencial teórico de Guilherme Barcelos (2022).

Eis a estrutura para o objetivo a que este estudo se propõe.

2 O PARTIDO POLÍTICO COMO INTERMEDIADOR LEGÍTIMO NO PROCESSO ELEITORAL E A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No cenário jurídico-eleitoral brasileiro, precisamente desde o Código Eleitoral de 1945, as agremiações partidárias são as únicas entidades legítimas responsáveis pela intermediação do registro de candidatos. Atualmente, o número de partidos políticos registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) supera três dezenas. A acentuada criação das greis, aliás, como já suscitado noutro trabalho, *Sistema Proporcional e Reforma Política: novas perspectivas eleitorais* (FORTES; FERREIRA, 2018), é cerne de densas e constantes críticas, pois favorece na fraqueza e instabilidade dos governos e do sistema político.

No momento presente, a legitimidade supracitada inicia, hierarquicamente, pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), na conjugação dos arts. 14, § 3º, V e 17. De trás para frente, é dizer que o partido político foi constitucionalizado (art. 17), sendo a filiação partidária, a seu turno, uma das condições de elegibilidade, também previstas no texto constitutivo (art. 14, § 3º, V).

Já a Lei dos Partidos Políticos, ou LPP (Lei nº 9.096, de 1995), logo no art. 1º, alude que: 707
“O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais”.

O vigente Código Eleitoral, ou CE (Lei nº 4.737, de 1965), no art. 3º, salienta que: “Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade”. Aqui, remete, pois, entre as outras, àquela condição de elegibilidade constitucional da filiação partidária. Mas ainda, o art. 87 do CE diz: “Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos”, com o alerta do período mínimo de 6 (seis) meses (parágrafo único).

Ademais, a Lei das Eleições (nº 9.504, de 1997), no art. 10, preconiza que: “Cada partido poderá registrar candidatos [...]”. Por derradeiro, reforça a mesma Lei, no § 14 do art. 11, que: “É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”.

Com base nas extrações do ordenamento jurídico coligidas, enfim, é dizer, como bem sintetiza Rodrigo López Zilio (2020, p. 101), que: “Sem partidos políticos, não existem candidatos; sem candidatos, inexiste eleição e, por consequência, resta tolhida a participação do cidadão na formação democrática do Estado”.

Mas nem sempre foi assim. A agremiação partidária, na acepção mais próxima do que hoje se conhece, com sua importância articular e ideológico-representativa, consolida-se apenas no séc. XIX, acompanhando o desenvolvimento contemporâneo do regime democrático e de uma nova definição de representação. Aqui, alargou-se a possibilidade do representante como mero procurador de interesses privados para um representante político legítimo (FERREIRA, 2020).

No que concerne ao monopólio do registro de candidatos, como já aventado, antes de 1945 era possível a participação de postulantes não vinculados a partidos, o que hoje é denominado de candidatos independentes. “O processo dessa mudança se deu no Código Eleitoral de 1932, quando então se possibilitaram candidaturas tanto independentes quanto por registro partidário” (FERREIRA, 2020, p. 38). Nos anos quarenta, por conseguinte, o novo Código Eleitoral de 45, a chamada Lei Agamenon, restringiu o registro de candidatos ao poder dos partidos, ao constar do art. 39 que: “Sòmente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos” [sic]. O que iria se manter na legislação eleitoral seguinte.

Pois bem. Essa progressiva fortificação dos partidos culminou, como antecipado, na constitucionalização deles, o que nos leva ao tema da fidelidade partidária, que também consta da Carta Magna de 1988, no § 1º do art. 17, onde se incumbe aos partidos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. No entanto, duas são as coisas: fidelidade partidária nas relações entre partido e filiado, e a perda de mandato por infidelidade partidária. Atribuiu-se a primeira das relações. Afinal, matéria de direito público - notadamente de tamanha relevância quanto a perda de mandato eletivo - não poderia ser deixada a cargo dos partidos.

Na lição de Amaury Silva (2021, p. 329): “A fidelidade seria assim o compromisso inarredável de aquele mandatário eleito sob determinada legenda permanecer a ela vinculado durante todo o período do exercício do mandato”, porém, “permitindo-se o desfazimento do vínculo apenas em casos justificados pelas circunstâncias”. Pois então, eis o ponto que nos interessa: a perda de mandato por infidelidade partidária.

Sem iniciativa do legislador ordinário, o TSE elaborou e publicou a Resolução nº 22.610, de 2007, resolvendo disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária. Com isso: “O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa” (art. 1º). Sendo, então, hipóteses de justa causa: incorporação ou fusão do partido; criação de novo partido; mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e grave

discriminação pessoal. A constitucionalidade formal da Resolução foi exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento das ADIs 3.999 e 4.086, em 2008.

Em 2015, enfim, sobreveio o art. 22-A à LPP, incluído pela Lei nº 13.165, resultado da atividade do legislador ordinário via norma infraconstitucional, tratando do tema da perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. O artigo em tela refere que: “Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito”. O parágrafo único, a seu turno, diz: “Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses”, sendo elas: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; grave discriminação política pessoal; e mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente (conhecida por janela partidária).

Constitucionalmente, duas outras hipóteses de justa causa foram positivadas, as quais estão presentes nos §§ 5º e 6º do art. 17. Objetivamente, a primeira aduz sobre cláusula de desempenho, podendo desfiliar-se aquele eleito cujo partido não tenha atingido o desempenho mínimo do § 3º do art. 17, e assim, ficando privado do recebimento de recursos do fundo partidário e do direito de antena. Já a segunda, trata-se da anuência do partido. “A justa causa se configura com a só anuência do partido, independentemente do fundamento invocado pelo exercente do mandato” (GOMES, 2022, p. 169).

709

Pontual adendo deve ser feito para vinculação racional dos temas, pois faz-se existente uma diferenciação da aplicação das regras, as quais são válidas apenas e tão somente para os eleitos do sistema proporcional, a saber: vereadores e deputados. Logo, os chefes do Executivo e senadores, não são submetidos a elas. E por que isso? Pois a lógica é de que, no sistema proporcional, o voto é destinado para candidato e partido. Já no sistema majoritário, a figura em si do candidato é a visada e votada pelo eleitor.

Na esteira desse entendimento, na ADI nº 5.081/DF, em 2015, entendeu o STF: “O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional”. Pois “As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato”, eis a questão, “fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular”. No ano seguinte, 2016, o TSE publicou a Súmula nº 67, referindo que: “A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário”.

Com isso em mente, extrai-se haver certa submissão dos eleitos pela via proporcional aos seus respectivos partidos políticos, o que não necessariamente existe (para efeitos jurídicos decorrentes de uma infidelidade) aos eleitos pelo sistema majoritário. E, pois, vê-se “que há independência jurídica entre o eleito e os eleitores, apesar de interesses políticos promoverem aproximação. Contudo, [...] o mesmo não ocorre entre o partido político e o mandatário”, posto que, ao menos em tese, “o primeiro legitimamente representa os anseios sociais e os próprios do povo, sendo o segundo o representante que os articularão nos espaços políticos, também em consonância com as linhas partidárias” (FERREIRA, 2020, p. 49).

Retomando as elencadas justas causas para desfiliação do rol do art. 22-A da LPP, para o exercício deste trabalho interessa a primeira parte da primeira hipótese, qual seja: mudança substancial do programa partidário.

Reflexão mais estendida dar-se-á adiante, demandando agora examinar a federação de partidos.

3 BREVES ANOTAÇÕES SOBRE A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS NO BRASIL E O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

O instituto da federação de partidos aportou no arcabouço jurídico-partidário em 2021, pela Lei nº 14.208, fazendo-se presente no art. 11-A da Lei dos Partidos Políticos (LPP), cujo *caput* dispõe: “Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária”, aplicando-se, às federações, as normas de fidelidade partidária (§ 1º).

710

Antes de prosseguir especificamente, devemos atentar para o fato de que tal união partidária tomou corpo depois da extinção constitucional da coligação de partidos nas eleições do sistema proporcional. Antes era possível, de modo a alcançar mais facilmente os quocientes eleitoral e partidário, os partidos se unirem em coligação na sua lista de candidatos a vereador, por exemplo, cuja somatória de votos era agregada às legendas.

Em 2017, então, sobreveio a Emenda Constitucional nº 97, que vedou a celebração das coligações na via proporcional, autorizando-se apenas para chapas à majoritária. Evidentemente que legendas de menor expressão (em municípios, estados e em nível nacional) sentiriam - e sentiram - o impacto de buscarem de forma isolada votos suficientes para o ingresso nas respectivas Casas Legislativas, notadamente nos municípios (o que, na realidade, não significa dizer tenha residido aí a motivação verdadeira para as federações).

Ora, a extinção constitucional da coligação proporcional se deu justamente para não apenas reduzir a fragmentariedade partidária, mas também para fortalecer as legendas, motivando, por consectário, a busca por maior credibilidade junto ao corpo de eleitores. Outrossim, buscou qualificar a representatividade legislativa, vez que muitos eram eleitos “puxados” por outros, compondo-se o Poder Legislativo com certa taxa de falsa representatividade.

Quando da aprovação do projeto de lei das federações pelo Congresso Nacional, a matéria foi para sanção presidencial, a qual, entretanto, não veio. O então presidente Jair Bolsonaro vetou integralmente a propositura por entender contrário ao interesse público. Na Mensagem de Veto nº 436, de 2021, destacou que, em verdade, estaria-se a inaugurar “um novo formato com características análogas à das coligações partidárias”. E em vista disso, se o fim das coligações nas eleições proporcionais visava aprimorar o sistema representativo, “a possibilidade da federação partidária iria na contramão deste processo, o que contraria o interesse público”. O Congresso, porém, viria a derrubar o veto na sequência. Ademais, o STF, a seu turno, em medida cautelar nos autos da ADI nº 7.021/DF, deu por constitucional a nova modalidade de associação, e com isso, o TSE emitiu a Resolução nº 23.670, de 2021, dispondo sobre as federações de partidos políticos, já regulamentando-as para as Eleições Gerais de 2022.

A discussão, no entanto, segue, a exemplo do que criticamente assevera José Jairo Gomes:

Em que pesem os aspectos positivos presentes no instituto da federação de partidos - notadamente o fato de ensejar uma experiência prévia com vistas a eventual fusão ou incorporação - urge ponderar que se a união ocorrer tão somente durante o processo eleitoral, não haverá diferença substancial entre a federação e a coligação partidária, afigurando-se a primeira como forma de fraude ou burla à proibição de coligação proporcional prevista no artigo 17, § 1º, da Constituição (com redação da EC nº 97/2017). (GOMES, 2022, p. 136)

Para fins didáticos, podemos trazer, pela letra, as principais diferenças apontadas entre as federações partidárias e as coligações, que estão numa tríade: tempo, afinidade e vinculação. Não é preciso muito para dar-se conta de que as coligações partidárias são pontuais (por eleição), cuja afinidade não necessariamente segue a lógica do espectro político (esquerda-direito-centro), havendo, pois, certas incongruências, e que, portanto, são não-vinculativas nacionalmente, ou seja, há liberdade para o partido A, de cada cidade, estado ou em nível nacional, coligar-se por conta a outro para uma eleição (antes, no proporcional, hoje, apenas na majoritária).

A federação, por seus fundamentos, segue lógica contrária à da coligação. Primeiro, está fixado prazo mínimo de 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II, da LPP), prevista punição se descumprir tal regra (§ 4º). De uma eleição para, no mínimo, quatro anos (eleição + legislatura), busca-se certa estabilidade e permanência, apesar de caráter ainda temporário. Segundo,

considerando que a federação atuará como se fosse uma única agremiação partidária (art. 11-A, *caput*), mas preservadas identidade e autonomia, tendo registro junto ao TSE com programa e estatuto comuns da federação constituída (art. 11-A, *caput* e § 6º, II), visa-se, ao menos em tese, certa afinidade programática entre os partidos federados. Terceiro, determina-se abrangência nacional (art. 11-A, § 3º, IV), vinculando de cima para baixo (verticalização), em todas as esferas, os respectivos partidos unidos.

Portanto, “compreende-se por federação partidária a união temporária de dois ou mais partidos políticos sob uma só legenda com vistas a atuarem conjuntamente no processo eleitoral e na subsequente legislatura”. E mais: “Forma-se uma nova entidade partidária, a qual, porém, é provisória, pois os partidos integrantes devem permanecer vinculados por pelo menos quatro anos” (GOMES, 2022, p. 135).

Pois bem. Apesar de, ao menos na teoria, conter nobre motivação, como o enxugamento do número de partidos, é um instituto notoriamente ausente da cultura política brasileira. Países como Alemanha, Espanha, Portugal, Chile e Uruguai possuem modelos similares de federação de partidos. No entanto, é de se observar que em “nenhum desses casos a manutenção da coalização foi uma imposição da legislação nacional que gerou obrigações para os partidos em outros níveis de governo, como acontece com as federações”. Aliás, na “grande maioria dos casos, inclusive, os partidos sequer estabelecem estruturas compartilhadas, como o estatuto e o programa conjuntos exigidos dos partidos federados no Brasil” (NEXO, 2022). Denota-se, portanto, que o legislador optou por criar a sua própria criatura. 712

Esse exercício jurídico-comparativo, entendemos, está coberto de relevância para o propósito reflexivo deste artigo, pois é evidente que o regramento aplicado à federação versão brasileira, resulta no mínimo, num partido de natureza *sui generis*. Mesmo mantendo identidade e autonomia dos integrantes da federação, novos programa e estatuto são elaborados, registrados e submetidos ao TSE, um prazo mínimo de duração é fixado e prevê punições em caso de descumprimento, há impacto nas esferas estadual e municipal, haja vista o efeito vinculativo verticalizado, de caráter nacional, e no mais, não forçoso reiterar, atuarão como se única agremiação política fosse.

Nessa cognição,

A federação, considerada a união de dois ou mais partidos, representa, na concretude da dinâmica da vida política, verdadeira criação temporária de um novo partido, com novo estatuto e órgão de direção, ainda que os partidos mantenham alguns gatilhos das respectivas autonomias, além dos deveres inerentes ao funcionamento, como o de prestar contas. Tanto é assim, por oportuno, que o estatuto deverá conter regras para a composição de listas para as eleições proporcionais, que vinculará a escolha de candidatos da federação em todos os níveis. (BARCELOS, 2022)

Portanto, para além de uma crítica em face da similaridade do exercício e efeito práticos da federação de partidos com a coligação, tem-se base questionável para fins da fidelidade partidária, pois, afinal, o partido A, ao juntar-se em federação com os partidos B e C, deixa de ser, em efeitos jurídicos, plenamente, o partido A, e passa a ser a federação ABC, que atuará de forma uníssona, desconsiderando, de certo modo, as respectivas programações originárias.

Atualmente, existem três federações de partidos registrados junto ao TSE, quais sejam: Federação Brasil da Esperança (Fé Brasil), integrada pelo PT, PCdoB e PV; Federação PSDB Cidadania, integrada pelos partidos que lhe constam no nome; e Federação PSOL Rede, igualmente integrada pelos partidos que lhe dão nome.

4 REFLEXÕES SOBRE A FEDERAÇÃO DE PARTIDOS FRENTE A JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Uma vez que há verticalização da federação de partidos, cuja decisão se dá por convenção nacional, mandatários filiados sofrem efeitos de teor que não necessariamente comungam. Perguntas, então, são - e devem ser - feitas, cujas respostas, ao nosso ver, podem refletir em justa causa para desfiliação partidária. Afinal, um novo programa e estatuto partidários são elaborados e registrados perante o TSE, constituídos em pretérita convenção, e com isso, indaga-se: em que medida isso afeta ou deixa de fazê-lo aos partidos isoladamente? Constitui-se, de algum modo, mudança substancial de programa partidário a elaboração de um novo pela federação? De plano, há de se cotejar tais questões, porquanto as normas de fidelidade partidária se aplicam às federações de partidos, como visto (art. 11-A, § 1º, da LPP), e a federação atuará como se única grei partidária fosse (art. 11-A, *caput*). Essa é a direta dicção da Lei.

713

Dentre as hipóteses de justa causa, como já suscitado, pertine à matéria a da mudança substancial de programa partidário. Quanto a ela, López Zilio (2020, p. 154) refere que: “A justificativa, *in casu*, resta configurada quando houver mudança na essência do programa partidário, apresentando”, então, “contornos veementes de que o plano partidário recebeu influxo completamente diverso do originalmente concebido”. Já José Jairo Gomes (2022, p. 169), diz: “A configuração dessa causa requer a existência de ato formal, pelo qual um novo programa é esposado, em detrimento do anterior, que é abandonado”.

Essa hipótese, em decorrência das fusões partidárias recentes, sofreu discussão de cabimento. Isso porque, com a vigência do art. 22-A da LPP, em tese, ficou sem eficácia o § 1º do art. 1º da Res.-TSE nº 22.610, de 2007, onde primariamente reguladas as hipóteses de perda de mandato por infidelidade partidária, e onde constava, expressamente (ao contrário do rol atual

do aludido art. 22-A), como uma justa causa para desfiliação, a incorporação e fusão partidária. Então, por exemplo, seria o art. 22-A, parágrafo único, I, da LPP, fundamento para o mandatário se desfiliar do novo partido em razão da fusão? Entendemos que sim, pois na redação atual, “mudança substancial de programa partidário” é gênero, sendo “fusão e incorporação partidária” espécie. Afinal, uma fusão gera uma mudança substancial, mas uma mudança substancial não necessariamente provém de uma fusão.

Em nossa compreensão, pois, ancorando-se na tendência doutrinária (v.g. GOMES, 2022, p. 169-170) e jurisprudencial (v.g. TRE/RS, Acórdão, PJe nº 0600086-59.2022.6.21.0000, Rel. Des. Caetano Cuervo Lo Pumo, j. 07-10-22; TRE/RS, Acórdão, PJe nº 0600047-78.2022.6.24.0000, Rel. Des. William Medeiros de Quadros, j. 11-04-2022; e TSE, Acórdão, PJe nº 0600027-90.2021.6.00.0000, Min. Rel. Alexandre de Moraes, j. 25-11-2021), vale a mudança substancial de programa partidário em caso de fusão, para fins de justificar-se a desfiliação, haja vista que um partido deixa de existir (cujo estatuto será cancelado, a teor do art. 27 da LPP), para um novo surgir (com novo estatuto criado e registrado). Pois como constou da Consulta nº 1.587 (TSE, Min. Rel. Felix Fischer, DJe: 23-09-2008): “o fato de a fusão resultar na criação de novo partido é que justifica a desfiliação do parlamentar, cuja fidelidade limita-se ao partido em que se encontrava filiado antes da fusão”.

Ante os elementos expostos até aqui, questiona-se: a federação partidária pode ser considerada como mudança substancial de programa partidário a ponto de fundamentar-se desfiliação com justa causa por um mandatário? Temos que a resposta deve ser afirmativa, somando-se, por exemplo, a Guilherme Barcelos, na discussão antecipada em *Federação partidária e fidelidade partidária: uma discussão necessária* (2022).

No entanto, em pesquisa jurisprudencial (com as palavras-chave: “federação”, “partidos”, “mudança”, “substancial”, “programa” e “partidário”) realizada no site do TSE (<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>), até o presente momento foram três as decisões de TREs em face da federação como elemento a considerar mudança substancial, sendo elas uma do TRE/PR (AJDesCargEle nº 0600234-11.2022.6.16.0000, Des. Rel. Fernando Wolff Bodziak, j. 25-11-2022), um do TRE/PA (PET nº 06001185920226140000, Des. Rel. Diogo Seixas Condurú, j. 12-05-2022) e outra do TRE/PE (AJDesCargEle nº 0600115-23.2022.6.17.0000, Des. Rel. Iasmina Rocha, j. 14-04-23), todas em sentido negativo, manifestando, em síntese, que a mera constituição de federação não configura a justa causa de mudança substancial de programa partidário, devendo ela ser efetivamente comprovada.

Com a máxima vênia, este estudo, como antecipado, entende que sim, a partir dos jurídicos elementos do processo de formação da federação. Vejamos mais.

Dentre os fatores que levam à posição favorável, tem-se o primeiro deles como o temporal. Volátil como é a política, cuja periodicidade geral é de eleições a cada dois anos e específicas a cada quatro anos, a fixação mínima de quatro anos de duração da federação de partidos promove grande impacto no cenário político-eleitoral. O prazo mínimo coincide justamente com o de uma legislatura. E como bem observa Barcelos (2022): “Os efeitos, [...] são nacionais, passando [...] por uma eleição municipal no interregno, sendo que os partidos locais precisarão seguir o modelo, inobstante os interesses específicos.” Inegável que, dispensando a realidade partidária local e estadual, a imposição nacional interfere nas outras esferas sobremaneira (no que concerne à livre coligação majoritária de partidos).

Adiante, outro elemento (e talvez o mais relevante) que se enxerga são nos atos constitutivos da federação, notadamente em face do requisito do art. 11-A, § 6º, II, da LPP, atinente ao encaminhamento do pedido de registro na Corte Superior Eleitoral, qual seja: cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída. Os partidos, para se unirem de forma federativa, deverão elaborar programa e estatuto comuns. Isto é, ficará ao menos em segundo plano os programas e estatutos originários das agremiações, em detrimento de nova programação partidária. Do “meu”, tem-se agora o “nosso”.

715

“A necessidade de formação de estatuto e programa comuns confessa a mudança substancial” (BARCELOS, 2022). Mudança essa que não apenas se perfaz no programa partidário, mas também na estrutura e na forma de se operar dentro do sistema eleitoral. Ora, evidente, pois, que há alteração no estado de coisas. Com isso, transcrevemos pertinente síntese:

A federação partidária se projeta no tempo pelo prazo mínimo de quatro anos. Há penalidades para o partido que procurar se desvencilhar dela antes do prazo. Há constituição de estatuto e programa comuns. Há constituição de órgãos de direção nacional, facultando-se os demais. Recursos são somados. Deveres são impostos. A federação impõe efeitos nas eleições locais. Há regras de escolha de candidaturas. Os quocientes são contados de acordo com os votos obtidos pela federação. Trata-se, então, de um novo partido, ainda que temporário ou não definitivo e ainda que haja a conservação de algumas notas de personalismo, como nome, número e afins, assim como alguns deveres individuais, como a prestação de contas. (BARCELOS, 2022)

É bem verdade que a LPP assegura a preservação da identidade e autonomia dos partidos integrantes da federação, que será formalizada na forma jurídica de associação (art. 1º, § 1º, da Res.-TSE nº 23.670, de 2021). Contudo, e repisa-se uma vez mais, tal associação, dotada de personalidade jurídica, união dos partidos, atuará - e é este o verbo que a Lei utiliza - como se fosse uma única agremiação partidária. A associação, a teor do art. 2º da Res.-TSE nº 23.670, terá

certidão do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, CNPJ, sede, órgão de direção nacional. Note-se que os partidos (constituídos na forma de sua legislação respectiva) se unem agora, em associação (forma jurídica até então ausente de ação no Poder Legislativo), para atuarem como se único partido fosse (diretriz legal que, de toda sorte, supre a ausência de regulamentação da atuação nos parlamentos).

Parece-nos que, conquanto conservados, entre outras questões, nome, sigla e número dos partidos integrantes da federação (art. 5º, I, da Res.-TSE nº 23.670), ante todo o percurso jurídico-constitutivo do consórcio, clara está a mudança substancial de programa partidário, que deve ser entendido não apenas *per se*, como um capítulo constante de um documento, mas sim, um conjunto integrante do todo partidário. E por mais lógico que possa parecer, não somente não consta do rol de conservação (seja pela LPP, no art. 11-A, seja pela Res.-TSE nº 23.670, no art. 5º) o programa partidário e estatuto, que deve a federação não meramente se unir em associação, como efetivamente elaborar estatuto e programa comuns (também terminologia que a LPP utiliza, no art. 11-A, § 6º, II). Quer queira quer não, o partido A não mais será visto sozinho, de forma isolada, senão agora, dentro do período mínimo legal, pelo menos, como parte de uma federação com outras greis.

Na criação de um partido político, há de se ter um estatuto e um programa partidário (art. 716 8º, II, da LPP; art. 9º da Res.-TSE nº 23.571, de 2018). Da mesma forma o é na constituição da associação de partidos em federação (art. 11-A, § 6º, II, da LPP; art. 2º, IV, da Res.-TSE nº 23.670). E inobstante a afinidade que se extrai de tal associação, tem-se por consectário lógico que a federação, que atuará como único partido, deverá seguir o programa e as disposições de seu estatuto (e não as dos seus originários). Logo, há um novo estado de coisas, um novo ordenamento vinculativo, novo programa e estatuto partidário a seguir. Coexistirão em atividade política os programas dos partidos (originários, portanto, cada qual com o seu) e da federação? Não nos parece coerente. Ficará, no mínimo, em segundo plano os programas individuais, adotando-se o elaborado em federação, pois mesmo que se crie hipótese de coexistirem juridicamente os originais e o da federação, no momento em que se colidir aqueles com este, certamente a federação prevalecerá (do contrário, não haveria lógica de sua existência). Uma vez mais, portanto, vê-se o efeito jurídico de mudança substancial: deixa-se o seu próprio para valer-se do elaborado em associação.

E mais, de constar, como se extrai dos estatutos já registrados junto ao TSE, mas que é natural de uma associação, os partidos federados para além de direitos, possuem deveres para com a federação, como contribuir financeiramente (consoante estipulado pelo órgão de direção),

cumprir decisões, apoiar candidatos indicados, defender e zelar pelo funcionamento do consórcio, além de designar regramento para formação da lista de candidatos etc.

Frente ao exposto até aqui, ainda oportuna a seguinte consideração doutrinária:

É compreensível essa última regra [a de asseguramento da identidade e autonomia dos partidos integrantes do consórcio], pois a união em federação não implica efetiva fusão dos partidos envolvidos. Há, porém, um incentivo para que os partidos se unam e, eventualmente, venham a tornar essa união definitiva mediante fusão ou incorporação entre si. Trata-se de possibilidade especialmente importante para partidos pequenos, ideológicos, pois a união com outros lhes permitiria superar cláusulas de barreira (ou de desempenho) cujo não atingimento impediria o acesso a recursos essenciais às suas sobrevivências, tais como estruturas no Poder Legislativo, recursos dos fundos públicos e propaganda gratuita no rádio e na televisão (EC nº 97/2017, art. 3º, parágrafo único). (GOMES, 2022, p. 136).

Tal avaliação reforça a concepção de mudança substancial a partir da nova programação partidária elaborada pela federação dos partidos, ilustrando uma fase anterior à hipotética fusão ou incorporação dos partidos que até então atuavam unidos. Pode-se aventar possibilitar a federação um “teste” de atuação com outros grupos políticos de modo a, talvez, tornarem-se ali adiante correligionários. Da federação para a mesma legenda efetivamente. Não vemos como prudente descartar essa ponderação, jogando para frente (isto é, na hipótese de fusão ou incorporação somente) o momento de mudança substancial. Não. Afinal, repisa-se, já atuam os partidos em associação, como se único partido fosse, com programa e estatuto comuns, apenas cada qual preservando nome, sigla e número. Natureza *sui generis*, reputamos, pois “é” um partido “sem o ser” (art. 11-A, *caput*, da LPP).

717

Pela conjuntura, “deve [a federação] ser vista como justa causa apta a sustentar a fuga de um parlamentar que se elegeu por um dos partidos componentes” (BARCELOS, 2022), sem a perda de mandato eletivo, amoldando-se, ao nosso ver, no art. 22-A, parágrafo único, I, primeira parte, da LPP.

Ademais, aguarda-se posição a ser firmada pelo TSE, haja vista recente consulta formulada e submetida pelo diretório nacional do PDT, nos autos de nº 0600167-56.2023.6.00.0000 (CONJUR, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para efeitos dos objetivos considerações finais, retorna-se à situação problema objeto de análise: a federação de partidos enseja a hipótese da mudança substancial de programa partidário como justa causa à desfiliação, sem perda do mandato eletivo?

Com base nas diligências e análises empreendidas no desenvolvimento do trabalho, portanto, considerou-se que: (i) a federação partidária motiva uma mudança na conjuntura

política nacional, com influência vertical e peculiar nas esferas estaduais e municipais, e que (ii) é forjado em procedimentos jurídicos que representam verdadeira criação de partido político de natureza *sui generis*, mesmo que temporariamente, como um estágio anterior a possível fusão ou incorporação dos partidos em associação, haja vista, v.g., a elaboração de novo estatuto e programa partidário comuns, eleição de órgão de direção nacional e os deveres para com o consórcio, de modo que, natural e necessariamente, ficam o estatuto e programa partidário originários ao menos em segundo plano (dando vigência ao novo comum, vinculativo), não obstante a legislação conserve, por aparência, o nome, sigla e numeração dos partidos federados.

Com isso, entendeu-se, enfim, que há conjunto fático-jurídico suficiente para enquadrar o fenômeno da federação de partidos na hipótese do art. 22-A, parágrafo único, I, da Lei dos Partidos Políticos, isto é, como mudança substancial de programa partidário, a ensejar a justa causa à desfiliação de mandatário eleito por partido anteriormente ao ingresso à federação, sem a perda do cargo.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, Guilherme. **Federação partidária e fidelidade partidária: uma discussão necessária.** In: Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). Disponível em: <<https://abradep.org/midias/federacao-partidaria-e-fidelidade-partidaria-uma-discussao-necessaria/>>.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto nº 436, de 6 de setembro de 2021.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VET/VET-436.htm>.

BRASIL. **Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal>.

BRASIL. **Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>.

BRASIL. **Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>.

BRASIL. **Código Eleitoral (Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7586.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20lei%20regula%2C%20em,alistados%20na%20conformidade%20desta%20lei>.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

CONJUR. TSE vai julgar se mudança causada por federação dá justa causa para desfiliação. Data: 20 de março de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mar-20/tse-decidir-formar-federacao-justa-causa-desfiliacao>>.

FERREIRA, Fernando de Souza. **A possibilidade jurídica das candidaturas independentes no sistema eleitoral brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). 76 fls. Orientadora: Prof^a. Me. Cristina Lazzarotto Fortes. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, FSG Centro Universitário. Caxias do Sul, RS, 2020. (Não publicado virtualmente)

FORTES, Cristina Lazzarotto; FERREIRA, Fernando de Souza. Sistema Proporcional e Reforma Política: novas perspectivas eleitorais. In: **Revista UNIFESO**, Teresópolis/RJ, Vol. 4, N. 4, 2018, págs. 71/92. Disponível em: <<https://www.unifeso.edu.br/revista/index.php/revistaunifesohumanasesociais/article/view/728/432>>.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18^a ed. Barueri/SP: Atlas, 2022.

NEXO. **Federação partidária: um novo arranjo para aliança entre partidos**. Data: 30 de maio de 2022 (atualizado em 21 de setembro de 2022). Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/05/30/Federa%C3%A7%C3%A3o-partid%C3%A1ria-um-novo-arranjo-para-alian%C3%A7a-entre-partidos>>.

SILVA, Amaury. **Ações Eleitorais: teoria e prática**. 4^a ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.081/DF**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>>

719

TRE/PA. **PET nº 06001185920226140000**. Des. Rel. Diogo Seixas Condurú, j. 12-05-2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>

TRE/PE. **AJDesCargEle nº 0600115-23.2022.6.17.0000**. Des. Rel. Iasmina Rocha, j. 14-04-23. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>

TRE/PR. **AJDesCargEle nº 0600234-11.2022.6.16.0000**. Des. Rel. Fernando Wolff Bodziak, j. 25-11-2022. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>

TSE. **Resolução nº 23.670, de 14 de dezembro de 2021: Dispõe sobre as federações de partidos políticos**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>>

TSE. **Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018: Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>>

TSE. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nbo-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>

TSE. **Súmula nº 67**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-67>>

TSE. **Consulta (CTA) nº 1.587/DF**. Min. Rel. Felix Fischer, DJe: 23-09-2008. Disponível em:
<<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7^a ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.