



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(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 CAR-
GO ELETIVO Nº 0600001-86.2022.6.21.0125**

Procedência: TEUTÔNIA – RS

Assunto: JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Requerente: DAVID LUCIANO ROSA DE MOURA

Requerido: UNIÃO BRASIL - RS

Relator: DES. VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK

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 DO 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. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO CONCRETA DE QUALQUER ALTERAÇÃO. INICIAL QUE NÃO FAZ REFERÊNCIA A NENHUM ITEM DO PROGRAMA DAS AGREMIações QUE TENHA SIDO MODIFICADO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL NÃO CARACTERIZADA. 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.**

I – RELATÓRIO.

Trata-se de ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária, ajuizada pelo Vereador de Paverama/RS DAVID LUCIANO ROSA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

MOURA, 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 PSL¹, 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. Por fim, alega que a fusão referida provocou 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 e defendido em sua atuação no legislativo.

Junta aos autos, dentre outros documentos, comprovante de rendimentos decorrentes do cargo eletivo ocupado (ID 44970378).

Postula a concessão de tutela provisória de urgência, com fulcro no art. 300 do CPC, alegando estarem demonstradas a probabilidade do direito, em vista das provas documentais apresentadas, e o perigo da demora, considerando os reflexos decorrentes da perda de credibilidade perante seus eleitores e especialmente a exiguidade dos prazos do calendário eleitoral para filiação daqueles

1 A inicial refere literalmente contrariedade desse novo programa com a história política do DEM, o que parece constituir erro material na redação da peça, já que o requerente é filiado ao PSL, conforme consta inclusive de seu perfil na Câmara dos Vereadores de Paverama (ID 44970379).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

que pretendem concorrer nas eleições de 2022. 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.

Ajuizada a ação perante o Juízo Eleitoral de Teutônia, foi determinado o envio dos autos a esse e. TRE-RS (ID 44970435). Distribuído o feito, o e. Relator negou a antecipação da tutela, diante da ausência de demonstração suficiente da probabilidade do direito, e determinou que o autor providenciasse a emenda da inicial, para a inclusão do órgão provisório estadual do UNIÃO BRASILEIRA no polo passivo (ID 44972834).

Atendida a determinação, foi ordenada a citação de ambos os requeridos (44979680).

Citados, os órgãos nacional e estadual do UNIÃO BRASILEIRA ofereceram contestação (ID 44993632), sustentando, em síntese: (i) que *em nenhum momento de sua peça inicial, o Requerente indicou, concretamente, qual a alteração no Estatuto, na agenda política ou na ideologia, que reside a justa causa para sua desfiliação*, deixando de apontar *qual a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, que foram substancialmente alterados com a fusão e criação do novo partido político* (ii) inexistência de mudança substancial no programa partidário, sendo que o requerente busca a desfiliação partidária por justa causa *sob o raso fundamento de perda de ideologia partidária, sem apontar ou descrever concretamente qual que ocorreu*; (iii) que o *União, criado há pouco tempo, sequer teve a oportunidade de se posicionar e votar sobre temas atinentes a quaisquer questões capazes de efetivamente traçar uma eventual mudança ideológica*; (iv) que a indicação da posição do novo partido em fa-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

vor do desarmamento e contra a propriedade privada não está correta, pois o UNIÃO BRASIL ainda não se manifestou sobre o primeiro tema e defende expressamente em seu programa partidário a propriedade privada; (v) que não há relação entre a oposição ao Presidente Jair Bolsonaro e a existência de mudança programática, pois o PSL rompeu com o atual Chefe do Poder Executivo ainda em 2019, e a fusão partidária somente ocorreu no ano de 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.

Constata-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.*

Cumpre assinalar, também, que as partes estão regularmente representadas nos autos por seus advogados (IDs 44970375 e 44994388, 44994385 e 44994384).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 desfilou ou pretenda desfiliar-se pode ajuizar para pedir a declaração da existência de justa causa.

O requerente sustenta a ocorrência de mudança substancial do programa partidário, tal como previsto no art. 22-A, I, da Lei nº 9.096/95, como con-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

sequência 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 Gomes² 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).

2 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

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 que caracterizava o PSL. Aponta o requerente, ainda, como decorrência desse estado de coisas, uma perda da sua representatividade perante os eleitores que lhe outorgaram o mandato de Vereador.

Cumprе registrar, desde logo, que a fusão partidária não é motivo para justificar a desfiliação, desde o advento da Lei nº 13.165/2015. Sobre esse ponto, aderimos integralmente aos fundamentos expostos pelo i. Relator na decisão que indeferiu a antecipação da tutela (ID 44972834), *verbis*:

O tema em questão é tratado na Resolução TSE n. 22.610/07, que estabeleceu as seguintes hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária:

- 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.

A partir da Lei 13.165/2015, que alterou a Lei dos Partidos Políticos, a matéria passou a ser disciplinada em lei ordinária, sendo excluídas do rol de casos de justa causa para a desfiliação partidária a criação de novo partido e a incorporação ou fusão de agremiação, nos termos do art. 22-A da Lei n. 9.096/95:

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, conforme se depreende da seguinte 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 ESSENCIALMENTE 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 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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ocorre que os argumentos apresentados pelo requerente limitam-se à afirmação de que a mudança substancial do programa partidário diz respeito à suposta modificação da ideologia do PSL. A inicial **não aborda concretamente nenhum ponto dos programas dos partidos, e o requeente não trouxe aos autos os estatutos e os programas partidários do PSL e do UNIÃO BRASIL**, cujo cotejo 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 instâncias partidárias, que orientará a atuação do partido diante das questões locais, regionais e nacionais postas na arena política.

Desse modo, ainda que esta PRE tenha analisado detidamente em outros processos as alegações de ocorrência de justa causa formuladas por vereadores filiados ao PSL que pretendem a desfiliação partidária (v.g., nos autos 0600086-59.2022.6.21.0000, 0600162-83.2022.6.21.0000 e 0600160-16.2022.6.21.0000), no caso presente, diante da absoluta ausência de argumentos que fundamentem o pleito contido na inicial e da falta dos documentos essenciais para deslinde da questão, tal análise resta inviabilizada, não cabendo ao Ministério Público, ademais, suprir as omissões das partes maiores e plenamente capazes.

Nesse sentido, resta apenas considerar a hipótese da própria fusão partidária como caracterizadora da justa causa, que, como referido acima, não merece ser acolhida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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. Destarte, o parlamentar permanecerá vinculado a um partido que expressa basicamente a mesma linha política adotada pela agremiação que o abrigava anteriormente.

Desse modo, 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.

III – CONCLUSÃO.

Em face do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL manifesta-se pela **improcedência** do pedido.

Porto Alegre, 7 de julho de 2022.

JOSÉ OSMAR PUMES,
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL.