

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

*Com efeito, se o parlamentar resolve participar da criação de nova legenda ou migrar para novo partido, tudo com a chancela deste Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, e em consonância com o pluralismo político e a liberdade de criação de partidos, não há que se falar em infidelidade partidária.*  
(ADI 4430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli)

**REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, estabelecido à ST SDS, Bloco A, CONIC, Ed. Boulevard, Sala 108/109, Asa Sul - Brasília/DF, neste ato representado na forma de seu Estatuto Social por sua Coordenadora Geral, GABRIELA BARBOSA BATISTA, brasileira, solteira, Gestor Ambiental, portadora do RG nº 2000002022584, SSP/CE, inscrita no CPF sob o nº 010.807.543-50, vem à presença de Vossa Excelência, a condução de seus advogados que a esta subscrevem, com instrumento procuratório específico incluso e endereço para intimações, com base no art. 103, inciso VII e art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal e no art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 9.868/99, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face da a) **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, por intermédio de seu Presidente, com endereço para comunicações no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília-DF; b) **SENADO FEDERAL**, por intermédio de seu Presidente, com endereço para comunicações na Praça dos Três Poderes, Brasília-DF; c) **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, com endereço para comunicações no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, com a finalidade de que **seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da norma veiculada no art. 22-A da Lei 9.096/95**, introduzido pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, na parte em que proíbe, *a contrario sensu*, a desfiliação partidária estribada na justa causa da criação de novo partido político, como também a inconstitucionalidade, *a contrario sensu*, da proibição de ser configurada justa causa a desfiliação fundada para posterior filiação em partidos criados antes da vigência da Lei nº 13.165/2015 e sem o esgotamento do prazo de 30 (trinta) dias fixados pela interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>1</sup>.

## I. REPRESENTATIVIDADE

O Requerente é Partido Político com representação no Congresso Nacional. Seus atos constitutivos estão depositados junto ao Colendo Tribunal Superior Eleitoral e os signatários estão legalmente investidos de mandato judicial. Com isso, estão preenchidos os requisitos da representatividade para a presente ação.

## II. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

O dispositivo legal cuja constitucionalidade resta questionada tem a seguinte redação, que exclui, *a contrario sensu*, a criação de novo partido político como hipótese de justa causa para a desfiliação sem riscos de perda do mandato eletivo, por meio da expressão "somente as seguintes hipóteses":

---

<sup>1</sup> Ac.-TSE, de 2.6.2011, na Cta nº 75535: possibilidade da filiação partidária no novo partido somente após o registro do estatuto na Justiça Eleitoral; prazo razoável de 30 dias, contados do registro do estatuto partidário pelo TSE, para a filiação no novo partido (aplicação analógica do § 4º do art. 9º da Lei nº 9.096/1995).

### **Lei nº 9.096/95**

*“Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.*

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

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

*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.”*

### **III. JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA: CRIAÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO NOVO.**

A criação de novos partidos políticos é um processo jurídico complexo. Para que, após criado, ele possa funcionar adequadamente e cumprir a sua finalidade estatutária, é fundamental atrair o maior número possível de filiações, inclusive de parlamentares eleitos, filiados a partidos políticos já existentes, que simpatizem com a inspiração daquela nova agremiação, desejando fazer parte dos seus quadros.

O regime jurídico existente até a edição da Lei nº 13.165/2015 estava já consolidado, não gerando controvérsias jurídicas: a criação de novos partidos políticos se constituía em justa causa para que houvesse desfiliação de filiados exercendo mandato eletivo, conforme prescrito no art.1º, § 1º, inc.II, da Resolução-TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007. Já em 2011, respondendo à Consulta nº 755-35.2011.6.00.0/DF, da relatoria da Min. Nancy Andrighi, o Tribunal

Superior Eleitoral mais uma vez ratificou a sua jurisprudência consolidada sobre a matéria, ficando assentado o seguinte:

*A própria Res.-TSE 22.610/2007 previu, no § 30 do art. 1012, a ação de declaração da existência de justa causa para a desfiliação partidária, o que permite ao interessado buscar o reconhecimento da justificativa pela mudança de partido com o objetivo, dentre outros, de resguardar o mandato na hipótese de criação de um partido novo.*

*Conforme assentado pelo TSE no julgamento da Pet 3.019/DF, Rei. Min. Aldir Passarinho Junior, DJe de 13.9.2010, "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" (destaques no original).*

*Assim, somente após o registro do estatuto na Justiça Eleitoral, momento em que o partido adquire capacidade eleitoral, torna-se possível a filiação partidária, a qual constituiria justa causa para a desfiliação do partido de origem.*

*Desse modo, para o detentor de mandato eletivo que firmar o pedido de registro civil da nova agremiação ou tão somente participar da etapa intermediária de criação do partido, a resposta é negativa.*

*No entanto, para aquele que se filiar ao partido político cujo estatuto já esteja registrado pelo TSE, a resposta é positiva.*

*Assim, o registro do estatuto do partido pelo TSE é condição *sine qua non* para que seja considerada a justa causa.*

Exemplifique-se aqui o conflito normativo existente com a Constituição Federal. Quando a Rede Sustentabilidade registrou o seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, a norma vigente que disciplinava a matéria da justa causa para a desfiliação partidária era aquela veiculada pela Res.-TSE 22.610/2007, objeto da interpretação estabelecida pela Consulta nº 755-35.2011.6.00.0/DF. Pois bem. O registro do estatuto da Rede Sustentabilidade no TSE ocorreu no dia 22 de setembro de 2015, sendo a Lei nº 13.165/2015 entrado em vigor em 29 de setembro do ano corrente, *sem que houvesse nenhuma disposição disciplinando a justa causa pela criação de novo partido político ou as situações jurídicas pendentes quando da entrada em vigor da nova lei.*

#### **IV. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA LIVRE CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

O art.17 da Constituição Federal estabelece de modo cogente o princípio da liberdade de criação dos partidos políticos como expressão do pluralismo político, de uma mão, e concretização do princípio democrático estabelecido na cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) e na garantia do sufrágio universal realizada através do voto direto, secreto e com idêntico peso (art. 14), feita cláusula pétrea constitucional (art. 60, § 4º, inc. II).

As normas que expressem limitações à liberdade de criação partidária violam a Constituição Federal. Essa, inclusive, a clara e ineludível posição do Supremo Tribunal Federal na ADI 4430/DF, da relatoria do Min. Dias Toffoli, em que a matéria foi discutida exaustivamente, ficando assentada em sua ementa, cujos negritos são nossos:

***Extrai-se do princípio da liberdade de criação e transformação de partidos políticos contido no caput do art. 17 da Constituição da República o fundamento constitucional para reputar como legítimo o entendimento de que, na hipótese de***

***criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que, quando de sua criação, para ela migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos. Não há razão para se conferir às hipóteses de criação de nova legenda tratamento diverso daquele conferido aos casos de fusão e incorporação de partidos (art. 47, § 4º, Lei das Eleições), já que todas essas hipóteses detêm o mesmo patamar constitucional (art. 17, caput, CF/88), cabendo à lei, e também ao seu intérprete, preservar o sistema. Se se entende que a criação de partido político autoriza a migração dos parlamentares para a novel legenda, sem que se possa falar em infidelidade partidária ou em perda do mandato parlamentar, essa mudança resulta, de igual forma, na alteração da representação política da legenda originária. Note-se que a Lei das Eleições, ao adotar o marco da última eleição para deputados federais para fins de verificação da representação do partido (art. 47, § 3º, da Lei 9.504/97), não considerou a hipótese de criação de nova legenda. Nesse caso, o que deve prevalecer não é o desempenho do partido nas eleições (critério inaplicável aos novos partidos), mas, sim, a representatividade política conferida aos parlamentares que deixaram seus partidos de origem para se filiarem ao novo partido político, recém criado. Essa interpretação prestigia, por um lado, a liberdade constitucional de criação de partidos políticos (art. 17, caput, CF/88) e, por outro, a representatividade do partido que já nasce com representantes parlamentares, tudo em***

***consonância com o sistema de representação proporcional brasileiro.***

Nesse julgamento, o relator, Min. Dias Toffoli, assentou em seu alentado e cuidadoso voto, a possibilidade de discussão da inconstitucionalidade de interpretação atribuída à texto normativo, mesmo sem *intermediação legislativa*, como ocorre na hipótese suscitada nesta ação, em que se fustiga a inconstitucionalidade de interpretação que estabeleça ao texto do art.22-A da Lei nº 9096/95 o sentido normativo de proibição de desfiliação quando da criação de novo partido político, justamente para gerar impedimentos à aplicação substantiva do princípio da livre criação, previsto do art.17 da CF/88. Disse o Ministro:

*Além das razões acima, para chegar à conclusão do meu voto, tomo ainda por base, em resumo, os seguintes preceitos: A) a liberdade de criação de partidos políticos (art. 17, CF/88). B) a paridade constitucional entre as hipóteses de criação, fusão e incorporação de partidos políticos; C) a inviabilidade de aplicação do critério do desempenho eleitoral ara os casos de criação de novas legendas partidárias; D) a distinção entre a hipótese de migração direta de deputados federais para partido político novo (criação, fusão e incorporação de partido político) e a hipótese de migração para legenda que já participou de eleições anteriores (justa causa sem perda de mandato).*

*Como salienta a sempre clássica lição de Giovanni Sartori, o pluralismo político “indica uma diversificação do poder e, mais precisamente, a existência de uma pluralidade de grupos que são ao mesmo tempo independente se não-inclusivos” (Partidos e sistema partidários. Ed. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília,*

1982, p. 34). ***Na atualidade, são os partidos políticos os principais entes pluralistas. Consectárias diretas do pluralismo, as agremiações partidárias constituem fundamento próprio da República Federativa do Brasil, conforme inscrito no art. 1º, V, da Lei Fundamental.*** Mereceram, por isso, na Constituição de 1988, atenção e disciplina especial, tendo-se destacado sua relevância no processo eleitoral, estabelecendo-se, inclusive, como condição de elegibilidade a filiação partidária (CF, art. 17). A Carta da República consagra, ademais, logo na cabeça do art. 17 da Carta Maior, a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, limitada essa liberdade à necessidade de resguardar os valores da soberania popular, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

E a breve trecho, o Min. Dias Toffoli irá tratar do conteúdo material do princípios da liberdade de criação partidária, em seu sentido forte, ressaltando aspectos constitucionais que devem ser sempre observados cogentemente pela legislação infraconstitucional:

*Daí a relevância do pluripartidarismo e do estímulo constitucional à formação e ao desenvolvimento das agremiações partidárias como sujeitos do processo eleitoral. Por outro lado, como já apontava Maurice Duverger, primeiro autor a estudar as influências dos sistemas eleitorais no processo político, é própria da representação proporcional a capacidade de multiplicar o número de partidos, favorecendo a criação de novos e a cisão dos existentes (Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Zahar Editores,*



***1970). Extraio, portanto, do princípio da liberdade de criação e transformação de partidos, contido no caput do art. 17 da Constituição da República, o fundamento constitucional para reputar como legítimo o entendimento de que, na hipótese de criação de um novo partido, a novel legenda, para fins de acesso proporcional ao rádio e à televisão, leva consigo a representatividade dos deputados federais que para ela migraram diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos D.estaque-se que não se está a falar apenas em liberdade abstrata de criação, no sentido formal de não se estabelecerem obstáculos a sua formação, mas, especialmente, no seu sentido material de viabilizar a permanência e o desenvolvimento dessas novas agremiações.***

E adiante, firmando o exato sentido e extensão do princípio constitucional da liberdade de criação dos partidos políticos, arremata com brilho o Min. Dias Toffoli:

*Ressalte-se, ademais, que a liberdade de criação de agremiações foi prevista, constitucionalmente, ao lado da liberdade de fusão, de incorporação e de extinção de partidos. Recebeu, portanto, o mesmo patamar constitucional dos direitos de fusão e incorporação, cabendo à lei, e também ao seu intérprete, preservar essa equiparação do sistema constitucional.*

Pode-se dizer, de conseguinte, que a redação do texto do art.22-A da Lei nº 9.096/95 vai de encontro desabrido, tacape em riste, à manifestação do Supremo Tribunal Federal predisposta na ADI 4430/DF, realçando a inconstitucionalidade de qualquer interpretação que veicule

norma proibitiva da justa causa da desfiliação de partido político em caso de criação de novo partido, dado que violaria o princípio da livre criação de partidos políticos, do pluralismo e do princípio democrático.

*Com efeito, se o parlamentar resolve participar da criação de nova legenda ou migrar para novo partido, tudo com a chancela deste Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, e em consonância com o pluralismo político e a liberdade de criação de partidos, não há que se falar em infidelidade partidária.*

*Os debates relativos à fidelidade partidária são, sem dúvida, relevantes para o deslinde da questão aqui posta, especialmente no que toca à criação de novas legendas e à legítima migração de parlamentares para o novel partido. Entretanto, a pergunta a ser respondida, na presente análise, não é se o mandato pertence ao eleito (mandato livre) ou ao partido (mandato partidário). Não se está a discutir a titularidade do mandato, mas a representatividade do parlamentar que, legitimamente, migra para um partido recém-criado.*

*Ora, se se entende que a criação de partido político autoriza a migração dos parlamentares para a novel legenda, sem que se possa falarem infidelidade partidária ou em perda do mandato parlamentar, essa mudança resulta, de igual forma, na alteração da representação política da legenda originária.*

*Prestigiando a Constituição da República, o pluralismo político e o nascimento de novas legendas, não é consonante com o espírito constitucional retirar dos parlamentares que participaram da criação de novel partido a representatividade de seu mandatos e as benesses políticas que deles*

*decorrem. Seria o mesmo que dizer que os parlamentares que migram para nova legenda não perdem o mandato mas não mais carregam, durante toda a legislatura seguinte, a representatividade que lhes conferiu seus eleitores. Não haverá “autêntica” liberdade de criação de partidos políticos senão se admitir que os fundadores de uma nova agremiação que detenham mandato parlamentar possam contar com sua representatividade para a divisão do tempo de propaganda, desiguando esses parlamentares de seus pares, com a exclusão do direito de propaganda proporcionalmente à representatividade de seus quadros.*

Conforme esse recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal, a criação de novos partidos políticos atende ao pluralismo político e ao princípio democrático. Mais ainda: a justa causa para a desfiliação de partido político visando a filiação no novo partido decorre diretamente da Constituição Federal, sem intermediação de lei, *sendo inconstitucional qualquer interpretação normativa que prive o novo partido político de receber detentores de mandatos eletivos legitimamente em seus quadros*, naturalmente respeitando-se o prazo razoável de 30 (trinta) dias contatos do registro do estatuto no TSE.

## **V. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA LIVRE E LEAL CONCORRÊNCIA DEMOCRÁTICA.**

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI4430/DF, bem como aquele, com base nesse, estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral, estabilizou as situações jurídicas advindas da criação de novos partidos políticos, gerando previsibilidade da conduta devida para detentores de mandatos eletivos que desejassem se filiar nas novas agremiações.

A segurança jurídica, a não-surpresa, a previsibilidade, enfim, são princípios tutelados pela Constituição Federal, de modo que não se pode estabelecer a fragilidade do regime democrático por meio de mecanismos que visem a ferir o art.17 da CF/88, por via tortuosa fazendo nenhuma a decisão emanada da Suprema Corte brasileira. O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade, mais recentemente, de reafirmar a centralidade dos partidos políticos para a efetividade do princípio democrático, elevando as garantias para a sua criação e meios de funcionamento como verdadeira cláusula pétrea da Constituição, através do voto do Min. Gilmar Mendes, no MS 32033/DF, em que se lê, com negritos apostos por nós:

*O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência sólida e já antiga sobre a qualificação dos direitos políticos fundamentais como cláusulas pétreas. Isso porque são os direitos políticos os viabilizadores do direito de participação política inerente ao regime democrático. Nesse contexto, **a ordem constitucional brasileira de 1988 elevou os partidos políticos a uma posição institucional central, uma vez que não se admite candidatura avulsa, ou seja, a filiação partidária é condição sine qua non para o exercício da democracia no Brasil.***

*Em razão desse reconhecimento da importância dos partidos em nosso regime democrático, **esta Corte, com acerto, reconhece serem fundamentais os direitos relacionados à liberdade de criação de legendas, à viabilidade do funcionamento parlamentar, à autonomia partidária e ao próprio pluripartidarismo, constituindo, assim, cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988.***

*São diversos os precedentes nos quais o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de assentar o caráter de fundamentalidade dos direitos políticos, em*

*especial daqueles relacionados aos partidos políticos. Entre eles, deve-se ressaltar o julgamento conjunto das ADIs 1.351 e 1.354, de relatoria do Min. Marco Aurélio (DJ 30.3.2007), em que se discutiu a constitucionalidade da denominada cláusula de barreira, bem como o julgamento da ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 10.8.2006, em que se discutiu a constitucionalidade da EC 52/2006, que restabeleceu a chamada desverticalização.*

E prossegue adiante, ainda com negritos nossos:

*Trata-se, sem dúvida, de alterações que comprometem a segurança das leis eleitorais até então vigentes. Entretanto, o que pretendo enfatizar é que, ao se reconhecer a legitimidade de uma imposição aleatória da conformação do processo eleitoral, coloca-se em risco uma dimensão indisponível dos **direitos e garantias fundamentais relacionados aos partidos políticos, tanto na dimensão de criação de novas legendas, quanto na dimensão da funcionalidade e viabilidade eleitoral delas, uma vez constituídas.***

A violação inconstitucional ao princípio da segurança jurídica nessas medidas legislativas que, direta ou indiretamente, buscam conspurcar a liberdade de criação dos partidos políticos, criando óbices para que possam se estruturar e receber em prazo razoável novos filiados entre os que possuem mandato eletivo, não deixou de ser percebido de modo eloquente pelo Min. Gilmar Mendes, que asseverou:

*Ante a evidente **necessidade de se garantir a segurança jurídica em matéria concernente ao processo democrático-eleitoral e de proteção institucional dos direitos políticos e, nesse sentido, também da institucionalidade dos partidos, o***

*presente exame deve atentar para a centralidade dos partidos no modelo de participação política nacional e, assim, garantir que os atores políticos interessados possam contar com regras justas, isonômicas e previsíveis, de modo a preservar o direito fundamental de livre e leal concorrência democrática, cláusula pétrea da ordem constitucional positivada em 1988.*

Nesse Mandado de Segurança que estamos ora glosando, a matéria de mérito não foi analisada pela totalidade da Corte, de vez que esbarrou o *Writ* em questões prévias que obstaram o aprofundamento da *res deducta*. Sem embargo, os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal não deixam dúvidas sobre a garantia da livre criação de partidos políticos, advindo do art.17 da Constituição - sem intermediação de legislação - o direito dos novos partidos receberem quem está exercendo mandato eletivo entre os seus filiados, estando eles forrados pela desfiliação com o pálio da justa causa. Então, é inconstitucional qualquer interpretação que - diante da omissão do art.22-A da Lei nº 9.096/95, introduzido em 2015 - saque *a contrario sensu* norma que vede a desfiliação de agente político para ingressar na nova agremiação, sancionando a conduta - legítima para o STF - com a perda do mandato por infidelidade partidária.

## **VI. VIOLAÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO E À IRRETROATIVIDADE DAS NORMAS SANCIONADORAS<sup>2</sup>.**

A questão da Lei nº 13.165/2015 tem dois âmbitos de preocupação jurídica quanto à sua vigência: (a) uma, de direito intertemporal, relativa a *conflito de leis no tempo*, se há retroatividade das suas normas em função da ausência de disposições transitórias disciplinando as situações jurídicas pendentes, e, em havendo, se seria essa norma inconstitucional; outra, (b) de *obrigatoriedade da lei no tempo*, que

---

<sup>2</sup> Texto baseado na exposição teórica de COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*, 9ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2013, pp.195 ss.

se refere à chamada *vacatio legis* e à sua inconstitucionalidade material, ou não.

É certo que não existe um sobreprincípio natural que afirme, como regra geral, a irretroatividade da lei nova. Compete à soberania de cada Estado dispor, quanto ao seu direito, se há ou não retroatividade da lei e, eventualmente, os seus limites. Não está nos limites dessa obra uma análise minudente das várias correntes de pensamento que se sucederam na história sobre o direito intertemporal, porém sempre houve uma preocupação em se limitar os excessos do legislador em revolver o passado, como se observa de normas editadas desde o direito romano, passando pelo medievo até os dias de hoje<sup>3</sup>.

Não havendo uma natural regra sobre a irretroatividade da lei, é curial que busquemos no direito positivo eventual norma de sobredireito que ponha limites ao legislador. E o local adequado para encontramos, ou não, essa limitação é justamente na Constituição Federal, que é o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico.

Como garantia fundamental de todos os cidadãos, a Constituição prescreve que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art.5º, II, da CF/88), é dizer, as normas que imponham deveres ou obrigações devem ser prévias à conduta, não podendo o nacional ser compelido a agir sem que antecipadamente o ordenamento jurídico assim predisponha. Ademais, a Constituição Federal pôs salvaguardas à esfera jurídica do cidadão, prescrevendo que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (art.5º, XXXVI, da CF/88), bem como explicitando que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (art.5º, XXXIX, da CF/88).

Essas normas constitucionais já trouxeram garantias para as esferas jurídicas contra a atuação do legislador, mostrando que

---

<sup>3</sup> Há um interessante apanhado histórico feito por PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1987, Vol. V, pp.5-67), em que ele demonstra que sempre houve, mesmo com algumas temperanças, uma preponderância da fórmula de Teodósio I, que repelia a retroatividade como injusta, assentando assim uma certa preponderância da lei antiga: “A lei não retroage, salvo cláusula expressa” (p.12), sendo a retroatividade causa de dano, calúnia e injustiça. No mesmo sentido, mostrando o desenvolvimento histórico da matéria: GABBA, Carlo Francesco. *Teoria della retroattività delle leggi*. 3ª ed., Milão: Torino Unione Tipografico Editrice, 1891, vol. 1, pp.46-123, e ROUBIER, Paul. *Le droit transitoire: Conflits des lois dans le temps*, 2ª ed., Paris: Dalloz, 2008, pp.30-145.

essas são as exceções à atuação *desde logo* da lei nova, que incide imediatamente aos fatos ocorridos após a sua entrada em vigor, eventualmente podendo retroagir, desde que sem violar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Mais ainda: desde que não crie obrigações a partir de fatos consumados no passado e que não fixe pena sem que haja uma prévia cominação legal. Aqui, tratam-se de normas gerais. A par delas, a norma de sobredireito intertemporal típica do direito penal, para que dúvidas não ocorram: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (art.5º, XL, da CF/88).

O efeito normal da lei nova é incidir desde a sua vigência e para o futuro. “O efeito retroativo, que invade o passado, usurpa o domínio de lei que *já* incidiu, é efeito de hoje, riscando, cancelando, o efeito pretérito: o hoje contra o ontem, o voltar no tempo, a reversão na dimensão fisicamente irreversível”, como disse Pontes de Miranda<sup>4</sup>. Essa a razão pela qual pode haver a retroatividade dos efeitos da lei, nada obstante deva ser sempre excepcional, evitando a insegurança jurídica<sup>5</sup>, consoante, no Brasil, prescreve a Constituição Federal. Que haja uma discussão sobre a aplicação de uma lei nova a situações jurídicas pendentes ou, ao contrário, se há a manutenção do regime estabelecido pela lei antiga, é absolutamente normal, podendo o legislador ora se inclinar para uma ou para a outra solução, desde que não viole o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Nada obstante, e nisso assiste razão a Roubier, “*ce qui est, au contraire, anormal et en principe condamnable, c'est l'effet rétroactif de la loi nouvelle, parce que ce n'est pas une manière d'apaiser et de dirimer le conflit né du changement de législation, mais bien de le porter à un point particulièrement aigu et irritant*”. Para o autor francês, a retroatividade seria para o legislador “*une positio dangereuse, que la raison et l'expérience à fois déconseillent*”<sup>6</sup>.

Apesar dessas considerações, insisto, não estamos diante da regra absoluta de que os fatos de ontem não possam ser apanhados pela regra de hoje (a lei nova). Essa regra absoluta existe no direito penal, quando a Constituição Federal prescreve que *não há crime sem lei anterior que o defina*. É dizer, não apenas aos *efeitos da lei* há interdição à retroatividade (plano da eficácia da lei; incidência); a própria

---

<sup>4</sup> PONTES DE MIRANDA, FC. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*, cit., vol. V, p.80.

<sup>5</sup> ROUBIER, Paul. *Le droit transitoire*, cit., p.223.

<sup>6</sup> ROUBIER, Paul. *Le droit transitoire*, cit., p.224.



lei há de ser anterior ao fato ilícito (plano da existência da lei). Em matéria penal, de conseguinte, a regra sobre irretroatividade é absoluta. E essa norma de sobredireito alcança as normas que criam sanções ou consequências a fatos jurídicos havidos por ilícitos que aflijam a esfera jurídica de sujeitos de direito.

Pontes de Miranda<sup>7</sup>, com a sua profundidade teórica, ao tratar da incidência e aplicação da lei no tempo, fere o ponto preciso da questão: "A lei nova não fica adstrita aos fatos de hoje e de amanhã; o que se dá, rigorosamente, é que *ela se restringe ao tempo de hoje e ao de amanhã*, até que outra lei corte este amanhã, o pontue, criando o hoje da nova denominação legal, o seu hoje e o seu amanhã. Em vez de uma análise dos fatos, ou de direitos (critério subjetivo), *uma análise do tempo, ou melhor, dos lapsos de tempo*". Olhando para o tempo, podemos compreender que o passado é regido pela lei do passado; o presente, pela lei do presente; e o futuro, pela lei do futuro. Não há no presente ou no futuro a sobrevivência da lei antiga, mas eventualmente a aplicação no presente da norma que incidiu no passado. Como ensina Pontes de Miranda<sup>8</sup>, "o que nos dá a ilusão da sobrevivência é o fato de confundirmos *incidência e aplicação* da lei; o que consideramos efeito de invasão da lei antiga no presente é derivado de pensarmos que a lei *incide* quando a *aplicamos*: a lei já incidiu; a aplicação é, apenas, o dizer-se que a lei já incidiu".

A lição de Pontes de Miranda mostra que não se deve olhar para os fatos, mas para o tempo. Eventualmente, pode a lei nova apanhar fatos do passado, nada obstante para incidir hoje, sem que haja retroatividade. Pense-se, por exemplo, na fixação de novo prazo para usucapião, tomando o trato de tempo que já ocorrera antes da lei nova para o seu cômputo hoje. O mesmo se diga em aumento ou diminuição da idade mínima para concorrer a determinado mandato eletivo; a lei nova incide no hoje do processo eleitoral, tomando aquele fato da idade no hoje da norma. A norma, nessas hipóteses, incide sobre fatos ou reminiscências de fatos não consumados, que se dão em um trato de tempo linear. Diferentemente do fato consumado, punctual ou linear, mas esgotados antes da lei nova.

No caso específico dos partidos políticos criados antes da vigência da Lei nº 13.165/2015, cujo prazo de 30 (trinta) dias para

---

<sup>7</sup> PONTES DE MIRANDA, FC. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*, cit., Vol. V, p.92.

<sup>8</sup> PONTES DE MIRANDA, FC. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*, cit., Vol. V, p.91.

as filiações de detentores de mandato eletivo ainda estava fluindo, a sua entrada em vigor - *a contrario sensu* retirando da criação de novo partido a condição de justa causa - feriu às mancheias direito adquirido e trouxe imenso prejuízo para a sua esfera jurídica àqueles com o prazo ainda fluindo. Então, além da inconstitucionalidade por violar o art.17 da CF/88, nos moldes das decisões aqui já largamente citadas, ainda faz-se a violação a garantias e direitos fundamentais, criando sanção ainda na fluência de prazo de justa causa.

Pontes de Miranda<sup>9</sup> adverte que “enquanto a relação jurídica não se estabelece, ou não se extingue, a lei nova pode intervir. É princípio que os elementos sucessivos têm cada um a sua lei, o seu momento legal, mas é decisiva a lei do último momento, que é a do último momento necessário”, porém desde que o elemento seja um *preparatório* do outro. Se, porém, como no caso das condições de elegibilidade, uma for independente da outra, cada uma delas observa a sua própria norma, podendo a nova lei não incidir em situações já consumadas perante a lei antiga. Como adverte Pontes de Miranda<sup>10</sup>, “no caso de independência deles, a lei do último não prepondera, e haveria retroatividade em se estatuir que não valessem, formalmente, testamentos já feitos segundo a lei do momento da feitura; mas é inevitável a preponderância, se o elemento ou os elementos ligados à lei antiga são preparatórios”, como, por exemplo, publicações do casamento a realizar-se, no direito privado.

Se o fato passado será tomado como fato jurídico lícito no presente, a ausência de consequências negativas não impede a invasão do passado pela norma no presente, desde que não fira direito adquirido de outrem, ou coisa julgada, ou ato juridicamente perfeito. A retroatividade - quer da norma (ao jurisdicizar fato passado), quer dos efeitos do fato jurídico (ao fazê-los ir para o passado da norma) - é tolerada pelo ordenamento jurídico. É, digamos, uma retroatividade do bem!

O que não se admite, e ofende a dignidade da pessoa humana, ofende o princípio da não-surpresa, viola a segurança jurídica, é quando a retroatividade opera para jurisdicizar fatos já consumados no passado como lícitos e atribuir-lhes, no passado, presente ou futuro,

---

<sup>9</sup> PONTES DE MIRANDA, FC. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*, cit., Vol. V, pp.82-83.

<sup>10</sup> PONTES DE MIRANDA, FC. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda nº 1 de 1969*, cit., Vol. V, p.83.

sanções inexistentes ou alargadas ao seu tempo. É dizer, também não se admite que um fato reputado anteriormente lícito tenha, por norma nova mais gravosa, a criação de uma sanção ou a sua amplificação, sendo-lhe aplicável desde logo. O fato já seria lícito ao tempo da lei antiga, irradiando efeitos jurídicos - 30 dias para receber filiados com mandatos eletivos saídos de outros partidos salvaguardados pela justa causa; a lei nova - por via transversa - tornou o lícito em ilícito, gerando insegurança jurídica para os detentores de mandatos eletivos que desejariam se filiar aos partidos políticos novos, criando assim uma sanção que, desde já, alcançaria os fatos submetidos a outra disciplina legal, retroativamente.

## VII. VIOLAÇÃO AO INCISO V DO ART.1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PLURALIDADE POLÍTICA.

Na verdade, resta evidenciado que o art.22-A da Lei nº 9.096/95, ora impugnado, não pode ter interpretação que crie norma violadora dos princípios e regras constitucionais invocados anteriormente.

A omissão do texto positivo, sem qualquer menção à salvaguarda da justa causa do novo partido, teve por objetivo descumprir pronunciamento anterior do STF, aqui já detalhadamente exposto, além de amesquinhar o pluralismo político, visando praticamente inviabilizar o funcionamento dos partidos novos, afrontando norma constitucional expressa:

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos:*

*V - o **pluralismo político**.*

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*

Os partidos políticos são instrumentos para a realização da democracia. Por isso mesmo, é evidente - por tudo quanto já dito - que a criação de uma agremiação partidária outra coisa não é que a atuação de um direito subjetivo público dos nacionais que exercem a sua cidadania, constitucionalmente protegido. Estabelecer mecanismo que inviabilizem o funcionamento dos novos partidos, tornem impossível a sua

organização e financiamento, nada mais é que reduzir o pluralismo político em favor dos mais aquinhoados, reduzindo o pluralismo político elevado à cláusula pétrea da Constituição Federal.

### **VIII. A INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO: EXPURGO DE UMA SIGNIFICAÇÃO NORMATIVA CONTRÁRIA À CONSTITUIÇÃO E TUTELA CAUTELAR.**

A norma jurídica é vivência significativa no simbolismo jurídico da comunidade do discurso, donde a sua natureza intersubjetiva<sup>11</sup>. O texto positivo expressa uma significação prescritiva, é dizer, a norma jurídica. Materialmente, o juízo de constitucionalidade dá-se sobre a norma, conteúdo que é do texto. Não há relação biunívoca entre texto e norma, consoante advertira em diversas oportunidades o professor peninsular Riccardo Guastini<sup>12</sup>, de modo que o texto pode conter diferentes possíveis significações, umas admissíveis outras nem tanto.

O controles da constitucionalidade é feito sobre a norma jurídica veiculada pelo texto positivo. Pode um sentido normativo ser atribuído ao texto positivo *a contrario sensu* do que ele expressa *prima facie*. É essa norma construída fora do sentido textual primígeno, sem alteração do texto, que pode suscitar a declaração parcial de inconstitucionalidades sem redução de texto (art. 28, § ún., da Lei 9.869/99).

Ao fim e ao cabo, é essa a tutela jurídica abstrata, em processo objetivo, que se busca: a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 22-A da Lei nº 9.096/95, com a redação que lhe deu a Lei nº 13.165/2015, por proibir, *a contrario sensu*, a filiação em novo partido político de titulares de mandatos eletivos, sob a proteção de justa causa para a desfiliação do partido político pelo qual foram eleitos.

---

<sup>11</sup> Cf. COSTA, Adriano Soares. *Teoria da incidência da norma jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp.29-39, 182-188, *passim*.

<sup>12</sup> GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas* (trad. bras. Edson Bini), São Paulo: Quartier Latin, 2005, pp.34 ss.

É de se observar, doutra banda, que essa interpretação vitanda já terminou por gerar efeitos concretos nas situações jurídicas pendentes, com inegável violação do direito adquirido e risco de aplicação retroativa de sanções decorrentes da abolição da justa causa da filiação a partidos políticos novos, porém com o estatuto registrado no TSE antes da vigência dessa lei e sob a pendência do transcurso do prazo de 30 (trinta) dias para receber novas filiações de portadores de mandatos eletivos.

Diante do exposto, a Requerente roga seja concedida medida cautelar suspensiva da eficácia, até o julgamento definitivo da ação, da norma veiculada no art. 22-A da Lei nº 9.096/95, na parte em que veda, *a contrario sensu*, a justa causa de portadores de mandatos eletivos se filiarem a novos partidos políticos.

O *fumus boni iuris* restou sobejamente demonstrado pelas gravíssimas ofensas aos princípios da liberdade de criação de partidos políticos, do pluralismo políticos, da democracia, da livre e leal concorrência democrática e da segurança jurídica. O *periculum in mora*, noutra assentada, mostra-se presente no gravame substantivo àqueles partidos políticos registrados no TSE antes da vigência da Lei nº 13.165/2015, porém com prazo para receber novas filiações de portadores de mandatos eletivos, que estariam protegidos sob a égide da justa causa, ferindo de morte a pluralidade política e lesando a estruturação igualitária e leal da nova agremiação partidária, gerando dano irreparável em suas esferas jurídicas.

## **IX. DOS REQUERIMENTOS:**

### **- A CONSERVAÇÃO ELOQUENTE DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Diante de todos os argumentos expendidos e das sobejas razões que demonstram à saciedade a procedência da presente ação, requer-se:

a) a notificação da PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, por intermédio de seus Presidentes, para que, como órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração dos dispositivos ora impugnados manifestem-se, querendo, no prazo de cinco dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99;

b) a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte*, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, para suspender a eficácia do art. 22-A da Lei nº 9.095/96, na parte em que veda, *a contrario sensu*, a justa causa para a filiação em novo partido político de detentores de mandatos eletivos, até o julgamento do mérito;

c) a concessão de medida cautelar, por idêntico fundamento, *inaudita altera parte*, para - sanando os efeitos concretos da interpretação do texto legal fustigada - reabrir o prazo de 30 (trinta) dias para as filiações os partidos novos registrados no TSE imediatamente antes da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015, afastando assim a aplicação retroativa - para situações jurídicas já consolidadas e o direito à justa causa já integrado à sua esfera jurídica - daquele impedimento decorrente da interpretação do texto do art.22-A;

c) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo de quinze dias, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do Art. 103, § 3º;

d) a notificação do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Carta Política;

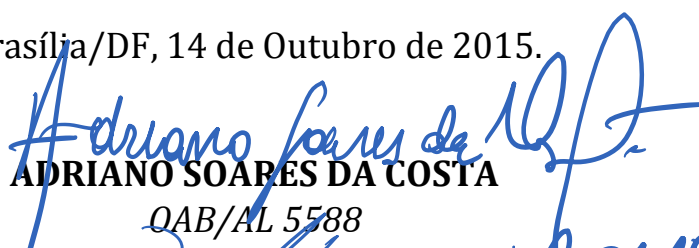
e) a procedência do pedido de mérito - conservando a jurisdição constitucional do STF, consoante decisão da ADI4430/DF, para que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto,






da norma veiculada no art. 22-A da Lei 9.096/95, introduzido pela Lei nº 13.165, de 29 setembro de 2015, na parte em que proíbe, *a contrario sensu*, a desfiliação partidária estribada na justa causa da criação de novo partido político, como também a inconstitucionalidade, *a contrario sensu*, da proibição de ser configurada justa causa a desfiliação fundada para posterior filiação em partidos criados antes da vigência da Lei nº 13.165/2015 e sem o esgotamento do prazo de 30 (trinta) dias fixados pela interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral, conservando os efeitos da medida cautelar acaso anteriormente concedida.

Sem custas.

Nesses termos,  
Pede deferimento.

Brasília/DF, 14 de Outubro de 2015.

  
**ADRIANO SOARES DA COSTA**  
OAB/AL 5588

 <b>FLAVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO</b> OAB/DF 15079	 <b>VIRGÍNIA AFONSO DE OLIVEIRA MORAIS DA ROCHA</b> OAB/MG 96187
 <b>PATRICIA HENRIQUES RIBEIRO</b> OAB/MG 65610	 <b>CARLA DE OLIVEIRA RODRIGUES</b> OAB/DF 33657
<b>GUSTAVO LUIZ SIMÕES</b> OAB/DF 33658	 <b>CRISTIANE RODRIGUES BRITTO</b> OAB/DF 18254