



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA RELATORA.

/PGR-RJMB

Par. PGR/WS/1.666/2013

Ação direta de inconstitucionalidade 4.583/DF

Requerente: PARTIDO POPULAR SOCIALISTA (PPS)

Interessado: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Relatora: Ministra ROSA WEBER

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 1º, § 1º, II, da Resolução 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral. Criação de partido político como justa causa para desfiliação partidária, sem perda do mandato. Competência do TSE para regular a matéria. Compreensão do Supremo Tribunal Federal. Conexão da fidelidade partidária com a representação política das minorias e com o aperfeiçoamento do regime democrático. Casos excepcionais de desfiliação devem estar atrelados a guinada ideológica da sigla ou a condutas de perseguição política de filiados. A autorização concedida pelo dispositivo impugnado ignora elemento essencial à fidelidade partidária e torna o processo de desfiliação excessivamente objetivo e aberto. Incompatibilidade com a decisão do STF nos mandados de segurança 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, julgamentos que deram causa e fundamento à resolução. Parecer pela procedência do pedido.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, em que se impugna o art. 1º, § 1º, II, da Resolução 22.610, de 25 de outubro de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral.
2. A redação do dispositivo é a seguinte:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

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

§ 1º. Considera-se justa causa:

[...]

II) criação de novo partido;

[...]

3. O requerente sustenta a irrazoabilidade da disposição impugnada, por considerar que a situação descrita na norma não constituiria justificativa legítima para a desfiliação partidária, por restringir significativamente a eficácia dos preceitos contidos no art. 14, § 3º, V, da Constituição da República,<sup>1</sup> em prejuízo do regime democrático.

4. Aponta, ainda, afronta ao modelo do voto proporcional para eleição de deputados federais, previsto no art. 45, *caput*, da CR.<sup>2</sup>

5. Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

6. O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral afirmou que a resolução foi editada com fundamento no poder normativo conferido pelo art. 23, XVIII, do Código Eleitoral,<sup>3</sup> para disciplinar o procedimento de perda de mandatos, com respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. Ressaltou que o STF reconheceu a constitucionalidade integral da Resolução 22.610/2007 no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 3.999/DF.<sup>4</sup>

7. O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, ao argumento de que a norma visou preservar os postulados do pluralismo político, do regime democrático e da liberdade de

<sup>1</sup> “Art. 14. [...] § 3º. São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V – a filiação partidária;”

<sup>2</sup> “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

<sup>3</sup> “Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: [...] XVIII – tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.”

<sup>4</sup> STF. Plenário. ADI 3.999/DF. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. 12 nov. 2008. **Diário da Justiça eletrônico** 16 abr. 2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

convicção política e a proteger os direitos de minorias partidárias que, por motivos ideológicos, decidam fundar novo partido.

8. É o relatório.

9. Este caso constitui natural desdobrar do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, dos mandados de segurança 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, em que a Corte ligou o mandato eletivo aos partidos políticos e às coligações e reduziu, em contrapartida, o espaço de movimentação interpartidário dos parlamentares, ao reconhecer os severos efeitos decorrentes da desfiliação partidária promovida sem justa causa.

10. Por conseguinte, não se pode avaliar de forma adequada o núcleo desta ação sem tomar em conta os lineamentos jurídicos definidos naqueles acórdãos. Veja-se a ementa dos três julgamentos:

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V e 55, I a VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA.

1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral.

2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo.

3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.

5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral.

Ordem denegada.<sup>5</sup>

MANDADO DE SEGURANÇA – QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS – O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA – A COMPREENSÃO DO CONCEITO DE AUTORIDADE COATORA, PARA FINS MANDAMENTAIS – RESERVA ESTATUTÁRIA, DIREITO AO PROCESSO E EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO – INOPONIBILIDADE, AO PODER JUDICIÁRIO, DA RESERVA DE ESTATUTO, QUANDO INSTAURADO LITÍGIO CONSTITUCIONAL EM TORNO DE ATOS PARTIDÁRIOS *INTERNA CORPORIS* – COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – O INSTITUTO DA “CONSULTA” NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS – POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, EM RESPOSTA À CONSULTA, NELA EXAMINAR TESE JURÍDICA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – CONSULTA/TSE Nº 1.398/DF – FIDELIDADE PARTIDÁRIA – A ESSENCIALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE PODER – MANDATO ELETIVO – VÍNCULO PARTIDÁRIO E VÍNCULO POPULAR – INFIDELIDADE PARTIDÁRIA – CAUSA GERADORA DO DIREITO DE A AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA PREJUDICADA PRESERVAR A VAGA OBTIDA PELO SISTEMA PROPORCIONAL – HIPÓTESES EXCEPCIONAIS QUE LEGITIMAM O ATO DE DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO – POSSIBILIDADE, EM TAIS SITUAÇÕES, DESDE QUE CONFIGURADA A SUA OCORRÊNCIA, DE O PARLAMENTAR, NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO INSTAURADO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, MANTER A INTEGRIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, NO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO, DO PRINCÍPIO DO *DUE PROCESS OF LAW* (CF, ART. 5º, INCISOS LIV E LV) – APLICAÇÃO ANALÓGICA DOS ARTS. 3º A 7º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 AO REFERIDO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO – ADMISSIBILIDADE DE EDIÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTE O PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO – MARCO INICIAL DA EFICÁCIA DO PRONUNCIAMENTO DESTA SUPREMA CORTE NA MATÉRIA: DATA EM QUE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL APRECIOU A CONSULTA Nº 1.398/DF – OBEDIÊNCIA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA – A SUBSISTÊNCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS PRATICADOS PELOS PARLAMENTARES INFIÉIS: CONSEQÜÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA INVESTIDURA APARENTE – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO

---

<sup>5</sup> STF. Plenário. MS 26.602/DF. Rel.: Min. Eros Grau. 4 out. 2007, maioria. DJe publ. 17 out. 2008; **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 208(1), p. 72.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A RESPONSABILIDADE POLÍTICO-JURÍDICA QUE LHE INCUMBE NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO – O MONOPÓLIO DA “ÚLTIMA PALAVRA”, PELA SUPREMA CORTE, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.

PARTIDOS POLÍTICOS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

– A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. Precedentes.

– A normação constitucional dos partidos políticos – que concorrem para a formação da vontade política do povo – tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias – e somente a estas – o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.

– A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

A NATUREZA PARTIDÁRIA DO MANDATO REPRESENTATIVO TRADUZ EMANAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ O “SISTEMA PROPORCIONAL”.

– O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo elei-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

toral resulta de “fundamento constitucional autônomo”, identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, *caput* (que consagra o “sistema proporcional”), da Constituição da República.

– O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina.

– A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudula, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República.

A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO GESTO DE DESRESPEITO AO POSTULADO DEMOCRÁTICO.

– A exigência de fidelidade partidária traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que os elegeram (vínculo popular) quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura (vínculo partidário).

– O ato de infidelidade, seja ao partido político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, constitui grave desvio ético-político, além de representar inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por justas razões, não só surpreendem o próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem – desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas –, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política.

A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais – notadamente o direito de oposição – que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V).

– A repulsa jurisdicional à infidelidade partidária, além de prestigiar um valor eminentemente constitucional (CF, art. 17, § 1º, *in fine*), (a) preserva a legitimidade do processo eleitoral, (b) faz respeitar a vontade soberana do cidadão, (c) impede a deformação do modelo de representação popular, (d) assegura a finalidade do sistema eleitoral proporcional, (e) valoriza e fortalece as organizações partidárias e (f) confere primazia à fidelidade que o Deputado eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral e ao próprio partido sob cuja legenda disputou as eleições.

HIPÓTESES EM QUE SE LEGITIMA, EXCEPCIONALMENTE, O VOLUNTÁRIO DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO.

– O parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que o uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário, como, p. ex., nos casos em que se demonstre “a existência de mudança significativa de orientação programática do partido” ou “em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou” (Min. Cezar Peluso).

A INSTAURAÇÃO, PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO.

– O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, pode, validamente, editar resolução destinada a disciplinar o procedimento de justificação, instaurável perante órgão competente da Justiça Eleitoral, em ordem a estruturar, de modo formal, as fases rituais desse mesmo procedimento, valendo-se, para tanto, se assim o entender pertinente, e para colmatar a lacuna normativa existente, da *analogia legis*, mediante aplicação, no que couber, das normas inscritas nos arts. 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90.

– Com esse procedimento de justificação, assegura-se, ao partido político e ao parlamentar que dele se desliga voluntariamente, a possibilidade de demonstrar, com ampla dilação probatória, perante a própria Justiça Eleitoral – e com pleno respeito ao direito de defesa (CF, art. 5º, inciso LV) –, a ocorrência, ou não, de situações excepcionais legitimadoras do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

desligamento partidário do parlamentar eleito (Consulta TSE nº 1.398/DF), para que se possa, se e quando for o caso, submeter, ao Presidente da Casa legislativa, o requerimento de preservação da vaga obtida nas eleições proporcionais.

INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E LEGITIMIDADE DOS ATOS LEGISLATIVOS PRATICADOS PELO PARLAMENTAR INFIEL.

A desfiliação partidária do candidato eleito e a sua filiação a partido diverso daquele sob cuja legenda se elegeu, ocorridas sem justo motivo, assim reconhecido por órgão competente da Justiça Eleitoral, embora configurando atos de transgressão à fidelidade partidária – o que permite, ao partido político prejudicado, preservar a vaga até então ocupada pelo parlamentar infiel –, não geram nem provocam a invalidação dos atos legislativos e administrativos, para cuja formação concorreu, com a integração de sua vontade, esse mesmo parlamentar. Aplicação, ao caso, da teoria da investidura funcional aparente. Doutrina. Precedentes.

REVISÃO JURISPRUDENCIAL E SEGURANÇA JURÍDICA: A INDICAÇÃO DE MARCO TEMPORAL DEFINIDOR DO MOMENTO INICIAL DE EFICÁCIA DA NOVA ORIENTAÇÃO PRETORIANA.

– Os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal desempenham múltiplas e relevantes funções no sistema jurídico, pois lhes cabe conferir previsibilidade às futuras decisões judiciais nas matérias por eles abrangidas, atribuir estabilidade às relações jurídicas constituídas sob a sua égide e em decorrência deles, gerar certeza quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e preservar, assim, em respeito à ética do Direito, a confiança dos cidadãos nas ações do Estado.

– Os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, inclusive as de direito público, sempre que se registre alteração substancial de diretrizes hermenêuticas, impondo-se à observância de qualquer dos Poderes do Estado e, desse modo, permitindo preservar situações já consolidadas no passado e anteriores aos marcos temporais definidos pelo próprio Tribunal. Doutrina. Precedentes.

– A ruptura de paradigma resultante de substancial revisão de padrões jurisprudenciais, com o reconhecimento do caráter partidário do mandato eletivo proporcional, impõe, em respeito à exigência de segurança jurídica e ao princípio da proteção da confiança dos cidadãos, que se defi-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

na o momento a partir do qual terá aplicabilidade a nova diretriz hermenêutica.

– Marco temporal que o Supremo Tribunal Federal definiu na matéria ora em julgamento: data em que o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a Consulta nº 1.398/DF (27/03/2007) e, nela, respondeu, em tese, à indagação que lhe foi submetida.

A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL.

– O exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição, põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder.

– No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que “A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la”. Doutrina. Precedentes.

– A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal – a quem se atribuiu a função eminente de “guarda da Constituição” (CF, art. 102, *caput*) – assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.<sup>6</sup>

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTIDO DOS DEMOCRATAS – DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. NATUREZA E TITULARIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO. OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ELEITOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. EFEITOS DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA PELO ELEITO: PERDA DO DIREITO DE CONTINUAR A EXERCER O MANDATO ELETIVO. DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO POR ILÍCITO E SACRIFÍCIO DO DIREITO POR PRÁTICA LÍCITA E JURIDICAMENTE CONSEQÜENTE. IMPERTINÊNCIA DA INVOCAÇÃO DO ART. 55 DA

---

<sup>6</sup> STF. Plenário. MS 26.603/DF. Rel.: Min. Celso de Mello. 4 out. 2007, maioria. **DJe** 241, 18 dez. 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIREITO DO IMPETRANTE DE MANTER O NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES. DIREITO À AMPLA DEFESA DO PARLAMENTAR QUE SE DESFILIE DO PARTIDO POLÍTICO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL: MARCO TEMPORAL FIXADO EM 27.3.2007. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PARCIALMENTE CONCEDIDO.

1. Mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Vacância dos cargos de Deputado Federal dos litisconsortes passivos, Deputados Federais eleitos pelo partido Impetrante, e transferidos, por vontade própria, para outra agremiação no curso do mandato.
2. Preliminares de carência de interesse de agir, de legitimidade ativa do Impetrante e de ilegitimidade passiva do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB: rejeição.
3. Resposta do TSE a consulta eleitoral não tem natureza jurisdicional nem efeito vinculante. Mandado de segurança impetrado contra ato concreto praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, sem relação de dependência necessária com a resposta à Consulta n. 1.398 do TSE.
4. O Código Eleitoral, recepcionado como lei material complementar na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral (art. 121 da Constituição de 1988), estabelece, no inciso XII do art. 23, entre as competências privativas do Tribunal Superior Eleitoral – TSE “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”. A expressão “matéria eleitoral” garante ao TSE a titularidade da competência para se manifestar em todas as consultas que tenham como fundamento matéria eleitoral, independente do instrumento normativo no qual esteja incluído.
5. No Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal. No sistema que acolhe – como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 – a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95). Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto pelo mandante – o eleitor –, com base na legislação vigente que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

determina ser exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido – o que se estende ao eleitor – pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida.

6. A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional.

7. A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconseqüente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie.

8. É direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais.

9. É garantido o direito à ampla defesa do parlamentar que se desfilie de partido político.

10. Razões de segurança jurídica, e que se impõem também na evolução jurisprudencial, determinam seja o cuidado novo sobre tema antigo pela jurisdição concebido como forma de certeza e não causa de sobressaltos para os cidadãos. Não tendo havido mudanças na legislação sobre o tema, tem-se reconhecido o direito de o Impetrante titularizar os mandatos por ele obtidos nas eleições de 2006, mas com modulação dos efeitos dessa decisão para que se produzam eles a partir da data da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398/2007.

11. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido.<sup>7</sup>

11. No MS 26.602, o Ministro Menezes Direito teceu valiosas considerações acerca da relação que deve haver entre os eleitos e seus partidos, a qual repousa sobre o amálgama da fidelidade partidária:

Há que merecer anotação que a força dos costumes, que poderia até ter conteúdo de força normativa no lastro de Jellinek, abalroou o sistema de representação popular previsto na Constituição Federal a partir da obri-

---

<sup>7</sup> STF. Plenário. MS 26.604/DF. Rel.: Min. Cármen Lúcia. 4 out. 2007, maioria. **DJe** 2 out. 2008; **RTJ** 206(2)/626.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

gatória filiação partidária a que está vinculado o princípio fundamental contido no parágrafo único do art. 1º. Assim, o que quero explicitar é o desacerto entre a prática da troca freqüente de legenda e o princípio constitucional que estabelece que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente. Essa representação que se consolida no Parlamento não dispensa o partido político, como já antes disse, e, por isso, o vínculo eleitoral não pode desqualificar o partido para simples espaço eleitoral, descartável por motivo de mera conveniência eleitoral, fraudando, desse modo, o liame entre o partido, o eleitor e o eleito no cenário da representação popular proporcional. Não se há de fazer crítica a essa prática, mas, sim, há de corrigir-se com a atualização da interpretação constitucional capaz de restabelecer aquele vínculo e com isso fortalecer a representação popular pela via do fortalecimento dos partidos políticos. [...]

12. Ao debruçar-se sobre a extensão adequada do conceito de justa causa, essa Corte cometeu ao Tribunal Superior Eleitoral a atribuição de delinear-lo, mas, naturalmente, dentro de balizas aceitáveis, inclusive no tocante à interpretação constitucional firmada pelo próprio Supremo Tribunal Federal.<sup>8</sup> Veja-se trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, no MS 26.604/DF:

Existem situações especiais em que a quebra dos vínculos políticos entre partido e parlamentar não configura hipótese de infidelidade partidária.

No direito constitucional espanhol, bem observa Javier García Roca, utilizando expressão de Rubio Llorente, que *'no todos transfugas son tan malos'*. E prossegue em sua observação: *'la expresión (transfuguismo) alberga una pluralidad de situaciones no igualmente censurables, no todos los representantes que transitan de una formación política a otra sin abandonar el cargo, se mueven por motivos socialmente justificables, algunos pueden cambiar de ideas, o mantener fielmente su compromiso con el electorado ante un cambio de rumbo inesperado del partido'*.

O TSE, em resposta à Consulta nº 1.398, Rel. Min. César Asfor Rocha, Resolução nº 22.526, consignou que a desfiliação em virtude de (1) mudança de orientação programática do partido ou de (2) comprovada perse-

---

<sup>8</sup> É o que bem retrata a abertura da resolução impugnada, relatoria do Min. Cezar Peluso (sem destaque no original): "O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nºs 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária [...]."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

guição política pela agremiação ao trãnsfuga seriam duas dessas situações.

Nessas hipóteses, qual o órgão que terá a competência para averiguar, em cada caso, se há uma causa justificadora da mudança de partido?

No modelo da Constituição de 1967/69, a competência era da Justiça Eleitoral, assegurada a ampla defesa ao parlamentar.

Essa mesma regra de competência deve também ser adotada no modelo atual, ficando com a Justiça Eleitoral o poder de jurisdição sobre os fatos supostamente configuradores da infidelidade partidária, resguardando-se a garantia de ampla defesa aos parlamentares e aos partidos políticos.

Quanto ao rito procedimental, pode-se aplicar, analogicamente, tanto o procedimento do art. 3º e seguintes da Lei Complementar nº 64/90, utilizado para a ação de impugnação de registro de candidatura e, também por analogia, à ação de impugnação de mandato eletivo; ou, alternativamente, o rito previsto no art. 22 da LC nº 64/90, aplicado à ação de investigação judicial eleitoral e, por analogia, à representação por captação de sufrágio prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97.

Cabe ao Tribunal Superior Eleitoral editar Resolução que regulamente todos os aspectos decorrentes da adoção dessas novas regras de fidelidade partidária. Solução como essa foi adotada por esta Corte no julgamento do RE nº 197.917/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, de 6.6.2002, ante a necessidade de se dar orientação normativa uniforme para todo o país.

13. Ao decidir os três mandados de segurança, esse Tribunal sinalizou que o desligamento justificável do parlamentar da agremiação política ocorreria apenas em alguns casos, aos quais sempre agregou a noção de excepcionalidade. A norma da Corte Superior Eleitoral buscou sistematizar as hipóteses em que a permanência do mandatário no partido pelo qual se elegera seria insuportável, seja pela mudança profunda de orientação ideológica da agremiação, seja pelo cometimento de atos que o impedissem de exercer adequadamente o mandato popular ou os direitos de filiado. É essencialmente em torno de fatos dessa índole que gravitam as hipóteses de justo abandono do partido, concebidas nos incisos I, III e IV do art. 1º, § 1º, da resolução.

14. Resta apreciar a legitimidade dessa específica hipótese de justa causa – criação de novo partido, referida no inc. II daquele dispositivo – levando em consideração o regime constitucional e o desenho dado



aos partidos políticos, à luz da interpretação firmada por essa Suprema Corte naqueles precedentes.

15. O caráter nacional a que estão atrelados impõe-lhes unidade ideológica (art. 17, I, da Constituição da República<sup>9</sup>). Ao lado dessa exigência constitucional e até como decorrência necessária, a Constituição franqueia a livre criação dos partidos políticos, sem o que o regime democrático correria risco de asfixia ideológica.

16. Em modelo dotado dessas características, mostra-se razoável a admissão de justa causa quando, em determinado contexto político, venha a emergir nova frente de orientação política, categorizada pela criação de novo partido político.

17. É preciso garantir que convivam em harmonia, de um lado, o direito reconhecido dos partidos (ou coligações, se constituídas no caso específico) ao número de cadeiras obtidas na última eleição – expressivo avanço da jurisprudência no sentido da fidelidade partidária – e, de outro, a prerrogativa, que é também dever ético-político, do parlamentar de manter-se fiel às suas convicções políticas e ideológicas. Isso se dá não tanto em respeito do candidato a si próprio, mas, decerto, ao eleitorado que nele enxergou certas características e ideias dignas de fazê-lo merecer sufrágio.

18. Mas a necessária correlação existente entre o comportamento dos partidos, no que toca à sua marcante linha ideológica, e a fidelidade partidária imposta aos candidatos por eles eleitos (que justifica, ao menos em tese, a criação de nova agremiação política), parece estar integralmente contemplada na hipótese de guinada ideológica que venha a sofrer o partido político de origem. Esta, entretanto, já foi reconhecida como justa causa pelo STF nos julgados supramencionados e expressamente prevista no art. 1º, § 1º, III, da Resolução 22.610/2007:

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:

---

<sup>9</sup> “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; [...]”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

[...]

III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

[...]

19. Em outras palavras, o só fato da criação de nova legenda não constitui motivo para admitir situação de instabilidade política ampla e irrestrita, a servir de válvula de escape a toda e qualquer acomodação que os integrantes da comunidade parlamentar estejam propostos a empreender.<sup>10</sup>

20. Conquanto muitas vezes a criação de agremiação partidária signifique legítimo movimento político para mobilização mais eficiente de esforços em um projeto político ou reação à desnaturação ideológica do partido original, não se pode ignorar que a criação de partido não raro significa apenas reflexo da conveniência eleitoral momentânea de um grupo de mandatários do povo e até serve como moeda de troca no mercado de interesses pouco nobres, a fim de propiciar arranjos de cargos na administração pública ou negociação visando à partilha dos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (o Fundo Partidário)<sup>11</sup> e do tempo de presença na propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão.<sup>12</sup>

21. Um novo partido não deve prestar-se como porto seguro para toda e qualquer desfiliação que se queira praticar, sem reflexo no mandato parlamentar. Em sintonia com o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, a censura deve recair no comportamento do partido de origem do parlamentar, a ponto de estar classificado como justa causa para a desfiliação partidária. Será em vista da inobservância ou modificação do programa partidário ao qual aderiram seus filiados que se imporá, ao partido, a perda da titularidade sobre as vagas ocupadas por aqueles detentores de mandato desconformes com a guinada ideológica da sigla.

<sup>10</sup> Está em curso no Senado Federal a apreciação do projeto de lei do Senado (PLS) 266, de 2011, que acrescenta o art. 26-A à Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995), para prever a perda de mandato por desfiliação partidária sem justa causa. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou destaque em que suprimiu o inciso II do parágrafo único do art. 26-A, retirando a previsão da criação de partido como uma das justas causas admitidas. As demais causas de saída justificada do partido são as mesmas da resolução atacada. *Vide* tramitação em: < <http://is.gd/JnAGmy> > ou < [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=100305](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100305) >; acesso em: 28 set. 2013.

<sup>11</sup> Arts. 38 a 44 da Lei 9.096/95.

<sup>12</sup> Arts. 45 a 49 da Lei 9.096/95.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

22. O componente sob exame localiza-se no partido de origem, quando dá causa à movimentação do filiado, exercente de mandato parlamentar, por haver alterado sua orientação político-ideológica ou por perpetrar atos de violência contra o exercício do mandato do parlamentar que dele se vê compelido a desligar-se.

23. A criação de partido político não deve ignorar essa construção, pois, de forma isolada, a hipótese surgiria como inovadora circunstância de justa desfiliação, em patente divergência com o decidido pelo STF acerca da fidelidade partidária, nos mencionados MS 26.602, 26.603 e 26.604.

24. Importa lembrar que o Supremo Tribunal atribui ao sistema proporcional, radicado no art. 45 da Constituição, a função de equalizar as forças políticas, especialmente no que se refere à representação das minorias. Diz o Ministro Celso de Mello, em trecho expressivo da ementa do MS 26.603:

O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de 'fundamento constitucional autônomo', identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, *caput* (que consagra o 'sistema proporcional'), da Constituição da República.

O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar.

25. A fidelidade partidária garante as minorias e almeja o bom funcionamento das representações parlamentares, a serviço do princípio democrático. É, ainda, o pensamento do Ministro Celso de Mello, traduzido no julgamento do MS 26.603:

A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudada, de modo acintoso e reprovável, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República.

26. O desligamento juridicamente válido e politicamente legítimo deve ser admitido em casos excepcionais, portanto, a serem compreendidos com restrição. No trecho relevante, destaca o Min. Celso de Mello, naquela ementa:

O parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que o uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, **se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário**, como, p. ex., nos casos em que se demonstre 'a existência de mudança significativa de orientação programática do partido' ou 'em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou' (Min. Cezar Peluso).

27. A desfiliação tida como justa há de ser apurada caso a caso, por meio de justificação a ser examinada pela Justiça Eleitoral.

28. A motivação lastreada unicamente na criação de partido político ressent-se da falta de excepcionalidade que a justa desfiliação exige, tal como decidido por essa Corte Suprema em relação à fidelidade partidária, sua imediata conexão com o direito de representação política das minorias e, enfim, com o regime democrático.

29. Não se nega que a criação de partido político possa vir assentada em legítima reformulação político-ideológica, a ponto de estar inserida em determinado contexto que admita justa desfiliação. Reitera-se é que a instituição de novo partido, desvinculada de processo concreto de ruptura ideológica das agremiações existentes, não gera legítima desfiliação partidária. Em tais casos, não existirá ato dos partidos precedentes que se insira nas exceções consideradas aptas, pelo STF, à retirada do parlamentar sem prejuízo do mandato que exercia.

30. Os efeitos da fidelidade partidária aqui defendidos para os que desejem fundar novo partido em nada obstam a liberdade constitucional de criação, fusão, incorporação e extinção dessas agremiações, assegurada no art. 17, *caput*, da Constituição do país e um dos pilares do pluri-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

partidarismo na democracia brasileira.<sup>13</sup> Os cidadãos continuam livres para instituir partidos políticos, mas, em virtude do dever de fidelidade assentado nos mandados de segurança julgados por essa Corte, aqui já indicados, deverão fazê-lo cientes da possibilidade de virem a perder o mandato.

31. Diante dessa consequência, caberá aos mandatários apenas avaliar em que momento sairão de um partido para criar outro, o que gerará o positivo de tornar as mudanças de agremiação mais responsáveis, criteriosas e respeitadas do voto popular.

32. Por tudo isso não há ofensa ao princípio da igualdade de oportunidades<sup>14</sup> nem ao dever de neutralidade estatal frente aos partidos, citados várias vezes no julgamento da ADI 1.351-3/DF, em particular no cuidadoso voto do Min. Gilmar Mendes.<sup>15</sup> Qualquer político, de qualquer partido, estará sujeito à mesma sanção, e não haverá nela privilégio a partidos maiores ou já estabelecidos, como foi o caso da cláusula de barreira declarada inconstitucional naquele julgado.<sup>16</sup> A perda do mandato não terá, pois, o resultado rechaçado no voto do relator naquela ADI, Min. Marco Aurélio, quando afirmou, com razão, que as normas ali examinadas determinavam “a vida soberba de alguns partidos políticos e a morte humilhante de outros”.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. [...]”.

<sup>14</sup> Mencionado também como “princípio da igualdade de chances” ou, em alemão, *Chancengleichheit*.

<sup>15</sup> STF. Plenário. ADI 1.351-3/DF. Rel.: Min. Marco Aurélio. 7 dez. 2006, un. **DJ**, seção 1, 30 mar. 2007, p. 68, republ. **DJ** 1 29 jun. 2007, p. 31; **RTJ**, vol. 207(1), p. 116.

<sup>16</sup> No julgamento da ADI 1.351-3/DF, essa Suprema Corte não julgou inconstitucional em si mesma a definição de cláusula de barreira (também conhecida como cláusula de desempenho) com a finalidade de tonificar o sistema partidário brasileiro. Naquele caso, declarou-se incompatível com a Constituição o sistema de barreira especificamente contido nos dispositivos da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) que admitiam o funcionamento no Congresso Nacional apenas dos partidos políticos que obtivessem no mínimo 5% dos votos apurados. Do contrário, além da impossibilidade de contar com representante no parlamento, os partidos teriam direito a apenas dois minutos por semestre de programa em cadeia nacional de comunicação e a partilhar 1% do fundo partidário.

<sup>17</sup> P. 33 do arquivo eletrônico do acórdão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

33. De resto, a simples saída do eleito de um partido político para outro, fora das hipóteses justificadas da resolução, não difere essencialmente, para fins de perda de mandato por ofensa à fidelidade partidária, da deserção do partido para a criação de novo grêmio partidário. Em ambos os casos, o trânsfuga deixa a entidade, sob cuja legenda foi eleito, por mera conveniência transitória sua (ou de seu grupo político). A diferença é que, para criação de novo partido, terá de cumprir os requisitos da legislação eleitoral a fim de que a pessoa jurídica seja registrada. Isso, todavia, não significa que o novo partido sequer possua distinção ideológica relevante frente à sigla anterior.

34. Na verdade, a imposição da fidelidade partidária também nos casos de saída de partido para criação de outro fortalece, em vez de debilitar, o sistema partidário – e, por via de direta consequência, o regime democrático. Esse mecanismo evita as periódicas debandadas de parlamentares nos anos pré-eleitorais – como a que se testemunhou mais uma vez neste segundo semestre de 2013 –, à cata de condições mais convenientes, sob diversos pontos de vista, nem sempre legítimos, para o exercício da política em novos partidos, por vezes criados de ocasião.

35. Corretamente assinalou o Min. Cezar Peluso no julgamento da ADI 1.351-3/DF, a propósito da chamada cláusula de barreira, que “não repugna ao sistema jurídico-constitucional vigente um tratamento normativo que, embora prestigiando o pluralismo, evite o que os autores costumam chamar de ‘multipartidarismo’, essa pulverização, fragmentação, que [...] não serve propriamente à proteção de minorias, como tais, suscetíveis de múltiplas configurações”.<sup>18</sup> A sanção em causa desestimula, conquanto não impeça, essa indesejável migração sazonal de aves políticas de um para outro lado, ao sabor de razões por vezes inconfessáveis, em espetáculo deprimente de falta de compromisso com as bandeiras desfraldadas na última campanha eleitoral e que tem ainda como efeito deletério a atomização das agremiações partidárias.

36. Desse modo, revela-se inconstitucional a hipótese tratada no inciso II do art. 1º, § 1º, da Resolução 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral, por violação aos arts. 14, § 3º, V, e 45 da Constituição da República.

---

<sup>18</sup> P. 94 do arquivo eletrônico do acórdão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

---

37. Considerando o princípio da proteção da confiança, diretamente ligado ao princípio da segurança jurídica, o qual é explicitamente erigido como garantia constitucional do cidadão no art. 5º, *caput*, da Constituição do Brasil, a Procuradoria-Geral da República propõe que essa Corte module os efeitos de sua decisão, com amparo no art. 27 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999,<sup>19</sup> para o fim de declarar que a criação de partido político ensejará a perda do mandato apenas a partir do trânsito em julgado da decisão que vier a ser proferida nesta ação direta de inconstitucionalidade.

38. Ante o exposto, o parecer é pela procedência do pedido, com a modulação de efeito proposta no parágrafo precedente.

Brasília (DF), de outubro de 2013.

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS  
Procurador-Geral da República

---

<sup>19</sup> “Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”