



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
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 CARGO
ELETIVO Nº 0600197-09.2023.6.21.0000

Procedência: CACHOEIRINHA – RS

Assunto: JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Requerente: LUIS CARLOS AZEVEDO DA ROSA

Requeridos: UNIÃO BRASIL - RIO GRANDE DO SUL – ESTADUAL E UNIÃO
BRASIL – BRASIL - NACIONAL

Relator: DES. PATRICIA DA SILVEIRA OLIVEIRA

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. LEI
Nº 13.165/2015. ALTERAÇÃO NA IDEOLOGIA
PARTIDÁRIA QUANTO À POLÍTICA ECONÔMICA.
NÃO CARACTERIZAÇÃO. EXPECTATIVA DE
DIMINUIÇÃO DA COESÃO INTERNA E DA
COERÊNCIA PARTIDÁRIA. MERAS SUPOSIÇÕES.
POSICIONAMENTO DE ANTAGONISMO AO EX
PRESIDENTE DA REPÚBLICA. 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.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária, ajuizada pelo Vereador de Cachoeirinha/RS LUIS CARLOS AZEVEDO DA ROSA em face do UNIÃO BRASIL - RS, com fundamento em alegada mudança substancial do programa partidário, ocorrida entre o partido PSL e o novo partido União Brasil.

O requerente, Vereador eleito pelo PSL, afirma (ID 45504346) que teve seu mandato prejudicado pela fusão ocorrida entre seu partido originário e o DEM, que resultou no UNIÃO BRASIL, a qual provocou uma mudança substancial do programa partidário em relação ao PSL. Argumenta que *a fusão partidária é enquadrada na norma de hipótese de justa causa para desfiliação partidária, dado a ocorrência de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário. Alega que, em prestígio à interpretação literal do comando normativo, como o Autor se elegeu pelo PSL, deve ser autorizada sua desfiliação do União Brasil sem a decretação de perda do mandato eletivo, com base no caput do artigo 22-A da Lei n. 9.096/95. Pontua que a fusão demanda, por si só, a constituição de novo estatuto e novo programa, com criação de uma nova denominação, nova sigla e novos símbolos, sob novos princípios, novas posições ideológicas e novas lideranças, justificando, assim, que o vínculo inicialmente constituído com o filiado não mais remanesce. Salienta, por outro lado, que, ao se comparar os programas do PSL e do União Brasil, em anexo, conclui-se que houve alteração significativa em razão da ausência de disposição contrária ao foro especial por prerrogativa de função e favorável à ampla liberdade de organização sindical. Pontua ainda que as desavenças mantidas entre Luciano Bivar e Jair Messias Bolsonaro, tal circunstância ganha bastante relevo para aqueles filiados que sejam oriundos do PSL. Destaca ainda que o estatuto do União Brasil ao retirar o direito de voto de seus Deputados Federais e Senadores, nas convenções partidárias, promoveu uma alteração substancial em relação ao regimento do PSL, já que os parlamentares eleitos terão que se submeter às decisões da convenção nacional, sem possibilidade de influenciar no resultado, pois não terão direito a voto, o que demonstra que houve uma clara diminuição da democracia intrapartidária, mudança substancial no programa partidário. Relata que as consequências resultantes da fusão partidária referida resultam em inegável prejuízo à representatividade do seu atual mandato, pois as novas diretrizes do União Brasil não refletem a expectativa de seu eleitorado. Vindicou a concessão de tutela provisória e, ao final, a procedência do pedido de desfiliação partidária, sem a perda do seu respectivo mandato, com fundamento no artigo 22-A, parágrafo único, inciso I, da Lei n.º 9.096/95.*

Concluso o feito, adveio decisão (ID 45504575) determinando que *o autor, no prazo de 5 (cinco) dias, emende a petição inicial para incluir como parte o Diretório Estadual do União Brasil, com identificação do endereço de citação de acordo com os dados atualizados contidos no Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP)*. Determinou-se, outrossim, que, cumprida a diligência, fossem citados *os respectivos diretórios, com cópia da inicial e documentos que as acompanham para, querendo, apresentarem resposta e arrolarem testemunhas no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação, devendo constar no mandado a ser cumprido pelo oficial de justiça, a referência à tramitação eletrônica da ação e a advertência de que, em caso de revelia, presumir-se-ão verdadeiros os fatos afirmados na inicial (Resolução TSE n. 22.610/07, art. 4º, parágrafo único, e art. 5º)*.

Apresentada petição da parte autora (ID 45509641), em cumprimento à determinação judicial, foi certificado nos autos o cumprimento do mandado de citação do requerido (ID 45525061).

O Diretório Nacional do UNIÃO BRASIL ofereceu defesa (ID 45527642), sustentando, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, visto que o partido detém diretório estadual e municipal vigentes. Quanto ao mérito, sustenta a inexistência de mudança substancial do programa partidário. Requereu, ao fim, a improcedência do pedido, protestando por todos os meios de prova admitidos, notadamente documental e testemunhal.

Novamente concluso o feito, adveio decisão (ID 45530496) em que: 1) aplicada a revelia em relação ao Diretório Estadual do União Brasil; 2) rejeitada a preliminar de ilegitimidade passiva do Diretório Nacional do mesmo partido, haja vista a legitimidade concorrente entre as esferas partidárias; e, 3) declarada preclusa a oportunidade do União Brasil em requerer a oitiva de testemunhas.

Após, vieram os autos conclusos ao Ministério Público Eleitoral para exame e parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

Verifica-se, inicialmente, que o requerente 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.

De outra parte, cumpre assinalar que as partes estão regularmente representadas nos autos por seus advogados (IDs 45504347 e 45527643).

A preliminar de ilegitimidade passiva aventada pelo partido requerido deve ser rejeitada nos estritos termos da decisão de ID 45530496, pois, de fato, *há legitimidade concorrente entre as esferas partidárias, incluindo-se o órgão nacional do partido, dado que o art. 17, da Constituição Federal, c/c os artigos 8º e 15, inciso IV, ambos da Lei n. 9.096/95, estabelecem ser o partido político uma pessoa jurídica de direito privado, de caráter nacional (TSE, AgR-AC 456-24/RS, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 21/8/2012).*

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.

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 Gomes 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 adotaria a ideologia "social liberalista", em contraposição ao liberalismo adotado pelo

PSL. Em razão disso, afirma o requerente que o partido já perdeu e continuará perdendo coesão ideológica. Aponta, ainda, a posição de antagonismo do atual Presidente do UNIÃO BRASIL em relação ao ex Presidente Bolsonaro, circunstância ganha bastante relevo para aqueles filiados que sejam oriundos do PSL, como é o caso do autor, e que pode ter reflexos na representatividade perante os eleitores que lhe outorgaram o mandato de Vereador.

Importa consignar, inicialmente, que o entendimento exposto no julgados colacionados à inicial, no sentido de que a fusão partidária caracteriza, por si só, a mudança substancial do programa partidário, não é unânime nessa Egrégia Corte Regional, sendo que o Ministério Público Eleitoral filiado ao entendimento de que, com a minirreforma eleitoral de 2015, trazida pela Lei 13.165, foram excluídas das hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, a criação de novo partido, bem como a incorporação ou fusão do partido, ou seja, a fusão partidária não configura, *per se*, justa causa para desfiliação.

Nesse sentido:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM PERDA DO MANDATO ELETIVO. VEREADOR ELEITO. INDEFERIDO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA. LEI N. 9.096/95. FUSÃO PARTIDÁRIA NÃO CARACTERIZA, POR SI SÓ, HIPÓTESE LEGAL DE JUSTA CAUSA. MUDANÇA SUBSTANCIAL NO PROGRAMA PARTIDÁRIO. NÃO DEMONSTRADA. AUSENTE HIPÓTESE DE JUSTA CAUSA. IMPROCEDENTE. 1. Ação declaratória de justa causa para desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo, ajuizada por vereador eleito em face de partido político, com fundamento na mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário tendo em vista fusão entre agremiações. Indeferida tutela provisória. 2. Fusão partidária como hipótese de justa causa para a desfiliação sem perda do cargo eletivo. Na ADI n. 4583, o Supremo Tribunal Federal consignou que o art. 22-A na Lei n. 9.096/95 dispõe de forma taxativa e exhaustiva sobre as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, revogando, tacitamente, o § 1º do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/07. 3. Pela nova norma, a incorporação ou fusão do partido não mais caracterizam, por si sós, hipóteses legais de justa causa, restando mantida, contudo, a previsão de cabimento da ação com fundamento na mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário. Para sua caracterização é necessário que se demonstre, especificamente, qual o reflexo da mudança apontada no Estatuto do novo partido no mandato eletivo em exercício por aquele que tem interesse em migrar de legenda sem perda do cargo. As hipóteses são taxativas, decorrentes de ato soberano do Congresso Nacional, chancelado pelo próprio STF. Considerando como regra de hermenêutica o sentido teleológico da norma jurídica, se as hipóteses de desfiliação por justa causa

são somente aquelas expressamente previstas na Lei dos Partidos Políticos, e lá não está contemplada a fusão e ou incorporação, não há como, sem abalar o sistema partidário, considerar justa causa o que não está na norma. A interpretação ampliativa conduz à negação da vigência da lei (art. 22-A) no que tange à exigência dos requisitos ali explicitados. 4. Dessa forma, se os órgãos diretivos do partido criado pela fusão adotam linha de atuação que vai de encontro as ideologias e exercício do mandato de determinado parlamentar, tal fato deve ser alegado e demonstrado. O mero desconforto com posição política do momento não gera uma situação com a dimensão de gravidade exigida em lei. Ademais, o entendimento de que, em caso de fusão, a desfiliação pode ser realizada sem perda do mandato - porque o partido pelo qual o parlamentar foi eleito não mais existe - também pode levar à conclusão de que se está admitindo, no sistema eleitoral brasileiro, o exercício de cargo eletivo independente, por candidato que não foi escolhido em convenção partidária por agremiação com registro válido perante a Justiça Eleitoral. 5. Improcedência. (TRE-RS - AJDesCargEle - Petição nº 0600117-79.2022.6.21.0000 - ESTÂNCIA VELHA - RS - Relator(a) Des. DRA. VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK, Relator(a) designado(a) Des. GERSON FISCHMANN - Acórdão de 22/08/2022).

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.

O requerente argumenta que, com a criação do UNIÃO BRASIL, houve um abandono do liberalismo econômico, e a adoção de uma linha ideológica “social liberalista”.

Sem razão, pois, o dispositivo adotado no estatuto do UNIÃO BRASIL deixa evidente que a ideologia do novo partido será guiada pela defesa dos direitos humanos e das liberdades civis, restringindo a atuação do Estado na esfera econômica ao papel de agente regulador, para garantir à população acesso de qualidade aos serviços públicos essenciais e fundamentais, como saúde, educação, segurança, liberdade, habitação e saneamento.

Da análise dos estatutos colacionados aos autos, parece claro que o PSL não guardava um posicionamento político econômico liberal ortodoxo, que tenha sido suplantado em razão da linha “social liberalista” do UNIÃO BRASIL. Verifica-se que o cenário ideológico em que se pode enquadrar tanto o extinto PSL quando o novo UNIÃO BRASIL se mostra muito semelhante, não havendo como caracterizar-se a mudança substancial do

programa partidário nos termos aduzidos pelo requerente.

As demais questões trazidas pelo requerente, como a eventual perda da coesão interna e da oposição ao ex Presidente da República, sequer se aproximam do conceito de mudança substancial do programa partidário.

De fato, o requerente aponta a sua expectativa de que o partido UNIÃO BRASIL venha a ser composto por parlamentares ideologicamente inconsistentes ou que o partido venha a se orientar por um formato fisiológico. Trata-se de suposições, insuscetíveis, portanto, de caracterizar desvio reiterado do programa partidário.

Por outro lado, o noticiado antagonismo ao ex 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. Reitera-se, ademais, que não foi demonstrado em que medida esse posicionamento representaria mudança substancial ou desvio reiterado do programa.

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.

III – CONCLUSÃO.

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

Porto Alegre, na data da assinatura eletrônica.

PAULO GILBERTO COGO LEIVAS
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL AUXILIAR.