



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

PETIÇÃO Nº 573-10.2015.6.00.0000 – CLASSE 24 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

**Relator:** Ministro Henrique Neves da Silva

**Requerente:** Partido Republicano Progressista (PRP) – Nacional

**Advogados:** Joelson Costa Dias – OAB nº 10441/DF e outros

**Requerido:** José Juscelino dos Santos Rezende Filho

**Advogados:** Márcio Augusto Vasconcelos Coutinho – OAB nº 8131/MA e outra

**Requerido:** Partido da Mulher Brasileira (PMB) – Nacional

**Advogados:** Daniel Stolear Simões – OAB nº 136240/RJ e outros

AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. DEPUTADO FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA.

Preliminar

1. É inadmissível o pedido de citação de novo litisconsorte passivo – agremiação para a qual o parlamentar se filiou em decorrência de nova migração partidária, com base na Emenda Constitucional nº 91/2016 –, deduzido apenas em sede de alegações finais, quando já tiver transcorrido o prazo do art. 1º, § 2º, da Res.-TSE nº 22.610.

2. “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 nº 22.610/2007” (Pet nº 3.019, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJe de 13.9.2010).

Preliminar rejeitada.

Mérito

1. Enquanto não sobrevier pronunciamento em sentido contrário por parte do Supremo Tribunal Federal, deve ser reconhecida a constitucionalidade da Res.-TSE nº 22.610, conforme o julgamento de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 3.999/DF e 4.086/DF, não cabendo nova discussão no âmbito desta Corte a respeito de matéria já dirimida.

2. Conforme decidido na MC-ADI nº 5.398/DF, o disposto no art. 22-A da Lei nº 9.096/95, instituído pela Lei nº 13.165/2015, não pode ser aplicado retroativamente às legendas registradas no Tribunal Superior Eleitoral até a data de advento da nova lei, o que se aplica ao Partido da Mulher Brasileira (PMB).

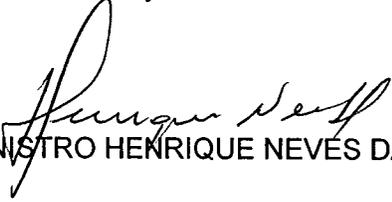
3. As decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que monocraticamente e *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, conservam a eficácia *erga omnes* e os efeitos vinculante e repristinatório. Precedente: STF, Ref.-ED-ADI nº 4.843, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 19.2.2015.

4. Para fins da justa causa de que trata o art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610/2007, a nova filiação partidária deve ser realizada no prazo de 30 dias após a criação do novo partido político (Cta nº 755-35, rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 1º.8.2011) (AgR-RO nº 1162-78, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 10.6.2014), o que foi observado na espécie.

Ação julgada improcedente.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do relator.

Brasília, 7 de junho de 2016.

  
MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, o Diretório Nacional do Partido Republicano Progressista (PRP) ajuizou ação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, com pedido de liminar, com fundamento na Res.-TSE nº 22.610, em desfavor de José Juscelino dos Santos Rezende Filho e do Partido da Mulher Brasileira (PMB).

O Diretório Nacional do Partido Republicano Progressista, na inicial, alega, em suma, que:

- a) o requerido José Juscelino dos Santos Rezende Filho se filiou ao PRP em 5.10.2013 e foi eleito em 2014 ao cargo de deputado federal;
- b) o requerido se desfiliou do PRP em 23.11.2015 e se filiou ao PMB na mesma data, sem lhe comunicar a desfiliação, conforme exigido pelo art. 21 da Lei nº 9.096/95, e sem ajuizar ação de justificação de desfiliação partidária;
- c) não houve justa causa para a desfiliação e o requerido não se enquadra no inciso III do art. 22-A da Lei nº 9.096/95, pois o seu mandato termina somente em 2018;
- d) a Lei nº 13.165/2015 entrou em vigor em 29.9.2015, razão pela qual o deputado não está albergado por nenhuma das hipóteses de migração sem perda de mandato;
- e) o Supremo Tribunal Federal, nos Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604, decidiu que a desfiliação partidária constitui desrespeito ao partido detentor da cadeira e ao eleitor, principalmente em razão da perda do tempo de TV e do Fundo Partidário;
- f) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.583 questiona a constitucionalidade do art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610,



que permite a migração para partidos novos sem perda de mandato;

g) a Lei nº 13.165/2015 não incluiu a criação de partidos novos nas hipóteses de justa causa para desfiliação;

h) o requerido não está albergado pela decisão liminar proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso na ADI nº 5.398, pois o PMB não estava registrado antes da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015;

i) a decisão liminar proferida na ADI nº 5.398 é provisória, podendo ser revogada a qualquer tempo, e foi concedida *ad referendum* do Plenário. Além disso, ainda que venha a ser referendada, só alcançará caráter definitivo após o julgamento e o trânsito em julgado da ação;

j) vários jornais de circulação nacional vêm noticiando negociações envolvendo a migração de parlamentares em razão do oferecimento, pelo PMB, de recursos do Fundo Partidário e de tempo de TV, bem como o uso do PMB como “ponte” para a migração para outros partidos, o que deve ser coibido por esta Corte;

k) a migração do requerido para o PMB, em afronta ao art. 22-A da Lei nº 9.096/95, causou ao requerente grave e imediato prejuízo, pois perdeu o funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados, o tempo de TV e rádio, bem como o repasse de recursos do Fundo Partidário correspondentes aos votos conferidos ao trãnsfuga.

Requer a concessão de medida liminar para que seja determinada a manutenção, em seu favor, do Fundo Partidário correspondente aos votos do deputado que se desfiliou do partido, a manutenção do tempo de propaganda partidária na TV e rádio, a manutenção do funcionamento parlamentar da agremiação na Câmara dos Deputados e a imediata posse do suplente até a decisão final do feito.



Na decisão de fls. 86-91, indeferi o pedido de antecipação de tutela formulado pelo requerente e determinei a citação dos requeridos para apresentarem resposta no prazo de cinco dias.

José Juscelino dos Santos Rezende Filho apresentou defesa às fls. 96-123, na qual alegou, em suma, o seguinte:

a) a liminar deferida nos autos da AI nº 5.398 foi concedida com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, em razão da necessidade de se preservar a segurança jurídica, o direito adquirido, a irretroatividade da lei e a anterioridade da lei eleitoral, aplicando-se, portanto, ao Partido da Mulher Brasileira;

b) ao contrário do que alega o requerente, o PMB foi criado antes da publicação da Lei nº 13.165/2015 no *Diário Oficial da União*, ocorrida em 29.7.2015, às 18h, pois o respectivo acórdão foi comunicado aos Tribunais Regionais Eleitorais horas antes;

c) *“não se pode afastar a natureza de eficácia retroativa das decisões de controle de constitucionalidade, haja vista que o efeito ex tunc de tais decisões é garantido e tem o condão de fazer retroceder no tempo a eficácia da decisão, ainda que em caráter liminar, que declara a inconstitucionalidade de artigo de lei”* (fls. 115-116), de modo que eventual modificação liminar deferida na ADI nº 5.398 não deverá afetar as filiações ocorridas sob a égide da medida acauteladora;

d) houve grave discriminação pessoal, decorrente, em síntese, dos seguintes fatos:

i. falta de participação da chefia nacional do partido na escolha do líder na Câmara dos Deputados;

ii. inexistência de reunião entre o requerido e a direção do partido para orientação estratégica ou discussão a respeito das diretrizes da agremiação;

- iii. preterição do requerido na participação do Congresso Nacional da agremiação, ocorrido em maio de 2015;
- iv. restrição de espaço ao requerido em publicações e informes do partido;
- v. ausência de comunicação das ações do partido;
- vi. participação secundária e modesta em inserções do partido, em descompasso com o tratamento deferido a outros filiados;
- vii. desproporção entre as indicações feitas pelo requerido e as feitas pelo presidente da legenda para a composição da assessoria da liderança do partido na Câmara dos Deputados;
- viii. preterição do requerido no processo de escolha da direção estadual do Maranhão;
- ix. interferência na relação do requerido com diretórios municipais e cidades importantes da sua base eleitoral, levada a efeito pela diretoria estadual e com a conivência dos líderes nacionais do partido.

O Diretório Nacional do Partido da Mulher Brasileira (PMB), conquanto tenha sido citado, não apresentou defesa, conforme certidão de fl. 146.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, às fls. 147-151, opinou pela improcedência do pedido, ao argumento de que o deferimento da liminar na ADI nº 5.398 também abrangeu o Partido da Mulher Brasileira.

Acrescentou, ainda, que se aplica na espécie “o regime anterior à minirreforma eleitoral, que admitia como justa causa para a desfiliação partidária a criação de novo partido, bem como permitia aos detentores de mandato eletivo que migrassem levar o tempo de propaganda na televisão e rádio e percentual do Fundo Partidário” (fl. 147).



Em razão da controvérsia nos autos a respeito da alegada discriminação pessoal, determinei a intimação das partes para que se manifestassem acerca da necessidade e da relevância das testemunhas indicadas, esclarecendo a pertinência das respectivas oitivas em relação à matéria efetivamente controvertida (vide despacho de fls. 153-157).

O requerente, por meio da manifestação de fls. 159-165, reafirmou a necessidade de oitiva das testemunhas indicadas na inicial.

O requerido, por sua vez, requereu a desistência das testemunhas, bem como desistiu de comprovar a existência de discriminação pessoal, ficando a controvérsia adstrita à hipótese de justa causa descrita no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610 (criação de partido novo), cuja análise prescinde da produção de prova oral (fls. 181-182).

Em razão disso, por despacho às fls. 184-185, declarei encerrada a instrução processual por entender que o contexto dos autos possibilita o julgamento do pedido, sem a necessidade de dilação probatória, nos termos do art. 6º da Res.-TSE nº 22.610, em face da arguição da justa causa alusiva ao partido novo.

Além disso, facultei às partes o oferecimento de alegações finais, por escrito, no prazo comum de 48 horas (Res.-TSE nº 22.610, art. 7º).

Às fls. 189-198, o Partido Republicano Progressista (PRP) apresentou alegações finais, nas quais requereu, entre outros pedidos, a citação do Democratas (DEM), tendo em vista a filiação do requerido aos seus quadros, conforme prova apresentada com a referida peça.

Por outro lado, o Partido da Mulher Brasileira (PMB), por meio da petição protocolada sob o nº 4.609/2016, às fls. 207-216, informa que somente teve conhecimento dos termos da inicial em 3.5.2016, razão pela qual apresenta as suas alegações com fundamento no direito de petição.

Por despacho às fls. 253-254, determinei a intimação dos requeridos para se manifestarem a respeito do documento juntado às alegações finais de fls. 189-201, no prazo comum de 3 (três) dias, e recebi como memoriais a petição protocolada sob o nº 4.609/2016.

O Partido da Mulher Brasileira (PMB) apresentou manifestação às fls. 257-259, defendendo a improcedência da ação, sob os seguintes argumentos:

- a) não procede o pedido do requerente para que se inclua na presente demanda o Partido Democratas (DEM);
- b) o requerido se desfiliou do PRP em 23.11.2015 e se filiou ao PMB na mesma data, razão por que é legítima a migração da quota do Fundo Partidário e o tempo de TV para o PMB, nos termos do resultado proferido no julgamento das ADIns nºs 4430 e 4795;
- c) *“o fato daquele parlamentar, agora no DEM, ter migrado na ‘janela’ concedida pela Emenda Constitucional 91, ao mesmo tempo em que permitiu aos parlamentares a troca de partido sem risco de cassação de mandato, previu de forma expressa que os recursos do fundo partidário e tempo de TV não são transferíveis”* (fls. 258.259).

José Juscelino dos Santos Rezende Filho não apresentou manifestação sobre o despacho de fls. 253-254, conforme certidão de fl. 261.

É o relatório.

### VOTO (preliminar)

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, trata-se de ação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária sem justa causa, ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Republicano Progressista (PRP), com fundamento na Res.-TSE nº 22.610, em desfavor de José Juscelino dos Santos Rezende Filho e do Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Analiso inicialmente as matérias prévias suscitadas pelas partes. 

### I – Pedido de citação do Democratas (DEM)

O requerente postulou, em sede de alegações finais, a citação do Democratas (DEM), partido ao qual o requerido José Juscelino dos Rezende Filho se filiou, com base na Emenda Constitucional nº 91/2016, após a sua saída do Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Tal pedido não pode ser deferido.

No caso dos autos, a filiação do requerido ao Democratas não traduz a sua desfiliação do partido pelo qual foi eleito, que é a matéria regulada pela EC nº 91. Em verdade, o requerido mudou sua filiação partidária duas vezes. A primeira, em novembro de 2015, do partido pelo qual foi eleito para o PMB, e a segunda, no período de incidência da EC nº 91, do PMB para o DEM.

O objeto desta ação está restrito ao exame da existência ou não de motivo justo para a primeira desfiliação, que, aliás, se deu antes da edição da Emenda Constitucional nº 91 e, portanto, não pode ser por ela atingida.

Assim, ainda que se possa ter como relevante a questão do debate sobre a eficácia da segunda filiação em face da validade da primeira, o certo é que neste feito o objeto primário da lide está concentrado na primeira migração efetivada, não cabendo analisar a segunda mudança de filiação efetuada.

Além disso, o partido requerente não detém legitimidade para se insurgir contra a posterior transferência de filiação do seu antigo filiado, consoante já decidido por este Tribunal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> AÇÃO DE DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. DEPUTADO DISTRITAL. ALEGAÇÃO. FRAUDE. MIGRAÇÃO PARTIDÁRIA. PARTIDO RECÉM-CRIADO. POSTERIOR FILIAÇÃO A OUTRO PARTIDO. IMPROCEDÊNCIA.

1. É incontroverso que o deputado migrou da legenda pela qual se elegeu para agremiação recém-criada para outro partido, tendo, inclusive, proposto ação declaratória de existência de justa causa, com fundamento no art. 1º, § 3º, da Res.-TSE nº 22.610, a qual foi julgada procedente pelo Tribunal Regional Eleitoral, tendo em vista a transferência do filiado a partido novo.

2. Não há interesse jurídico do partido, pelo qual o mandatário se elegeu, para a propositura de ação de desfiliação partidária destinada a discutir a nova transferência do filiado da legenda (para o qual tinha migrado anteriormente) a uma terceira agremiação.

3. "Não há como se discutir, em processo regulado pela Res.-TSE nº 22.610/2007, eventual migração de parlamentar, após 27.3.2007, de partido pelo qual não se elegeu" (REspe nº 28.607, rel. Min. Caputo Bastos, DJe de 19.8.2008).

Diante disso, preliminarmente **voto no sentido de rejeitar o pedido de citação do Democratas (DEM).**

### VOTO (mérito)

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, superada a questão prévia, passo ao exame da questão de fundo.

Conforme relatado, o Diretório Nacional do Partido Republicano Progressista (PRP) ajuizou ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária aduzindo que não houve justa causa para a desfiliação e que o requerido não se enquadra no inciso III do art. 22-A da Lei nº 9.096/95, pois o seu mandato termina somente em 2018.

Ademais, alegou que a Lei nº 13.165/2015 entrou em vigor em 29.9.2015 e que a criação do Partido da Mulher Brasileira (PMB) ocorreu após a publicação da referida lei no Diário Oficial, de modo que o deputado não está albergado por nenhuma das hipóteses de migração sem perda de mandato.

Ressaltou, ainda, que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.583 questiona a constitucionalidade do art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610, que permite a migração para partidos novos sem perda de mandato, o que fulminaria a tese de defesa do requerido.

No mais, afirmou que a decisão liminar proferida na ADI nº 5.398 é provisória, podendo ser revogada a qualquer tempo, e foi concedida *ad referendum* do Plenário.

Por fim, apontou que vários jornais de circulação nacional vêm noticiando negociações envolvendo a migração de parlamentares em razão do oferecimento, pelo PMB, de recursos do Fundo Partidário e de tempo de TV,

---

4. Não é possível o reconhecimento, de forma objetiva, de fraude ou conluio, diante da mera situação de migração averiguada, em que houve a mudança do parlamentar para o partido recém-criado e, posteriormente, a sua filiação a outra legenda, considerando, inclusive, que vício de consentimento não se presume, mas deve ser provado. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-RO nº 129-50, rel. Min. Henrique Neves, DJe de 5.11.2014, grifo nosso.)



bem como o uso do PMB como “ponte” para a migração para outros partidos, o que deve ser coibido por esta Corte.

O requerido José Juscelino dos Santos Rezende Filho, por sua vez, desistiu de comprovar a alegação de discriminação pessoal deduzida na defesa, ficando a controvérsia adstrita à hipótese de justa causa constante do art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610.

No caso, portanto, a matéria a ser decidida está centrada apenas na questão relativa à possibilidade de se considerar a filiação do requerido ao Partido da Mulher Brasileira como motivo de justa causa para sua desfiliação do partido requerente, pelo qual foi eleito.

A migração partidária para partido recém-criado estava prevista como hipótese de justa causa no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610<sup>2</sup> e não foi reproduzida no § 1º do art. 22-A<sup>3</sup>, o qual foi introduzido na Lei nº 9.096/95 pela Lei nº 13.165/2015.

No caso, conforme comprovam os documentos de fls. 125-126, o requerido se desfilou do Partido Republicano Progressista (PRP) em 23.11.2015 e, na mesma data, ingressou no quadro do Partido da Mulher Brasileira (PMB).

Para a compreensão do tema, é importante notar que o registro do PMB foi deferido por este Tribunal no mesmo dia em que a Lei nº 13.165/2015 foi publicada em edição extra do *Diário Oficial*, ou seja, no dia 29 de setembro de 2015.

Assim, em princípio, o que caberia definir no presente feito é se seria possível enquadrar a hipótese de justa causa para desfiliação prevista no art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610 quando a criação do novo partido

---

<sup>2</sup> § 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.

<sup>3</sup> § 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.

político se deu no mesmo dia da publicação da nova lei que não mais contemplou tal hipótese.

Além dessa discussão, seria necessário verificar se a hipótese de justa causa decorrente da formação de novo partido político não encontraria respaldo no próprio texto constitucional, a partir da leitura dos dispositivos constitucionais – em especial a regra do art. 17, *caput*, da Constituição, que trata da livre criação dos partidos políticos – em face das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604, assim como daquelas tomadas nas ações diretas de inconstitucionalidades posteriores que trataram do direito à transferência dos votos dos candidatos eleitos que mudaram suas filiações para as novas agremiações para efeito do cálculo do tempo de televisão e do rateio do Fundo Partidário.

Nessa linha, cabe recordar que a edição da Res.-TSE nº 22.610, cuja constitucionalidade já foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>, decorreu de determinação expressa da Corte Suprema, e as hipóteses contempladas por este Tribunal seguiram a orientação derivada da análise dos dispositivos constitucionais realizada pelo STF.

Nesse ponto, o argumento do requerente no sentido de que a constitucionalidade do inciso II do art. 1º, § 1º, da Res.-TSE nº 22.610 está sendo debatida na ADI nº 4.583 não procede em razão da ausência de provimento do Supremo Tribunal Federal suspendendo a eficácia do referido dispositivo.

Ademais, em sentido contrário, o debate sobre a cláusula filiação ao novo partido como justa causa que afasta a perda do exercício do mandato foi objeto de análise na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.398, em que se tratou exatamente da questão relacionada à eficácia da regra do art. 22-A da Lei nº 9.096/95, introduzida pela Lei nº 13.165/2015.



---

<sup>4</sup> ADIs nºs 3.999 e 4.086, julgadas em 12.11.2008.

Na MC-ADI nº 5.398, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso deferiu, em 11.11.2015, *“parcialmente a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, para determinar a devolução integral do prazo de 30 (trinta) dias para filiações aos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015”*<sup>5</sup>.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal afasta a necessidade dos debates anteriormente anunciados, uma vez que ela deve ser respeitada por esta Corte, nos termos do art. 102, § 2º, da Constituição da República, ainda quando proferida por meio de decisão monocrática<sup>6</sup>.

Assim, em face da decisão Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a incidência da nova regra introduzida pelo acréscimo do art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos não pode atingir as situações consolidadas que foram expressamente contempladas na decisão do eminente Ministro Luís Roberto Barroso, *verbis*:

*22. No caso de que se trata, a incidência do art. 22-A sobre situações jurídicas pendentes de partidos políticos recém-criados parece violar direito adquirido dessas legendas. Há, aqui, uma questão de direito intertemporal, relativa ao conflito de leis no tempo. Na data em que a Lei nº 13.165 foi editada, em 29.09.2015, 3 (três) novos partidos haviam sido registrados no Tribunal Superior Eleitoral, de modo que estavam correndo seus prazos de 30 dias para que recebessem parlamentares detentores de mandato eletivo, ao abrigo da justa causa de desfiliação, conforme fixado pelo TSE na Resolução nº 22.610/2007 e na Consulta nº 755-35. São eles: (i) o Partido Novo (registrado no TSE em 15.09.2015), (ii) a Rede Sustentabilidade (registrada no TSE em 22.09.2015), e*

<sup>5</sup> Reproduzo, em nota de fim de texto, trecho da decisão do Ministro Luís Roberto Barroso que deferiu a medida liminar.

<sup>6</sup> Destaco também o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

[...]

**CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO: A QUESTÃO DO VALOR JURÍDICO DO ATO INCONSTITUCIONAL (ADI 2.215-MC/PE, REL. MIN. CELSO DE MELLO). O 'STATUS QUÆSTIONIS' NA JURISPRUDÊNCIA E NA DOUTRINA CONSTITUCIONAIS: PLURALIDADE DE OPINIÕES DOUTRINÁRIAS EM TORNO DOS GRAUS DIFERENCIADOS DE INVALIDADE DO ATO INCONSTITUCIONAL. A POSIÇÃO PREVALECENTE NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A MODULAÇÃO TEMPORAL COMO TÉCNICA DECISÓRIA DE ABRANDAMENTO, MEDIANTE JUÍZO DE CONCRETA PONDERAÇÃO, DO DOGMA DA NULIDADE DO ATO INCONSTITUCIONAL. DOUTRINA. PRECEDENTES.**

– *Concessão, 'ad referendum' do Plenário, por decisão monocrática do Relator, de medida cautelar em sede de fiscalização abstrata. Possibilidade excepcional. A questão do início da eficácia desse provimento cautelar. Execução imediata, com todas as consequências jurídicas a ela inerentes, dessa decisão, independentemente de ainda não haver sido referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.*

– *O triplice conteúdo eficaz das decisões (tanto as declaratórias de inconstitucionalidade quanto as concessivas de medida cautelar) nos processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade: (a) eficácia vinculante, (b) eficácia geral ('erga omnes') e (c) eficácia repristinatória. Magistério doutrinário. Precedentes. (Ref.-ED-ADI nº 4.843 rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 19.2.2015, grifo nosso).*

**(iii) o Partido da Mulher Brasileira (registrado no TSE em 29.09.2015).** (destaques inseridos).

A partir da leitura do parágrafo acima, as afirmações do requerente – ainda que bem argumentadas – cedem diante da constatação de que a referida agremiação foi expressamente mencionada na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal e, portanto, está por ela contemplada.

Ademais, na mesma decisão, definiu-se, com eficácia *erga omnes*, que, “além da forte plausibilidade jurídica do direito invocado, por violação ao princípio da segurança jurídica, [...]. Ao não incluir no rol de ‘justas causas’ para desfiliação a ‘criação de novo partido’, o art. 22-A inviabiliza a imediata migração de parlamentares eleitos às agremiações recém-fundadas. Com isso, o dispositivo impugnado estabelece obstáculos ao desenvolvimento e fortalecimento das novas agremiações”.

Não há dúvida, portanto, de que a liminar deferida no âmbito da ADI nº 5.398 alcança as migrações efetivadas para o Partido da Mulher Brasileira e protegem as transferências de filiação realizadas no prazo de trinta dias cuja devolução foi ordenada pela Suprema Corte.

Nesse ponto, confira-se que, em se tratando de determinação de devolução de prazo, a sua incidência deve ser aferida a partir da data da publicação da decisão que a determinou.

No caso, a liminar deferida na ADI nº 5.398 foi publicada no *Diário da Justiça* de 12.11.2015, e a filiação do requerido ao PMB ocorreu no dia 23 seguinte. Dentro do prazo, portanto.

É indubitável, dessa forma, que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal favoreceu os requeridos, como asseverado na manifestação da douta Procuradoria-Geral Eleitoral, da qual extraio o seguinte trecho (fls. 150-151):

*Segundo a referida decisão, o artigo 22-A da Lei nº 9.096/1995, introduzido pela Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015 (minirreforma eleitoral de 2015), excluiu, a contrario sensu, a criação de nova legenda como hipótese de justa causa para a desfiliação, sem perda de mandato por infidelidade partidária. Contudo, entendeu que a incidência de tal norma para os partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em*

vigor da Lei n.º 13.165/2015, cujo prazo de 30 dias para a filiação para detentores de mandato eletivo ainda estava transcorrendo, tinha forte plausibilidade jurídica quanto à inconstitucionalidade. Com isso, determinou a devolução integral do prazo de 30 (trinta) dias para filiações aos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015. (g.n.).

No caso, o Partido da Mulher Brasileira — PMB teve seu registro deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral em 29.9.2015, exatamente a mesma data da entrada em vigor da Lei n.º 13.165/2015. Nos termos da referida decisão, é de se considerar que a expressão até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015 inclui o registro realizado na data, por possuir, a preposição até, natureza inclusiva, sobretudo quando se trata de supressão de direitos do partido, situação em que se mostra necessário proceder a uma interpretação que resguarde a segurança jurídica e o tratamento isonômico das agremiações.

De ver, aliás, que o Ministro Roberto Barroso, ao deferir a liminar na ADI n.º 5398, consigna expressamente que ainda não há partido criado durante a vigência da Lei nº 13.165/2015. Logo, o deferimento liminar nos autos da ADI n.º 5398 alcança o Partido da Mulher Brasileira, registrado na mesma data em que entrou em vigor a minirreforma eleitoral. Desse modo, deve ser aplicado à espécie o regime anterior à Lei n.º 13.165/2015, qual seja, o que admitia como justa causa para a desfiliação partidária a criação de novo partido, bem como permitia aos detentores de mandato eletivo que migrassem levar o tempo de propaganda na televisão e rádio e percentual de recursos do Fundo Partidário.

Nesses termos, como o requerido migrou do PRP para o PMB (desfiliação em 19.11.2015 - f. 126 e filiação em 23.11.2015 - f. 32) dentro dos trinta dias da publicação da decisão mencionada (12.11.2015), está configurada a hipótese de justa causa em apreço. Portanto, não merece acolhida o pedido de decretação da perda do cargo eletivo de José Juscelino dos Santos Rezende Filho, tampouco o referente à manutenção, em favor do PRP, do tempo de TV e rádio e de percentual do Fundo Partidário.

No mesmo sentido, também adoto com fundamento deste voto a sólida análise pelo eminente Luiz Fux no voto-vista proferido por Sua Excelência na Petição nº 475-25, da minha relatoria, a qual acabou sendo extinta, sem o exame do mérito, em face da perda do objeto da ação em razão da liminar deferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso na MC-ADI nº 5.398.

Registro, por oportuno, que a divergência entre o voto proferido pelo eminente relator e o que proferi naquele julgamento estava centrada apenas em questão relativa ao conhecimento do pedido, em razão da via eleita pelo PMB.



Assim, ainda que a matéria não tenha sido decidida naquele feito, nada impede que os sólidos fundamentos apresentados pelo Ministro Luiz Fux possam ser adotados neste instante, pois Sua Excelência examinou justamente a questão relativa à possibilidade de filiação ao recém-criado PMB, como se vê:

*De acordo com o art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos, na redação dada pela Lei nº 13.165/2015, a desfiliação partidária de detentor de mandato para ingressar em partido recém-criado não consubstancia hipótese de justa causa, mitigando, bem por isso, a representatividade e o funcionamento parlamentar da nova agremiação. Deveras, a menos que ocorra mudança substancial, desvio reiterado do programa partidário ou grave discriminação política pessoal, somente em 2018, ano em que ocorrerão eleições gerais, haveria permissão para que deputados federais ou senadores integrassem os quadros do Partido da Mulher Brasileira.*

*Como é de todos sabido, a distribuição proporcional dos recursos do fundo partidário e a participação na propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio dependem de representação do partido político na Câmara dos Deputados, nos termos do art. 47, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 e do art. 41-A da Lei nº 9.096/1995.*

*Soma-se, ainda, a circunstância de que o Partido da Mulher Brasileira, ao ingressar com o pedido de registro do respectivo estatuto, o fez sob a égide da Lei anterior, preenchendo, naquela ocasião, todos os requisitos, de modo a ser legítima a sua expectativa quanto à possibilidade de filiação partidária aos seus quadros de detentores de mandato político, nos termos da Resolução-TSE nº 22.610/2007.*

*Em caso análogo, este Tribunal Superior, ao apreciar o RPP nº 843-68, de relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, DJe de 20.10.2015, consignou que, apesar de não existir direito adquirido a regime jurídico, alterações legislativas incidem imediatamente aos partidos políticos que pretendem ter o registro de estatuto deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, "todavia, se, ao tempo da edição da lei instituidora do novo regime jurídico, a agremiação já preenchia todos os requisitos para o registro nos termos da regra normativa anterior, é imperioso o seu deferimento nos moldes desta".*

*Naquela oportunidade, ao acompanhar o i. Relator, assentei que a matéria se resolve no plano da principiologia constitucional, ou seja, hoje não se pode mais aplicar a legislação infraconstitucional sem passar pela lente da Constituição. Prossegui salientando que nenhum cidadão pode ser prejudicado por um fato imputável ao Poder Judiciário, de sorte que se a parte, no momento em que ingressou no Judiciário, preenchia todos os requisitos que a lei exigia, tudo mais que se exigir posteriormente não pode ser imputável à parte.*

*Além disso, conforme já assinalado, o Ministro Luís Roberto Barroso deferiu provimento cautelar nos autos da ADI nº 5.398, para*



*determinar a devolução integral do prazo de 30 (trinta) dias para filiações aos partidos recém-criados com registro deferido no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015, assim decidindo, com a maestria que lhe é peculiar:*

*[...]*

*In casu, parece estreme de dúvidas de que a incidência do art. 22-A sobre situações jurídicas dos partidos políticos recém-criados ultraja o direito adquirido dessas legendas. Isso porque, após o advento da recente minirreforma eleitoral, o TSE deferiu o registro de 3 (três) novas legendas, as quais, a rigor, ainda estavam amparadas a receber novos filiados no prazo de 30 dias, sem que isso configurasse perda de mandato eletivo sem justa causa, ex vi da Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral (Rede, PMB e Novo). Portanto, aludido direito foi incorporado ao patrimônio jurídico das greis partidárias, tornando-se um direito adquirido que não pode, em hipótese alguma, ser afetado por lei ulterior. Admitir a aplicação da Lei nº 13.165/2015 a estas situações jurídicas pendentes vulnera frontalmente o art. 5º, XXXVI, da Lei Fundamental de 1988, a fulminar o direito adquirido destas novas agremiações em receber novos filiados sem que, com isso, haja a perda do mandato do parlamentar trãnsfuga.*

*Ad argumentandum tantum, ainda que não se considere que exista direito adquirido na espécie, há outro fundamento substantivo a amparar o fumus boni iuris: é preciso tutelar a expectativa legítima criada pelo regime jurídico anterior nos players (partidos e parlamentares) atingidos pela novel disciplina normativa.*

*Não desconheço a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, na esteira da remansosa jurisprudência desta Corte. Sucede que, sem embargo disso, existe alguma expectativa legítima dos partidos políticos recém-criados e dos parlamentares a ser tutelada.*

*Ao franquear aos partidos políticos e aos candidatos, em um primeiro momento, a possibilidade de migrar de suas legendas para novos partidos sem que isso configurasse perda de mandato por infidelidade partidária, o STF adotou um comportamento que gerou a expectativa subjetiva em tais atores. E este comportamento restou reforçado, em um segundo momento, com o advento da Resolução-TSE nº 22.610, que estabeleceu critérios objetivos para a migração (art. 20). Ou seja: restou criada a base da confiança nestes atores, através de atos concretos. Ora, se transcorridos alguns anos, e o Congresso Nacional edita uma norma modificando esse regime jurídico, de ordem a não mais considerar como hipótese de justa causa a migração para novas legendas, mister reconhecer in casu que eventual incidência do art. 22-A aos partidos recém-criados encerra exemplo acadêmico de ultraje à legítima expectativa destes parlamentares.*

*Em suma, encontram-se presentes, no caso vertente, os pressupostos autorizadores da incidência do princípio da proteção da confiança: (i) base da confiança, (ii) existência subjetiva da confiança, (iii) o exercício da confiança através de atos concretos e (iv) o comportamento que frustre a confiança (SCHMEL, Arndt. Die*

*verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Bestands- und Verwaltungsblatt. Köln-Berlin: Carl Heymanns, janeiro de 1999, p. 23, apud ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da proteção da confiança. Niterói: Impetus, 2009, p. 82).*

*Oportuno frisar que nem mesmo razões de "interesse público" são capazes de ensejar a violação do direito adquirido:*

A CF/88, ao contrário de outras Constituições, regrou a proibição de restrição ao ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada. Precisamente por isso que sua aplicação é inflexível: havendo uma dessas hipóteses, afastados estão os efeitos retroativos, por obra da incidência da própria regra, sendo impertinentes outras razões, como aquelas atinentes ao interesse público, para efeito de tentar afastar, mediante ponderação, a sua aplicação. (ÁVILA, Humberto. Teoria da Segurança Jurídica. São Paulo: Malheiros, 3ª Edição, 2014, p. 363)

*Bem vistas as coisas, considerando o fato de o pedido de registro do Partido da Mulher Brasileira ter sido formulado anteriormente à vigência da Lei nº 13.165/2015 e cujos requisitos já haviam sido preenchidos, apesar de seu registro ter sido deferido no mesmo dia do início da vigência da Lei nº 13.165/2015, deve-se afastar a incidência do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 a este caso concreto, de modo a permitir, em respeito ao princípio constitucional da segurança jurídica, que lhe seja aplicada a previsão contida no art. 10 da Resolução-TSE nº 22.610/2007, quanto a considerar-se justa causa a desfiliação partidária em razão de criação de novo partido, no prazo de 30 dias.*

Assim, pelos fundamentos acima e em obediência à determinação constante da medida liminar deferida na MC-ADI nº 5.398, do Supremo Tribunal Federal, voto no sentido de julgar improcedente a ação de perda de cargo por desfiliação partidária ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Republicano Progressista (PRP).



**VOTO**

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhora Presidente, louvando o voto de Sua Excelência, o Ministro Henrique Neves, acompanho-o na integralidade e destaco o fato de o Ministro Luís Roberto Barroso ter posto, de forma expressa, em sua decisão, o Partido da Mulher Brasileira.

Sua Excelência, como bem destacado pelo Ministro Henrique Neves, às fls. 25 do seu voto, esclarece que o Partido Novo, o Partido Rede Sustentabilidade e o Partido da Mulher Brasileira, registrados no Tribunal Superior Eleitoral em 29.9.2015, seriam partidos, então, aptos a fazer uso desse prazo de 30 dias.

Desse modo, parece-me que a questão está mais que esclarecida, com o aval do Supremo Tribunal Federal, para que fossem feitas tais migrações.

Com essas breves considerações, acompanho o eminente relator.

**VOTO (aditamento)**

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhora Presidente, deixei de fazer um adendo, e peço para que conste do meu voto.

Não estamos discutindo, nessas ações, questão relativa a Fundo Partidário ou a tempo de televisão, porque me parece que há procedimento próprio, em que o partido reclama tal direito.

Então, trato neste caso apenas da desfiliação; o desdobramento sobre Fundo Partidário ou sobre tempo de televisão é outra questão, que será, oportunamente, discutida.



<sup>1</sup> Trecho da Decisão proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso na MC-ADI nº 5.398:

12. *Conforme adiantei, a ação analisada suscita duas questões relacionadas à constitucionalidade do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, introduzido pela Lei nº 13.165/2015, que regula a perda de mandato por infidelidade partidária. Em primeiro lugar, trata-se de saber se a referida norma, na parte em que, a contrario sensu, não considera a criação de novo partido político uma justa causa para a desfiliação partidária, viola os princípios democrático, do pluralismo político e da livre criação de partidos. Em segundo lugar, trata-se de saber se a sua incidência sobre os partidos políticos registrados até a entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015, mas cujo prazo de 30 dias para as filiações de detentores de mandato eletivo ainda estava transcorrendo, viola o princípio da segurança jurídica, o direito adquirido e a irretroatividade das normas sancionadoras.*

13. *Para a apreciação dessas questões, é importante compreender, ainda que brevemente, o contexto de aprovação da exigência da fidelidade partidária e da introdução das hipóteses de justa causa para desfiliação, sem perda de mandato. O Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que a mudança de agremiação de parlamentar eleito pelo sistema proporcional dá ao partido o direito de reter sua vaga no julgamento dos Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604, em 2007. Tal decisão confirmou interpretação já realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta nº 1.398/2007. Nessas ocasiões, tanto o TSE, quanto o STF já reconheceram a existência de hipóteses excepcionais em que a mudança de partido político não acarretaria a perda do cargo pelo parlamentar, como mudança significativa de orientação programática do partido e prática odiosa de perseguição.*

14. *Uma vez criado o instituto, era necessário garantir aos parlamentares um procedimento próprio para a perda de mandato por infidelidade partidária, com observância do contraditório e da ampla defesa. Por determinação desta Corte, a regulamentação desse procedimento coube ao TSE, o que ocorreu por meio da Resolução nº 22.610/2007, de 25 de outubro de 2007. Referida resolução incluiu previsão expressa da criação de nova legenda como causa legitimadora ("justa causa") da desfiliação partidária, nos seguintes termos:*

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.

15. *A constitucionalidade formal da Resolução expedida pelo TSE foi chancelada pelo STF no julgamento das ADIs 3.999 e 4.086 (j. em 12.11.2008), afastando-se a tese da ocorrência de usurpação de competência legislativa. Posteriormente, em 02.06.2011, o TSE definiu, na Consulta nº 755-35, que o prazo razoável para a filiação no novo partido, com amparo na justa causa prevista na Resolução nº 22.610/2007, seria de 30 dias, contados do registro do estatuto partidário pelo TSE. Ainda como consequência do reconhecimento da "criação de novo partido" como causa legitimadora da desfiliação partidária, esta Corte, ao apreciar as ADIs 4.430 e 4.795 (j. em 29.06.2012), assentou a inconstitucionalidade de impedir que partidos novos aproveitem a representatividade dos deputados federais que tenham para eles migrado, para fins de acesso proporcional ao direito de antena e aos recursos do fundo partidário. Consolidou-se, assim, um regime em que as novas legendas tinham a possibilidade de receber em seus quadros, nos 30 dias subsequentes ao registro de seu estatuto no TSE, filiados detentores de mandatos eletivos, de modo a permitir o seu desenvolvimento, com a obtenção de funcionamento parlamentar, maior tempo de propaganda eleitoral na TV e no rádio e maior fração de recursos públicos do fundo partidário.*

16. *Tal regime foi substancialmente modificado com a edição da Lei nº 13.165/2015. Seu art. 22-A, impugnado nesta ADI, trouxe novo elenco de hipóteses justificadoras da desfiliação partidária, substituindo aquele constante da Resolução TSE nº 22.610/2007. Esse novo rol de "justas causas" não incluiu, porém, a "criação de novo partido". Em seu lugar, acrescentou situação legitimadora da desfiliação consistente na "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" (art. 22-A, parágrafo único, III). Nesse sentido, confira-se a redação do art. 22-A, da Lei nº 9.096/1995:*

Art. 22-A. (...) (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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.

17. *Como se vê, o Poder Legislativo criou uma "janela" para desfiliação partidária aplicável a todos os detentores de cargo eletivo – sem distinguir se migrarão para partido novo ou preexistente –, que será aberta a cada pleito durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação (de 6 meses antes da eleição, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.504/1997). Tal diploma manteve, assim, a possibilidade de migração a novos partidos sem perda do cargo pelo parlamentar migrante. Contudo, o fez de forma substancialmente diversa do regime até então vigente. De um lado, estabeleceu uma limitação temporal para a mudança para o partido recém-criado, distinta daquela até então vigente. Este não poderá mais receber parlamentares detentores de mandato eletivo imediatamente após o seu registro no TSE, tendo que aguardar a abertura da "janela", 7 meses antes das eleições seguintes. De outro, criou uma*

fidelidade partidária "mitigada" para os cargos proporcionais, superando a decisão do STF que instituiu a fidelidade partidária – o que poderá vir a ser questionado perante esta Corte.

### III. EXAME DOS PEDIDOS DE MEDIDA CAUTELAR

18. Tendo em vista o breve histórico acima, evidencia-se que a primeira controvérsia – a constitucionalidade da exclusão da criação de novo partido político como justa causa para desfiliação – possui grande complexidade e relevância constitucional. Para sua resolução, é preciso analisar se a norma impugnada nesta ADI representa um efetivo embaraço à livre criação de partidos políticos e se é ou não fruto de legítimo exercício de diálogo institucional com o STF na matéria. Contudo, entendo que não há perigo de demora que justifique a sua apreciação em juízo de cognição sumária típico das cautelares. Ainda não há partido criado durante a vigência da Lei nº 13.165/2015, de modo que, ao menos no presente momento, é suficiente apreciar a constitucionalidade da aplicação retroativa do art. 22-A em relação aos partidos registrados no TSE imediatamente antes da entrada em vigor da nova lei.

19. Em relação a esta segunda controvérsia, verifico estarem presentes os elementos que autorizam a concessão da medida cautelar pleiteada. Em primeiro lugar, há forte plausibilidade jurídica do direito invocado pelo requerente, no que se refere à violação ao princípio da segurança jurídica e, mais especificamente, ao direito adquirido e às legítimas expectativas das agremiações recém-fundadas.

20. A proteção da segurança jurídica designa um conjunto abrangente de ideias e conteúdos, que se encontram positivados em diversos dispositivos da Constituição de 1988, como os que preveem o direito à segurança (CF/88, art. 5º, caput) e a proteção ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito (CF/88, art. 5º, XXXVI). Do ponto de vista objetivo, ela se refere (i) à anterioridade das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, (ii) à estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das normas e (iii) à não-retroatividade das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos constituídos. Já do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica relacionasse à proteção da confiança em relação aos atos do Poder Público, tendo como corolário a tutela das expectativas legítimas.

21. A cláusula do direito adquirido constitui conteúdo elementar do direito à segurança jurídica. Ela veicula a proibição de que nova norma se aplique em relação a direitos constituídos pela concretização dos requisitos necessários ao seu surgimento, regidos pela norma anteriormente vigente. Em outras palavras, eventuais alterações legislativas não podem pretender desconstituir um direito subjetivo cujo ciclo aquisitivo já se consumou, integrando-se ao patrimônio de seu titular.

22. No caso de que se trata, a incidência do art. 22-A sobre situações jurídicas pendentes de partidos políticos recém-criados parece violar direito adquirido dessas legendas. Há, aqui, uma questão de direito intertemporal, relativa ao conflito de leis no tempo. Na data em que a Lei nº 13.165 foi editada, em 29.09.2015, 3 (três) novos partidos haviam sido registrados no Tribunal Superior Eleitoral, de modo que estavam correndo seus prazos de 30 dias para que recebessem parlamentares detentores de mandato eletivo, ao abrigo da justa causa de desfiliação, conforme fixado pelo TSE na Resolução nº 22.610/2007 e na Consulta nº 755-35. São eles: (i) o Partido Novo (registrado no TSE em 15.09.2015), (ii) a Rede Sustentabilidade (registrada no TSE em 22.09.2015), e (iii) o Partido da Mulher Brasileira (registrado no TSE em 29.09.2015).

23. Tome-se de forma exemplificativa o caso do requerente. A Rede Sustentabilidade obteve registro no TSE em 22.09.2015. Cumprido este requisito, nos termos da Consulta TSE nº 755-35, o partido teria 30 dias – ou seja, até 22.10.2015 – para receber filiados detentores de mandatos eletivos, sem que estes perdessem o cargo. Todavia, quando alcançou o 7º dia do prazo, a Lei nº 13.165/2015 entrou em vigor, excluindo a possibilidade de imediata migração de parlamentares amparada pela justa causa de "criação de novo partido". Passou, assim, a sujeitar os que mudassem de partido à perda de mandato eletivo por infidelidade partidária. Como é intuitivo, tal alteração inibiu novas filiações e a obtenção de representatividade pela nova agremiação.

24. Nessa hipótese, parece-me que há vulneração a direito adquirido. Como se percebe, por ocasião da edição do dispositivo impugnado, já havia se consumado o registro do estatuto partidário de diversos partidos no Tribunal Superior Eleitoral, o que fez surgir o direito de receberem em seus quadros detentores de mandato eletivo, ao abrigo da justa causa então vigente. Inclusive, em relação a alguns deles, o direito já tinha começado a ser fruído, com o decurso de parte do prazo para filiação ao novo partido. Tal direito não poderia ser desconsiderado por eventual alteração legislativa. Em razão da ausência de disposições transitórias que regulassem as situações jurídicas pendentes, tenho para mim que a possibilidade de aplicação da Lei nº 13.165/2015 em relação a partidos cujo prazo de 30 dias para filiações de detentores de mandato eletivo ainda estava em curso constitui uma indevida retroatividade da lei, para alcançar direitos constituídos de acordo com a disciplina normativa anterior.

25. Não ignoro, por evidente, a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, conforme já assentado em diversas ocasiões por este STF (e.g., ADCs 29 e 30 e ADI 4.578). De fato, não há direito à permanência indefinida de uma mesma disciplina normativa sobre determinada matéria. Porém, tal circunstância não significa que direitos não possam ser adquiridos na constância de um dado regime jurídico ou que alterações futuras possam atingir situações constituídas anteriormente de forma ilimitada. Há, por óbvio, direitos que devem ser conservados em face de mudanças normativas. E penso, em juízo de cognição sumária, que este seja o caso da incidência do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 sobre as situações jurídicas pendentes relativas a legendas recém-fundadas. Não se pode admitir que lei limite ou exclua os efeitos do direito, quando todos os fatos necessários à sua aquisição já haviam sido completados e, mais que isso, sua própria fruição já havia começado.

26. Mais do que isso, ainda que não se pudesse caracterizar cabalmente a existência de um direito adquirido neste caso, entendo que seria necessário proteger as situações estabilizadas pela previsão normativa anterior, assegurando uma transição razoável, em respeito às legítimas expectativas geradas nas novas agremiações e também em parlamentares que estivessem em vias de se filiarem a elas. A proteção das legítimas expectativas criadas em particulares por atos do próprio Poder Público decorre da obrigação estatal de agir com boa-fé. Trata-se,

logicamente, de uma exigência do Estado democrático de direito. A boa-fé demanda às autoridades públicas que protejam a confiança e as legítimas expectativas suscitadas, inclusive frente a alterações legislativas posteriores, sempre que estas estejam fortemente amparadas em comportamentos objetivos do Estado.

27. Na situação em análise, referida expectativa legítima foi gerada nos partidos novos não apenas pelas manifestações do TSE, na Resolução nº 22.610, de 2007, e na Consulta nº 755-35, de 2011, mas também por sucessivos pronunciamentos do STF, que implícita ou explicitamente, assentaram que a migração a legendas recém-criadas constituía justa causa para desfiliação. Tal expectativa é ainda mais intensa considerando-se que o prazo de 30 (trinta) dias para as filiações aos novos partidos já estava em curso. Inclusive, há registro de alguns parlamentares que chegaram a migrar para uma dessas novas legendas pouco antes da edição da Lei nº 13.165/2015. Portanto, ainda que não se quisesse identificar um direito adquirido na hipótese, entendo que a incidência do art. 22-A sobre os partidos políticos registrados no TSE imediatamente antes da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015 violou a legítima expectativa dessas agremiações, bem como dos detentores de mandato eletivo que estivessem em vias de se filiarem a elas.

28. Além da forte plausibilidade jurídica do direito invocado, por violação ao princípio da segurança jurídica, considero que o perigo na demora encontra-se igualmente configurado. Ao não incluir no rol de "justas causas" para desfiliação a "criação de novo partido", o art. 22-A inviabiliza a imediata migração de parlamentares eleitos às agremiações recém-fundadas. Com isso, o dispositivo impugnado estabelece obstáculos ao desenvolvimento e fortalecimento das novas agremiações.

29. Em primeiro lugar, impede-se que a representatividade do parlamentar migrante seja computada pela nova legenda. Nos termos da legislação eleitoral, a distribuição proporcional dos recursos do fundo partidário e da propaganda eleitoral gratuita na TV e no rádio (direito de antena) se dá de acordo com a representação do partido político na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 e art. 41-A da Lei nº 9.096/1995). E, conforme este STF assentou no julgamento das ADIs 4.430 e 4.795, as novas legendas levam consigo a representatividade dos deputados federais que para ela migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos. O mesmo vale para a propaganda partidária, que, na regulamentação atual, somente é assegurada aos partidos com pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional (cf. art. 49 da Lei nº 9.096/1995, aplicável aos partidos recém-criados, por força do Acórdão TSE, de 06.11.2012, na Propaganda Partidária nº 1458).

30. Por esses motivos, impedir a filiação desses parlamentares aos novos partidos sem perda de cargo inviabiliza que tais agremiações tenham, desde já, direito à realização de propaganda partidária e de maior participação na distribuição do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral gratuita para as eleições municipais de 2016. Considerando-se que as próximas eleições para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal somente ocorrerão em 2018, a abertura da "janela" de desfiliação, prevista no art. 22-A Lei nº 13.165/2015, somente ocorreria em março de 2018. Assim, pela disciplina hoje vigente, nenhum deputado federal poderia migrar para as legendas recém-fundadas, levando consigo sua representatividade.

31. Em segundo lugar, a nova norma causa embaraço ao funcionamento parlamentar dos novos partidos. É que somente com a migração de parlamentares podem as legendas recém-criadas obter, desde a sua criação, funcionamento parlamentar, i.e., o direito de se fazerem representar nas casas legislativas, organizando-se em bancadas, sob a direção de um líder, e participando das suas diversas instâncias. Constatou-se, assim, inequívoco periculum in mora, apto a justificar a concessão de medida cautelar.

#### IV. CONCLUSÃO

32. Por todo o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, para determinar a devolução integral do prazo de 30 (trinta) dias para filiações aos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015.

**EXTRATO DA ATA**

Pet nº 573-10.2015.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Requerente: Partido Republicano Progressista (PRP) – Nacional (Advogados: Joelson Costa Dias – OAB nº 10441/DF e outros). Requerido: José Juscelino dos Santos Rezende Filho (Advogados: Márcio Augusto Vasconcelos Coutinho – OAB nº 8131/MA e outra). Requerido: Partido da Mulher Brasileira (PMB) – Nacional (Advogados: Daniel Stolear Simões – OAB nº 136240/RJ e outros).

Usaram da palavra, pelo requerente Partido Republicano Progressista (PRP) – Nacional, o Dr. Joelson Dias, pelo requerido José Juscelino, o Dr. Márcio Augusto.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 7.6.2016.