



JUSTIÇA ELEITORAL

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA/PERDA DE CARGO ELETIVO (12628)
- 0600109-05.2022.6.21.0000 - Lagoa Vermelha - RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: LUIS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE

REQUERENTE: MARCIO JOSÉ MARQUES

Advogados do(a) REQUERENTE: MAURICIO DE MELLO CASTELLANO - RS47984, CASSIANO LUIS DE MELLO CASTELLANO - RS50843, CARLOS MAGNO DONDE DE OLIVEIRA - RS81960

REQUERIDO: UNIAO BRASIL, UNIAO BRASIL - RIO GRANDE DO SUL - RS - ESTADUAL

Advogado do(a) REQUERIDO: ADAUVIR DELLA TORRE MERIB - RS23678-A

Advogado do(a) REQUERIDO: ADAUVIR DELLA TORRE MERIB - RS23678-A

AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. VEREADOR ELEITO. INDEFERIDO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA. LEI N. 9.096/95. FUSÃO PARTIDÁRIA. MUDANÇA SUBSTANCIAL NO PROGRAMA PARTIDÁRIO. NÃO DEMONSTRADO. 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 a fusão entre agremiações. Indeferida tutela provisória.

2. Fusão partidária como hipótese de justa causa para a desfiliação partidária sem perda do cargo eletivo. Na ADI n. 4.583, o Supremo Tribunal Federal consignou que o art. 22-A da Lei n. 9.096/95 dispõe de forma taxativa e exaustiva sobre as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária, revogando, tacitamente, o § 1º do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/07. Das alterações no texto se extrai que a incorporação ou fusão entre agremiações não mais caracterizam, por si sós, hipóteses legais de justa causa para desfiliação partidária.

3. A mera fusão ou incorporação de partidos não significa necessariamente mudança substancial do programa partidário, uma vez que o novo programa é fruto de consenso entre os integrantes das agremiações envolvidas, conforme se verifica na legislação que disciplina os processos de fusão e incorporação, art. 29, § 1º, incs. I e II, da Lei n. 9.096/95. As deliberações são tomadas em nível nacional e devem ser cumpridas pelos seus filiados nos demais níveis, estadual e municipal. O fato de as decisões serem acertadas entre as cúpulas nacionais dos partidos fundidos não significa que não tenham sido amplamente debatidas por seus correligionários internamente. Os projetos, estatutos e programas do novo partido foram elaborados conjuntamente pela direção dos dois partidos fundidos, mediante votação por maioria absoluta, não sendo crível a aprovação de um novo programa que ferisse os ideários partidários da agremiação original.



4. Na hipótese dos autos, o ponto capaz de ensejar a desfiliação por justa causa seria a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário. Para sua perfectibilização, necessária a demonstração cabal das diferenças entre o estatuto do partido fundido e do partido novo, traduzindo no plano de atuação partidária a substancial mudança de programa que tornaria incompatível a permanência de determinado cidadão filiado aos quadros do novo partido. Nos termos da jurisprudência do TSE, é ônus do parlamentar requerente comprovar a existência de uma das hipóteses de justa causa previstas na legislação de regência. Entretanto, não comprovada a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, tampouco demonstrada qualquer hipótese de justa causa para desfiliação partidária, deve ser julgada improcedente a ação.

5. Improcedência.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, em sessão realizada na sala de videoconferência, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral, por maioria, julgar improcedente o pedido, vencidos o Des. Eleitoral Caetano Cuervo Lo Pumo e a Des. Vanderlei Teresinha Tremeia Kubiak.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 17/06/2022.

DES. FEDERAL LUIS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE

RELATOR

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Declaratória de Justa Causa para Desfiliação Partidária, com pedido de tutela antecipada, ajuizada por MARCIO JOSÉ MARQUES, Vereador do Município de Lagoa Vermelha/RS, em face do Partido UNIÃO BRASIL (UNIÃO), com fundamento em mudança substancial do programa partidário que ocorreu após a fusão do Partido Social Liberal (PSL) e do Democratas (DEM) com o Partido União Brasil (UNIÃO), aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 08.02.22. Junta matérias jornalísticas noticiando a fusão partidária.

Relata que ao longo do processo de fusão dos dois partidos mencionados diversos vereadores do antigo Partido Democratas (DEM) se opuseram à fusão por discordarem dos termos do novo Estatuto, da nova ideologia do partido e, principalmente, da agenda política em que passaram a estar



inseridos. Colaciona matérias jornalísticas a respeito do descontentamento de alguns filiados com a fusão e, conseqüentemente, dissolução do Democratas (DEM).

Alega que, como parlamentar eleito pelo Democratas (DEM), se sente prejudicado pela agenda estabelecida pela nova agremiação, porque, além de prejudicar o titular do mandato, altera essencialmente a representatividade de seu cargo. Assim, busca a sua desfiliação partidária do União Brasil (UNIÃO), a fim de continuar seu mandato até o final de 2024, sem que precise se submeter a uma nova agenda política e ideológica pela qual não foi eleito.

O peticionante é vereador eleito no pleito de 2020. Logo, não poderá se utilizar do período de janela partidária que ocorrerá em 2022, visto que os parlamentares apenas se submetem a esse interregno quando do término do mandato vigente (no caso, 2024), conforme o art. 22-A, parágrafo único, inc. III, da Lei n. 9096/95.

Assim, ajuíza a presente ação com o intuito de, caracterizada uma das hipóteses de justa causa prevista na legislação, mudança substancial do programa partidário ocorrida pela fusão do Partido Social Liberal (PSL) e do Democratas (DEM), ter a possibilidade de desfiliar-se sem perder o mandato eletivo.

Requer, em caráter liminar: a) a concessão da gratuidade da justiça e b) a concessão da tutela provisória, com fulcro no art. 300 do CPC, para que seja autorizada ao autor a desfiliação do União Brasil. No mérito, requer a confirmação da tutela provisória, com a procedência do pedido, a fim de reconhecer a existência de justa causa apta a autorizar a desfiliação partidária do autor sem a perda do seu respectivo mandato, com fundamento no art. 22-A, parágrafo único, inc. I, da Lei n. 9.096/95.

A tutela antecipada foi indeferida (ID 44937862).

O União Brasil (UNIÃO), nas esferas Estadual e Nacional, apresentou contestação com a alegação de que o requerente não logrou comprovar, cabalmente, por meio de prova ou indício, a suposta mudança ideológica substancial do União Brasil (UNIÃO) em relação ao extinto Democratas (DEM). Pugna pela improcedência da demanda, com a conseqüente negativa da existência de justa causa para a desfiliação partidária pleiteada (ID 44954614).

A Procuradoria Regional Eleitoral opinou pela improcedência da ação, diante da ausência de justa causa que fundamente a desfiliação sem a perda do mandato (ID 44956936).

Foi encerrada a instrução e oportunizada a apresentação de alegações finais (ID 44958137), nas quais as partes reiteraram suas teses e a Procuradoria Regional Eleitoral ratificou parecer pela improcedência da ação.

É o relatório.

VOTO

O requerente invoca justa causa para sua desfiliação do União Brasil (UNIÃO) sem a perda do mandato de vereador.

A alegada justa causa apresentada pelo requerente, a fim de justificar a sua desfiliação, está prevista no art.



22-A, parágrafo único, inc. I, 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.

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

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Grifo nosso)

Sobre o tema, o STF, ao apreciar a ADI 4583, consignou que houve **revogação tácita** das hipóteses outrora previstas na Resolução TSE n. 22.610/07. Confirma-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 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 na Lei nº 9.096/95, ao dispor de forma taxativa e exhaustiva 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.

Isso porque o art. 22-A da Lei n. 9.096/95, acrescentado pela Lei n. 13.165/15, revogou tacitamente o art. 1º, § 1º, inc. I, da Resolução TSE n. 22.610/07, que previa, de **forma expressa**, a hipótese de incorporação ou fusão de partido político como justa causa para a desfiliação partidária.

O vigente art. 22-A da Lei n. 9.096/95 não prevê a incorporação ou fusão partidária como justa causa para a desfiliação partidária.

Dessa forma, reitero: a mera fusão ou incorporação de partidos não significa necessariamente uma mudança substancial do programa partidário sem que isso seja objetivamente aferido nos autos.

Superada a questão da fusão do DEM e PSL como justa causa para a desfiliação partidária, resta a demonstração da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário afirmada pelo requerente, hipótese amparada no art. 22-A, parágrafo único, inc. I, da Lei n. 9.096/95.

Assim, a matéria controvertida é verificar se há fundamento legítimo para que o eleito deixe o partido conservando o mandato.

Note-se que, quando há a fusão de dois ou mais partidos, em tese, não há uma alteração substancial do programa partidário, dado que o novo programa é fruto de um consenso entre os integrantes das agremiações em processo de fusão, conforme se verifica na legislação que disciplina os processos de fusão e incorporação, art. 29, § 1º, incs. I e II, da Lei n. 9.096/95:

Art. 29. Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.

§ 1º No primeiro caso, observar-se-ão as seguintes normas:

I - os órgãos de direção dos partidos elaborarão projetos comuns de estatuto e programa;

II - os órgãos nacionais de deliberação dos partidos em processo de fusão votarão em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos, e elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido.

A fusão do Partido Social Liberal (PSL) e Democratas (DEM) foi aprovada pelo TSE, o que significa dizer que todas as normas do art. 29, § 1º, incs. I e II, da Lei n. 9.096/95 foram rigorosamente observadas - isto é, a fusão ocorreu por decisão dos órgãos nacionais de deliberação do PSL e DEM - e, principalmente, que os órgãos de direção dos partidos elaboraram projetos comuns de estatuto e programa, bem como que os órgãos



de deliberação de ambos votaram em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos e elegeram o órgão de direção nacional.

A fusão tem caráter nacional, as deliberações são tomadas em nível nacional e devem ser cumpridas pelos filiados nos demais níveis, estadual e municipal. Entretanto, o fato de as decisões serem acertadas entre as cúpulas nacionais dos partidos fundidos não significa dizer que, antes de qualquer decisão, elas não tenham sido amplamente debatidas por seus correligionários internamente.

Os projetos, estatutos e programas do novo partido foram elaborados conjuntamente pela direção dos dois partidos fundidos. A votação de tais projetos ocorreu por maioria absoluta, de modo que não é crível que ninguém durante esse processo de fusão tenha se oposto à elaboração de um novo estatuto que ferisse de tal forma os ideários e programas partidários de sua agremiação original.

Em que pese o argumento acima exposto, se da fusão de partidos resultar na adoção de um programa divergente dos ideários que orientavam os partidos fundidos, sim, existe a possibilidade de se configurar a hipótese de mudança substancial, a qual deverá ser provada.

Note-se que, por óbvio, em decorrência da fusão, criação de um novo partido, a partir da construção conjunta de outros dois partidos, alterações estatutárias e programáticas serão havidas. Porém, o ponto nevrálgico capaz de ensejar a desfiliação por justa causa são mudanças substanciais. Logo, igual não será, pode ser semelhante, mas não discrepante.

Segundo o requerente, o União Brasil (UNIÃO) tem ideologias muito distintas do Democratas (DEM), e tal premissa poderia ser verificada por meio dos respectivos Estatutos.

Ocorre que o mero cotejo dos Estatutos não é suficiente para afirmar se há ou não incompatibilidade de orientação política capaz de embasar a desfiliação, sendo necessária a demonstração cabal das diferenças entre o estatuto do partido fundido e do partido novo, traduzindo no plano de atuação a substancial mudança de programa partidário, que torna incompatível a permanência de determinado cidadão filiado aos quadros da nova agremiação.

Nos termos da jurisprudência do TSE, é ônus do parlamentar requerente comprovar uma das hipóteses de justa causa previstas na legislação de regência. No caso, o requerente deve demonstrar, de forma concreta, que a fusão deu causa à mudança substancial no programa partidário, por meio de uma análise minuciosa das alterações estatutárias.

Nesse ponto, o parecer do douto Procurador Regional Eleitoral muito bem sintetiza as alegações trazidas pelo requerente no que concerne à mudança substancial no programa partidário (ID 44956936):

Sustenta que a 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) da contrariedade desse novo programa com a história política do DEM, especialmente no que diz respeito ao apoio a determinadas figuras políticas; III) dos reflexos que essas mudanças possuem no mandato do requerente, prejudicando, em especial, a sua representatividade perante o eleitorado.

A inicial relata que a fusão partidária representou uma mudança substancial do programa partidário, movendo-se da direita para o centro, porque o novo partido não mais adotaria a ideologia liberal que



caracterizava o Democratas (DEM), tendo assumido uma linha política “social liberalista”. Aqui, o ponto central gira em torno do liberalismo. Enquanto o “liberalismo” defendido pelo Democratas (DEM) compreende que o grande protagonista do desenvolvimento e da regulação do mercado é o empresário e a atividade privada, no seu entender, o “social liberalismo” defendido pelo União Brasil (UNIÃO) preconiza que o grande protagonista do desenvolvimento e da regulação do mercado é o Estado, que respeita (parcela) a liberdade empresarial e econômica. Ocorre que a própria expressão “social liberalismo” adotada pelo União Brasil (UNIÃO) encerra um conceito vazio, desprovido de conteúdo em ciência política, restando inviável balizar diferenças entre um e outro, sobretudo diferenças concretas e substanciais.

Quanto ao ideário do Democratas (DEM), o que se depreende do que foi trazido aos autos é que se admite a interferência do Estado na atividade econômica, contudo deve-se evitar a interferência excessiva. Dessa ideologia não diverge o teor do art. 3º do Estatuto do União Brasil (UNIÃO), ao apontar a orientação no sentido de restringir 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. Na área social, o ideário do Democratas (DEM) reconhece espaço legítimo para a atuação do Estado, enquanto o Estatuto do União Brasil (UNIÃO) prega a atuação estatal no papel de agente regulador, para garantir a adequada prestação dos serviços à população. Assim, não é possível afirmar que existam mudanças programáticas substanciais suficientes a fundamentar a saída do parlamentar por justa causa.

Ainda, afirma o requerente que “o partido já perdeu e continuará perdendo coesão ideológica”. Ocorre que, conforme dito na contestação, o novo partido ainda não teve tempo hábil para mostrar suas efetivas características. Em verdade, não se sabe qual rumo o partido irá tomar. Logo, toda e qualquer afirmação não passará de suposições em um exercício de futurologia. A meu ver, afirmar que um partido recentemente criado (3 meses) assume posições à direita, ao centro ou à esquerda, com base apenas na leitura do Estatuto, é bastante precipitado. Na maioria das vezes, os posicionamentos partidários ao longo de sua existência diante das votações de determinados assuntos nas Casas Legislativas é que de fato definem a posição adotada. Todavia, não restou comprovado nos autos que essas mudanças tenham sido substanciais.

Aponta, ainda, a posição de antagonismo do União Brasil (UNIÃO) em relação ao governo do Presidente Bolsonaro, diferentemente do que ocorria com o Democratas (DEM). Em um país em que as tendências políticas são extremadas (contra ou a favor do governo), a certeza de que estaria abandonando um partido favorável ao governo para ingressar em um de oposição parecer-me-ia suficiente para a desfiliação, em face do constrangimento que tal mudança causaria perante seus eleitores. Todavia, não restou claro que o Democratas (DEM) apoiava de forma irrestrita o Governo Bolsonaro e que o União Brasil (UNIÃO) é de oposição. Como observou o ilustre Procurador Regional Eleitoral, “alterações em posicionamentos sobre temas específicos ou alianças políticas não caracterizam justa causa para autorizar a desfiliação, pois não subvertem o programa ou a ideologia partidária”. Com relação a isso, não existem provas formais (documentais) e concretas nos autos, apenas meras notícias nos *clips* jornalísticos e manifestações de alguns de seus filiados, as quais não demonstram em que medida esse posicionamento representaria mudança substancial ou desvio reiterado do programa.

Com essas considerações, inexistindo demonstração de hipótese de justa causa para desfiliação partidária, o juízo de improcedência da ação é de rigor.

Ante o exposto, VOTO pela improcedência do pedido.



Des. Eleitoral Caetano Cuervo Lo Pumo:

Apesar do que decidido no julgamento da Ação de Justificação de Desfiliação Partidária n. 0600124-71.2022.6.21.0000, na sessão de 13.06.2022, em que esta Corte, por maioria, acolheu o mesmo posicionamento ora lançado no voto do eminente Relator, entendo que o tema em questão não está pacificado nos Tribunais Eleitorais, sendo ainda objeto de atuais e relevantes debates na doutrina e jurisprudência.

Assim, considerando, ainda, o disposto no art. 940, § 3º, do CPC, pelo qual “*o voto vencido será necessariamente declarado e considerado parte integrante do acórdão para todos os fins legais, inclusive de pré-questionamento*”, com o mais acendrado respeito ao entendimento esposado pela douta maioria, mantenho a posição divergente e retomo as razões antes proferidas, no sentido de que a fusão entre partidos políticos caracteriza, por si só, uma mudança substancial nos programas políticos e ideológicos das agremiações fundidas, com criação de uma nova sigla, sob novos princípios, novas posições ideológicas e novas lideranças, justificando, assim, a desfiliação partidária requerida, sem perda do mandato.

A Lei n. 13.165/15, ao incluir o art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos, positivou, em legislação ordinária, as hipóteses de justa causa para a desfiliação, sem reproduzir a previsão contida na Resolução TSE n. 22.610/07 a respeito da fusão e da incorporação de partidos, podendo induzir a conclusão de que tal causa teria sido tacitamente derogada.

A Lei n. 13.165/15, ao incluir o art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos, positivou, em Lei Ordinária, as hipóteses de justa causa para a desfiliação, sem reproduzir a previsão contida na Resolução TSE n. 22.610/07 a respeito da fusão e da incorporação de partidos, podendo induzir a conclusão de que tal causa teria sido tacitamente derogada.

Entretanto, pondo em perspectiva o conjunto da legislação que disciplina a matéria e a interpretação sedimentada no TSE sobre as consequências da extinção das agremiações nos procedimentos de fusão e incorporação partidárias, não alterada pela superveniência da Lei n. 13.165/15, considero a fusão como hipótese de justa causa para a desfiliação, com esteio no *caput* e no inciso I do parágrafo único 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**.*

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

*I - **mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário**;*

Importante considerar que, entre a previsão do art. 22-A da Lei n. 9.096/95 e a redação do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/07, há considerável alteração do *caput* dos dispositivos.

Veja-se o que prescreve a Resolução:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.



§ 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.*

Conforme se extrai do texto normativo original, a hipótese de perda de cargo por desfiliação partidária não demandava à saída do partido pelo qual foi eleito. A expressão “*partido pelo qual foi eleito*” não constava no dispositivo.

A nova dicção legal foi, inclusive, incorporada ao texto constitucional, a partir da recente EC n. 111/2021, que incluiu o parágrafo 6º ao artigo 17 da Lei Maior:

Art. 17. (...).

*§ 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.*

(Grifei.)

Note-se que, na norma anterior, havia dois incisos objetivos (I e II), que não demandavam maior análise de provas, pois representavam fatos concretos, e dois incisos subjetivos (III e IV), que poderiam exigir uma análise detalhada das circunstâncias fáticas de cada caso.

Entretanto, a redação do art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos abrangiu, em seu *caput*, parte daquelas hipóteses objetivas, ao incluir a expressão “*ao partido pelo qual foi eleito*”, já que, na fusão e em parte na incorporação, parlamentares migram automaticamente de sigla, saindo dos partidos pelos quais foram eleitos, os quais deixam de existir, e ingressam na nova agremiação incorporadora ou resultante da fusão de legendas.

Portanto, não houve apenas a extinção dos antigos incisos I e II do artigo 1º da Resolução TSE n. 22.610/07; houve também uma inovação do *caput do art. 22-A da Lei n. 9.096/95*, gerando a necessidade de um trabalho hermenêutico prévio, de avaliação acerca da caracterização da previsão do *caput*, antes da análise das hipóteses previstas nos incisos.

Ou seja, na literalidade da nova norma, apenas a subsunção do caso à previsão do *caput* permite avaliar os aspectos subjetivos dos incisos atuais, o que não ocorre no caso em tela, já que ninguém foi eleito pelo União Brasil.

Como se sabe, a fusão partidária pressupõe a extinção dos partidos originários e a criação de uma



nova legenda, que, embora sucessora das agremiações fundidas em certos direitos e obrigações, apresenta um novo nome, um novo CNPJ, um novo estatuto, uma nova sigla, um novo número, novas lideranças e novos programas e ações partidárias.

A fusão dos partidos “a” e “b”, portanto, os extingue e cria uma nova agremiação. A lei dos partidos é clara quanto a isso:

*Art. 29. Por decisão de seus **órgãos nacionais** de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.*

(...).

*§ 4º **Na hipótese de fusão**, a existência legal do **novo partido** tem início com o registro, no Ofício Civil competente da sede do **novo partido**, do estatuto e do programa, cujo requerimento deve ser acompanhado das atas das decisões dos órgãos competentes.*

Se um novo partido é criado, é porque os anteriores evidentemente são extintos. E toda a organização é feita a partir da vontade e decisão dos órgãos nacionais das agremiações, o que também deve ser considerado como fator relevante para eventual aplicação de justa causa.

Diante disso, a solução da controvérsia passa pela redação expressa do *caput* do art. 22-A da Lei n. 9.096/95, cuja inteligência está também incorporada ao art. 17, § 6º, da CF/88, consoante o qual: “perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, **do partido pelo qual foi eleito**”.

Assim, o parlamentar requerente não pleiteia a desfiliação “do partido pelo qual foi eleito”, no caso o PSL, já não mais existente, mas de partido diverso, que lhe submete a novo projeto, novas lideranças, novo número, etc.

O *caput* do art. 22-A da Lei n. 9.096/95 permite concluir que a fusão autoriza a desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo, uma vez que parlamentar requerente não foi eleito pelo partido ao qual está presentemente filiado.

Assim, uma interpretação literal da norma expressa no *caput* do artigo 22-A da lei dos partidos, portanto, deixa clara a sua inaplicabilidade ao caso em tela.

Já em uma interpretação teleológica, não chegaríamos a outro resultado, uma vez que a norma do artigo 22-A da lei dos partidos deverá ser lida em conformidade com os princípios constitucionais que a guiam, como o princípio democrático e o princípio da soberania popular.

Portanto, fica claro que os partidos aos quais os vereadores resolveram se filiar, considerando sua ideologia, nome, estatuto, programa, etc., deixa de existir, formando-se um novo partido, criado conforme a vontade exclusiva do órgão nacional:

*Art. 29. Por decisão de seus **órgãos nacionais** de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.*

§ 1º No primeiro caso, observar-se-ão as seguintes normas:



I - os órgãos de direção dos partidos elaborarão projetos comuns de estatuto e programa;

II - os órgãos nacionais de deliberação dos partidos em processo de fusão votarão em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos, e elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido.

A adoção do caráter nacional dos partidos, fruto do Código de 1945 e mantida no atual texto constitucional, não pode justificar o abandono do princípio democrático e tampouco deve permitir ao legislador e ao Poder Judiciário interpretá-lo de forma a concentrar poderes nos órgãos nacionais.

O caráter nacional dos partidos não visa a concentração de poderes na cúpula, mas apenas evitar a existência de partidos regionais, como ensina Mezzaroba:

Na verdade, com a imposição do princípio do caráter nacional buscou-se, fundamentalmente, impedir a formação de partidos com simples programas regionais ou locais, como eram, por exemplo, as organizações políticas da primeira República brasileira. Com efeito, aqueles partidos republicanos regionais identificavam-se mais com facções do que propriamente com o espírito de verdadeiros partidos políticos. (MEZZAROBA, Orides, Partidos Políticos. Curitiba, ed. Juruá, p. 25)

Neste contexto, não se pode desconsiderar que a fusão aqui discutida, realizada nos termos do art. 29 da Lei dos Partidos Políticos, limitou-se a uma discussão de seus órgãos nacionais. Ainda que seja esta a forma prevista em lei, é necessário reconhecer que se trata de uma decisão de cúpula que afeta diretamente todos os filiados do partido, que não podem ser obrigados a aceitá-las. Se a cúpula decide realizar a fusão, cabe ao filiado o direito de manter-se ou não no partido.

Não se pode presumir que o novo programa partidário tenha sido objeto de intenso debate em todas as instâncias da agremiação, sendo resultado de um consenso entre filiados de ambos os partidos. Ao contrário, tal concepção ignora o déficit democrático e de participação dos filiados nos rumos das grandes agremiações, os quais são, como notório, encabeçados por “caciques políticos” ou pelos diretórios nacionais, com pouco ou nenhuma influência das esferas menores de organização partidária.

Os partidos, como as associações em geral, também devem obediência ao princípio democrático, em sua vida interna, como bem ensina a professora Eneida Desiré Salgado:

(...) em face das funções que exercem o tratamento constitucional com relação aos partidos é peculiar. Se lhes são asseguradas sua livre criação, fusão, incorporação e extinção, impõe-se, em contrapartida, o respeito à soberania popular, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, caput). Certo é, no entanto, que a deferência a esses valores, principalmente a democracia e os direitos fundamentais – que não são exclusivos da arena política – devem ser observados por todas as associações, principalmente por aquelas que exercem função pública, como é o caso dos partidos.

(SALGADO, Eneida Desiré. Os partidos Políticos e o Estado Democrático: A tensão entre autonomia partidária e a exigência de democracia interna, in SALGADO, Eneida Desiré e DANTAS, Ivo. Partidos Políticos e seu regime jurídico, Curitiba, ed. Juruá, p. 139)



Ainda nesse sentido:

Nem os partidos políticos, nem os sindicatos, nem outras organizações privadas que cumpram função pública podem se furtar à plena observância do conteúdo do princípio democrático – a elas também se estendem a realização dos valores da liberdade e da igualdade. Trata-se da eficácia horizontal do princípio democrático em sua inteireza (SALGADO, Eneida Desiré. Princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral. Tese de doutorado, UFPR, 2010, p 345)

Assim, não se pode exigir de vereadores, como no caso em tela, a fidelidade a um novo partido nascido de uma decisão de cúpula, da qual não participaram e nem foram consultados, ainda que a mesma tenha ocorrido na forma da lei.

Tal questão é especialmente relevante em Estados Federados, onde deve ser respeitada a autonomia local. Assim, se cabe aos órgãos nacionais extinguir os partidos e criar um novo, é evidente que poderão os demais membros da agremiação, não consultados para essa decisão, muitas vezes adversários ou sem qualquer identidade no nível local, tomar outro rumo e buscar uma nova agremiação.

Não por outro motivo, são inúmeras as ações que vem chegando ao Poder Judiciário, em todo o país, decorrente da evidente insatisfação com a decisão de cúpula tomada, que extinguiu os partidos pelos quais os candidatos se elegeram.

Desse modo, é necessário compatibilizar a autonomia dos partidos políticos para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre sua organização e funcionamento, assegurada no art. 17, *caput* e § 1º, da CF/88, com os direitos e expectativas mantidos por seus mandatários eleitos, igualmente tutelados pelo arcabouço de direitos fundamentais, pelo regime democrático e pelo pluripartidarismo, expressamente positivados como condicionantes à liberdade partidária, *in verbis*:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

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.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.



Quanto ao ponto, colho a doutrina de Augusto Aras, em sua clássica obra sobre fidelidade partidária, atualizada, revista e ampliada por Ezikelly Barros:

A despeito de a incorporação ou fusão e a criação de novo partido – previstas nos incisos I e II, § 1º, art. 1º, da Res.-TSE n. 22.610/2007 – não terem sido contempladas no rol previsto no § único, art. 22-A, LPP, como motivos relevantes que autorizam a desfiliação partidária sem a consequência ou sanção da perda do cargo ou mandato eletivo, essas hipóteses de justa causa estão amparadas pelo art. 17, caput e § 1º, da Constituição Federal.

Afinal, a efetividade dos princípios constitucionais da liberdade e da autonomia partidárias sustentam a desfiliação partidária ocasionada pela incorporação ou fusão e criação de novo partido sem que haja a perda do cargo ou mandato eletivo, não se admitindo qualquer óbice à sua efetividade por norma infraconstitucional, sobretudo por envolver cláusula pétrea.

[...].

A incorporação e a fusão de partidos políticos – previstas no art. 17, caput, da Constituição Federal – constituem, à luz da liberdade e da autonomia asseguradas pela Magna Carta, hipóteses de justa causa para que o eleito possa se desfiliar sem a consequência ou sanção da perda do cargo ou mandato eletivo por ato de infidelidade partidária.

Essas hipóteses de justa causa admite, ainda, uma interpretação extensiva àquela prevista expressamente no art. 22-A, inc. I, da LPP, em virtude de a incorporação ou a fusão de partido político acarretar, em maior ou menor dimensão, uma mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário da agremiação pela qual o transfuga foi eleito.

(ARAS, Augusto. Fidelidade partidária – efetividade e aplicabilidade. 2ª edição. Atualizada, revista e ampliada por Ezilelly Barros: Editora GZ, 2021, págs. 548-551)

Portanto, seja por meio de uma interpretação literal, seja por uma interpretação teleológica, o art. 22-A, caput e inc. I, da Lei 9.096/95 permite a desfiliação do requerente.

Nessa linha, como também lembrado no voto do Relator, trago recente julgado do TSE, que, embora dispondo sobre hipótese de incorporação, bem estabelece que a extinção da agremiação e adoção de uma nova principiologia caracteriza a mudança substancial do programa partidária, independentemente de qualquer cotejo formal entre textos estatutários:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PERDA DE MANDATO ELETIVO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. INCORPORAÇÃO DO PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA PELO PATRIOTA. JUSTA CAUSA. MUDANÇA SUBSTANCIAL DO PROGRAMA PARTIDÁRIO. DESPROVIMENTO.

[...].

*6. Conforme destacado, consta que o Partido Republicano Progressista (PRP) foi incorporado pelo Patriota nos autos da Petição 0601953-14/DF, julgada em 28/3/2019.7. A hipótese efetivamente alegada encontra amparo no art. 22-A, parágrafo único, I, da Lei 9.096/1995, que considera justa causa para a desfiliação partidária a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário. **No caso, inegável que a incorporação de um partido em outro fulmina toda ou, quando menos, substancialmente, a ideologia da agremiação incorporada que, afinal, deixa de existir.** 8. Agravos Regimentais desprovidos.*



No voto condutor, assim consignou o Relator do caso, Ministro Alexandre de Moraes:

Nesse passo, a alegada revogação tácita do art. 1º, § 1º da Res.-TSE 22.610/2007 – que previa de forma expressa no inciso I a hipótese de incorporação ou fusão de partido político como justa causa para a desfiliação partidária (ADI 4583) em razão de ter a matéria sido tratada no art. 22-A na Lei 9.096/95, acrescentado pela Lei 13.165/2015, não ampara o autor, pois forçoso reconhecer que o parlamentar pertencente ao partido incorporado, ao fim e ao cabo, encontra-se em situação jurídica semelhante a hipótese normativa relacionada a ‘mudança substancial do programa partidário’.

Na mesma linha de raciocínio o judicioso parecer ministerial, no sentido de que ‘não há como escapar da conclusão de que o requerido fora submetido a uma mudança substancial de programa partidário, já que o programa e estatuto do PRP já não existiam mais, encontrando-se submetido às normas e ao ideário de outra agremiação’.

Por pertinente, cabe reproduzir, igualmente, excerto do esclarecedor voto lançado pelo Ministro Carlos Horbach no mesmo julgamento (sem grifos no original):

Esta Corte, interpretando esse aspecto específico da Constituição, estabeleceu que a incorporação, pura e simples, e a fusão de partidos políticos eram justa causa para desfiliação, assim como a criação de novos partidos. Tais hipóteses eram contempladas no inciso II do § 1º do art. 1º da Resolução n. 22.610, enquanto que a hipótese de “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário” era contemplada no inciso III do mesmo dispositivo.

É verdade que houve uma sucessão legislativa aqui. Houve a introdução de um dispositivo novo na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei 9.096/1995, que acabou alterando um pouco essa disciplina normativa. Entretanto, parece-me que a interpretação originária dessa Corte é a que deve prevalecer, é a que deve se projetar na solução do caso concreto em julgamento. A incorporação, por si só, e a fusão de partidos já geram uma série de consequências políticas ensejadoras da desfiliação, consequências essas que transcendem, até mesmo, o que está posto nos estatutos.

O mero cotejo dos estatutos dos partidos fundidos não é referencial, a meu ver, suficientemente idôneo para afirmar se há, ou não, uma incompatibilidade de orientação política. E é possível recorrer-se a um exemplo histórico, que é bastante significativo. Trata-se da experiência do tradicional Partido Comunista Brasileiro que, na década de 60, sofre uma dissidência com a criação do PCdoB. Se os estatutos desses dois partidos – PCB e PCdoB – fossem cotejados, certamente haveria uma identidade total, ou quase absoluta, em suas normas; mas haveria uma dissonância total de orientação política, não haveria uma identidade de ideias.

Esse simples exemplo demonstra que a mera análise do estatuto não é um elemento adequado para se afirmar que uma fusão ou incorporação gera uma incompatibilidade apta a embasar a desfiliação.

Deve-se buscar, na minha compreensão um referencial objetivo E o elemento objetivo que se tem é o elemento da fusão ou da incorporação pura e simples.



Finalmente, também acompanhando o Relator no referido caso, sintetizou o Ministro Luís Roberto Barroso:

(...) considero, no entanto, que a incorporação de um partido por outro, ou a fusão entre partidos, constitui um fato político relevante que deve permitir ao parlamentar que esteja filiado a qualquer um deles opte por não integrar a nova agremiação que se forma, ou diluir-se em uma agremiação anteriormente existente.

A Corte Superior foi novamente provocada a se pronunciar sobre o tema, nos autos da Consulta n. 0600540-58.2021.6.00.0000, sob a relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, na qual, dentre outras indagações, a autoridade consulente questiona: “A fusão e a incorporação podem ser consideradas como mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, para fins de desfiliação partidária por justa causa?”.

Embora ainda esteja pendente o julgamento do feito, o parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral, de lavra do Vice-Procurador-Geral Eleitoral Paulo Gustavo Gonet Branco, sufraga o entendimento majoritário exposto na Petição Cível n. 0600027-90, explicitando que:

O quarto questionamento, indagando se a fusão e a incorporação podem ser consideradas justa causa para desfiliação, anota-se que o Tribunal Superior Eleitoral já explicitou ser “inegável que a incorporação de um partido em outro fulmina toda ou, quando menos, substancialmente, a ideologia da agremiação incorporada que, afinal, deixa de existir”, e em outro precedente, esclareceu que o entendimento somente encontra aplicação quando o transfuga “pertença ao partido político incorporado, e não ao incorporador”.

Na mesma senda, diversos Tribunais Regionais Eleitorais, em casos envolvendo a fusão entre PSL e Democratas, têm acompanhado o posicionamento sufragado pela Corte Superior, entendendo que a fusão partidária, resultando na extinção dos partidos originários e composição de novo estatuto, implica substancial modificação do programa partidário, consoante ilustram as seguintes ementas:

ACÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR ELEITO. FUSÃO DE PARTIDOS ORIGINANDO UM NOVO PARTIDO. NOVAS DIRETRIZES. JUSTA CAUSA. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PEDIDO PROCEDENTE PARA DESFILIAÇÃO COM PRESERVAÇÃO DO MANDATO ELETIVO.

1 - Não há negar que a fusão partidária, com a consequente extinção dos partidos que se fundiram, implica substancial modificação da ideologia e do programa partidário antes observado pelos partidos originários.

2- Reconhecimento da justa causa para desfiliação com preservação do mandato eletivo conquistado nas urnas.

3- Pedido julgado procedente.

(TRE-GO – AJDesCargEle n. [06001275920226090000](#) GOIÂNIA - GO 060012759, Relator: Des. Juliano Taveira Bernardes, Data de Julgamento: 07/04/2022, Data de Publicação: 20/04/2022) Grifei.



Ação de Justificação de Desfiliação Partidária. Justa causa. Fusão partidária. Mudança substancial do programa partidária. Previsão expressa na Lei nº 9.096/1995. Ocorrência. Pedido procedente.

I - As regras que disciplinam a justa causa para desfiliação partidária possuem assento no § 6º do art. 17 da Constituição Federal e no art. 22-A na Lei nº 9.096/1995; II - A partir da edição da Lei nº 13.165/15, inserindo o art. 22-A na Lei nº 9.096/1995, houve arevogação tácita do § 1º do artigo 1º da Resolução TSE nº 22.610/07. Precedente STF; III - A fusão partidária encerra hipótese de mudança substancial do programa partidário, pois as ideologias originárias dos partidos que resolvem se unir deixam de existir, dando espaço a um novo estatuto, com ideários, princípios, filosofias e regras próprias; IV - Pedido de desfiliação por justa causa procedente.

(TRE-RO - PJE N. 0600059-49.2022.6.22.0000 - Relator: Juiz Edson Bernardo Andrade Reis Neto- ACÓRDÃO N. 52/2022 - j. 11 de abril de 2022) Grifei.

AÇÃO DE JUSTIFICAÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR ELEITO. JUSTA CAUSA. FUSÃO DE PARTIDOS. CRIAÇÃO DE UM NOVO PARTIDO. MUDANÇA SUBSTANCIAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. ARTIGO 17, § 1º DA CF. ARTIGO 22-A DA LEI Nº 9.096/1995. PARTIDO PELO QUAL FOI ELEITO NÃO EXISTE MAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A EXISTÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A DESFILIAÇÃO SEM A PERDA DO CARGO ELEITO.

1. Na hipótese de fusão partidária, dois ou mais partidos deixam de existir para formar um terceiro completamente novo, ou seja, os estatutos dos partidos de origem são cancelados, nos termos do art. 50 da Resolução TSE nº 23.571/2018.

2. Com o surgimento de uma nova grei, mesmo fruto de fusão, vislumbra-se a existência de valores, objetivos, crenças e princípios políticos próprios de cada ideologia política formando-se um novo estatuto comum a partir dos partidos que resolveram se fundir, e com ele também verificam-se novos projetos que podem sim afetar diretamente as posições ideológicas defendidas anteriormente pelo requerente na antiga agremiação, que não mais existe.

3. Se nasceu um novo estatuto e sobretudo novos líderes para conduzir esse novo partido, ocorreu no caso "mudança substancial do programa partidário", sendo a hipótese do inciso I do parágrafo único do artigo 22-A da lei nº 9.096/1995.

4. A fusão partidária tem por consequência inequívoca à dissonância total de orientação política entre as antigas greis com a nova e, sobretudo inexistente identidade de ideias, nascendo novos precedentes filosóficos e bases ideológicas independentes, de forma que a fusão "constitui um fato político relevante que deve permitir ao parlamentar que esteja filiado a qualquer um deles opte por não integrara nova agremiação que se forma". (Ministro Luís Roberto Barroso - TSE- PEtCiv 27-90) 5. Procedência da ação para declarar a existência de justa causa para a desfiliação sem a perda do cargo eleito em razão.

(TRE-MT; Processo n. 0600053-48.2022.6.11.0000; RELATOR: LUIZ OCTÁVIO OLIVEIRA SABOIA RIBEIRO; RELATOR DESIGNADO: ABEL SGUAREZI, Cuiabá, julgado em 20.05.2022) Grifei.

No âmbito deste Tribunal Regional, o mesmo entendimento fundamentou o deferimento de pedido de tutela de urgência, em caso análogo, nos autos do processo n. 0600086-59, em decisão de lavra da eminente Desa. Eleitoral Kalin Cogo Rodrigues, de 23.03.2022, indo ao encontro do posicionamento igualmente adotado no TRE-PE (Processo n. 0600091-92.2022.6.17.0000, Relatora: Desa. Iasmina Rocha, DJE de 14.03.2022) e no TRE-SP, este último, inclusive, com deferimento da medida liminar sufragado por acórdão unânime do



Pleno do Tribunal, cuja ementa transcrevo:

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OPOSIÇÃO EM FACE DE DECISÃO MONOCRÁTICA QUE INDEFERIU MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. **PROBABILIDADE DO DIREITO EVIDENCIADA. A FUSÃO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUI UMA DAS JUSTAS CAUSAS PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA, NOS TERMOS DO ARTIGO 1º, § 1º, INCISO I, DA RESOLUÇÃO TSE 22.610/2007.** PERIGO DE DANO E RISCO AO RESULTADO ÚTIL DO PROCESSO TAMBÉM EVIDENCIADOS PELA PROXIMIDADE DO TÉRMINO DO PRAZO PARA FILIAÇÃO PARTIDÁRIA À PARTIDO DIVERSO, CASO O REQUERENTE QUEIRA CONCORRER NO PRÓXIMO PLEITO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, COM EFEITOS INFRINGENTES, PARA RECONSIDERAR A DECISÃO MONOCRÁTICA E DEFERIR A TUTELA DE URGÊNCIA.*

(TRE-SP; ED n. 0600086-21.2022.6.26.0000, Relator: JUIZ SÉRGIO NASCIMENTO, acórdão de 29.03.2022, DJE de 31.03.2022, unânime) Grifei.

Ainda que, diante de todo o exposto, entenda desnecessária a análise textual dos estatutos partidários para o deslinde do caso, cabe mencionar que, em recente julgado, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina efetuou o cotejo dos diferentes ideários partidários, concluindo, ao cabo, que houve mudança substancial do programa partidário do extinto PSL em relação ao atual [União Brasil](#), consoante a seguinte ementa:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA – VEREADOR ELEITO NAS ELEIÇÕES DE 2020 - FUSÃO DE PARTIDO POLÍTICO - MUDANÇA SUBSTANCIAL DO PROGRAMA PARTIDÁRIO – IDEAIS CONFLITANTES – ART. 22-A, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DA LEI Nº 9.096/95 – PROCEDÊNCIA.

A fusão de partidos políticos não constitui, por si só, justa causa para a desfiliação partidária, uma vez que o art. 22-A da Lei 9.096/1995 revogou o § 1º do art. 1º da Resolução TSE n. 22.610/2007. A mudança substancial do programa partidária, no entanto, é justa causa para a desfiliação, a qual restou demonstrada no caso concreto.

REQUERIMENTO DE INGRESSO NOS AUTOS FORMULADO PELO DIRETÓRIO ESTADUAL – DESNECESSIDADE – PARTIDO REPRESENTADO NESTE FEITO PELO DIRETÓRIO NACIONAL – CARÁTER NACIONAL DAS AGREMIações POLÍTICAS – ART. 17 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 5º DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS – INDEFERIMENTO.

PEDIDO DE CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ – EXERCÍCIO DO DIREITO DE AÇÃO POR PARTE DO AUTOR – INEXISTÊNCIA DE INTENÇÃO DE ALTERAR A VERDADE DOS FATOS – AFASTAMENTO.

CONCLUSÃO:

PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, COM RECONHECIMENTO DA JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM A PERDA DO MANDATO ELETIVO - REJEIÇÃO DO PEDIDO DE CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. (TRE-SC; PROCESSO n. 0600056-40.2022.6.24.0000, ACÓRDÃO de 11/04/2022, Relator: JUIZ ZANY ESTAEL LEITE JUNIOR, unânime)



Por oportuno e enriquecedor ao presente debate, transcrevo trecho da judiciosa análise procedida no voto condutor do aludido julgado, no âmbito do Tribunal Regional Catarinense (grifos no original):

Ressalto que, embora os Estatutos do PSL e do União sejam muito semelhantes, os estatutos não são a única fonte para aferir-se a mudança substancial do programa partidário. Aliás, os estatutos, por sua natureza, estabelecem basicamente normas internas, sendo que seus ideais, ou seja, sua ideologia, vai além deles.

Dentre os principais pontos que revelam a mudança substancial do programa partidário entre o PSL e o União Brasil, destaco.

PSL	União Brasil
<p>Ideais do PSL (https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais):</p> <p>j) combate à censura, ao constrangimento e aos desequilíbrios morais e sociais decorrentes do discurso “politicamente correto”;</p> <p>[...]</p> <p>l) combate à apologia da ideologia de gênero;</p> <p>m) combate aos privilégios decorrentes de “quotas” que resultem na divisão do povo, seja em função de gênero, opção sexual, cor, raça, credo;</p>	<p>Item 10 do Manifesto do União Brasil (https://dem.org.br/wp-content/uploads/2021/10/BOOK-148x210mm-Manifesto Uniao BRASIL.pdf):</p> <p>Firme posicionamento contra qualquer espécie de discriminação e preconceito quanto à religião, sexo, raça, orientação sexual ou qualquer outra particularidade da condição humana. A fecunda manifestação de nossas diversidades deve ser valorizada e estimulada, com a promoção permanente dos valores fundamentais da tolerância, do respeito mútuo e da solidariedade.</p>
<p>Manifesto do PSL (https://psl.org.br/psl_cappen/manifesto)</p> <p>“O Estado na nossa concepção deve se afastar ao máximo da condição de “Grande Pai” deixando de cuidar de todo mundo, porque nesses casos todos se sentem exonerados de suas responsabilidades sociais.”</p> <p>Ideais do PSL (https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais):</p> <p>g) redução do tamanho do Estado, em todos os seus níveis e esferas, a fim de torná-lo mais ágil e</p>	<p>Item 12 do Manifesto do União Brasil:</p> <p>Apoio a programas de transferência de renda, compreendidos como ferramentas necessárias de segurança social e alimentar, por garantirem a subsistência das famílias mais pobres. Mantendo, porém, a clareza de que se trata de soluções insuficientes para respondermos a uma dívida histórica do país – a ser enfrentada com políticas estruturantes e transformadoras.</p> <p>Item 13 do Manifesto do União Brasil:</p>



<p>eficiente, bem como menos corrupto;</p> <p>h) garantia de prestação de serviços públicos de qualidade e de eficiência nas áreas de saúde e educação;</p>	<p>Compromisso radical com a superação da pobreza, compreendendo que a pobreza não é apenas ausência de renda, mas um conjunto de desproteções sociais que vem se acumulando ao longo de décadas, condenando as camadas mais vulneráveis da população brasileira à perpetuação de condições precárias de vida por sucessivas gerações. Um dos maiores propósitos da ação político-administrativa do União</p> <p>Brasil será o de ampliar as vias de ascensão social para as novas gerações de brasileiros, priorizando aqueles que vivem em situação de maior vulnerabilidade social, com políticas públicas integradas, que englobem: segurança alimentar, moradia, saneamento, educação, saúde, assistência social, qualificação e emprego, bem como segurança pública responsável e eficaz.</p> <p>Item 31 do Manifesto do União Brasil:</p> <p>O Estado gasta muito e gasta mal. Somos a favor de privatizações, da eficiência do gasto e da diminuição da carga de impostos. O Estado não é capaz de gerir tudo e a iniciativa privada é muito mais eficiente na gestão das empresas e dos recursos. A privatização garante a desburocratização, a independência política nas ações e diminui o risco de corrupção. No entanto, não caímos na armadilha do Estado Mínimo. Acreditamos na construção de um Estado eficiente e fiel às suas obrigações indelegáveis: saúde, segurança, educação, assistência social, regulação, indução, garantia de oportunidades e promoção da equidade.</p>
<p>Ideais do PSL (https://psl.org.br/opsl/#nossos-ideais):</p> <p>e) proteção à propriedade privada e garantia de que cada cidadão de bem tenha o direito de proteger seu principal patrimônio: sua vida. Para tanto, é necessária a revogação do Estatuto do Desarmamento e a criação de condições para que os cidadãos possam ter a posse de armas de fogo, se assim o desejarem;</p>	<p>Item 43 do Manifesto do União Brasil:</p> <p>Sempre preservando integral fidelidade ao interesse nacional, propomos uma política externa fundada no princípio da igualdade soberana dos Estados e no respeito à autodeterminação dos povos, orientada em favor da paz mundial, do desarmamento e de uma divisão mais justa do poder político e econômico mundial. Preconizamos a cooperação e o intercâmbio cultural com todos os países, com base no princípio da reciprocidade. Almejamos a redução progressiva de nossa dependência do Exterior, especialmente no campo tecnológico, mantendo, todavia, nossas janelas abertas para o mundo, na busca de uma justa e construtiva interdependência.</p>



Em suma, **pode-se perceber que o PSL era um partido declaradamente armamentista, enquanto que o União é desarmamentista; o PSL voltava-se a ideias de um Estado mínimo, reduzido ao essencial, enquanto que o União defende um Estado assistencialista; o PSL tinha ideais mais conservadores, como a contrariedade à ideologia de gênero e às cotas, enquanto que o União quer promover a diversidade.**

Portanto, **resta evidente a ocorrência de mudança substancial do programa partidário**, a ponto de as novas diretrizes do partido União serem incompatíveis com os ideais do extinto PSL. Tal mudança justifica, no caso concreto, a desfiliação do requerente dos quadros do novo partido constituído, decorrente da fusão entre o PSL e o DEM.

Dessa forma, **concluo que o instituto da fusão partidária constitui mudança substancial de programa partidário em nível nacional e, ao fazer surgir uma nova agremiação, posicionou o parlamentar requerente em vínculo de filiação com legenda pela qual não foi eleito, justificando a desfiliação sem perda do mandato. Além disso, claro resta que a desfiliação não ocorreu junto ao partido pelo qual o parlamentar foi eleito.**

ANTE O EXPOSTO, divergindo do voto do Relator, JULGO PROCEDENTE a presente ação, a fim de declarar a existência de justa causa para a desfiliação de MARCIO JOSÉ MARQUES do UNIÃO BRASIL, sem a perda do cargo eletivo, com fundamento no art. 22-A, caput e inc. I do parágrafo único, da Lei n. 9.096/95.

Desa. Vanderlei Teresinha Tremeis Kubiak:

Eminentes Colegas,

Retomo que o Des. Eleitoral Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle consignou em seu culto voto, em apertada síntese, que a mera fusão ou incorporação de partidos não significa necessariamente uma mudança substancial do programa partidário, sem que isso seja objetivamente aferido nos autos.

O douto Relator, em sua conclusão, afirmou inexistir nos autos demonstração de hipótese de justa causa para desfiliação partidária, o que atrairia o julgamento de improcedência do pedido.

Inaugurando divergência, o ilustre Des. Eleitoral Caetano Cuervo Lo Pumo entendeu que “a fusão entre partidos políticos caracteriza, por si só, uma mudança substancial nos programas políticos e ideológicos das agremiações fundidas, com criação de uma nova sigla, sob novos princípios, novas posições ideológicas e novas lideranças, justificando, assim, a desfiliação partidária requerida, sem perda do mandato”.

Com a devida vênua ao Relator, estou aderindo ao posicionamento capitaneado pelo Des. Caetano Lo Pumo, em especial, em prestígio à interpretação de que houve a extinção do partido pelo qual o



requerente foi eleito e que não há dever de fidelidade à nova agremiação resultante de fusão partidária.

Tenho que a solução da controvérsia está na dicção do caput do art. 22-A da Lei n. 9.096/95, que prevê que “Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido **pelo qual foi eleito**”.

Explico:

O exame da disciplina da fidelidade partidária demonstra a importância do tema, que tem sido objeto de atenção do legislador nos últimos anos.

A fim de traçar breve histórico e expor os fundamentos de meu convencimento, me valho inicialmente dos apontamentos de Gabriela Rollemberg (Aspectos Polêmicos e atuais sobre Fidelidade Partidária. *In*: FUX, Luiz (coord) *et al.* Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018):

O tema da fidelidade partidária voltou a ser discutido no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral a partir da Consulta no 1.398 formulada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), que diante da migração de diversos filiados eleitos na legislatura 2007-2011 para outras legendas, formulou questionamento indagando sobre a possibilidade de a agremiação preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional quando houver pedido de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito pelo partido para outra legenda.

A resposta do Tribunal foi afirmativa, reacendendo a discussão sobre o tema da fidelidade partidária, que já havia sido analisado de forma diametralmente diversa pelo Supremo Tribunal Federal em precedentes anteriores, tal como no Mandado de

Segurança nº 20.927, da relatoria do Ministro Moreira Alves, e no Mandado de Segurança nº 23.405, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Em virtude do posicionamento do TSE, a discussão sobre o tema voltou ao Supremo Tribunal Federal por meio dos Mandados de Segurança no 26.602, 26.603 e 26.604,

os quais se insurgiram contra o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que se recusou a declarar vagos os mandatos dos parlamentares que se desfilaram para dar posse aos suplentes do partido, com base no que decidido na Consulta no 1398.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema, ratificou o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral na Consulta no 1398, estabelecendo que a permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade do eleitor, e que, por essa razão, o abandono de legenda enseja a perda do mandato, ressalvadas situações específicas, como, por exemplo, mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, que deveriam ser definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, em observância ao que decidido pelo Supremo Tribunal Federal, editou a Resolução no 22.610/2007, para disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária [...]



Fixado que o “*instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007*” (STF, MS 26602, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007), foi editada a Resolução TSE n. 22.610/2007, que estabeleceu que:

Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 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.

Posteriormente, com a publicação da Lei nº 13.165/15, o art. 22-A da Lei n. 9.096/95 passou a reger a matéria.

A redação do dispositivo incorporado à Lei dos Partidos Políticos demonstra que o legislador observou e manteve algumas das hipóteses previstas como justa causa pelo Tribunal Superior Eleitoral (mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; e grave discriminação política pessoal), criou nova permissão de desfiliação (a chamada “janela partidária”) e excluiu modalidades do rol inserido na nova norma, ao passo que deu redação diversa ao *caput* do artigo em relação ao que constava na Resolução. Vejamos:

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.

A substituição da autorização para postular a decretação da perda do cargo eletivo - redação do art. 1º da Resolução TSE n. 22610/2007 - pela previsão de perda do mandato por aquele que se desfilia do partido pelo qual foi eleito – *caput* do art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos - é, portanto, uma clara opção do legislador.

A relevância que adquiriu a questão da fidelidade partidária é evidenciada por sua inclusão em normas que foram editadas desde sua regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral.



Em 2017, a Emenda Constitucional nº 97 acrescentou o § 5º ao artigo 17 da Constituição Federal, prevendo que ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos na “cláusula de barreira” “*é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido*”.

Em 2021, a Emenda Constitucional nº 111 veio estabelecer nova hipótese de justa causa, a anuência do partido. Ficou estabelecido que 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*”.

Finalmente, ainda em 2021, foi publicada a Lei n. 14.208/2021, que inseriu dispositivo na Lei dos Partidos Políticos para estabelecer que “*Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação*” (art. 11-A, § 9º).

Tal produção legislativa demonstra, além da importância, o cuidado que o legislador dispensa à desfiliação de mandatários dos partidos políticos pelos quais foram eleitos.

Nessa linha, a redação dada ao *caput* do art. 22-A da Lei n. 9.096/95 não pode ser tomada com um descuido, mas sim como uma opção legítima do legislador que deve ser prestigiada.

Aqui, a determinação de que “*perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito*” me parece não comportar interpretações.

José Jairo Gomes (Direito Eleitoral, 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020) afirma que a “filiação estabelece um vínculo jurídico entre o cidadão e a entidade partidária”, vínculo esse que é rompido quando se verifica a extinção do partido pela fusão, como no caso dos autos.

Se o partido pelo qual o candidato foi eleito não mais existe, deve ser autorizada sua migração para outra agremiação sem a imposição de qualquer sanção.

Em trabalho que ressalta a importância da segurança jurídica, o Min. Ricardo Lewandowski destaca que:

para que a representação popular tenha um mínimo de autenticidade, ou seja, para que reflita um ideário comum aos eleitores e candidatos, de tal modo que entre eles se estabeleça um liame em torno de valores que transcendam os aspectos meramente contingentes do cotidiano da política, é preciso que os mandatários se mantenham fiéis às diretrizes programáticas e ideológicas dos partidos pelos quais foram eleitos.

“Sem fidelidade dos parlamentares aos ideários de interesse coletivo” – ensina Goffredo Telles Júnior –, “definidos nos respectivos programas registrados, os partidos se reduzem a estratégias indignas, a serviço de egoísmos disfarçados; e os políticos se desmoralizam” (TELLES JÚNIOR, 2005, p. 117).

(Infidelidade partidária e proteção da confiança. In: Estudos eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. n. 1. Brasília: TSE, 1997)

Essa é outra perspectiva que pode ser considerada na hipótese: com a sucessão partidária e a



consequente alteração dos ideários definidos no programa partidário, quebra-se relação de confiança entre o mandatário e a agremiação, sendo justamente esse o aspecto prestigiado pela fidelidade partidária.

Retomando a questão do conteúdo do dispositivo legal que se examina, é sabido que o texto e o contexto da lei são decisivos para a construção do sentido do enunciado normativo, mas, ainda que se entenda que haja espaço para interpretação da norma, tenho que a clareza da redação do *caput* do art. 22-A da Lei n. 9.096/95 deve ser prestigiada no caso em análise.

Extraír outra interpretação do texto desmerece a atuação discricionária do legislador e desborda do comedimento interpretativo esperado do Estado-Juiz.

No caso concreto, o autor MARCIO JOSÉ MARQUES foi eleito vereador de Lagoa Vermelha/RS pelo DEMOCRATAS - DEM nas Eleições 2020.

Em momento posterior, na sessão realizada em 8.2.2022, o Tribunal Superior Eleitoral, nos autos do RPP n. 0600641-95/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, deferiu o requerimento de registro do UNIÃO BRASIL, partido resultante da fusão entre o PARTIDO SOCIAL LIBERAL - PSL e o DEMOCRATAS - DEM, conferindo imediata execução ao acórdão.

A partir do deferimento da fusão, o DEMOCRATAS - DEM deixou de existir, sendo sucedido pelo UNIÃO BRASIL.

A norma em comento estabelece a sanção de perda de mandato ao detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido **pelo qual foi eleito**. Como MARCIO JOSÉ MARQUES foi eleito pelo DEM e deste partido não se desfilou, mas pretende se desfiliar de partido diverso, não há razão para se cogitar da perda do mandato eletivo.

Em prestígio à interpretação literal do comando normativo, como o autor se elegeu pelo DEMOCRATAS - DEM, deve ser autorizada sua desfiliação do UNIÃO BRASIL sem a decretação de perda do mandato eletivo, com base no *caput* do art. 22-A da Lei n. 9.096/95.

Portanto, com a vênua do eminente Relator, estou aderindo aos argumentos expostos na divergência lançada para **julgar procedente o pedido**.

É como voto, Senhor Presidente.

Demais julgadores acompanham o Relator.





Este documento foi gerado pelo usuário 606.***.***-34 em 29/03/2023 15:59:32

Número do documento: 22061716533890200000044475203

<https://pje.tre-rs.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22061716533890200000044475203>

Assinado eletronicamente por: LUIS ALBERTO DAZEVEDO AURVALLE - 17/06/2022 16:53:40