

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.398 DISTRITO FEDERAL

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

VOTO-VISTA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Rede Sustentabilidade tendo por objeto o art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.165/2015. O dispositivo em questão disciplina a perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, fixando em rol taxativo as situações que configuram justa causa para a desfiliação partidária sem a correspondente sanção de perda de cargo.

2. Eis o teor da norma impugnada:

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.

3. Em síntese, a parte Requerente entende que a criação de um novo partido *deveria* ter sido prevista no rol das hipóteses legais que justificam a desfiliação partidária, tal como constava da regulamentação anterior (Resolução TSE nº 22.610/2007), em homenagem aos princípios democrático, do pluralismo político e da livre criação de partidos. Como, porém, não foi essa a opção do legislador, a agremiação vem ao Supremo Tribunal Federal com o fito de obter declaração de “inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto”, de modo a possibilitar a migração de parlamentares para um novo partido político, sem que isso caracterize infidelidade partidária e acarrete, por consequência, a perda do mandato.

4. Pleiteia-se, ainda, sejam preservadas as migrações feitas para os partidos políticos criados *antes* da Lei nº 13.165/2015 – situação na qual a própria Autora se enquadra –, cujo prazo de 30 dias para receber filiações de parlamentares, previsto na regulamentação anterior, não havia expirado na data da nova legislação. O fundamento é de que haveria violação dos “princípios da segurança jurídica e da livre e leal concorrência democrática”. Esse pedido foi parcialmente acatado em sede cautelar, decisão posteriormente referendada pelo Plenário da Corte.

5. Na sessão virtual de 19 a 26.9.2025, o e. Relator apresentou voto propondo a seguinte conclusão:

32. CONCLUSÃO

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*”.

6. Solicitei vista regimental para exame mais detido dos autos.

Passo ao voto.

7. Adianto que acompanho o e. Relator na confirmação da medida cautelar, convalidando a devolução integral do prazo de 30 dias para filiações aos partidos registrados no TSE até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015 (embora, a esta altura, tal pedido já estaria prejudicado em razão da expiração dos mandatos daqueles parlamentares que migraram antes do advento da novel legislação).

8. Quanto ao mérito propriamente dito, a exemplo do e. Relator, também considero não haver qualquer mácula de inconstitucionalidade à opção do legislador ordinário de “conferir um peso maior à fidelidade partidária, sem limitar, de forma desproporcional, a formação de novos partidos políticos ou a liberdade associativa”, tratando-se, como bem anotado por Sua Excelência, “de medida coerente com a tendência institucional de redução da fragmentação partidária”.

9. Com efeito, não vislumbro qualquer afronta à ampla liberdade para a **criação, fusão, incorporação e extinção** de partidos políticos, visto

ADI 5398 / DF

que nenhuma dessas possibilidades restou inviabilizada – sequer de forma indireta – pelo tão só fato de não ser possível a uma nova agremiação receber parlamentares, ressalvadas as situações excepcionais (taxativas) previstas na Constituição Federal e na Lei dos Partidos Políticos. **Tanto é assim que novos partidos foram criados após 2015, vários surgiram ou foram reforçados a partir de fusões e incorporações e outros tantos foram extintos**, a demonstrar que a dinâmica partidária nacional continua pulsante.

10. Nessa mesma toada, assiste inteira razão ao e. Relator quanto à preservação das hipóteses de desfiliação partidária previstas diretamente na Constituição Federal, referindo-se aos §§ 5º e 6º do art. 17 – incluídos pela Emenda Constitucional nº 97/2017, ou seja, **após** o advento da legislação impugnada –, que assim aduzem:

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

ADI 5398 / DF

11. Com o advento da EC nº 17/2017, portanto, a Constituição Federal ratificou, em relação aos parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, a perda do mandato por infidelidade partidária, estabelecendo, contudo, no próprio Texto Constitucional, duas **hipóteses de exceção** que justificam a migração – (1ª) o eleito por partido que não atingir a chamada *cláusula de barreira ou desempenho*; e (2ª) o eleito que obtiver carta de anuência do partido –, além de outras hipóteses remetidas à esfera de competência do legislador infraconstitucional.

12. Todavia, com a devida vênua do e. Relator e dos que o acompanham, entendo que todas as hipóteses de justa causa para a desfiliação partidária sem perda de mandato, sejam as previstas na Constituição, sejam as contidas na Lei nº 9.096/1995, são **excepcionais** e, como tal, devem ser interpretadas de modo estrito, não cabendo ao Poder Judiciário ampliar tais hipóteses a situações diversas, que o Congresso Nacional, no seu legítimo exercício legiferante, optou por não fazer.

13. Refiro-me às situações de **fusão e incorporação** partidária, que, ao menos na fundamentação do voto trazido pelo e. Relator, constam como hipóteses justificadoras “tanto para a saída quanto para o ingresso de parlamentares de outras legendas no partido resultante”. Embora concorde com o argumento metajurídico de que “essas hipóteses caminham em direção contrária à ideia de fragmentação partidária”, ou seja, seria um incentivo à diminuição do número de partidos políticos, fato é que o legislador entendeu de forma diversa, já que não as elencou na legislação que rege o tema, **mesmo após verificar que eram hipóteses previstas na regulamentação anterior feita pelo TSE.**

14. Evidentemente, caso o partido resultante da **fusão** – ou após a **incorporação** de outro(s) partido(s) – promova *mudança substancial* do programa partidário, estará caracterizada a justa causa, mas não em razão da fusão ou incorporação – hipóteses eloquentemente rejeitadas pelo

ADI 5398 / DF

legislador (assim como a criação) –, mas porque o art. 22-A, inciso I, da Lei nº 9.096/1995 já previu essa excepcional situação.

15. Portanto, embora acompanhe o voto do e. Relator, tanto em sua conclusão quanto na tese proposta, que se limitou ao objeto desta ADI (criação de partido), com renovadas vênias aos que comungam de entendimento distinto, **registro que as hipóteses de fusão e incorporação partidária, por si sós, são insuscetíveis de caracterizar justa causa para a migração partidária**, posição que guarda deferência à estrita (e legítima) opção do legislador.

16. Com essa ressalva de fundamentação, acompanho o voto do e. Relator.

É como voto.