

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTESSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) ELEITORAL RELATOR(A)
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA/PERDA DE
CARGO ELETIVO Nº 0600124-71.2022.6.21.0000**

Procedência: CACHOEIRA DO SUL – RS

Assunto: JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Requerente: FELIPE ALVES FALLER

Requerido: UNIÃO BRASIL - RS

Relator: DES. GERSON FISCHMANN

PARECER

AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. ART. 22-A, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 9.096/95. RESOLUÇÃO TSE Nº 22.610/2007. FUSÃO PARTIDÁRIA. MUDANÇA SUBSTANCIAL NO PROGRAMA PARTIDÁRIO. NÃO OCORRÊNCIA. REVOGAÇÃO TÁCITA DO ART. 1º, §1º, I, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 22.610/2007, PELA LEI Nº 13.165/2015. PRECEDENTE DO STF. POSICIONAMENTO DE ANTAGONISMO AO ATUAL GOVERNO FEDERAL. OPÇÃO POLÍTICA LEGÍTIMA. PREJUÍZO À REPRESENTAÇÃO DO PARLAMENTAR PERANTE O ELEITORADO. ALEGAÇÃO NÃO CONDIZENTE COM A AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE MUDANÇA SUBSTANCIAL OU DESVIO REITERADO DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. JUSTA CAUSA NÃO CONFIGURADA. **PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

I – RELATÓRIO.

Trata-se de ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária, ajuizada pelo Vereador de Cachoeira do Sul/RS FELIPE ALVES FALLER em face do UNIÃO BRASIL - RS, com fundamento em alegada *mudança substancial do programa partidário*.

O requerente, eleito Vereador pelo PSL, afirma que teve seu mandato prejudicado pela fusão entre seu partido originário e o DEM, que resultou no UNIÃO BRASIL, a qual provocou uma mudança substancial do programa partidário. Sustenta que essa mudança partidária ocorreu, principalmente, por 3 (três) motivos: I) pela mudança ideológica substancial dos valores, ideias, princípios, ações e diretrizes do partido (denominados de programa partidário); II) pela contrariedade desse novo programa com a história política do PSL, especialmente no que diz respeito ao apoio a determinadas figuras políticas; III) pelos reflexos que essas mudanças possuem no mandato do requerente, prejudicando, em especial, a sua representatividade perante o eleitorado. Diz que o novo programa partidário do UNIÃO BRASIL *altera, de forma clara, diretriz nacional antes adotada pelo PSL, quanto à autorização institucional aos candidatos para apoiar a candidatura majoritária do Presidente Jair Messias Bolsonaro*, pois o novo partido surge a partir da conjunção de esforços de uma grande frente de oposição ao atual Chefe do Executivo Federal, e que com isso *altera-se, nitidamente, posição de natureza político-social muito relevante ao PSL*. Nesse sentido, afirma que o alinhamento com o Presidente Bolsonaro, que está sendo abandonado, é *característica de uma ideologia partidária, uma vez que significa apoiar uma série de valores, princípios e conteúdos programáticos de uma política com caráter predominantemente*



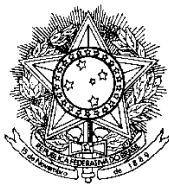
MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

conservadora. Por fim, alega que a fusão referida provoca prejuízo à representatividade do parlamentar, porquanto as novas diretrizes e os novos princípios do UNIÃO BRASIL não coincidiriam com o ideário publicamente assumido por ele junto ao seu eleitorado no período da campanha.

Postula a concessão de tutela provisória de urgência, com fulcro no art. 300 do CPC, alegando estarem demonstradas a probabilidade do direito e o perigo da demora, especialmente considerando os reflexos decorrentes da perda de credibilidade perante seus eleitores, em prejuízo ao desempenho das suas funções parlamentares. No mérito, requer a confirmação da tutela provisória e o julgamento de procedência do pedido, a fim de que seja reconhecida a ocorrência de justa causa apta a autorizar a desfiliação partidária sem a perda do mandato.

O eminent Relator proferiu decisão (ID 44938622) negando a antecipação da tutela, por entender ausentes tanto a probabilidade do direito, no tocante à fusão partidária como elemento caracterizador da justa causa para desfiliação, quanto o perigo de dano. Determinou, outrossim, a citação do requerido, para oferecimento de resposta, bem como, na sequência, concessão de vista ao Ministério Público Eleitoral.

Citado, o UNIÃO BRASIL ofereceu defesa (ID 44948377), sustentando, em síntese: (i) inexistência de mudança substancial no programa partidário, sendo que o requerente *não se desincumbiu do ônus de demonstrar em qual ponto o UNIÃO BRASIL não consolidou, aproveitou ou agasalhou as ideologias da extinta grei*, fato constitutivo do direito alegado nos termos do art. 373, I, do CPC; (ii) que o pedido é genérico, como se a previsão do art. 22-A, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95 permitisse a leitura de que da fusão entre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

agremiações decorre a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário; (iii) que os fundamentos da inicial não estão alicerçados em fatos concretos que caracterizem alteração relevante da ideologia da agremiação, subversão do programa ou desvio reiterado de postura histórica do partido; (iv) que o rompimento entre o PSL e Jair Bolsonaro ocorreu em 2019, mas o autor somente veio alegar a existência de justa causa para a desfiliação partidária em 2022; (v) ausência de prejuízo à representatividade do parlamentar perante seu eleitorado, pois não foi demonstrada cabalmente a mudança ideológica em relação ao extinto PSL, verificando-se na inicial apenas o manifesto descontentamento do autor com a fusão partidária, o que não é suficiente para justificar a desfiliação. Ao final, refere a existência de diversas decisões em sentido contrário ao pleito do autor.

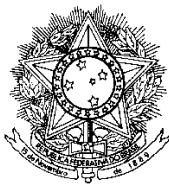
Na sequência, vieram os autos a esta PRE.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

Verifica-se, inicialmente, que o autor possui legitimidade para figurar no polo ativo da presente ação, uma vez que, nos termos do art. 1º, § 3º, da Resolução TSE nº 22.610/2007, *o mandatário que se desfiliou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.*

Por outro lado, cumpre assinalar que as partes estão regularmente representadas nos autos por seus advogados (IDs 44937884 e 44948371).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Não havendo preliminares a serem enfrentadas, passa-se à análise do mérito.

Estabelece o § 6º do art. 17 da Constituição, verbis:

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

Na seara infraconstitucional, o art. 22-A da Lei nº 9.096/95 dispõe o seguinte acerca da perda de mandato por desfiliação partidária:

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.

Por sua vez, a Resolução TSE nº 22.610/2007 prevê a forma de tramitação da ação que o mandatário que se desfiliou ou pretenda desfiliar-se pode ajuizar para pedir a declaração da existência de justa causa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O requerente sustenta a ocorrência de mudança substancial e faz alusões ao desvio reiterado do programa partidário, tal como previsto no art. 22-A, I, da Lei nº 9.096/95, como consequência da fusão entre o DEM e o PSL, partido pelo qual foi eleito, que resultou na criação do UNIÃO BRASIL.

A propósito, anota a doutrina de José Jairo Gomes¹ que:

A mudança substancial do programa da entidade decorre de ato formal, pelo qual um novo programa é esposado, em detrimento do anterior, que é abandonado. A alteração deve ser substancial, e não meramente pontual. É de todo compreensível que alguém queira abandonar as fileiras de uma organização que alterou o ideário antes cultivado, pois com ela pode não mais se identificar, não mais se encontrar irmanado. Em tal caso, a causa da desfiliação é inteiramente atribuível à própria entidade, que reviu seus rumos, não sendo justo que o mandatário seja forçado a nela permanecer.

Quanto ao desvio reiterado do programa partidário, tem-se que as ações e os compromissos concretos da agremiação destoam dos conceitos constantes de seu estatuto e dos documentos por ele firmados. Trata-se de conceito indeterminado, fluido, que só pode ser precisado ou concretizado à luz da situação objetivamente apresentada.

Tanto a hipótese de mudança quanto a de desvio devem ter caráter nacional, e não apenas regional ou local. Isso porque, por determinação constitucional, o partido deve ter caráter nacional, sendo, pois, “necessário que se demonstre o desvio reiterado de diretriz nacional ou de postura que a legenda historicamente tenha adotado sobre tema de natureza político-social relevante” (TSE – RO nº 263/PR – DJe 31-3-2014, p. 94-94).

De acordo com a inicial, a fusão partidária pela qual foi criado o UNIÃO BRASIL representou uma mudança substancial do programa partidário porque o novo partido não mais adotaria a ideologia marcadamente conservadora que caracterizava o PSL, o que estaria evidenciado,

¹ Gomes, José Jairo. Direito Eleitoral. 16. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2020, p. 157-158.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

principalmente, pela posição de antagonismo em relação ao Presidente Jair Bolsonaro. Além disso, o requerente relata perda da representatividade perante os eleitores que lhe outorgaram o mandato de Vereador.

Cumpre registrar, desde logo, que a fusão partidária não configura, por si só, justa causa para desfiliação, desde a edição da Lei nº 13.165/2015. Sobre esse ponto, aderimos integralmente aos fundamentos expostos pelo i. Relator da AJDP nº 0600100-43.2022.6.21.000, na decisão que, em situação análoga à presente, negou a medida liminar naqueles autos, *verbis*:

O tema da fidelidade partidária não foi expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, diferentemente da Constituição de 1967.

A Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), em sua redação original, também não dispôs sobre a perda de mandato parlamentar por infidelidade partidária.

O STF, ao julgar os Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, em 2007, fixou a tese de que a mudança de agremiação de parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, dá ao partido o direito de reter sua vaga, confirmado o que o TSE havia respondido na Consulta n. 1.398/07.

Por determinação do STF, o TSE editou a Resolução 22.610/07, cuja constitucionalidade formal foi chancelada nas ADIs 3.999 e 4.086 (j. 12.11.2008), estabelecendo as seguintes hipóteses de justa causa:

Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de
§1º Considera-se justa causa:

- I — incorporação ou fusão do partido;
- II — criação de novo partido;
- III — mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV — grave discriminação pessoal.

Com a minirreforma eleitoral de 2015, trazida pela Lei 13.165, o tema



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

restou disciplinado em lei ordinária, sendo excluídas das hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, a criação de novo partido, bem como a incorporação ou fusão do partido. Vejamos:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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

I — mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

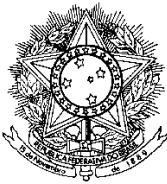
II — grave discriminação política pessoal;

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)

Em recente decisão, o STF, ao apreciar a ADI 4583, consignou que houve revogação tácita das hipóteses outrora previstas na Resolução TSE n. 22.610/07. Confira-se a ementa:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ART. 1º, § 1º, II, DA RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. CRIAÇÃO DE NOVO PARTIDO COMO HIPÓTESE DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM PERDA DE MANDATO ELETIVO. CONTEÚDO JURÍDICO-NORMATIVO ESSENIALMENTE PRIMÁRIO APTO AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. TEMA DIVERSO DO DEBATIDO NAS ADIs 3.999 E 4.086. CABIMENTO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 13.165/2015 INSERINDO O ART. 22-A NA LEI Nº 9.096/1995. ROL TAXATIVO DE JUSTA CAUSA. REVOGAÇÃO TÁCITA DA NORMA IMPUGNADA. PERDA DO INTERESSE DE AGIR. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO.

1. Suscitada a inconstitucionalidade do art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610/2007 que prevê a criação de novo partido como justa causa para a desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo.
2. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário.

3. Cabível a presente ação, uma vez que (i) nas ADIs 3.999 e 4.086, o Supremo Tribunal Federal somente se pronunciou sobre a constitucionalidade formal da Res.-TSE nº 22.610/2007, rejeitada a tese de usurpação pelo Tribunal Superior Eleitoral de competência legislativa; e (ii) acolhida, por esta Suprema Corte, ao julgamento da ADI 5.081, a possibilidade de reapreciação da constitucionalidade de dispositivo específico desta Resolução.

4. A superveniência da Lei nº 13.165/2015, inserindo o art. 22-A na Lei nº 9.096/95, ao dispor de forma taxativa e exaustiva sobre as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, revogou tacitamente o § 1º do artigo 1º da Res.-TSE nº 22.610/2007.

5. O art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 acrescentou como hipótese de justa causa, no inciso III do parágrafo único, a mudança de partido durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, a chamada “janela” de desfiliação.

6. Antes da introdução do art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos, o Tribunal Superior Eleitoral havia firmado entendimento, ao exame da Consulta nº 755-35, de que o prazo para filiação ao novo partido criado, sem a perda do mandato, seria de 30 (trinta) dias contados do registro do Estatuto do partido naquela Corte Eleitoral.

7. A medida cautelar concedida no bojo da ADI 5.398 solucionou a questão de direito intertemporal, ao conferir às agremiações recém criadas, cujos prazos para migração partidária ainda estavam em curso, o direito de não se submeter ao novo regramento, resguardando suas legítimas expectativas.

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada prejudicada, ante a perda superveniente do seu objeto, mais especificamente do interesse processual no prosseguimento do feito, em decorrência da revogação e do exaurimento da eficácia do ato normativo impugnado.

(STF - ADI: 4583 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 23/11/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/12/2020) (grifo nosso)

Nesse cenário, ainda que seja razoável a argumentação trazida na inicial, quanto à mudança programática decorrente da fusão, não menos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

razoável é a circunstância de que a fusão, por si só, não é justa causa para autorizar a desfiliação do mandatário.

De fato, a fusão entre agremiações não é razão bastante para justificar a desfiliação do parlamentar sem perda do mandato. Contudo, pode resultar na adoção de um programa divergente dos ideários que orientavam os partidos fundidos, configurando a hipótese de mudança substancial, alegada nestes autos. É o que deve ser avaliado.

Dito isso, verifica-se que, embora o requerente afirme que a fusão entre o DEM e o PSL, com a criação do UNIÃO BRASIL, representou uma mudança substancial do programa partidário, dada a *mudança ideológica substancial dos valores, ideias, princípios, ações e diretrizes do partido*, a inicial não procura demonstrar em quais pontos o posicionamento político do PSL estaria sendo contrariado pelo estatuto ou pelo programa partidário do UNIÃO BRASIL.

Assim, não é possível sustentar a existência de alterações substanciais que imponham ao parlamentar a defesa de um ideário distinto daquele que orientava a agremiação à qual esteve vinculado. Deve-se salientar, ademais, que o requerente promoveu a juntada apenas do estatuto do PSL, não tendo trazido aos autos nem o programa partidário do PSL e do UNIÃO BRASIL nem o estatuto deste último, sendo que o cotejo entre eles seria essencial para evidenciar a efetiva ocorrência da mudança substancial alegada. Como salienta José Jairo Gomes no trecho de sua obra acima transcrito, *a mudança substancial do programa da entidade decorre de ato formal, pelo qual um novo programa é esposado, em detrimento do anterior, que é abandonado*. Ou seja, é necessário que a alteração se materialize em um documento, aprovado pelas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

instâncias partidárias, que orientará a atuação do partido diante das questões locais, regionais e nacionais postas na arena política.

Por outro lado, o noticiado antagonismo (ou mesmo o alinhamento, que fosse) ao atual Presidente da República não é apto a configurar desvio, e muito menos alteração, do programa partidário. A decisão pela oposição configura, a princípio, uma opção legítima dos partidos políticos, de modo a refletir a divergência com objetivos ou alianças do governo, a discordância em relação aos seus métodos ou apenas uma forma de mostrar força para posteriormente conquistar espaços na administração pública. Mostra-se digno de registro que, conforme lembra o demandado em sua contestação, a ruptura entre o PSL e Jair Bolsonaro não é tão recente, tendo ocorrido ainda em 2019. Reiterase, outrossim, que não foi demonstrado em que medida esse posicionamento representaria mudança substancial ou desvio reiterado do programa, que sequer foi trazido aos autos.

Por fim, em relação ao prejuízo à representação do requerente perante seu eleitorado, não se vislumbra nenhum reflexo da fusão partidária nessa relação, na medida em que não houve demonstração de alteração substancial ou desvio reiterado do programa partidário, conforme sustentado neste parecer. Assim, o parlamentar permanecerá vinculado a um partido que expressa basicamente a mesma linha política adotada pela agremiação que o abrigava anteriormente.

Portanto, tem-se como ausente a justa causa invocada na inicial para desfiliação partidária sem perda do mandato, pelo que a presente ação deve ser julgada improcedente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

III – CONCLUSÃO.

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL opina pela **improcedência** do pedido.

Porto Alegre, 22 de abril de 2022.

JOSÉ OSMAR PUMES,
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL.