

## JURISPRUDÊNCIA DO TSE

### INFORMATIVO TSE Nº 01

#### **Resolução do TSE dispõe sobre a regulamentação das federações partidárias.**

Trata-se da Resolução-TSE nº 23.670/2021, que disciplina o registro das federações de partidos políticos, instituídas pela Lei nº 14.208/2021, e trata de aspectos práticos indispensáveis para operacionalizar sua atuação.

O relator, Ministro Luís Roberto Barroso, esclareceu inicialmente que a minuta da referida resolução foi enviada a todos os partidos políticos e que, na medida do possível, buscou-se incorporar as muitas sugestões que foram recebidas pela Corte Superior Eleitoral.

Todavia, segundo ele, houve a preocupação de que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) não permitisse às federações partidárias a reincidência nos vícios realizados pelas coligações proporcionais, que foram suprimidas pelo Congresso Nacional.

Segundo o caput do novo art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, “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”.

Nesse contexto, a minuta de resolução submetida a Plenário dispôs sobre: (i) o procedimento de registro das federações, após registro civil como associação e obtenção de CNPJ; (ii) as regras mínimas relativas à estrutura da federação; (iii) a harmonização entre a atuação unificada da federação e a preservação da autonomia dos partidos políticos que a compõem; e (iv) a vigência, que será por prazo indeterminado, e os efeitos do desligamento precoce e da extinção das federações.

O novo regulamento também previu que somente participarão das eleições as federações que tenham registro deferido até seis meses antes do pleito. A regra decorre, logicamente, da previsão de que as federações se sujeitam às mesmas normas eleitorais aplicadas aos partidos políticos. Ademais, está respaldada pela decisão liminar em medida cautelar na ADI nº 7.021, que conferiu interpretação conforme a Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a

exigir que, “para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos” (ADI nº 7.021/MC, rel. Min. Luís Roberto Barroso, decidida em 8/12/2021).

Destacou o relator que, como medidas preventivas à utilização das federações como instrumento de fraude à lei, o texto da resolução deixou explícito que: (i) a cota de gênero nas candidaturas proporcionais deve ser atendida tanto pela lista da federação, globalmente, quanto por cada partido, evitando-se que as candidaturas femininas sejam concentradas nos partidos que menos recebem recursos; e (ii) o partido que transferir recursos públicos a outro da mesma federação poderá ter suas contas desaprovadas em razão da aplicação irregular desses recursos, o que tornará inócuia eventual utilização de uma das agremiações como intermediária para a prática de irregularidades. Os demais aspectos da atuação eleitoral das federações são tratados nas instruções que regulamentam as eleições.

Por fim, ressaltou o Ministro Luís Roberto Barroso que, em atenção à manifestação de diretórios nacionais de partidos políticos que externaram a preocupação com o prazo hábil para obter o registro da federação a tempo de participar das Eleições 2022, foi elaborada regra transitória, aplicável aos pedidos apresentados até 1º/3/2022, segundo a qual o relator, após o prazo de impugnação, poderá antecipar a tutela, caso verifique, em juízo de cognição sumária, o atendimento aos requisitos para deferir o registro da federação, devendo essa decisão ser imediatamente submetida a referendo do Plenário.

O relator ainda esclareceu que, quanto à forma jurídica da federação, o art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 dispõe que:

Art. 11-A. 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.

Assim, segundo o Ministro, a federação é um ente autônomo, distinto dos partidos que a integram, enquadrando-se como

pessoa jurídica, podendo ter uma das formas previstas no art. 44 do Código Civil. Ainda na temática, o parágrafo único do art. 12 da Res.-TSE nº 23.670/2021 prevê que: Art. 12. A aplicação, à federação, das normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes será regulamentada nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral que dispõem sobre essas matérias (Lei nº 9.096/1995, art. 11-A, § 8º; Lei nº 9.504/1997, art. 6º-A).

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, serão observadas as seguintes regras destinadas a assegurar a isonomia na aplicação de recursos de campanha e a impedir o desvio de finalidade das federações partidárias:

I - na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista; e II - havendo transferência de recursos oriundos do FEFC ou do Fundo Partidário entre os partidos que integram a federação, a desaprovação das contas do partido beneficiado, quando decorrente de irregularidades na aplicação daqueles recursos na campanha, acarretará a desaprovação das contas do partido doador.

(Grifo nosso.)

Considerando o artigo supracitado, o Ministro Alexandre de Moraes argumentou que a resolução em tela busca fortalecer não só a prestação de contas, a transparéncia, mas, principalmente, o problema das cotas relacionadas às candidaturas femininas, estabelecendo que, se houver confusão de Fundo Partidário, ou seja, circunstância em que um partido acabe alocando recursos em outro, é possível que a rejeição de contas de um prejudique o outro.

Também ressaltou a importância do estabelecimento das cotas de gênero das candidaturas proporcionais não só no aspecto global da federação, mas em cada partido isoladamente, para não permitir a possibilidade de se alocar as candidaturas com menos chances em um único partido, enquanto que o outro da federação poderia

não cumprir a cota de gênero, diminuindo a possibilidade de fraudes.

Desse modo, o TSE, por unanimidade, aprovou a minuta de resolução que dispõe sobre regulamentação das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021), nos termos do voto do relator.

**Instrução nº 0600726-81.2021, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgada na sessão ordinária administrativa realizada em regime híbrido em 14/12/2021, publicada no DJe de 16/12/2021.**

## INFORMATIVO TSE Nº 02

### Desfiliação partidária e interesse processual na ação de perda de mandato eletivo

A existência de carta de anuência com a desfiliação, assinada pelo presidente do diretório municipal, bem como de ato formal de expulsão do parlamentar, com o registro do desligamento nos assentos da Justiça Eleitoral e baixa no Sistema de Filiação Partidária (Filia), afasta o interesse processual para a propositura de ação de perda de mandato eletivo.

No caso vertente, o diretório nacional do partido político recorreu de decisão que acolheu

preliminar de falta de interesse processual e julgou extinta a ação de perda de mandato eletivo.

Ocorre que o presidente do diretório municipal emitiu carta de anuência com a desfiliação, assinalando que tal ato não configurava infidelidade partidária. Além disso, houve posteriormente

a expulsão do parlamentar dos quadros do partido político, pela qual foi efetivada a desfiliação.

O Plenário deste Tribunal Superior destacou que o partido político não tomou nenhuma medida administrativa ou judicial para buscar a invalidação dos supostos atos praticados no âmbito do diretório municipal, notadamente relacionados com a carta de anuência assinada pelo presidente do diretório municipal ou, ainda, com a posterior expulsão do parlamentar.

Referendou, assim, por maioria, a decisão do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) no sentido de ausência de interesse processual para a ação de perda de mandato eletivo.

*Agravo Regimental na Ação de Justificação de Desfiliação Partidária/Perda de Cargo Eletivo nº 0601896-25, Recife/PE, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado na sessão virtual de 4 a 10/2/2022.*

### **INFORMATIVO TSE Nº 03**

**Configura infidelidade partidária a migração, para terceira agremiação política, do parlamentar que já tenha se filiado anteriormente a outra legenda em decorrência da não superação da cláusula de barreira do partido pelo qual se elegeu.**

Uma vez concretizada a migração partidária em decorrência do permissivo constitucional de que trata o § 5º do art. 17, posteriores migrações de legenda estarão sujeitas à regra da fidelidade partidária prevista no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por unanimidade, conheceu da consulta para respondê-la negativamente, nos seguintes termos: o parlamentar que já fez o uso da faculdade prevista no § 5º do art. 17 da Constituição Federal não pode, salvo presente nova hipótese prevista no art. 17, § 6º, da CF e no art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, migrar para um terceiro partido político, sob pena de perda de mandato.

O Ministro Alexandre de Moraes, relator, apresentou um histórico da evolução legal e jurisprudencial da matéria afeta à fidelidade partidária, destacando inicialmente, em seu voto, que o art. 17, § 1º, da CF “consagrhou a fidelidade partidária como vetor, remetendo aos estatutos o estabelecimento de normas a respeito”. Nesse contexto, salientou que “as consequências da infidelidade partidária teriam contornos meramente administrativos, limitadas à relação entre filiado e partido”, fato esse que acarretava a constante e indiscriminada troca de legendas.

Ressaltou que tal entendimento começou a ser superado no âmbito deste Tribunal Superior por ocasião da apreciação da Consulta nº 1.398/2007, por meio da qual restou definido que “os Partidos Políticos e as coligações conservam direito à vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda”.

Destacou que a nova interpretação conferida à espécie fora confirmada pelo

Supremo Tribunal Federal (STF) nos Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604, de relatoria, respectivamente, dos Ministros Eros Grau e Celso de Melo e da Ministra Cármen Lúcia. Apontou, ainda, o relator que na sequência esta Corte Superior editou a Res.-TSE nº 22.610, de 2007, disciplinando o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, e que, na mesma linha, por meio da minirreforma eleitoral advinda da Lei nº 13.165/2015, foi introduzido, na Lei dos Partidos Políticos, o art. 22-A, dispondo:

*Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.*

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; II – grave discriminação política pessoal; e III – 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. (Grifo nosso.) Sublinhou, também, que a Emenda Constitucional nº 97/2017 incluiu os §§ 3º e 5º no art. 17 da Carta da República, estabelecendo a chamada cláusula de desempenho, trazendo novas exigências para que os partidos políticos tenham acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo gratuito para propaganda na rádio e na TV e, além disso, introduzindo hipótese constitucional de justa causa de desfiliação partidária quando tal cláusula não for superada. (Grifo nosso.)

Assim dispõem referidos dispositivos constitucionais:

Art. 17. 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:

[...]

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.](#))

I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da

Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.\)](#)

II – tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.\)](#)

[...]

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017.\)](#)

Por fim, o relator apontou o disposto no § 6º do art. 17 da CF, introduzido no ordenamento jurídico pela EC nº 111/2021, consagrando o postulado da fidelidade partidária, segundo o qual o mandato pertence ao partido político pelo qual eleito o parlamentar, e as hipóteses de perda de mandatos proporcionais. Confira-se:

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Assim, quanto à espécie, consignou o relator, tendo em vista os institutos da fidelidade partidária e da cláusula de barreira e, ainda, o permissivo constitucional contido no § 5º do art. 17, assegurando ao parlamentar a migração para outra legenda mantido o seu mandato, que, “uma vez exercida tal faculdade, nova desfiliação sem perda de mandato deve ficar restrita às hipóteses previstas na própria Constituição ou no art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 nas futuras filiações/desfiliações”.

Consulta nº 0600161-20.2021, Brasília/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgada na Sessão Virtual de 11-17/2/2022.

#### **Possibilidade de uso dos recursos do Fundo Partidário para o cumprimento de obrigação de restituição ao Erário**

É possível a utilização de recursos do Fundo Partidário para garantir o cumprimento voluntário ou forçado da obrigação decorrente de uso irregular de verbas públicas.

Trata-se de agravo regimental interposto por partido político em face de decisão que deferiu parcialmente o parcelamento do débito relativo à obrigação de restituir ao Erário.

Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator, entendeu cabível a penhora dos recursos do Fundo para o pagamento voluntário de obrigação de restituição ao Erário.

Nos julgamentos de prestações de contas anteriores, o TSE tinha o entendimento de que a obrigação de recomposição do Erário deveria ser cumprida com recursos próprios das agremiações.

O ministro esclareceu que seu entendimento teve como parâmetro recente decisão proferida no julgamento do REsp nº 060.2726-21 (rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10/2/2022), na qual, por maioria, o TSE entendeu cabível a penhora de recursos do Fundo Partidário para assegurar o cumprimento da obrigação de recolhimento decorrente do uso irregular de verba pública nas Eleições 2018.

No referido julgamento, foi fixado o entendimento de que a cláusula de impenhorabilidade dos recursos do Fundo Partidário recebidos por partido político, prevista no art. 833, XI, do Código de Processo Civil, é relativa e não se aplica quando os valores em execução decorrem do reconhecimento, pela Justiça Eleitoral, de que tais recursos foram malversados.

Assim, concluiu o relator que, se a penhora dos recursos do Fundo Partidário é permitida para garantir o cumprimento forçado da decisão, deve ser também admitido o uso daqueles recursos para o pagamento voluntário da obrigação.

Desse modo, o Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao agravo regimental, para autorizar a utilização de recursos recebidos do Fundo Partidário no cumprimento voluntário da determinação de recolhimento ao Erário.

[\*\*Agravio Regimental na Prestação de Contas nº 292-88.2014, Brasília/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 15/2/2022.\*\*](#)