A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO COM O PARTIDO POLÍTICO EM RECURSOS CONTRA A EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA: o interesse imediato das organizações partidárias diante da redefinição do número de cadeiras e do financiamento público partidário.

Emma Roberta Palú Bueno
Waldir Franco Félix Junior
Geovane Couto da Silveira

revista ballot

RESUMO: As últimas reformas eleitorais implementaram importantes alterações ao regime de financiamento das campanhas eleitorais e às condições de acesso aos recursos públicos por partidos políticos. Essas mudanças, aliadas à histórica importância detida pelas agremiações na formação e conformação do Estado democrático de direito, sobretudo no tocante ao monopólio para lançamento de candidaturas, obrigam reconhecer que possuem os partidos políticos um interesse direto na defesa dos seus candidatos eleitos. E isso se revela ainda mais relevante quando, em se tratando de candidatos escolhidos nas urnas pelo sistema proporcional, houver o ajuizamento de ações que, como o RCED - ou a eventual e nova ação desconstitutiva de mandato eletivo -, visam à cassação de diploma. Em tais casos, como aqui se defende, possui o partido um interesse direto e imediato na defesa jurídica dos candidatos impugnados, o que faz necessário que se reconheça a ocorrência de litisconsórcio passivo necessário entre estes e a agremiação pela qual se elegeram.

PALAVRAS-CHAVE: Litisconsórcio passivo necessário. Partido Político. Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Financiamento Público.

ABSTRACT: The most recent electoral reforms brought major changes to the campaign financing system as well as to the conditions of access to public resources by political parties. These changes, in addition to the historical relevance held by the political parties in the formation and maintenance of the democratic rule of law, especially with regard to the monopoly for launching candidates, require recognition that political parties have an explicit interest in defending their elected candidates. This is even more pertinent when, in the case of candidates chosen by the proportional system, there is the filing of actions that, such as the "RCED" - or the eventual and upcoming "deconstitutive action of elective mandate" -, aim at the cancellation of a diploma. In such cases, as argued here, the party has a direct and immediate interest in the legal defense of the contested candidates, which makes it necessary to recognize the occurrence of a compulsory joinder of defendants between them and the association for which they were elected.

KEYWORDS: Compulsory joinder of parties; Political Parties; Fundo Especial de Financiamento de Campanha; Public Campaign Funding.

INTRODUÇÃO

A redemocratização do estado brasileiro trouxe com a Constituição da República a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, assegurando a sua autonomia e prevendo a destinação de recursos do fundo partidário, cuja distribuição passou a ser prevista na Lei dos Partidos Políticos. Posteriormente, em reflexo ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal, em que se proibiu o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, o Congresso Nacional editou a Lei n.º 13.487 de 2017 (minirreforma eleitoral), instituindo o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), como alternativa ao custeio de campanhas eleitorais.

O financiamento público, por sua vez, possui suas peculiaridades, notadamente quanto aos diferentes modelos de divisão de recursos aplicados aos dois fundos mencionados. A Lei dos Partidos Políticos (Lei. 9096/1995), por exemplo, prevê que 1% (um por cento) do Fundo Partidário será destacado para a entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 99% (noventa e nove por cento) àqueles que tenham no mínimo cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

O FEFC, a seu turno, encontra previsão na Lei das Eleições (Lei 9.504/97), a qual dispõe que 2% (dois por cento) do montante será dividido igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, 35% (trinta e cinco por cento) entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados - na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral -, 48% (quarenta e oito por cento) entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares e, ainda, 15% (quinze por cento) divididos na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

É possível observar pela simples análise da divisão dos valores que a base de cálculo de significativa parcela do montante a ser distribuído – quase a totalidade do Fundo Partidário e trinta e cinco por cento do FEFC - considera o número de eleitos por cada partido político, tomando como critério fundamental o momento da eleição para a Câmara dos Deputados, o que de plano evidencia a importância da manutenção dos candidatos mais votados para a própria representatividade de seus partidos.

Neste cenário, certo é que o interesse dos partidos políticos em ações que discutam a cassação de mandatos de deputados federais eleitos se mostra inquestionável, sobretudo naquelas intentadas após o resultado do pleito, nas quais o cenário favorável automaticamente influenciará no recebimento de valores por parte do partido pelo qual o candidato foi eleito, demonstrando a necessidade de participação deste ao longo do trâmite do feito. Neste estudo, a partir dessa breve digressão, serão observados especificamente casos envolvendo o manejo de Recurso Contra Expedição de Diploma e seus efeitos sobre a esfera partidária.

1 BRASIL: UM ESTADO DE PARTIDOS

Os partidos políticos, principalmente diante da ampliação do acesso ao sufrágio ativo e passivo durante o Século XX, ganharam destaque como "mediadores da soberania popular", agrupando os indivíduos que pretendam participar do processo eleitoral ou do debate público, sendo que esse contexto delineado ao longo das últimas décadas levou à percepção de que não é possível falar em democracia quando exista apenas um partido ou quando somente um deles tenha viabilidade eleitoral, sob pena de não estarmos diante de um regime democrático, mas de simulacros com o objetivo de fornecer ares de normalidade para regimes autoritários.[1]

Ana Claudia Santano destaca a importância dos partidos políticos ao regime democrático, dispondo que atuam como porta-vozes dos grupos sociais e dos seus interesses, principalmente nas sociedades complexas de massas. A autora acentua que compete às organizações partidárias identificar interesses, reunir os cidadãos que possuam perspectivas comuns e canalizar a vontade popular reproduzida nas urnas por meio das instituições públicas.[2] Nessa perspectiva, por mais que existam muitas críticas à atuação dos partidos, é inegável que foram essenciais para estruturação do regime democrático, assim como a democracia se mostrou fundamental para o fortalecimento das entidades partidárias.[3]

No Brasil, com o processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, os partidos políticos ganharam destaque no sistema constitucional, principalmente com o estabelecimento da filiação partidária como condição típica de elegibilidade, exigindo que o cidadão que pretenda disputar determinado cargo eletivo esteja filiado a um prazo mínimo e seja escolhido em convenção partidária. Com isso, as

[1] CARPIZO, Jorge. **Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina.** Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 102-103.
[2] SANTANO, Ana Cláudia. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Quaestio Iuris,** v. 10, n. 03, Rio de Janeiro, pp. 1271-1295, 2017, p. 1275.
[3] SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas independentes.** Curitiba, Íthala, 2018, p. 135.

organizações partidárias se tornaram fundamentais na pré-seleção dos que pretendem ser submetidos ao sufrágio passivo.[4]

O Estado brasileiro é, portanto, indubitavelmente um Estado partidário - ou Estado de Partidos -, no qual estes exercem função indispensável, prevista constitucionalmente, de conformação do sistema político[5], seja pelo asseguramento das bases democráticas e pluralistas, seja pelo monopólio das candidaturas, sendo assim os principais instrumentos de acesso ao poder político, até mesmo por serem o único meio para acesso a mandatos de representação eletiva.

E justamente por conta da importância conferida pela Constituição aos partidos é que o texto constitucional também buscou resguardar a autonomia partidária, ressaltando no *caput* do art. 17 da CF 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"*, observando os seguintes preceitos: i) o caráter nacional da agremiação; ii) proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; iii) prestação de contas à Justiça Eleitoral; iv) funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A forma como a Constituição trata a criação dos partidos políticos demonstra a sua direta relação com o núcleo do Estado Democrático de Direito, à medida que rompe com restrições anteriores, garantindo a autonomia para delimitação da sua estrutura e funcionamento, impedindo que o Estado interfira, tente controlar ou mesmo atente contra a existência de determinada agremiação partidária.[6] Nessa perspectiva, o estabelecimento de requisitos amplos busca garantir o exercício de dois pilares essenciais ao funcionamento adequado da democracia.

O primeiro é o da soberania popular, visto que a "representação política é um modo de exercício da soberania" e se relaciona com "compromisso fundamental de respeito e de defesa". O segundo pilar é o pluralismo político, que tem relação direta com a

---

[4] GONÇALVES, Guilherme de Sales. LEITE, Cassio Prudente Vieira. PECCININ, Luiz Eduardo. BERNARDELLI, Paula. Regime constitucional dos partidos políticos. CLÈVE, Clemerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro:** Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. Curitiba: Revista dos Tribunas, 2014.

[5] Para Denise Goulart Schlickmann, *"os partidos políticos asseguram a autenticidade do sistema representativo, pois organizam e preparam as diversas candidaturas para a disputa que se consagra no pleito eleitoral"*. In: SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 191-206. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 193.

[6] ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 61.

auto-organização política, garantindo a liberdade de organização partidária e pluralidade de ideais existentes no interior da sociedade brasileira.[7]

A partir dessa concepção, é inegável a importância dos partidos políticos no sistema constitucional brasileiro, ainda mais no sistema proporcional de lista aberta, utilizado atualmente para escolha de vereadores e deputados. Eneida Desiree Salgado, nessa linha, sustenta que essa forma de escolha é a que mais está em conformidade com a Constituição de 1988, com seu projeto de democracia e com o princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público. Isso significa que a opção contrária, de adoção de listas pré-ordenadas, implicaria trazer mais ônus do que bônus ao sistema eleitoral, sendo que semelhante efeito poderia ser evitado pela mera redução do número de candidaturas ao número de cadeiras existentes, reduzindo-se custos de campanha e as disputas intrapartidárias.[8]

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, entendeu que a fidelidade partidária constitui pilar dos cargos representativos escolhidos por meio do sistema proporcional de lista aberta, à medida que a eleição objetiva conferir o mandato ao partido e não ao candidato, sendo que a mudança de partido, após a escolha popular, caracterizaria alteração da representação sem consulta ao eleitor. [9]

2 O LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO EM SEDE DE RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA (RCED).

Pode-se dizer que o processo é um instrumento utilizado para o alcance da Justiça, razão pela qual a execução de princípios constitucionais como economia, celeridade e segurança jurídica são da máxima importância para o direito processual civil na aplicação de seus institutos. Entre eles se encontra o litisconsórcio, que permite que haja em um único processo múltiplos autores ou réus, quanto aos quais exista certo liame, o qual pode se dar tanto por previsão legal quanto por relação de direito material.

---

[7] MEZZAROBA, Orides. Comentário ao artigo 17°. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio (Coords.). C**omentários à Constituição do Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 756-757.

[8] SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 233

[9] MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional. **Revista de Informação Legislativa**, São Paulo, v. 41, nº 161, p. 71, jan./mar., 2004.

O Código de Processo Civil disciplina a partir do seu artigo 113 as hipóteses de litisconsórcio, que pode ser conceituado como a pluralidade de partes em um polo de uma relação jurídica processual[10]. Ele ocorre nas hipóteses em que houver comunhão de direitos ou de obrigações relativas à lide, ou quando entre as causas houver conexão pelo pedido ou pela causa de pedir, ou mesmo quando ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito.

Essa condição pode acontecer desde o início do processo, quando é formado logo na propositura da ação, o que é chamado de *litisconsórcio inicial.* Quando se forma no curso do processo, podendo ser facultativo ou necessário, é chamado de *litisconsórcio ulterior.* Nas hipóteses em que por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica a lide precise ser decidida de modo uniforme para todas as partes, o litisconsórcio é necessário. Há também os casos de litisconsórcio facultativo, quando existe a opção de formá-lo ou não, podendo ser simples - quando não há exigência de um resultado igual para todos - ou unitário - quando a sentença deve ser igual para todos.

No que tange à diferenciação entre litisconsórcio facultativo e necessário, valiosas são as lições de Cândido Rangel Dinamarco - embora ainda tratando do que previa o Código de Processo Civil de 1973 -:

> A facultatividade do litisconsórcio constitui regra geral, porque corresponde ao princípio da liberdade das partes, não sendo lícito impor sua implantação quando a lei não a exige (Const., art. 5º, inc. II, supra, n. 89), e porque a necessariedade importa restrição ao direito de ação, também constitucionalmente assegurado. Nos casos de litisconsórcio necessário, o sujeito só poderá agir em associação com outro ou em face de dois ou vários, também em conjunto. Por isso é que se diz que a necessariedade se resolve em uma legitimidade necessariamente conjunta (Liebman); e o caráter excepcional do litisconsórcio necessário deve conduzir a evitar interpretações que atribuam arbitrariamente a necessariedade a casos não estritamente cobertos pelas duas hipóteses do art. 47 do Código de Processo Civil. O litisconsórcio só será necessário (a) quando a causa versar um objeto incindível, conforme disposição genérica contida no art. 47 do Código de Processo Civil ou (b) quando assim a lei o estabelecer de modo específico, embora o objeto não seja incindível.[11]

Quanto ao litisconsórcio necessário, que serve de base para esse estudo, pode-se dizer que se vincula com a própria viabilidade da decisão judicial, sendo que a falta de citação gera consequências processuais que ultrapassam a ineficácia ou a nulidade prevista nos arts. 114 e 115 do CPC/15, especialmente considerando que a legislação processual civil é aplicada de forma subsidiária ao processo eleitoral, por expressa previsão do art. 15 do CPC.

---

[10] DIDIER JR, Fredie. Curso de direito processual civil. v.1. 17ª ed., Salvador: JusPodivm, 2015, p. 449.

[11] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, v. II, p. 353.

Dito isso, certo é que, em caso de não observância do preconizado no parágrafo único do art. 115 do Código de Processo Civil[12], ou seja, em não sendo formado o litisconsórcio passivo necessário, por omissão da parte autora, a eventual sentença prolatada não apenas não terá eficácia, pois a desconsideração da existência de litisconsórcio conduz à nulidade do feito, como o processo pode ser extinto se não houver prazo hábil para emendá-lo - situação ainda mais grave e comum nos processos eleitorais cujos marcos temporais são exíguos.

Assim, tem-se que o litisconsórcio passivo necessário é movido pela ideia de que a decisão tenha que ser uniforme para todos os envolvidos, embora pensada numa dimensão própria da tutela individual, por um consectário lógico que a impeça de ser diferente. E é justamente por esse motivo que se pode dizer que resta impositiva a necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário em recursos contra a expedição de diploma (ou em eventuais ações desconstitutivas de diploma por se incorrer em causa de impedimento à elegibilidade, como se pretende pela redação do Projeto de Novo Código Eleitoral, ao menos ao momento de finalização desta digressão), ajuizados em desfavor de parlamentares eleitos ao cargo de deputado(a) federal.

Ao contrário da legitimidade ativa, que possui contornos claros, a legitimidade passiva *ad causam* possui perspectivas complexas nos RCEDs, a depender da situação que conformará a lide. É que existe um atávico e logicamente incoerente paradigma – quanto ao qual demonstraremos a necessidade de superação – segundo o qual os candidatos diplomados seriam os únicos legitimados a figurar no polo passivo da relação processual em RCED.

Essa aludida exegese não se coaduna com o conjunto de modificações engendradas desde 2015 pelo legislador eleitoral (*e.g.*, instituição do fundo especial de campanhas eleitorais e seus critérios de distribuição), nem mesmo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral alusiva à matéria. E manter vigente referida concepção traria resultados sistêmicos incongruentes.

Neste contexto, Marcos Ramayana aponta a necessidade de formação do litisconsórcio passivo entre o candidato eleito e o partido pelo qual se elegeu, sobretudo se o impugnado por via de RCED se tratar de parlamentar, uma vez que a perda do mandato afetará o quociente partidário, diminuindo o número de vagas da legenda.[13]

---

[12] Art. 115. [...] Parágrafo único. Nos casos de litisconsórcio passivo necessário, o juiz determinará ao autor que requeira a citação de todos que devam ser litisconsortes, dentro do prazo que assinar, sob pena de extinção do processo.

[13] "A jurisprudência do TSE possui precedentes no sentido de que os partidos políticos não são legitimados passivos no RCED (RCED nº 661/2011, DJE, Tomo 033, p. 49, Rel. Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior). Em igual sentido é a maioria na doutrina. Todavia, insista-se na hipótese de que a cassação do diploma do

Perfilhando similar entendimento, Ana Márcia de Mello sustenta, com precisão, que

> em se tratando de eleições proporcionais, como é o partido político detentor do mandato de seu filiado eleito [...], necessária a sua presença no polo passivo do respectivo feito, a fim de exercer os sagrados direitos à ampla defesa e ao contraditório, o que igualmente e pelas mesmas razões já indicadas não vem sendo acolhido pelos Tribunais Eleitorais.[14]

Já segundo as lições de Tito Costa, *"em casos de recurso contra a diplomação, em que os votos atribuídos ao recorrido interessam diretamente ao partido pelo qual concorreu, por força do sistema proporcional vigente no Brasil, ocorre o litisconsórcio necessário"*, o que se daria porque *"o partido deve ser chamado a integrar a lide, sob pena de, não o sendo, restar nula a decisão que venha a ser proferida sem a cautela desse chamamento".*[15]

A despeito de tão abalizadas posições doutrinárias, a jurisprudência eleitoral vinha ao longo dos anos reconhecendo que a ausência de interesse processual do partido político em participar como litisconsorte em feitos que pudessem ensejar a perda do diploma do candidato eleito se justificaria pela única e exclusiva razão de que, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 175 do Código Eleitoral, sendo mantidos os votos com a agremiação, não haveria motivo para se admitir a participação de mais uma parte na relação processual.

Exemplo disso é o RCED n.º 661/SE, de Relatoria do Ministro Aldir Passarinho Júnior, publicado no DJe em 16/02/2011, no qual a alegação foi afastada sob o fundamento que "*Não há litisconsórcio passivo necessário entre os titulares do mandato eletivo e os respectivos partidos políticos em Recurso Contra Expedição de Diploma, pois o diploma é conferido ao eleito e não à agremiação partidária, que tem prejuízo apenas mediato na hipótese de cassação de mandato de seu filiado, por ter conferido legenda a quem não merecia.".*

Essa mesma conclusão voltou a ser tomada quando do julgamento do Agravo em Recurso Especial n.º 30-37.2013.6.05.0000, de Amália Rodrigues/BA, de Relatoria do

---

candidato que foi eleito produz a perda do mandato eletivo afetando não apenas o candidato, como a agremiação política, com lesão na chapa única e indivisível (eleição majoritária) que poderá se desfazer e ser chamado o segundo lugar nas eleições que pertence a outro partido da oposição juntamente com o seu vice. E nas eleições proporcionais, quando a perda do mandato afetará o quociente partidário diminuindo o número de vagas da legenda. O litisconsórcio passivo necessário é bem identificado nas ações de natureza constitutiva, no caso de cunho negativo, pois a decisão se reflete em interesses incindíveis, sendo que após a edição da Resolução TSE nº 22.610/2007, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo, a natureza do mandato eletivo passou a ser plenamente identificada como partidária e não apenas representativa." RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral, Rio de Janeiro: Impetus, 2016. p. 953

[14] COSTA, Tito. **Recurso em Matéria Eleitoral**, 10ª ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015. p. 161

[15] MELLO, Ana Márcia. O litisconsórcio nas ações eleitorais: uma análise crítica da jurisprudência. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Processual Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 319-339. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 6). p. 334.

Ministro Luiz Fux, no qual o pedido de nulidade do feito pela ausência de citação da agremiação partidária não foi provido, à medida que se concluiu que *"O litisconsórcio passivo necessário entre os candidatos eleitos e a agremiação política da qual eles são membros não é de formação obrigatória nos termos da jurisprudência da Corte."*

Contudo, em que pese existam julgados acerca da ausência de litisconsórcio envolvendo partidos políticos ou coligações, tal qual exposto acima, alguns pontos chamam a atenção: a data de sua prolação e o fato de abrangerem candidaturas majoritárias, sendo que os julgados dizem respeito aos cargos de governador e vice-governador e prefeito e vice-prefeito, respectivamente. Destaca-se que o caso paradigma, o Resp n.º 661/SE, refere-se justamente a RCED interposto em face de governador e vice-governador que disputaram o pleito no ano de 2006.

Com o advento da minirreforma eleitoral (levada a efeito por meio da Emenda Constitucional nº 97/2017 e da Lei nº 13.488/2017), todavia, importantes modificações foram promovidas na Lei Geral das Eleições e na Constituição da República, entre as quais se destacaram a implementação de uma cláusula de barreira e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que, pela sua vultuosidade, reduziu o financiamento eleitoral no Brasil praticamente aos aportes de recursos públicos.

Reitere-se que o FEFC, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/97, representa a principal medida para conferir maior transparência e igualdade às agremiações políticas. Contudo, mesmo assim, definiu-se que de toda a divisão dos recursos dele provenientes, somente 2% (dois por cento) seria feita de forma equânime, enquanto os outros 98% (noventa e oito por cento) dependerão do número de parlamentares integrantes das agremiações no Congresso Nacional, quando da realização das eleições.[16]

Com isso, não há dúvidas que o dispositivo legal evidencia a absoluta importância da eleição de deputados federais para as agremiações. Com efeito, 35% (trinta e cinco por cento) dos recursos do fundo serão destinados aos partidos que tiverem ao menos um parlamentar na

[16] Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)
I - 2% (dois por cento), divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)
II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)
III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)
IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

Câmara dos Deputados, sendo que 48% (quarenta e oito por cento) dos recursos – praticamente a sua metade – serão distribuídos conforme o partido dos titulares do mandato.

Diante desse cenário, será a presença de cada parlamentar integrante de um partido político, em cada ano de eleição, o critério usado para a distribuir recursos de um Fundo que, se no pleito de 2018 alcançou a soma de 1,7 bilhão de reais, representando mais de um milhão de reais para a campanha de um partido, tende a atingir valores ainda maiores – de acordo com a LDO aprovada no Congresso em 2021 os valores previstos beiravam 6 bilhões de reais, os quais foram vetados pelo Presidente da República e no momento da submissão do presente artigo pendiam da análise do veto por parte do Congresso -.

Somente por essa razão já se percebe o interesse jurídico relevante e indubitavelmente imediato na defesa de qualquer candidato que se torne parlamentar eleito em RCED. Não fosse o bastante, o Fundo Partidário, forma de financiamento contínuo e estável dos partidos políticos, será disponibilizado somente àqueles que conseguirem se situar acima da cláusula de desempenho, a qual prevê duas formas para o acesso aos recursos: *(i)* pela eleição de ao menos 9 (nove) deputados federais em ao menos 9 (nove) unidades federativas diferentes; ou *(ii)* obtenção de pelo menos 1,5% (um e meio por cento) do total de votos conferidos na eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em ao menos 9 unidades federativas diferentes, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos em cada uma dessas.

Esses critérios, que progressivamente se tornarão mais rigorosos nos próximos pleitos, demonstram como qualquer cadeira conquistada, e o próprio exercício do mandato, é essencial aos partidos políticos, notadamente por lhes conferir um interesse imediato na participação dos processos e na exposição de eventuais razões. Não é possível fechar os olhos para situações em que um determinado partido ficaria fora da distribuição do Fundo Partidário pelo primeiro critério acima descrito, sem a eleição de 9 representantes na câmara dos Deputados, o que impediria o acesso a recursos e, se houver, da distribuição do tempo de televisão para difusão de sua propaganda eleitoral, mas que tenha logrado êxito em ultrapassar a cláusula de desempenho, fazendo com que os votos de um ou outro candidato sejam a diferença entre o financiamento do partido (e a sua sobrevida) e a perda dos recursos públicos (sua morte virtual).

Nesse contexto, negar o dever-poder da agremiação política de participar do polo passivo em nada diferiria de negar essa mesma obrigação em todas as demais ações de mesma natureza e que possuem a mesma razão de ser – tais como, sobretudo, naquelas entre o candidato titular e seu vice em chapas majoritárias. E essa espécie de negativa, caso aplicada a partidos que lograram ultrapassar ligeiramente a cláusula de desempenho, seria deixá-los à

mercê das defesas técnicas de seus candidatos para que o próprio partido não se veja prejudicado. Com isso, porém, não se quer afirmar que a defesa técnica jurídica proveniente das agremiações pudessem ser por si só melhor que aquela detida pelos candidatos, mas sim que, por possuírem interesses - políticos e jurídicos - diversos, a defesa promovida pelo candidato não necessariamente se coadunará com os interesses defendidos pela agremiações, já que pode ter interesse em levantar argumentos não necessariamente favoráveis à esta.

Endossar o entendimento quanto à desnecessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário entre o candidato requerido em sede de RCED (ou eventual ação semelhante, a existir quando da aprovação do novel Código Eleitoral) e a agremiação pela qual se elegeu traduziria a mais retumbante subversão de nosso arquétipo constitucional inerente ao sistema proporcional, que confere absoluto protagonismo às agremiações partidárias, sobretudo ao reconhecer o mandato eletivo como se a elas pertencesse.

Não por outra justificativa, repisa-se, o Supremo Tribunal Federal asseverou – e a Lei dos Partidos Políticos incorporou - que os mandatos são de titularidade originária dos partidos, e não dos candidatos, entendimento este firmado no julgamento dos mandados de segurança 26.602, 26.603 e 26.604, uma vez que a representação política necessidade de um partido para sua condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira.[17]

É possível concluir que a obrigatoriedade (ou não) de formação de litisconsórcio passivo necessário é normativa, e não teórica, na medida em que ela decorre da lei ou da relação de direito material discutida. O conjunto de modificações legislativas substantivas (*e.g.*, critério de partilha do FEFC, do Fundo Partidário, do tempo de propaganda eleitoral de Rádio e TV e o fato de que o mandato proporcional pertence desde o início ao partido[18], e não ao candidato) emprestou novos matizes e redefiniu a relação de direito material debatida nos RCEDs em que os parlamentares foram eleitos pelas regras proporcionais.

É inegável que, à luz dessa nova sistemática, o partido deve *a fortiori* ser instado a integrar a lide, sob pena inclusive de extinção do RCED, a depender do momento desse reconhecimento – isto é, se posteriormente a três dias a contar da diplomação - devido ao seu prazo decadencial. Pode-se dizer, portanto, que o partido político possui interesse jurídico

[17] ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 135-159. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2). p. 140.

[18] Aqui se faz necessária a ressalva de que a posição de pertencimento do mandato ao partido, em que pese seja majoritária no atual entendimento jurisprudencial, encontra forte resistência doutrinária, em posição que pode ser sintetizada na de Eneida Desirée Salgado, para quem "A afirmação de que os partidos são os titulares dos mandatos e que a infidelidade partidária é uma fraude à vontade do eleitor parte de uma premissa equivocada: a de que o eleitor escolhe o representante confiando na realização das propostas do partido político ao qual o candidato é filiado" In: SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. p. 173.

qualificado e imediato em feitos dessa natureza, de modo que devem ser incluídos na lide na condição de litisconsorte passivo necessário, sendo que a sua não inclusão acarreta a nulidade do julgamento, por nítida e indubitável violação ao princípio do contraditório.

CONCLUSÃO

Em decorrência das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, alterando substancialmente a forma de financiamento das campanhas eleitorais, bem como das recentes reformas eleitorais, que estabelecem novas regras para a cláusula de desempenho necessária para que os partidos políticos tenham acesso aos recursos substanciais do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, tem-se que as ações de cassação de diploma de candidato eleito para a Câmara dos Deputados possuem impacto direto sobre a agremiação partidária por meio da qual tenha o parlamentar se elegido.

Diante da perspectiva jurisprudencial e legislativa apresentada ao longo do estudo, verifica-se que o partido político deve compor o polo passivo - na condição de litisconsorte necessário - das ações que tenham como objeto a cassação do diploma, pois, caso contrário, ficará atrelado e condicionado à defesa técnica do parlamentar ou terá acesso aos autos apenas na condição de assistente, não podendo usufruir adequadamente dos mecanismos processuais necessários para salvaguardar os interesses partidários. E isso, ao fim e ao cabo, acarretará um impacto direto sobre o recebimento de recursos públicos, essenciais à realização das campanhas e à própria sobrevivência partidária.

Por fim, ainda que a reforma eleitoral em debate no Congresso Nacional tenha limitado as hipóteses de ajuizamento de ação desconstitutiva de diploma, manteve-se grande parte da perspectiva da legislação atual em relação à cláusula de desempenho e ao financiamento público das organizações partidárias, evidenciando a necessidade de se impor a presença do partido político no polo passivo da ação que possa impactar diretamente nos critérios de distribuição dos recursos necessários à subsistência partidária, especialmente quando se tratar de Recurso Contra Expedição de Diploma.

Ante o exposto, pode-se dizer que a ideia que move o litisconsórcio passivo necessário é de que a decisão tenha que ser uniforme para todos os envolvidos, ainda que pensada numa dimensão própria da tutela individual, sendo certo que, diante da importância dos partidos políticos no Estado brasileiro, e, mais ainda, da importância dos candidatos eleitos para a sobrevivência desses partidos, inegável o interesse e o liame existente entre as agremiações e

os integrantes do polo passivo de ações como o RCED - ou eventual ação desconstitutiva de diploma -, de modo que o litisconsórcio passivo necessário nesses casos deve ser reconhecido.

BIBLIOGRAFIA:

CARPIZO, Jorge. **Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina.** Cidade do México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

COSTA, Tito. **Recurso em Matéria Eleitoral**, 10ª ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

DIDIER JR, Fredie. Curso de direito processual civil. v.1. 17ª ed., Salvador: JusPodivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, v. II.

GONÇALVES, Guilherme de Salles. LEITE, Cassio Prudente Vieira. PECCININ, Luiz Eduardo. BERNARDELLI, Paula. Regime constitucional dos partidos políticos. CLÈVE, Clemerson Merlin. Direito Constitucional Brasileiro: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional. **Revista de Informação Legislativa**, São Paulo, v. 41, nº 161, p. 71, jan./mar., 2004.

MELLO, Ana Márcia. O litisconsórcio nas ações eleitorais: uma análise crítica da jurisprudência. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Processual Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 319-339. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 6)

MEZZAROBA, Orides. Comentário ao artigo 17°. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo; STRECK, Lenio (Coords.).C**omentários à Constituição do Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral, Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 135-159. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SANTANO, Ana Cláudia. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Quaestio Iuris,** v. 10, n. 03, Rio de Janeiro, pp. 1271-1295, 2017.

SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas independentes.** Curitiba, Íthala, 2018

SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 191-206. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012