

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.398 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ADRIANO SOARES DA COSTA E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: SENADO FEDERAL</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CIDADANIA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RENATO CAMPOS GALUPPO</b>

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

#### **I. A CONTROVÉRSIA JURÍDICA**

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

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

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

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

4. A constitucionalidade formal da Resolução expedida pelo TSE foi cancelada pelo STF no julgamento das ADIs 3.999 e 4.086, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 12.11.2008, afastando-se a tese da ocorrência de usurpação de competência legislativa. Nessa ocasião, também afirmou o caráter transitório da resolução, *“tão-somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar”*. Posteriormente, em 02.06.2011, o TSE definiu, na Consulta nº 755-35, que o prazo razoável para a filiação no novo partido, com amparo na justa causa prevista na Resolução nº 22.610/2007, seria de 30 dias, contados do registro do estatuto partidário pelo TSE.

5. Ainda como consequência do reconhecimento da “criação de novo partido” como causa legitimadora da desfiliação partidária, esta Corte, ao apreciar as ADIs 4.430 e 4.795, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 29.06.2012, afirmou a constitucionalidade de partidos novos aproveitarem a representatividade dos deputados federais que tenham para eles migrado, para fins de acesso proporcional ao direito de antena e aos recursos do fundo partidário. Consolidou-se, assim, um regime em que as novas legendas tinham a possibilidade de receber em seus quadros, nos 30 dias subsequentes ao registro de seu estatuto no TSE, filiados detentores de mandatos eletivos, de modo a permitir o seu desenvolvimento, com a obtenção de funcionamento parlamentar, maior tempo de propaganda eleitoral na TV e no rádio e maior fração de recursos públicos do fundo partidário.

6. Tal regime foi substancialmente modificado com a edição da Lei nº 13.165/2015. Seu art. 22-A, impugnado nesta ADI, trouxe elenco diferente de hipóteses justificadoras da desfiliação partidária, substituindo aquele constante da Resolução TSE nº 22.610/2007. Esse

novo rol de “justas causas” não incluiu, porém, a “criação de novo partido”, tampouco a “fusão e incorporação”, até então contempladas na Resolução. Em seu lugar, acrescentou situação legitimadora da desfiliação consistente na *“mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”* (art. 22-A, parágrafo único, III). Nesse sentido, confira-se a redação do art. 22-A, da Lei nº 9.096/1995:

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

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

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

7. Como se vê, o Poder Legislativo criou uma “janela” para desfiliação partidária aplicável a todos os detentores de cargo eletivo – sem distinguir se migrarão para partido novo ou preexistente –, que será aberta a cada pleito durante o período de 30 dias que antecede o prazo de filiação (de 6 meses antes da eleição, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015). Tal diploma manteve, assim, a possibilidade de migração a novos partidos sem perda do cargo pelo parlamentar migrante. Contudo, o fez de forma substancialmente diversa do regime até então vigente, ao estabelecer uma limitação temporal para a mudança para o partido recém-criado. Este não poderá mais receber parlamentares detentores de mandato eletivo

imediatamente após o seu registro no TSE, tendo que aguardar a abertura da “janela”, 7 meses antes das eleições seguintes.

**II. EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO**

**II. 1. Exclusão da criação de nova legenda como justa causa para desfiliação**

8. À luz do breve histórico exposto, constata-se que a primeira controvérsia – a constitucionalidade da exclusão da criação de novo partido político como justa causa para desfiliação – possui grande complexidade e relevância constitucional. Para sua resolução, é preciso analisar se a norma impugnada nesta ADI representa um efetivo embaraço à livre criação de partidos políticos ou se é fruto de legítimo exercício de diálogo institucional com o STF na matéria. Vejamos.

9. O sistema político brasileiro tem sido caracterizado por acentuada fragmentação partidária. Embora, em tese, essa pluralidade possa expressar o ideal democrático de representatividade, na prática ela tem gerado disfunções que comprometem a governabilidade e a efetividade da representação. A proliferação de legendas, muitas vezes sem identidade ideológica ou programática definida, eleva os custos de formação e manutenção de coalizões governamentais, fomenta o fisiologismo e dificulta a responsabilização dos eleitos perante os eleitores. A gestão da coalizão se torna complexa e onerosa, exigindo a composição de múltiplos interesses, frequentemente contraditórios. Sem surpresa, a instabilidade se torna a marca das coalizões de governo no Brasil. Tudo isso compromete a qualidade do processo político e prolonga excessivamente as deliberações parlamentares

10. Com vistas a enfrentar esse quadro, o constituinte

derivado e o legislador ordinário vêm promovendo, ao longo dos últimos anos, um conjunto de medidas voltadas à racionalização do sistema político-eleitoral. Destacam-se a cláusula de desempenho individual (art. 108 do Código Eleitoral, na redação das Leis nº 13.165/2015 e 14.211/2021<sup>1</sup>) e a Emenda Constitucional nº 97/2017<sup>2</sup>, que veda a formação de coligações nas eleições proporcionais e exige o cumprimento da cláusula de desempenho pelas agremiações partidárias. Durante a tramitação legislativa da Proposta de Emenda à Constituição, restou expressamente consignado nos debates legislativos a meta veiculada na Emenda Constitucional de reduzir o excessivo número de partidos atualmente existente no país<sup>3</sup>.

11. É nesse contexto que se insere o fenômeno da infidelidade

---

<sup>1</sup> Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada pela Lei nº14.211, de 2021)

<sup>2</sup> "Art. 17.....

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

.....  
§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou  
II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

.....  
<sup>3</sup> É o que se verifica tanto do texto inicial apresentado pelos Senadores Ricardo Ferraço e Aécio Neves como do Parecer da Deputada Shéridan na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Documentos disponíveis em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4091642&ts=1630413478707&disposition=inline> ; e [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1584821&filename=Tramitacao-PEC%20282/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1584821&filename=Tramitacao-PEC%20282/2016)

partidária, amplamente disseminado na experiência brasileira. No sistema proporcional aqui adotado, a eleição de um candidato para vaga em uma Casa Legislativa depende de uma complexa equação entre a votação obtida por ele e a votação de seu partido ou coligação partidária. De nada lhe adiantará ter alcançado uma votação expressiva se seu partido não atingir o quociente eleitoral. E, inversamente, não é incomum que candidatos com votação baixa se elejam em função de seu partido ter sido beneficiado por votação expressiva. Esse arranjo reforça a importância do vínculo entre o eleito e o partido pelo qual concorreu, exigindo certa estabilidade de associação partidária como condição para a fidelidade à vontade do eleitor.

12. A preservação da fidelidade partidária, nesses termos, constitui elemento essencial à legitimidade do sistema proporcional e à proteção da soberania popular. A migração constante de parlamentares entre partidos esvazia a escolha feita nas urnas e enfraquece o papel dos partidos como expressão de projetos políticos duradouros.

13. Assim, a liberdade de criação de novos partidos e o direito de associação, embora fundamentais, não são absolutas, devendo ser harmonizados com outros princípios constitucionais igualmente relevantes, como o da fidelidade partidária. Ao sopesar esses valores, o legislador, no dispositivo impugnado, optou por conferir um peso maior à fidelidade partidária, sem limitar, de forma desproporcional, a formação de novos partidos políticos ou a liberdade associativa. Trata-se, ademais, de medida coerente com a tendência institucional de redução da fragmentação partidária.

14. Anoto que, embora o dispositivo impugnado não incluía a criação de novo partido político como justa causa para desfiliação, criou uma hipótese de mudança de partido antes não prevista pela Res.-TSE nº 22.610/2007: a chamada janela partidária, que permite a mudança de

partido, sem prejuízo do mandato, no período de trinta dias anterior ao prazo de filiação exigido para concorrer às eleições majoritárias ou proporcionais. Manteve-se, ainda, a possibilidade de desfiliação em casos de grave desvio do programa partidário ou de discriminação pessoal.

15. Desse modo, o risco de desvirtuamento da vontade popular é mitigado, sem que se inviabilize o direito político fundamental do mandatário de mudar por motivos ideológicos sua filiação partidária. A norma impugnada, portanto, representa escolha legítima do legislador na ponderação entre valores constitucionais relevantes. O fato de a regulamentação anterior – de natureza transitória, consoante já afirmado por esta Corte – admitir a criação de novo partido como justa causa para desfiliação não significa que o modelo ali adotado deva ser mantido indefinidamente.

16. Ademais, a alteração legislativa está em vigor desde 2015, sem que se tenham registrado impactos negativos relevantes sobre o funcionamento do sistema. Pelo contrário, após a implementação das medidas acima mencionadas, o número de partidos políticos diminuiu consideravelmente. Os dados recentes revelam uma diminuição de 30% no número de partidos existentes, em decorrência de fusões, incorporações e criação de federações<sup>4</sup>.

17. É certo, contudo, que a legislação eleitoral não pode excluir as previsões constitucionais explícitas de desfiliação partidária sem sanção. Como hipótese constitucional explícita, que não está amparada pelo art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, ressalta-se a possibilidade de filiação a outro partido, sem perda de mandato, prevista no art. 17, § 5º, incluído pela Emenda Constitucional nº 97/2017:

---

<sup>4</sup> Informações disponíveis em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/05/numero-de-partidos-encolhe-30-com-fusoes-incorporacoes-e-federacoes.shtml>. Acesso em: 10.06.2025.



“Art. 17. (...)”

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.”

18. Assim, a expressão “somente as seguintes hipóteses”, constante do parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, deve ser interpretada conforme a Constituição, de modo a preservar as exceções expressamente previstas no texto constitucional.

19. Por fim, cabe observar que os argumentos contrários à criação de partidos como justa causa para migração parlamentar não se aplicam às situações de fusão ou incorporação de legendas. Essas hipóteses caminham em direção contrária à ideia de fragmentação partidária, na medida em que possibilitam a união permanente de partidos, reduzindo o número de agremiações e resultando no fortalecimento ideológico e programático da atuação político-partidária.

20. Ademais, o estímulo às fusões e incorporações mediante o reconhecimento de justa causa para migração partidária não incorre no risco de mercantilização ou indústria de novas siglas apenas para viabilizar a mobilidade partidária, tendo em vista que o § 6º do art. 17 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 111/2021<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Art. 17 (...)

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

estabeleceu expressamente que qualquer hipótese de migração partidária não impactará na distribuição de recursos públicos e ao direito de antena.

21. Assim, a fusão ou incorporação devem ser reconhecidas como justa causa tanto para a saída de parlamentares dos partidos envolvidos quanto para o ingresso de parlamentares de outras legendas no partido resultante. No que se refere ao primeiro ponto, destaco que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral já entende que a fusão ou incorporação de partidos poderá configurar justa causa para migração partidária sem perda de mandato quando caracterizada mudança substancial do programa partidário<sup>6</sup>.

22. Com isso, os partidos que optarem pela fusão ou incorporação assumem o ônus e o bônus da decisão. Poderão perder parlamentares, mas também poderão atrair novos quadros. Se a saída for admitida, mas a entrada vedada, desaparece o incentivo à redução do número de legendas, objetivo legítimo e constitucionalmente reconhecido.

## **II. 2. Incidência do dispositivo impugnado sobre partidos políticos já registrados**

23. Com relação à segunda controvérsia – incidência do ato normativo impugnado sobre os partidos políticos registrados até a entrada em vigor da Lei nº 13.165/13, mas cujo prazo de 30 dias para as filiações de detentores de mandato eletivo ainda estava transcorrendo –, tal como assentei ao apreciar o pedido de medida cautelar, há violação ao princípio da segurança jurídica e, mais especificamente, ao direito

---

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

<sup>6</sup> Nesse sentido, confira-se: CtaEl nº 0600257-64, Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, j. em 21.03.2024; REspEl nº 0600130-78, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, j. em 02.05.2023; REspEl nº 0600117-79, Rel. Min. Raul Araujo Filho, j. em 28.03.2023.

adquirido e às legítimas expectativas das agremiações recém-fundadas.

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

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

26. Na hipótese, a incidência do art. 22-A sobre situações jurídicas pendentes de partidos políticos recém-criados afronta o direito adquirido dessas legendas. Há, aqui, uma questão de direito intertemporal, relativa ao conflito de leis no tempo. Na data em que a Lei nº 13.165 foi editada, em 29.09.2015, 3 (três) novos partidos haviam sido registrados no Tribunal Superior Eleitoral, de modo que estavam correndo seus prazos de 30 dias para que recebessem parlamentares

detentores de mandato eletivo, ao abrigo da justa causa de desfiliação, conforme fixado pelo TSE na Resolução nº 22.610/2007 e na Consulta nº 755-35. São eles: (i) o Partido Novo (registrado no TSE em 15.09.2015), (ii) a Rede Sustentabilidade (registrada no TSE em 22.09.2015), e (iii) o Partido da Mulher Brasileira (registrado no TSE em 29.09.2015).

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

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

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

30. Mais do que isso, entendo necessário proteger as situações estabilizadas pela previsão normativa anterior, assegurando uma transição razoável, em respeito às legítimas expectativas geradas nas novas agremiações e também em parlamentares que estivessem em vias de se filiarem a elas. A proteção das legítimas expectativas criadas em particulares por atos do próprio Poder Público decorre da obrigação estatal de agir com boa-fé. Trata-se, logicamente, de uma exigência do Estado democrático de direito. A boa-fé demanda às autoridades públicas que protejam a confiança e as legítimas expectativas suscitadas, inclusive frente a alterações legislativas posteriores, sempre que estas estejam fortemente amparadas em comportamentos objetivos do Estado.

31. Na situação em análise, referida expectativa legítima foi gerada nos partidos novos não apenas pelas manifestações do TSE, na Resolução nº 22.610, de 2007, e na Consulta nº 755-35, de 2011, mas também por sucessivos pronunciamentos do STF, que implícita ou

explicitamente assentaram que a migração a legendas recém-criadas constituía justa causa para desfiliação. Tal expectativa é ainda mais intensa considerando-se que o prazo de 30 (trinta) dias para as filiações aos novos partidos já estava em curso. Inclusive, há registro de alguns parlamentares que chegaram a migrar para uma dessas novas legendas pouco antes da edição da Lei nº 13.165/2015. Portanto, confirmando a cautelar anteriormente deferida, entendo que a incidência do art. 22-A sobre os partidos políticos registrados no TSE imediatamente antes da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015 violou a legítima expectativa dessas agremiações, bem como dos detentores de mandato eletivo que estivessem em vias de se filiarem a elas.

### III. CONCLUSÃO

32. Por todo o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido para (i) confirmar a cautelar e estabilizar a devolução integral do prazo de 30 (trinta) dias para filiações aos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015; e (ii) conferir à expressão “somente as seguintes hipóteses”, contida no parágrafo único do art. 22-A da Lei 9.096/1995, interpretação conforme a Constituição para ressaltar as previsões constitucionais de desfiliação partidária sem a imposição de sanção.

33. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “*É constitucional a exclusão da criação de nova legenda como hipótese de justa causa para a desfiliação, sem perda de mandato por infidelidade partidária*”.

34. É como voto.