

# FILIAÇÃO PARTIDÁRIA



**PETIÇÃO N. 3.019 (39481-49.2009.6.00.0000) – CLASSE 24 –  
DISTRITO FEDERAL (Brasília)**

Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior  
Requerentes: Izalci Lucas Ferreira e outro  
Advogados: Ronildo Lopes do Nascimento e outro  
Requerido: Robson Lemos Rodovalho  
Advogados: Everson Tobaruela e outros  
Requerido: Partido Progressista (PP) - Nacional  
Advogados: Gabriela Gonçalves Rollemberg e outros

**EMENTA**

Petição. Eleições 2006. Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa. Deputado Federal. Procedência.

1. Apenas o primeiro suplente do partido detém legitimidade para pleitear a perda do cargo eletivo de parlamentar infiel à agremiação pela qual foi eleito, uma vez que a legitimidade ativa do suplente condiciona-se à possibilidade de sucessão imediata na hipótese da procedência da ação. Precedentes.

2. Nos termos do art. 1º, § 2º, da Res.-TSE n. 22.610/2007, o ajuizamento da ação de decretação de perda de cargo eletivo é facultado àquele que detenha interesse jurídico ou ao Ministério Público, caso o partido político não ajuíze a ação no prazo de 30 dias contados da desfiliação.

3. A Res.-TSE n. 22.610/2007 é constitucional. Precedentes do STF.

4. A inclusão de litisconsorte necessário no polo passivo da demanda pode ser feita até o fim do prazo para o ajuizamento da ação, estabelecido no art. 1º, § 2º, da Res.-TSE n. 22.610/2007.

5. Considera-se criado o novo partido, para fins do disposto no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007, com o registro do estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral, momento a partir do qual é possível a filiação ao novo partido. O registro do Cartório de Registro Civil não impede que o parlamentar continue

filiado ao partido de origem, pois se trata de etapa intermediária para a constituição definitiva da nova agremiação.

6. No processo de perda de cargo eletivo por desfiliação sem justa causa, cabe ao autor a comprovação do fato constitutivo do ilícito (a desfiliação partidária), recaindo sobre aquele que se desfiliou do partido político o ônus de demonstrar a ocorrência do fato extintivo (ocorrência de justa causa), nos termos do art. 333, I e II do Código de Processo Civil.

7. A mera instauração de procedimento administrativo para averiguar eventual descumprimento de normas partidárias, por si só, não configura grave discriminação pessoal, porquanto se cuida de meio investigativo usualmente aceito. Caso contrário, consistiria até uma inibição absurda a qualquer espécie de apuração de eventual irregularidade.

8. A mudança substancial do programa partidário também não foi evidenciada, porquanto a alteração de posicionamento do partido em relação a matéria polêmica dentro da própria agremiação não constitui, isoladamente, justa causa para desfiliação partidária.

9. Pedido julgado procedente.

### ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em acolher a preliminar de ilegitimidade ativa apenas quanto ao requerente Izalci Lucas Ferreira, e rejeitar as demais preliminares; e, no mérito, julgar procedente o pedido, nos termos das notas de julgamento.

Brasília, 25 de agosto de 2010.

Ministro Aldir Passarinho Junior, Relator

DJe 13.09.2010

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho Junior: *Izalci Lucas Ferreira*, primeiro suplente de deputado federal do Distrito Federal pelo Democratas - DEM no pleito de 2006, e *Osório Adriano Filho*, segundo suplente, ajuizaram ação de decretação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa em face de *Robson Lemos Rodovalho*, deputado federal eleito pelo mencionado partido.

Os autores narraram que o Requerido *Robson Lemos Rodovalho* propôs, neste c. Tribunal, ação de justificação de desfiliação partidária<sup>1</sup> com o fim de ver reconhecida a justa causa prevista no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007<sup>2</sup>, a saber, criação de novo partido.

Alegaram os Requerentes que, não obstante a justificativa do deputado para deixar o DEM tenha sido a criação de novo partido político, denominado Partido Socialista da República - PSR, *o Requerido filiou-se ao Partido Progressista - PP em 30.09.2009, razão pela qual não se sustentaria a justa causa apontada para a desfiliação.*

Aduziram os autores que possuem legitimidade para propor a ação, uma vez que o primeiro Requerente, *Izalci Lucas Ferreira*, embora esteja filiado ao Partido da República - PR, foi diplomado como primeiro suplente da Coligação Amor por Brasília (PTN/PSC/PL/PPS/PFL/PMN/PRONA), “levando consigo a condição de 1º suplente de Deputado Federal” (fl. 05), uma vez que sua desfiliação ocorreu antes de 27.03.2007.

O segundo Requerente, *Osório Adriano Filho*, continuou filiado ao DEM e, por esse motivo, manteve sua condição de segundo suplente.

---

1 Pet n. 3.001-DF.

2 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:

(...)

II) criação de novo partido;

Requereram a citação do Requerido e a distribuição do feito, por prevenção, ao e. Ministro Relator da Pet n. 3.001-DF.

Ao fim, pugnaram pela procedência do pedido para que fosse decretada a perda do cargo de deputado federal de *Robson Lemos Rodovalho* e, por consequência, fosse empossado *Izalci Lucas Ferreira* ou, subsidiariamente, *Osório Adriano Filho*.

Juntaram documentos às fls. 10-26.

À fl. 28, os autores emendaram a inicial, requerendo a inclusão do *Partido Progressista - PP* no polo passivo da demanda.

Os autos foram distribuídos, por prevenção, ao e. Min. *Marcelo Ribeiro*, que determinou a citação dos Requeridos à fl. 30.

Às fls. 32-34, os Requerentes juntaram documentos.

Devidamente citado, *Robson Lemos Rodovalho* apresentou *defesa* (fls. 45-65), alegando, *preliminarmente*:

a) a *ilegitimidade ativa* dos Requerentes. O primeiro, *Izalci Lucas Ferreira*, por ter-se desligado do DEM e se *filiado ao PR*; o segundo, *Osório Adriano Filho*, porque ostenta a condição de *segundo suplente* do DEM;

b) ter-se operado a *decadência* ao fundamento de que apenas o partido político detém a titularidade do mandato; e, como no caso dos autos, o DEM ficou inerte durante os trinta dias previstos no art. 1º, § 2º, da Res.-TSE n. 22.610/2007<sup>3</sup> para o ajuizamento da ação de perda de mandato, a ação deve ser extinta;

c) que a Res.-TSE n. 22.610/2007 é inconstitucional, pois viola os

---

3 Art. 1º (*omissis*)

(...)

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

arts. 2º; 22, I; 48; 102, I, **q**; 121 e 128, § 5º, da Constituição Federal<sup>4</sup>.

*No mérito*, o Requerido afirmou que:

a) compõe o grupo de fundadores do Partido Socialista da República – PSR, além de fazer parte da direção nacional provisória, existindo, pois, para efeitos civis, nos termos do art. 45 do Código Civil<sup>5</sup>, uma vez que seu ato constitutivo foi inscrito no Cartório de Registro Civil;

b) a Res.-TSE n. 22.610/2007 “não definiu em que oportunidade da formação dos novos partidos políticos estariam os seus fundadores contemplados com a justa causa” (fl. 60). Assim, a “exigência do registro na Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral é condição estranha à Resolução e à lei civil” (fl. 60);

---

<sup>4</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(*omissis*)

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

<sup>5</sup> Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

c) sofreu “*perseguição pessoal*” (fl. 61) consubstanciada na abertura, pelo DEM, de processo administrativo disciplinar contra si pelo fato de ter votado a favor da continuidade da CPMF, ao contrário da orientação de seu partido. Além disso, alegou que esse processo, mesmo depois de dois anos de sua instauração, ainda não tinha sido julgado e, por isso, “correria o risco de ser expulso do partido depois do prazo limite (...) e poderia não mais concorrer às próximas eleições” (fl. 62).

*Ao final*, requereu o acolhimento das preliminares ou, sucessivamente, a improcedência do pedido.

Anexou aos autos os documentos de fls. 66-454.

O *Partido Progressista - PP*, por sua vez, apresentou defesa às fls. 461-493, alegando, *preliminarmente*, além da já suscitada *inconstitucionalidade da Res.-TSE n. 22.610/2007* e da *ilegitimidade ativa* dos Requerentes, a *impossibilidade de emenda à inicial para incluir litisconsorte necessário no polo passivo*, o que levaria à extinção do processo.

*No mérito*, defendeu que:

a) a desfiliação partidária de *Robson Lemos Rodovalho* ocorreu em razão de mudança substancial no programa partidário do DEM, notadamente pelo posicionamento do partido com relação ao fim da CPMF;

b) *Robson Lemos Rodovalho* envolveu-se na criação de um novo partido;

c) o DEM reconheceu implicitamente a existência de justa causa para a desfiliação do parlamentar, porquanto não ajuizou qualquer medida para reivindicar o seu mandato.

*Ao fim*, pugnou pelo acolhimento das preliminares ou, sucessivamente, pela improcedência do pedido.

Juntou documentos às fls. 495-511.

Manifestação da d. Procuradoria-Geral Eleitoral às fls. 516-519 pelo prosseguimento do feito.

Termo da audiência realizada em 05.05.2010 às fls. 552-555.

Depoimento de Manoel Alves da Silva Júnior às fls. 556-558.

Depoimento de Agostinho Rocha Ferreira às fls. 558-559.

Termo da audiência realizada em 28.05.2010 às fls. 613-614.

Depoimento de Benedito Augusto Domingos às fls. 615-616.

Depoimento de Eliana Maria Passos Pedrosa às fls. 617-618.

Alegações finais dos *Requerentes* às fls. 621-623.

Alegações finais do *Partido Progressista - PP* às fls. 624-648.

Alegações finais de *Robson Lemos Rodovalho* às fls. 649-651.

Parecer da d. Procuradoria-Geral Eleitoral (fls. 666-671) pela rejeição das preliminares e pela procedência do pedido.

À fl. 674, o e. Min. *Marcelo Ribeiro* afirmou suspeição por motivo superveniente e os autos foram a mim redistribuídos.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Aldir Passarinho Junior (Relator): Trata-se de ação de decretação de perda de cargo eletivo ajuizada por *Izalci Lucas Ferreira*, primeiro suplente de deputado federal do Distrito Federal pelo Democratas - DEM, e *Osório Adriano Filho*, segundo suplente, em desfavor de *Robson Lemos Rodovalho*, deputado federal, e do *Partido Progressista - PP*, por suposta desfiliação partidária sem justa causa.

Inicialmente, ressalto que, nas eleições de 2006, os *Requerentes* e o primeiro *Requerido* disputaram o pleito pelo Partido da Frente Liberal - PFL, que, a partir de 2007, passou a se denominar Democratas - DEM, de acordo com o Estatuto do Partido de 28.03.2007, aprovado em 12.06.2007 (Resolução-TSE n. 22.550, DJ de 26.06.2007).

Assim, destaco os seguintes  *fatos incontroversos* nestes autos:

1) *O deputado federal Robson Lemos Rodovalho foi eleito nas eleições de 2006 pelo Partido da Frente Liberal - PFL, hoje, Democratas - DEM;*

2) *Em 23 de maio de 2009, Robson Lemos Rodovalho participou da fundação do Partido Socialista da República - PSR, que foi registrado no Cartório do 2º Ofício de Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Brasília em 25 de agosto de 2009;*

3) *O estatuto do PSR não foi registrado no Tribunal Superior Eleitoral até a presente data;*

4) *O deputado desfilou-se do DEM em 29 de setembro de 2009 e filiou-se ao Partido Progressista - PP em 30 de setembro de 2009.*

Isso posto, analiso as *preliminares* suscitadas pelos Requeridos.

### **1. Da ilegitimidade ativa**

Alegam os Requeridos que *Izalci Lucas Ferreira* não possui legitimidade para ajuizar a presente ação, uma vez que se desfilou do Democratas, partido pelo qual foi eleito e detentor do mandato eletivo ora questionado, encontrando-se atualmente filiado ao Partido da República - PR.

*Assiste razão aos Requeridos.*

Nas ações por infidelidade partidária, a legitimidade ativa do suplente condiciona-se à possibilidade de sucessão imediata do mandato eletivo na hipótese de procedência da ação.

Dessa forma, *apenas o primeiro suplente do partido detentor do mandato possui legitimidade para ajuizar a ação.* Cito precedente:

Agravo regimental. Petição. Tempestividade. Pedido de perda de mandato eletivo. Interesse jurídico. Segundo suplente. Ausência. Ilegitimidade ativa *ad causam*. Agravo improvido.

I - Nas eleições proporcionais, tratando-se de desfiliações partidárias posteriores à data de 27.03.2007, o prazo previsto no artigo 1º, § 2º, da Resolução n. 22.610-TSE conta-se a partir do início de vigência dessa resolução. Precedente.

II - *A legitimidade ativa do suplente condiciona-se à possibilidade de sucessão imediata no mandato eletivo, caso procedente a ação.*

III - *Nos casos de pedido de perda de mandato por infidelidade partidária, apenas o 1º suplente do partido detém legitimidade ativa, decorrente da expectativa imediata de assunção ao cargo.* Precedentes.

IV - Agravo parcialmente provido, apenas para reconhecer a tempestividade do pedido de perda de mandato eletivo. (destaquei)

(AgR-Pet n. 2.789-PE, Rel. Min. *Ricardo Lewandowski*, DJe de 1º.09.2009).

No mesmo sentido: PA n. 19.175-RJ, Rel. Min. *Ricardo Lewandowski*, DJe de 21.09.2009; AgR-RO n. 2.902-20-RS, *de minha relatoria*, j. em 20.05.2010, DJe de 03.08.2010.

No entanto, *Izalci Lucas Ferreira* não é mais o primeiro suplente do Democratas, pois filiou-se ao Partido da República após as eleições de 2006, fato incontroverso nestes autos. Por essa razão, não possui legitimidade ativa, uma vez que não há possibilidade de que ele venha a assumir a vaga eventualmente deixada por *Robson Lemos Rodovalho* no Democratas no caso de a ação ser julgada procedente.

Quanto à alegação de ilegitimidade ativa de *Osório Adriano Filho*, razão não assiste aos requeridos.

É que com a desfiliação de *Izalci Lucas Ferreira*, originariamente primeiro suplente do Democratas, *Osório Adriano Filho*, até então segundo suplente, passou a ocupar o primeiro lugar na ordem de suplência do deputado federal *Robson Lemos Rodovalho*.

Nesse contexto, *Osório Adriano Filho* possui legitimidade para requerer o mandato eletivo, nos termos da mencionada jurisprudência desta c. Corte.

Assim, *acolho a preliminar de ilegitimidade ativa apenas com relação a Izalci Lucas Ferreira*.

## **2. Da decadência**

O primeiro Requerido sustenta que teria ocorrido a decadência do direito de ação, na medida em que apenas o partido político detém a titularidade do mandato e, no caso dos autos, quedou-se inerte diante da desfiliação objeto de exame por esta c. Corte.

No entanto, a Res.-TSE n. 22.610/2007 previu expressamente a legitimidade ativa subsidiária de quem tenha interesse jurídico ou do Ministério Público, caso o partido não ajuíze a ação no prazo de 30 dias contados da desfiliação. Confirmo:

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.

(...)

*§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral. (destaquei).*

Assim, não há falar em decadência, pois *Robson Lemos Rodovalho* desfilou-se do DEM em 29.09.2009 (fl. 15) e o interessado (*Osório Adriano Filho*, suplente com a expectativa de assunção ao cargo) ajuizou a ação em 04.11.2009 (fl. 02), dentro de 30 dias após o decurso do prazo para o partido, que ocorreu em 29.10.2009.

Rejeito a preliminar.

### **3. Da inconstitucionalidade da Res.-TSE n. 22.610/2007**

Os Requeridos afirmam que a Res.-TSE n. 22.610/2007 seria inconstitucional, porquanto violaria os arts. 2º; 22, I; 48; 102, I, **q**; 121 e 128, § 5º, da Constituição Federal.

A despeito de tais alegações a questão já foi decidida pelo c. Supremo Tribunal Federal, que concluiu pela *constitucionalidade* da mencionada Resolução. Confirmo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral n. 22.610/2007 e n. 22.733/2008. Disciplina dos procedimentos de justificação da desfiliação partidária e da perda do cargo eletivo. Fidelidade partidária.

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra as Resoluções n. 22.610/2007 e n. 22.733/2008, que disciplinam a perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária.

2. Síntese das violações constitucionais argüidas. Alegada contrariedade do art. 2º da Resolução ao art. 121 da Constituição, que ao atribuir a competência para examinar os pedidos de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária ao TSE e aos Tribunais Regionais Eleitorais, teria contrariado a reserva de lei complementar para definição das competências de Tribunais, Juízes

e Juntas Eleitorais (art. 121 da Constituição). Suposta usurpação de competência do Legislativo e do Executivo para dispor sobre matéria eleitoral (arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição), em virtude de o art. 1º da Resolução disciplinar de maneira inovadora a perda do cargo eletivo. Por estabelecer normas de caráter processual, como a forma da petição inicial e das provas (art. 3º), o prazo para a resposta e as conseqüências da revelia (art. 3º, *caput* e par. ún.), os requisitos e direitos da defesa (art. 5º), o julgamento antecipado da lide (art. 6º), a disciplina e o ônus da prova (art. 7º, *caput* e par. ún., art. 8º), a Resolução também teria violado a reserva prevista nos arts. 22, I, 48 e 84, IV da Constituição. Ainda segundo os requerentes, o texto impugnado discrepa da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes que inspiraram a Resolução, no que se refere à atribuição ao Ministério Público Eleitoral e ao terceiro interessado para, ante a omissão do Partido Político, postular a perda do cargo eletivo (art. 1º, § 2º). Para eles, a criação de nova atribuição ao MP por resolução dissocia-se da necessária reserva de lei em sentido estrito (arts. 128, § 5º e 129, IX da Constituição). Por outro lado, o suplente não estaria autorizado a postular, em nome próprio, a aplicação da sanção que assegura a fidelidade partidária, uma vez que o mandato “pertenceria” ao Partido.) Por fim, dizem os requerentes que o ato impugnado invadiu competência legislativa, violando o princípio da separação dos poderes (arts. 2º, 60, §4º, III da Constituição).

3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, n. 26.603 e n. 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. Ressalva do entendimento então manifestado pelo ministro-relator.

4. Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo.

5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão-somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar.

6. São constitucionais as Resoluções n. 22.610/2007 e n. 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral.

Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente.

(ADI n. 3.999-DF, Rel. Min. *Joaquim Barbosa*, DJe de 17.04.2009).

No mesmo sentido: ADI n. 4.086-DF, Rel. Min. *Joaquim Barbosa*, DJe de 17.04.2009.

Rejeito a preliminar.

#### ***4. Da impossibilidade de emenda à inicial para incluir litisconsorte necessário no polo passivo***

O segundo Requerido, *Partido Progressista - PP*, defende que a ação deve ser extinta sem resolução do mérito, porquanto o partido, litisconsorte passivo, não fora sequer mencionado na petição inicial.

Entende que, na esteira do entendimento firmado por esta c. Corte no sentido de que as ações propostas sem a inclusão de litisconsorte passivo necessário deveriam ser extintas, a ausência de indicação na petição inicial do litisconsorte passivo teria como única consequência a extinção do processo.

Afirma que conclusão diversa implicaria violação à segurança jurídica, à celeridade processual e ao devido processo legal.

A alegação não merece prosperar, porquanto a *emenda à inicial foi feita no mesmo dia do ajuizamento da ação*, a saber, 04.11.2009, pouco mais de duas horas após a propositura do feito, antes mesmo da citação dos Requeridos, conforme se extrai dos protocolos de fls. 02 e 28.

Logo, não há falar em preclusão, tampouco em decadência do direito de ação, porquanto, nos termos do art. 284 do Código de Processo Civil c.c. o art. 1º, § 2º da Res.-TSE n. 22.610/2007, a emenda à inicial poderia ter sido feita até o término do prazo de 30 (trinta) dias de que dispunham os Requerentes, e, no caso, ocorreu no mesmo dia do ajuizamento da ação.

Ademais, ressalto que esse entendimento não destoia da jurisprudência desta c. Corte indicada pelo Requerido, uma vez que, segundo o c. Tribunal Superior Eleitoral, o feito deve ser extinto em razão

da decadência *apenas na hipótese de o litisconsorte passivo necessário não ter sido citado no prazo legal*, situação absolutamente diversa à dos autos. Confira-se, *mutatis mutandis*:

Recurso especial. Investigação judicial. Prefeito. Eleição 2008. Vice-prefeito. Citação. Ausência. Decadência. Extinção do feito sem resolução do mérito.

*Deixando o autor de, no prazo legal, promover a citação do vice para integrar relação processual em ação de investigação judicial proposta contra o prefeito eleito, extingue-se o feito sem resolução do mérito, em razão da decadência.* (destaquei)

(AgR-REspe n. 35.829-CE, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 24.06.2010).

Recurso contra expedição de diploma. Vice. Polo passivo. Decadência.

1. Está pacificada a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que o vice deve figurar no polo passivo das demandas em que se postula a cassação de registro, diploma ou mandato, uma vez que há litisconsórcio necessário entre os integrantes da chapa majoritária, considerada a possibilidade de o vice ser afetado pela eficácia da decisão.

2. Consolidada essa orientação jurisprudencial, *exige-se que o vice seja indicado, na inicial, para figurar no polo passivo da relação processual ou que a eventual providência de emenda da exordial ocorra no prazo para ajuizamento da respectiva ação eleitoral, sob pena de decadência.*

3. *Não cabe converter o feito em diligência - para que o autor seja intimado a promover a citação do vice -, sob pena de se dilatar o prazo de três dias, contados da diplomação, para propositura do recurso contra expedição de diploma.*

Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe n. 35.942-SP, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 10.03.2010).

Afasto a preliminar.

### **5. Do mérito**

Antes de analisar o mérito da causa, recapitulo os fatos sobre os quais não há controvérsia nestes autos:

1) *O deputado federal Robson Lemos Rodovalho foi eleito nas eleições de 2006 pelo Partido da Frente Liberal - PFL, hoje, Democratas - DEM;*

2) *Em 23 de maio de 2009, Robson Lemos Rodovalho participou da fundação do Partido Socialista da República - PSR, que foi registrado no Cartório do 2º Ofício de Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Brasília em 25 de agosto de 2009;*

3) *O estatuto do PSR não foi registrado no Tribunal Superior Eleitoral até a presente data;*

4) *O deputado desfilou-se do DEM em 29 de setembro de 2009 e filiou-se ao Partido Progressista - PP em 30 de setembro de 2009.*

Assim, compete a este Tribunal analisar se os motivos que levaram o parlamentar a migrar de partido constituem justa causa nos termos da Res.-TSE n. 22.610/2007.

Nas defesas apresentadas por *Robson Lemos Rodovalho* e pelo *Partido Progressista - PP* as razões são semelhantes.

Ambos sustentam que o primeiro Requerido deixou o DEM para fundar um novo partido político, a saber, o Partido Socialista da República - PSR.

Outra alegação em comum, porém sob pontos de vista diferentes, refere-se ao posicionamento do DEM quanto ao fim da CPMF, tema que teria ensejado a infidelidade partidária ou justificado a saída do partido, conforme a ótica de cada parte adversa.

Sob o prisma do primeiro Recorrido, *Robson Lemos Rodovalho*, o partido estaria perseguindo-o pelo fato de ele ter votado favoravelmente à continuidade da CPMF, ao contrário da orientação partidária. Tal perseguição seria evidente porque, após essa votação, o DEM instaurou processo administrativo disciplinar que poderia culminar com sua expulsão do partido. Sustenta, ainda, que o referido processo não fora julgado mesmo depois de dois anos de sua abertura, havendo risco iminente de ficar

sem legenda para concorrer às eleições de 2010, no caso de aplicação da pena mais gravosa.

O PP, por outro lado, aponta o posicionamento do DEM com relação à CPMF como uma mudança substancial no programa partidário.

Convém ressaltar que, *nos autos da Pet n. 3.001-DF*, ação de justificação de desfiliação partidária proposta por *Robson Lemos Rodovalho*, o autor, ora Requerido, alegou que a **única** motivação para deixar o DEM era a criação do novo partido, o PSR.

Passo ao exame de cada alegação.

#### **5.1 Da justa causa decorrente da criação de um novo partido político (art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007)**

Os Requeridos sustentam que a desfiliação de *Robson Lemos Rodovalho* do DEM teve como objetivo a criação de um novo partido político, o Partido Socialista da República - PSR, apesar de ele ter-se filiado posteriormente ao *Partido Progressista - PP*. Assim, o parlamentar estaria albergado pela justa causa prevista no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007<sup>6</sup>.

Reconhecem, no entanto, que o PSR não adquiriu “personalidade eleitoral” (fl. 59), uma vez que seu estatuto não foi registrado no TSE. Logo, o Partido existiria apenas para efeitos civis, nos termos do art. 45 do Código Civil<sup>7</sup>, porquanto seu ato constitutivo fora inscrito no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

*Eis a questão a ser dirimida por esta c. Corte: a justa causa a que se refere o art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007 pressupõe que o partido*

---

<sup>6</sup> 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:

(...)

II) criação de novo partido;

<sup>7</sup> Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

*político tenha seu estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral ou basta o registro civil no Cartório competente?*

Penso que a criação de novo partido, para fins de reconhecimento da justa causa a que alude o art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007, importa necessariamente o registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

Não se põe em controvérsia que o partido político é pessoa jurídica de Direito Privado e, como tal, deve ter seu estatuto registrado no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal, nos termos do art. 8º da Lei n. 9.096/1995, *verbis*:

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

I - cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II - exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III - relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

§ 1º O requerimento indicará o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na Capital Federal.

§ 2º Satisfeitas as exigências deste artigo, o Oficial do Registro Civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor.

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.

O registro no Cartório de Registro Civil, pois, decorre da natureza jurídica do partido político. Assim, cumpridas as formalidades elencadas no mencionado artigo, a agremiação adquire personalidade jurídica na forma da lei civil.

*Todavia, somente após o registro do respectivo estatuto no Tribunal Superior Eleitoral é que o partido político poderá participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, registrar delegados perante os órgãos da Justiça Eleitoral, bem como ter assegurada a exclusividade de sua denominação, sigla e símbolos, a teor do que dispõem os arts. 7º, §§ 2º e 3º, e 11 da Lei n. 9.096/1995<sup>8</sup>.*

E, para que o partido possa se registrar perante o Tribunal Superior Eleitoral, seu caráter nacional deve ser demonstrado, de acordo com o disposto no § 1º do art. 7º da Lei n. 9.096/1995, que assim prescreve:

Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

*§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento*

---

8 Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

§ 3º Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão.

Art. 11. O partido **com registro** no Tribunal Superior Eleitoral pode credenciar, respectivamente:

- I - delegados perante o Juiz Eleitoral;
- II - delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;
- III - delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Parágrafo único. Os delegados credenciados pelo órgão de direção nacional representam o partido perante quaisquer Tribunais ou Juízes Eleitorais; os credenciados pelos órgãos estaduais, somente perante o Tribunal Regional Eleitoral e os Juízes Eleitorais do respectivo Estado, do Distrito Federal ou Território Federal; e os credenciados pelo órgão municipal, perante o Juiz Eleitoral da respectiva jurisdição.

*dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.*

Logo, o apoio dos eleitores, na forma prescrita pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, e o registro no Tribunal Superior Eleitoral são condições *sine qua non* para a *constituição definitiva* dos órgãos da agremiação partidária, conforme dispõe a parte final do § 3º do art. 8º da Lei n. 9.096/1995. Veja-se:

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

(...)

§ 3º *Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a **constituição definitiva** de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.*

*Conclui-se, pois, que o partido político somente passa a existir, para fins eleitorais, após o registro do estatuto partidário no Tribunal Superior Eleitoral. Seu registro no Cartório de Registro Civil competente decorre de sua natureza jurídica e é apenas uma etapa de sua constituição definitiva como ente participativo do processo eleitoral.*

*Por essa razão, deve-se entender a expressão “novo partido” contida no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007 como nova agremiação partidária **com capacidade de atuar no processo eleitoral**, mesmo porque cuida-se, aqui, da mudança de partido de um representante eleito pelo povo ao cabo de um pleito popular. Isso diz respeito a um partido em plena atuação, não apenas formalmente existente para fins civis.*

Some-se a isso o fato de que o registro de um novo partido no Cartório de Registro Civil não implica a desfiliação automática dos

fundadores dessa nova agremiação, que *continuam vinculados a seus partidos de origem*, até que se efetive o registro do estatuto do novo partido no TSE. A filiação partidária, pois, inicia-se com a chancela da Justiça Eleitoral, quando o novo partido estiver definitivamente constituído.

Desse modo, a alegação do deputado *Robson Lemos Rodovalho* de que deixaria o DEM para fundar um novo partido não se sustenta, porquanto poderia permanecer no DEM até o registro do PSR no TSE.

E mais, se a motivação de sua desfiliação foi a suposta criação do PSR, por que haveria de se filiar ao PP?

A tese dos Recorridos de que bastaria o registro do partido político no Cartório de Registro Civil também implicaria burlar a finalidade da norma, que é o respeito à pluralidade partidária. Significaria aceitar que determinados cidadãos exercentes de mandato eletivo registrassem um novo partido político no Cartório de Registro Civil apenas para referendar uma posterior filiação a um terceiro partido no curso do mandato, abusando do direito que a lei lhes faculta, como ocorreu no caso dos autos. Uma espécie de via transversa, indireta, de contrariar o óbice legal, mediante pretensa escala, na verdade inexistente, em partido não constituído efetivamente.

Afasto, assim, a incidência da hipótese de justa causa prevista no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE n. 22.610/2007.

### ***5.2 Da justa causa decorrente da grave discriminação pessoal e da mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário (art. 1º, § 1º, IV e III, da Res.-TSE n. 22.610/2007)***

O primeiro Requerido, *Robson Lemos Rodovalho*, sustentou que estaria sendo alvo de grave discriminação pessoal por parte do Democratas - DEM e, também por este motivo, viu-se obrigado a deixar a legenda.

Primeiramente, convém novamente destacar que tal argumento constitui inovação em relação à ação de justificação de desfiliação partidária proposta por *Robson Lemos Rodovalho*, autuada como Pet n. 3.001-DF e julgada conjuntamente nesta assentada.

Naqueles autos, o Requerido limitou-se a afirmar que a única razão para deixar o DEM resumia-se à criação de nova agremiação partidária, o Partido Socialista da República - PSR.

De todo modo, a alegação de grave discriminação pessoal não se sustenta.

Como cediço, cabe ao autor da ação a comprovação do fato constitutivo do ilícito eleitoral (no caso, a desfiliação partidária). Recai, pois, sobre aquele que se desfiliou do partido político o ônus de demonstrar a ocorrência do fato extintivo (ocorrência de justa causa), nos termos do art. 333, I e II do Código de Processo Civil.

Na espécie, contudo, o Requerido não se desincumbiu desse ônus.

Nestes autos, é incontroverso que *Robson Lemos Rodovalho* respondia a processo administrativo no âmbito do Democratas.

No entanto, a simples instauração de procedimento administrativo para averiguar eventual descumprimento de normas partidárias, por si só, não configura grave discriminação pessoal, porquanto se cuida de meio investigativo usualmente aceito. Caso contrário, consistiria até uma inibição absurda a qualquer espécie de apuração de eventual irregularidade.

Para o reconhecimento da justa causa é necessário que o filiado comprove que a divergência com o partido extrapole a discussão política e constitua fato objetivamente discriminatório contra si e, além do mais, em sua essência, seja grave, o que não é o caso, até porque o partido (DEM) apenas buscava apurar se o deputado teria ou não descumprido sua orientação no caso da votação da CPMF.

Ademais, também é incontroverso nos autos que *Robson Lemos Rodovalho* ocupou a Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, o que denota o prestígio que o parlamentar possuía em seu partido, que, à época, governava o Distrito Federal, de modo a não sugerir a alegada discriminação.

Não bastasse, o depoimento de Benedito Augusto Domingos, testemunha arrolada pelo Recorrido *Partido Progressista - PP*, indica que a saída de *Robson Lemos Rodovalho* do DEM deveu-se mais a projetos políticos pessoais do que a suposta perseguição política. A respeito, confira-se (fls. 615-616):

(...) *que sabe que o deputado Rodovalho pretendia e pretende criar um novo partido, salvo engano, o Partido Social da República; que entende que o deputado Rodovalho tem um projeto político de*

*disputar eleição majoritária para governador ou senador, ou mesmo vice-governador, e que estando em um partido por ele criado, tal candidatura se faria com maior facilidade; **que** tem conversado com o deputado Rodovalho e que sabe que sua filiação ao PP se deu, além da afinidade política, em razão de que tal legenda lhe garantiria candidatura a um cargo majoritário, se o deputado Rodovalho não obtivesse o registro de seu novo partido a tempo de disputar as eleições de 2010; (...) **que** entende que o deputado Rodovalho teve dificuldade em obter espaço político no DEM para suas pretensões de candidatura a um cargo majoritário, esclarecendo, contudo, que essa é a sua opinião pessoal. (destaquei)*

Importante destacar, ainda, o depoimento de Eliana Maria Passos Pedrosa, arrolada pelo próprio Robson Lemos Rodovalho, no qual a testemunha afirma nunca ter presenciado qualquer ato do DEM que pudesse ter constrangido o Requerido (fl. 617):

*(...) que supõe que a saída do deputado Rodovalho do Democratas tenha se dado em razão de que este, a depoente e o deputado distrital Brunelli subscreveram documento no sentido de se criar um novo partido, o Partido Social da República (PSR); que desconhece a existência de algum outro motivo que teria levado o deputado Rodovalho a se desfiliar do DEM; que não sabe por que razão o deputado Rodovalho se filiou ao PP. (...) **que** nunca testemunhou qualquer tipo de ato que pudesse ter constrangido o deputado Rodovalho no âmbito do DEM. (destaquei).*

Desse modo, não há como reconhecer a alegada justa causa para a desfiliação partidária.

Ainda sobre o tema da CPMF, o *Partido Progressista - PP*, em sua defesa, trata a alteração de posicionamento do DEM em relação à aludida contribuição como mudança substancial do programa partidário suficientemente apta a configurar justa causa para a desfiliação de *Robson Lemos Rodovalho*.

Esta c. Corte já teve oportunidade de apreciar a matéria no julgamento da Pet n. 2.759-DF. Naquela assentada, decidiu que a alteração de posicionamento partidário com relação à CPMF restringia-se ao campo da divergência política ordinária, não configurando, por si só, justa causa para desfiliação partidária.

Ademais, como bem destacou o e. Relator, Min. *Arnaldo Versiani*, a questão da manutenção da CPMF sempre foi tema controverso nos diversos partidos políticos, sobretudo em razão do desvirtuamento da destinação do tributo. Confirmo:

(...) é incontroverso que *houve modificação do posicionamento acerca da questão da CPMF.*

*Essa alteração de posicionamento quanto a determinada matéria, não obstante, parece estar no campo de que se denomina divergência política, não havendo falar em mudança de diretriz substancial a configurar justa causa para a migração partidária.*

Na realidade, *a questão, em particular da manutenção da CPMF, sempre foi tema controverso no âmbito de discussão das agremiações partidárias*, sendo que aqueles que a ela se opunham sempre defenderam que essa contribuição configurava oneração da carga tributária, em especial, do cidadão; além do que, havia certo desvirtuamento quanto à destinação para a área da saúde. Tal fato é tão notório, que a CPMF não foi prorrogada, não tendo conseguido o Governo Federal apoio para sua manutenção.

(Pet n. 2.759-DF, Rel. Min. *Arnaldo Versiani*, DJe de 24.04.2009) (destaquei).

Nesse sentido, endosso a jurisprudência firmada por esta c. Corte e rejeito a alegação de justa causa.

Por fim, a afirmação do *Partido Progressista - PP* segundo a qual o *DEM*, ao não ajuizar qualquer medida para reivindicar o seu mandato, teria reconhecido implicitamente a existência de justa causa para a desfiliação de *Robson Lemos Rodovalho*, é inócua, porquanto a Res.-TSE n. 22.610/2007 prevê expressamente a legitimidade ativa daquele que detenha interesse jurídico, como já assentado.

## **6. Conclusão**

Ante o exposto, *acolho a preliminar de ilegitimidade ativa apenas do primeiro Requerente*, Izalci Lucas Ferreira, e *determino sua exclusão do polo ativo da demanda.*

*Quanto às demais preliminares, rejeito-as.*

*No mérito, julgo procedente o pedido formulado na inicial, decretando a perda do cargo de Deputado Federal de Robson Lemos Rodovalho.*