



Coleção de Teses, Dissertações e Monografias

de Servidores do Senado Federal

2017

Dissertação

DO DEVER AO SER:
A fidelidade partidária
em perspectiva histórica
e seus desdobramentos
na atualidade

Clay Souza e Teles

SENADO FEDERAL



**Coleção de Teses,
Dissertações
e Monografias**

de Servidores do Senado Federal

2017

Dissertação

**DO DEVER AO SER: A fidelidade
partidária em perspectiva histórica e
seus desdobramentos na atualidade**

CLAY SOUZA E TELES

Brasília - 2017

SENADO FEDERAL



SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

DIRETOR

Fabrcio Ferrão Araújo

COORDENADOR GERAL

Luiz Carlos da Costa

COORDENADOR INDUSTRIAL

Hélio Lopes de Azevedo

COORDENADOR DE GESTÃO DA PRODUÇÃO

André Said de Lavor

COORDENADOR DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Aloysio de Brito Vieira

EQUIPE EDITORIAL

PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO, CAPA E COORDENAÇÃO

SEFPRO da Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF)

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF)

T269d Teles, Clay Souza e.

Do dever ao ser : a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade / Clay Souza e Teles. – Brasília : Senado Federal, 2017.

220 f. – (Coleção de teses, dissertações e monografias de servidores do Senado Federal)

Orientador: Prof. Pós-Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2015.

ISBN: 978-85-7018-899-1 (obra completa)

ISBN: 978-85-7018-904-2

1. Fidelidade partidária, aspectos jurídicos, história, Brasil. 2. Cassação de mandato, Brasil. I. Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. II. Título. III. Série.

CDDir 341.29



SENADO FEDERAL

MESA DIRETORA

Biênio 2017/2018

Eunício Oliveira (PMDB-CE)

PRESIDENTE

Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)

1º VICE-PRESIDENTE

João Alberto Souza (PMDB-MA)

2º VICE-PRESIDENTE

José Pimentel (PT-CE)

1º SECRETÁRIO

Gladson Cameli (PP-AC)

2º SECRETÁRIO

Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)

3º SECRETÁRIO

Zezé Perrella (PMDB-MG)

4º SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º – Eduardo Amorim (PSDB-SE)

2º – Sérgio Petecão (PSD-AC)

3º – Davi Alcolumbre (DEM-AP)

4º – Cidinho Santos (PR-MT)

Ilana Trombka

Diretora-Geral

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral da Mesa

CLAY SOUZA E TELES

**DO DEVER AO SER: A Fidelidade Partidária
em Perspectiva Histórica e seus
desdobramentos na Atualidade**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR).

Orientador: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília – 2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: __/__/__

Teles, Clay Souza e.

Do dever ao ser [manuscrito] : a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade/Clay Souza e Teles. — 2015.

175 f.

Orientador: Leonardo Augusto de Andrade Barbosa.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) — Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Fidelidade partidária, aspectos jurídicos, história, Brasil. 2. Cassação de mandato, Brasil. I. Título.

CDU 329(81)

CLAY SOUZA E TELES

**O DEVER AO SER: A Fidelidade Partidária
em Perspectiva Histórica e seus
desdobramentos na Atualidade**

Trabalho de Conclusão do Curso de Mes-
trado Profissional em Poder Legislativo

Banca Examinadora:

Leonardo Augusto de Andrade Barbosa Presidente – CEFOR/
Câmara dos Deputados

Ricardo de João Braga Examinador Interno – CEFOR/Câmara
dos Deputados

Mamede Said Filho Examinador Externo – Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília

Suplente _____

Brasília, 20 de julho de 2015

A minha mãe, Celia Teles, incansável em
repetir que o conhecimento é o melhor
bem que se pode adquirir.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Nara, pelo apoio incondicional durante todo o programa de mestrado. Também sou grato aos docentes do Cefor, e em especial a meu orientador, pelas valiosas recomendações que possibilitaram esta pesquisa.

“Ainda uma vez, reafirma-se a ufania nas construções legais, admitindo-se que a pura e simples adoção de novos diplomas, com meros retoques periféricos, possa acarretar mudanças em engrenagens que possuem raízes aprofundadas no subsolo social.”

Fávila Ribeiro, jurista, sobre lei eleitoral de 1976.

RESUMO

O presente trabalho estuda, a partir de uma perspectiva da história constitucional brasileira, o instituto da perda de mandato parlamentar por mudança de partido, vigente nos períodos entre 1969 e 1985 e a partir de 2007, também denominado de fidelidade partidária. O estudo se justifica pela pouca literatura disponível acerca da criação, abolição e reintrodução da fidelidade. Além disso, mostra-se como um caso ilustrativo dos limites da intervenção do direito sobre o fenômeno político. Constata-se que o sistema partidário brasileiro, na atualidade, é fragmentado, característica que se alia a lealdades partidárias normalmente mitigadas. Nesse contexto, as migrações partidárias surgem da confluência de interesses dos candidatos eleitos e dos partidos políticos para onde eles se dirigem. No regime militar, a fidelidade partidária havia surgido para coibir dissidências no Congresso, sendo utilizada, eventualmente, pelo partido oposicionista. Após sua extinção na redemocratização, foram frustradas as tentativas de retorno do instituto no bojo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 e na Revisão Constitucional de 1993/1994, o que demonstra que a classe política não formou um consenso em torno do tema. Em 2007 o instituto jurídico surge por razão distinta, qual seja o entendimento dos tribunais superiores de que as trocas de partido são deletérias para a política brasileira e de que o mandato é de titularidade da legenda. Diante disso, o trabalho analisa qualitativamente julgamentos, proposições legislativas, mudanças institucionais e registros de migrações partidárias a partir de 2007, a fim de compreender como o sistema político se adaptou à atual regra sobre fidelidade partidária. Conclui que a regulamentação da matéria pelo TSE e as construções jurisprudenciais do tribunal sobre a não incidência da fidelidade contradizem a retórica das primeiras decisões sobre o tema. Conclui também que a anuência dos

próprios partidos de origem é um fator originalmente não previsto, mas com potencial de afastar a consequência jurídica de perda do mandato parlamentar

Palavras-chave: Partido Político. Fidelidade Partidária. Perda de Mandato. Direito Constitucional. Poder Legislativo.

ABSTRACT

This essay studies, from the point of view from the Brazilian constitutional history, the rule expelling from the parliament those members who switch parties, which was applicable from 1969 to 1985 and from 2007 onwards, also known as party loyalty rule. The study is justified by the scarce literature available about the creation, abolition and re-introduction of the party loyalty rule. Besides that, it is a instance of the limits of intervention of law over political phenomena. It finds out that the Brazilian party system, nowadays, is fragmented, a feature which is combined with mitigated party loyalty. In such a context, party switching rise from the confluence from both elected candidates and the political parties towards they switch. During the military government, party loyalty rule rose to restrain dissidence in the Brazilian Congress, and was used, sometimes, by the oppositional party. After its extinction during the democratization, the attempts to bring back the rule during the Brazilian Constitutional Assembly in 1987/1988 and during the constitutional revision in 1993/1994, which demonstrates that the political elite did not reach a consensus around the subject. In 2007, the legal institution arises for a different reason, namely the decisions at superior courts stating that party switching is deleterious to Brazilian politics and that elective office belongs to the political party. Thus, the work qualitatively analyzes judicial decisions, legislative proposals, legal changes and records of party migration from 2007 onwards in order to understand how the political system has adapted to the current rule on party loyalty. It concludes that the regulation of the matter by the Superior Electoral Court and the case law of the court on the non-enforcement of loyalty contradict the rhetoric of the first decisions on the subject. It also concludes that the consent of the parties the switchers come

from is a factor not originally predicted, but with the potential of removing the legal consequence of loss of parliamentary seat.

Keywords: Political Party. Party Loyalty Rule. Mandate Loss. Constitutional Law. Legislative Branch.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 – Países com legislação contra migração interpartidária de parlamentares.....	32
Quadro 2 – PECs em trâmite no Congresso até 1985 sobre fidelidade partidária ou cuja ementa trata de alteração do art. 152 da CF.....	188
Quadro 3 – Mudanças de legenda na Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura após 27 de março de 2007 que, pelas respectivas datas, não ocorreram em direção a partidos registrados no TSE nos 30 dias anteriores.	193
Quadro 4 – Mudanças de legenda na Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura que, pelas respectivas datas, não ocorreram em direção a partidos registrados no TSE nos 30 dias anteriores	201
Quadro 5 – Mudanças de legenda registradas no Senado Federal após 16 de outubro de 2007 que, pelas respectivas datas, não ocorreram em direção a partidos registrados no TSE nos 30 dias anteriores.....	208

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Mudanças de filiação a cada ano (1999-2014).....	123
Tabela 2 – Resumo – ações de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária	133
Tabela 3 – Resumo – ações de justificação de desfiliação.....	135

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI.....	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADCT.....	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI.....	Ato Institucional
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APEM.....	Base de Dados de Anteprojetos, Projetos e Emendas da Assembleia Nacional Constituinte de 1988
ARENA	Aliança Renovadora Nacional (partido político)
CD.....	Câmara dos Deputados
CEDI	Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CR/67	Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
CR/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DCN	Diário do Congresso Nacional
DSF	Diário do Senado Federal
DEM.....	Democratas (partido político)
EC.....	Emenda Constitucional

FHC.....	Fernando Henrique Cardoso
LE.....	Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997)
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971)
LPP	Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (partido político)
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
NEPP.....	Número Efetivo de Partidos Parlamentares
PC do B.....	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Pet.....	Petição
PGR.....	Procurador-Geral da República
PMDB.....	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB.....	Partido Trabalhista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PDT.....	Partido Democrático Trabalhista
PEN.....	Partido Ecológico Nacional

PGR.....	Procuradoria-Geral da República
PPL	Partido Pátria Livre
PPS.....	Partido Popular Socialista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSC.....	Partido Social Cristão
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT.....	Partido dos Trabalhadores
PV.....	Partido Verde
RE.....	Recurso Extraordinário
RCCN.....	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD.....	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF.....	Regimento Interno do Senado Federal
SD.....	Solidariedade (partido político)
SF.....	Senado Federal
STF.....	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	29
1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	39
2 (IN)FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CONTEXTO DO ATUAL SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO	45
2.1 A relevância dos partidos políticos na atividade parlamentar	45
2.2 Traços relevantes do sistema partidário brasileiro	49
2.3 Principais caracteres e motivações das trocas partidárias.....	52
2.4 Incentivos institucionais à mudança de partido e respectivas medidas de contenção.....	58
3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO REGIME MILITAR	63
3.1 Entram em cena o bipartidarismo forçado e a fidelidade partidária	64
3.2 A proposta governista para a extinção da fidelidade em 1977 e o “Pacote de Abril”	71
3.3 O fim do bipartidarismo	73
4 O OCASO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA REDEMOCRATIZAÇÃO	75
4.1 Antecedentes à Emenda Constitucional nº 25.....	76
4.1.1 O debate legislativo antes da redemocratização: PECs nº 17/1980 e nº 48/1981	77
4.1.2 O caso Jorge Cury em 1984 e a questão da fidelidade partidária no Colégio Eleitoral.....	79
4.1.3 O debate no Congresso antes da Comissão Interpartidária	80
4.2 A Comissão Interpartidária e a EC nº 25/1985	82
4.3 Os debates sobre o tema na Assembleia Nacional Constituinte	86

4.3.1 A fidelidade partidária na elaboração do art. 17 (partidos políticos).....	89
4.3.2 Breve histórico do art. 55 (hipóteses de perda de mandato)	92
4.4 Fidelidade partidária na revisão constitucional de 1993/1994	95
5 O RETORNO DA FIDELIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS.....	103
5.1 A nova posição do STF e do TSE: “o mandato parlamentar pertence ao partido”	105
5.1.1 Convoca-se o primeiro suplente do partido ou da coligação?	110
5.2 Questionamentos à constitucionalidade da fidelidade e de sua regulamentação.....	113
5.2.1 A fidelidade inserida na liberdade de conformação do legislador	119
5.3 Migrações partidárias no Congresso após a Resolução-TSE nº 22.610/2007.....	121
5.3.1 Casos de não incidência da norma editada pelo TSE.....	125
5.3.2 O destino das ações de perda de mandato eletivo.....	129
5.4 Transferência de representatividade e criação de novo partido.	137
5.4.1 Vagas em Comissões	138
5.4.2 Tempo de propaganda eleitoral e de propaganda partidária .	139
5.4.3 Acesso a cotas do Fundo Partidário	143
5.4.4 Reação legislativa à transferência de representatividade	145
CONCLUSÃO.....	149
ANEXOS.....	211

INTRODUÇÃO

A fidelidade partidária teve início no regime militar (MACIEL, 2004). Naquele período, houve a opção política por um bipartidarismo forçado e um Legislativo rigorosamente controlado¹, mesmo em se tratando de um regime autoritário. A sanção de perda do cargo eletivo para o parlamentar que migrasse entre partidos foi instituída na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (BRASIL, 1969), que também previa a mesma penalidade ao membro do Legislativo que votasse contrariamente às diretrizes do respectivo partido. Essa norma foi eliminada pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985 (BRASIL, 1985a). Embora houvesse até quem propusesse que a regra deveria ser retomada posteriormente (RIBEIRO, 1985), a fidelidade partidária, nos moldes em que vigorou no regime militar, não retornou na Constituição da República de 1988.

Afinal, o que se entende por fidelidade partidária no presente trabalho? Para os fins da pesquisa que ora se inicia, os termos “fidelidade partidária”, “imposição da fidelidade partidária” e “perda de mandato eletivo por infidelidade partidária” serão utilizados indistintamente para denominar a sanção de perda de mandato por mudança de partido em casos não permitidos no ordenamento jurídico. O motivo é que esse tem sido o uso corrente nos debates legislativos – por exemplo, a discussão sobre “o fim da fidelidade partidária” em 1984/1985, conforme será explorado mais adiante.

Na presente pesquisa, portanto, exceto quando expressamente assinalado, descarta-se o significado da expressão que diz respeito ao cumprimento de decisões das instâncias deliberativas do partido, bem como as demais normas internas de fidelidade partidária adotadas pelo respectivo estatuto. Essa acepção do termo, na Constituição em vigor, não importa em perda de mandato eletivo (CLÈVE, 2012); é a

¹ Por exemplo, a Constituição de 1967, imposta ao Legislativo pelo regime (BARBOSA, 2012).

que se encontra positivada, por exemplo, nos artigos 24 e 25² da Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995a).

Certo é que, desde a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, o retorno da fidelidade partidária não prosperou na agenda legislativa: diversas proposições apresentadas nas últimas décadas tratam, de alguma forma, sobre a perda do mandato por mudança de partido (SOARES, 2010, p. 92), mas o instituto não retornou por deliberação do Congresso Nacional.

Nessa mesma senda, já sob a égide da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal era a de que o texto constitucional não impunha a consequência jurídica da perda de mandato quando da mudança de representantes eleitos entre diferentes partidos políticos (BRASIL, 1994b).

Mais recentemente, o Tribunal Superior Eleitoral, ao responder consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) (BRASIL, 2007a), interpretou não existir candidato fora do partido político, sendo o vínculo partidário o único elemento de identidade política do representante eleito pelo sistema proporcional. Por conseguinte, aquela corte entendeu que o mandato pertence à agremiação política. No dia 4 de outubro de 2007, essa posição foi, posteriormente, confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c). Poucas semanas depois, o TSE adotou a mesma exegese quanto ao mandato obtido pelo sistema majoritário (BRASIL, 2007c). A fidelidade partidária para cargos majoritários foi considerada inconstitucional pelo STF posteriormente (BRASIL, 2015d), mas persiste a regra para os candidatos eleitos pelo sistema eleitoral proporcional.

A existência de normas vedando a migração interpartidária não é estranha ao direito comparado. Cerca de quarenta países adotam

2 Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

leis ou previsões constitucionais de perda de mandato por mudança de partido (JANDA, 2009). As sanções podem variar, incluindo a perda do mandato ou a proibição de os migrantes participarem das eleições subsequentes (O'BRIEN e SHOMER, 2013).

Pode-se observar, todavia, que a perda de mandato por desfiliação ou por mudança de partido é uma sanção praticamente inexistente nos sistemas democráticos mais antigos. Conforme se observa no rol do Quadro 1, abaixo, há uma ocorrência mais frequente desse tipo de regra em democracias em processo de consolidação. A inexistência de sanção institucionalizada à migração interpartidária na grande maioria das democracias maduras significa que a regulação desse fenômeno se situa fora do campo do direito. É possível crer que, muito provavelmente, as eventuais consequências para o trãnsfuga se encontrem no âmbito da política.

No caso brasileiro, a decisão do TSE, em 2007, conduziu, ao fim e ao cabo, à vedação da migração interpartidária, salvo em um rol de justas causas (BRASIL, 2007b). Uma peculiaridade: isso ocorreu sem ter havido nenhuma alteração no texto constitucional de 1988.

Quadro 1 – Países com legislação contra migração interpartidária de parlamentares

Tipo de democracia³	Qtd. de países	Qtd. com leis coibindo a migração entre partidos	Países com leis coibindo a migração entre partidos
Democracias antigas	36	5 (14%)	Índia, Israel, Portugal, Trinidad e Tobago.
Democracias jovens	54	13 (24%)	Belize, Bulgária, Gana, Guiana, Hungria, Lesoto, México, Namíbia, Romênia, Samoa, Senegal, Suriname, Ucrânia.
Semi-democracias	58	19 (33%)	Armênia, Bangladesh, Fiji, Gabão, Quênia, Macedônia, Maláui, Moçambique, Nepal, Níger, Nigéria, Papua Nova Guiné, Ilhas Seychelles, Serra Leoa, Cingapura, Sri Lanka, Tanzânia, Uganda, Zâmbia.
Não-democráticos	45	4 (9%)	República Democrática do Congo, Paquistão, Tailândia, Zimbábue.
Total	193	41 (21%)	

Fonte: JANDA (2009).

3 A classificação adotada na coluna vem de uma base consolidada por Norris (2009). A sua versão mais atual compreende 191 países, ao invés dos 193 da versão de 2005, adotada por Janda (2009). Segundo Norris (2009): “este conjunto de dados está em um formato de país-ano, adequado para análise de séries temporais. Ele contém dados sobre as características sociais, econômicas e políticas de 191 nações com mais de 600 variáveis de 1971 a 2007. Ele mescla os indicadores de democracia pela Freedom House, Vanhanen, Polity IV, e Cheibub e Gandhi, mais classificações institucionais selecionadas e também indicadores socioeconômicos do Banco Mundial. [...]” (no original: “This dataset is in a country-year case format, suitable for time-series analysis. It contains data on the social, economic and political characteristics of 191 nations with over 600 variables from 1971 to 2007. It merges the indicators of democracy by Freedom House, Vanhanen, Polity IV, and Cheibub and Gandhi, plus selected institutional classifications and also socio-economic indicators from the World Bank.”).

Os partidos políticos são relevantes⁴, bem como sua compreensão. Eles consolidaram-se como elementos estruturantes do presidencialismo de coalizão⁵ característico do Brasil (ABRANCHES, 1988). Não por acaso, de forma recorrente, na Ciência Política brasileira, o partido político é utilizado como variável explicativa da atividade parlamentar (SANTOS, 2006).

Por outro lado, há incentivos institucionais para a mudança de partido no Brasil, tanto no que diz respeito à sobrevivência política do candidato eleito, como no tocante às prerrogativas do partido dentro e fora do Legislativo (por exemplo, os indicados em MELO, 1999; DINIZ, 2000; MELO, 2003; FREITAS, 2012). Esses incentivos não dão sinal de terem sido completamente eliminados, conquanto haja uma restrição às mudanças de partido.

Acerca disso, é imperioso frisar que as diferentes manifestações da fidelidade partidária em nossa história constitucional contêm objetivos que não se confundem. A fidelidade imposta pelo regime de 1964 fazia parte de uma “engenharia institucional” elaborada pelo Executivo para um controle rigoroso do Legislativo. Já o objetivo da decisão do TSE de 2007 é evitar o “troca-troca” de partidos, considerado por aquele tribunal e pelo STF como deletério ao sistema político. Tratar-se-ia de uma suposta violação à relação entre eleitor, partido e candidato eleito. De qualquer modo, em nenhum dos casos, foi uma solução gestada dentro do Congresso.

Não obstante, há elementos que indicam que o sistema político tem contornado a restrição em vigor. Uma das possibilidades decorre do entendimento da Corte Eleitoral de que não perde o mandato o parlamentar que sair do partido para criação, fusão ou incorporação de legendas. Diante disso, a criação de novos partidos tem se mostrado um dos meios para arregimentar parlamentares insatisfeitos com seus atuais partidos, como relata Brito (2015), por exemplo. Além disso, um número expressivo de membros do Congresso Nacional também

4 Ao que tudo indica, mais importantes na atividade parlamentar do que no processo eleitoral, como será observado adiante.

5 O presidencialismo de coalizão é o modelo utilizado por Abranches (1988) para explicar a relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, diante de sua singularidade: é o único país que estrutura o Executivo com base em grandes coalizões e combina presidencialismo, com sistema eleitoral proporcional e multipartidarismo. A lógica de formação, segundo Abranches, possui dois eixos: o partidário e o regional (estadual).

mudou de partido por outras razões, sem que isso tenha, necessariamente, se desdobrado em perdas de mandato parlamentar (TELES, 2015).

Certamente a migração interpartidária se insere dentro de um sistema político que produz incentivos para que ela ocorra⁶. Seja pela posituação de fidelidade durante o regime autoritário, seja pela interpretação do Judiciário ao examinar o tema, nos dois casos houve uma regulação de relações políticas por meio de um instituto jurídico, muito embora com finalidades distintas. Todavia, no último caso, em particular, mesmo que as migrações interpartidárias aconteçam em menor intensidade do que no período anterior à decisão judicial de 2007, o fato é que elas persistem em número significativo.

Por isso, o resgate histórico da fidelidade pode contribuir para o entendimento dos limites de um discurso⁷ que procura reduzir uma questão política multifacetada a um problema solúvel por meio de um simples instituto jurídico. O propósito – às vezes ineficaz – de resolução das mazelas do sistema político por meio de alterações pontuais nas instituições pode ser ilustrado com um exemplo do Brasil Império. Na perspectiva privilegiada que agora o transcurso do tempo permite, tornar a questão mais evidente. À época, como se sabe, as eleições eram caracterizadas por fraudes, violência⁸ e o conseqüente falseamento da verdade eleitoral (PORTO, 2002). Acreditava-se que a reforma no sistema eleitoral, em direção ao voto distrital, seria capaz de melhorar a qualidade da representação, na chamada eleição por círculos de um⁹.

6 Assunto discutido no Capítulo 2.

7 Discurso esse que deita raízes no bacharelismo presente desde a formação do Estado-Nação brasileiro. Ser bacharel era condição *sine qua non* para integrar o mandarinato do Império. O periodismo, a administração pública e a classe política formaram-se, assim, a partir dos cursos de Direito, que, por sua vez, providenciavam uma formação mais política do que propriamente jurídica (ADORNO, 1988). Assim Wolkmer (1995) descreve os traços marcantes do perfil do bacharel: "(...) o divórcio entre os reclamos mais imediatos das camadas populares do campo e das cidades e o proselitismo acrítico dos profissionais da lei que, valendo-se de um intelectualismo alienígena, inspirado em princípios advindos da cultura inglesa, francesa ou alemã, ocultavam, sob o manto da neutralidade e da moderação política, a institucionalidade de um espaço marcado por privilégios econômicos e profundas desigualdades sociais."

8 Nas igrejas, onde normalmente ocorria as eleições, retiravam-se as imagens e objetos sacros para evitar que eles fossem utilizados como artefatos durante os inevitáveis conflitos ocorridos no local (PORTO, 2002, p. 47).

9 Em outras palavras, distritos uninominais que elegeriam seus representantes pelo

No primeiro pleito sob o novo sistema, Porto (2002, p. 83) relata que “a escolha dos deputados passara a obedecer tão somente à conveniência dos chefes locais, deslocada que fora a eleição do critério amplo e mais elevado da província, para o estreito ambiente dos círculos”. Diante desse exemplo, é de se questionar: em um país cuja sociedade era escravocrata e majoritariamente rural, onde não se conseguia assegurar a lisura das eleições, a má qualidade da representação seria realmente fruto do sistema eleitoral adotado antes da Lei dos Círculos?

Nesse contexto, o problema de pesquisa pode ser resumido à seguinte questão: o que a história constitucional brasileira da perda de mandato por mudança de partido, desde sua instauração pela primeira vez em 1969, revela sobre possíveis limitações da regulação da política pelo direito¹⁰?

Dessarte, o objetivo geral de pesquisa é identificar o que as idas e vindas da fidelidade partidária, bem como uma análise de sua efetividade atualmente, ensinam sobre os limites do desejo reformador da política pelo direito. Para o cumprimento do objetivo geral da pesquisa, alguns passos serão seguidos. O primeiro capítulo esclarece as escolhas metodológicas para a pesquisa. O segundo capítulo introduz o que a literatura delimita como características do sistema partidário brasileiro e também tece algumas considerações sobre o tema das migrações interpartidárias e suas prováveis causas, motivo evidente da regulação (ou desregulamentação) da fidelidade partidária. Em seguida, o terceiro capítulo faz um resgate histórico das escolhas políticas para instauração da perda de mandato por mudança de partido no regime de 1964. O quarto capítulo, por sua vez, descreve o ocaso da fidelidade partidária: tanto nos debates que antecederam sua extinção em 1985 como nas discussões na Assembleia Constituinte de 1987/88 sobre o tema e nos debates do Congresso Revisional de 1993/1994. Por fim, no quinto capítulo a pesquisa investigará os contornos da fidelidade partidária pós-2007 e como o sistema político se adaptou a ela, mediante levantamento de eventuais trocas de partidos com aquiescência das agremiações, ajustes na legislação eleitoral diante de novos partidos surgidos desde então e arguições contra a constitucionalidade da resolução do TSE que

sistema eleitoral majoritário.

10 Os termos “direito” e “política” foram grafados em minúsculas porque se trata entre uma intervenção das inovações no ordenamento jurídico sobre o fenômeno político, e não uma intervenção da disciplinas Direito sobre a Política.

instituiu novamente a fidelidade partidária (BRASIL, 2007b).

A motivação para o estudo diante da dificuldade em encontrar pesquisas mais detalhadas, em perspectiva histórica, sobre o instituto jurídico da fidelidade partidária e a análise de seus desdobramentos a partir do ano de 2007. É digno de nota o panorama institucional de Maciel (2004), no qual a autora descreve as diferentes configurações da fidelidade partidária em nossa história constitucional recente. Além desse trabalho, o retrospecto histórico da fidelidade é tratado de passagem, eventualmente, na literatura sobre migração interpartidária. Não obstante, não foram encontradas investigações sobre o processo legislativo de cada transição e o respectivo contexto político. Assim, o estudo se justifica pela escassez de análises que investiguem os debates que precederam a criação (em 1969), a abolição (em 1985) e a reintrodução (em 2007) da fidelidade partidária no ordenamento brasileiro.

Já a investigação do cabimento da fidelidade partidária no quadro constitucional em vigor, ou seja, quanto à possibilidade de a perda de mandato por desfiliação defluir ou não da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), escapa ao foco principal do presente trabalho. Sobre isso, pode-se afirmar que a análise de Aras (2006), de Clève (2012) e os debates no Supremo Tribunal Federal sobre matéria no Mandado de Segurança nº 26.602/DF (BRASIL, 2008a) exploram o tema em profundidade.

Melhor exploradas pela Literatura, também, são as causas e consequências das migrações partidárias, capazes de fornecerem suporte à presente análise. De forma geral, pode-se dividir os estudos sobre migração partidária nos seguintes grupos: os que vislumbram o fenômeno como variável dependente e buscam explicações para sua ocorrência; e as análises que procuram compreender os efeitos das mudanças, seja na carreira dos migrantes, em seu comportamento legislativo, ou no sistema partidário como um todo (JANDA, 2009). A regulação das migrações volta-se, evidentemente, a conter seus efeitos. Suas causas, no entanto, permanecem presentes, haja ou não sanção.

O recorte temporal tem como marco inicial a introdução da perda de mandato por infidelidade partidária em 1969 e seus antecedentes no regime militar. Uma das razões para o recorte não contemplar também o período democrático anterior (1945-1964) decorre das

transformações socioeconômicas pelas quais o Brasil passou nesse período de quase meio século. Houve significativa urbanização, e aumento do eleitorado proporcionalmente à população¹¹, de maneira que o quadro partidário atual não pode ser entendido como um retorno ao período que precedeu o golpe de estado de 1964 (KINZO, 1994, p. 13-14).

O fim do instituto criado no regime militar durante a redemocratização aponta para o caráter artificial da fidelidade partidária, pois tudo indica que a classe política optou pela ampla possibilidade de migração na primeira oportunidade em que pôde escolher uma alternativa. Por outro lado, a decisão judicial de 2007 persiste sem ter sido superada por inovação legislativa em contrário. Ou seja, há uma contradição que ainda não é muito clara acerca da fidelidade partidária. Nas duas oportunidades em que ela surgiu, foi introduzida por órgãos externos ao Legislativo; não foram construídos consensos acerca do implemento da fidelidade pelo Congresso Nacional. Todavia, aquele mesmo Poder não legislou em contrário ao entendimento do TSE.

Atualmente, o assunto parece encontrar eco no debate sobre reforma política, a despeito de haver sinalização quanto ao interesse de flexibilização da atual jurisprudência sobre a fidelidade. Em fevereiro de 2015, foi criada na Câmara dos Deputados a Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 352-A, de 2013, composta por 33 membros titulares (BRASIL, 2015a). Foram apensadas diversas propostas de Emenda à Constituição para análise por parte do colegiado, dentre as quais a proposta em tramitação mais adiantada sobre a fidelidade partidária, a PEC nº 182, de 2007, cujo primeiro signatário é o Senador Marco Maciel. Observe-se, entretanto, que o plano de trabalho da Comissão Especial foi dividido em dois blocos com diversos temas cada um, mas não há nenhum item sobre a fidelidade partidária¹²: pelo contrário, o último tópico é descrito como “‘Janela’ temporal para livre filiação e acomodação de forças

11 O percentual de eleitores sobre o total da população subiu de 22% em 1960 para 60% em 1992 (KINZO, 1993, p. 12).

12 Síntese do plano de trabalho: “Bloco 1: 1.1) Sistemas eleitorais; 1.2) Modelo de financiamento de campanhas; Bloco 2 (demais temas): 2.1) Coincidência de eleições; Fim da reeleição; Duração de mandatos; Suplência de Senador e Voto facultativo; 2.2) Cláusula de desempenho; Coligações em eleições proporcionais; Federações partidárias; Prazo mínimo de filiação para disputa de eleições; “Janela” temporal para livre filiação e acomodação de forças políticas.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015b, p. 2).

políticas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015b, p. 2). Em 12 de maio de 2015, no entanto, o parecer do relator foi divulgado com a previsão da perda de mandato por mudança de partido, cujos pormenores deveriam ser veiculados em lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c). Assim a proposta foi comentada pelo relator:

A proposta introduz no texto constitucional, como princípio, a previsão de perda do mandato nas hipóteses de o mandatário se desligar do partido pelo qual foi eleito, e remete à legislação ordinária o tratamento detalhado das exceções.

O **modelo de justas causas**, que constituem exceções ao desligamento voluntário e imotivado do partido, **deve, portanto, ser mantido**. Cumpre ressaltar que a perda “automática” do mandato, sem a possibilidade de direito de defesa daquele que recebeu o mandato diretamente das urnas, não encontra respaldo na Constituição.

Por óbvio, o instituto da “fidelidade partidária” ganha relevo em face do *status* constitucional a ele atribuído, agora de forma expressa.

Os desdobramentos desse debate da Comissão de Reforma Política, ainda em curso, não poderão ser abrangidos pelo presente trabalho.

A despeito disso, é relevante a pergunta formulada como ponto de partida da presente análise. Afinal, o que esses movimentos são capazes de revelar sobre os limites das intervenções do direito sobre o sistema político na imposição da fidelidade partidária?

1 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Pode-se classificar a presente pesquisa como exploratória, por desenvolver análise que oferece uma visão geral do fenômeno estudado (OLIVEIRA, 2010, p. 65), qual seja, a melhor compreensão do sistema partidário brasileiro por meio da história da fidelidade partidária no direito constitucional pátrio.

Importante, por isso, ter em mente características e limitações de uma investigação histórica. Para Veyne (1995), inexistente explicação histórica em um sentido “forte”, ou seja, aquela que atribui a um fato o seu princípio ou a uma teoria outra que seja mais geral. A história, na opinião do autor, trata de uma narração, e o que se chama de explicação é o modo como essa narração forma uma trama inteligível.

Por isso, não se pretende, a partir do retrospecto dos casos particulares analisados, buscar um princípio geral que possa servir à predição. Por outro lado, espera-se que a “trama” – para usar a expressão de Veyne (1995) – construída no presente trabalho, permita extrair conclusões sobre como o sistema político tem lidado com a fidelidade partidária e melhor compreender os desdobramentos do instituto no presente.

Por fim, como se verá a seguir, utiliza-se uma abordagem eminentemente qualitativa para o cumprimento dos objetivos da pesquisa, sem prejuízo do uso de técnicas de análise quantitativa de dados.

A análise conduzida no Capítulo 2 sobre os caracteres do sistema partidário brasileiro e o contexto em que se dão as migrações partidárias foi realizado por uma pesquisa bibliográfica. Para a caracterização do sistema partidário brasileiro, recorre-se à literatura de Ciência Política. A literatura também forneceu os subsídios para compreender as razões para as migrações partidárias, tema que é estudado em maior abundância e é intimamente conectado à fidelidade partidária. Nesse mesmo capítulo, para análise de incentivos e constrições de ordem institucional mencionados pela literatura, recorreu-se à pesquisa documental da legislação eleitoral e dos regimentos internos da Câmara e do Senado.

Já o panorama histórico da fidelidade partidária foi subsidiado, majoritariamente, por pesquisa documental mencionada ao longo dos capítulos 3, 4 e 5, nos termos detalhados a seguir.

A literatura foi utilizada para a contextualização de cada momento histórico de que tratam os mencionados capítulos (1969, 1985, Constituinte de 1987/1988, e 2007). Para se traçar o quadro institucional em cada período, consultou-se a respectiva legislação em vigor.

Na fase de redemocratização em 1985, a pesquisa documental compreendeu discursos, pareceres e votos registrados em diários do Congresso Nacional com as palavras-chave “fidelidade partidária” nos debates anteriores ao expurgo do instituto naquele ano. Igualmente, foram analisados exemplares de jornais¹³ cadastrados na Hemeroteca Digital Brasileira¹⁴, desde que contivessem as palavras-chave “fidelidade partidária” em seu texto. Também foram estudadas as proposições legislativas com as palavras-chave “fidelidade partidária” que precederam a abolição do instituto em 1985, pois seria esperado que o debate em torno delas estivesse conectado à deliberação em torno da Emenda Constitucional nº 25, de 1985.

Em todas as pesquisas referidas acima com a expressão “fidelidade partidária”, utilizou-se o número de incidências como um indício de maior efervescência do tema no debate político. Ou seja, se a pesquisa em um mês retornou apenas uma edição dos diários legislativos ou do jornal pesquisado na Hemeroteca, essa edição é lida em busca de informações relevantes para o debate; entretanto, a probabilidade de uma discussão mais candente seria maior se a expressão de pesquisa aparecesse várias vezes em um mesmo exemplar de jornal, por alguns dias seguidos.

Para a pesquisa sobre os debates na constituinte que conduziram ao texto do artigo 17 – que trata de partidos políticos e possui a única menção da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) à fidelidade partidária –, e ao artigo 55 da CR/88 – que trata de hipóteses de perda de mandato parlamentar –, uma opção seria adotar o roteiro em Brasil

13 Sobre as consultas a jornais, cabe uma breve digressão. Tem-se em mente as limitações dessa fonte secundária de pesquisa, sujeita a recortes e distorções (MOREIRA, 2005). Essa fonte foi utilizada no presente trabalho para preencher lacunas que não o seriam apenas com o acesso às outras fontes consultadas.

14 Disponível em <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>.

([2013?]b): identificar a subcomissão (ou subcomissões) responsável pelo que é descrito no dispositivo e o respectivo anteprojeto do relator; pesquisar os números das emendas ao anteprojeto na base Anteprojeto, Projetos e Emendas da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 (APEM); localizar as emendas nos avulsos da subcomissão. Esse mesmo procedimento constante em Brasil ([2013?]b) pode ser adotado em diversas das fases do processo constituinte em que foram apresentadas emendas (fases B, E, G, J, K, M, O, S e U do processo constituinte). Apesar disso, também seria preciso rastrear substitutivos, discussões e mudanças de numeração nas demais fases.

Ocorre que essa sistematização foi realizada quanto a alguns dos artigos do texto constitucional de 1988, inclusive os artigos 17 e 55. A Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação (CORPI) do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI) conduziu pesquisa, publicada em 2013, descrevendo todo o processo de elaboração do art. 5º da CR/88 (histórico de sugestões, emendas, discussões e votações de cada um de seus dispositivos)¹⁵. A mesma pesquisa prossegue para outros artigos do texto constitucional em vigor, e, no caso específico dos que são analisados para estudo dos debates sobre fidelidade partidária na Assembleia Nacional Constituinte, aquela Coordenação já traçou retrospecto da mesma natureza que já realizou para o art. 5º, com a diferença de que isso ainda não foi consolidado em publicação.

Mediante solicitação à Câmara, teve-se acesso a esse histórico dos dispositivos constitucionais que tratam de partidos políticos e de hipóteses de perda de mandato parlamentar, consolidado em documento que contém os seguintes elementos que conduziram ao texto final do artigo como um todo: números das sugestões relacionadas ao artigo; referências às notas taquigráficas das audiências públicas; textos e emendas em cada fase.

De posse dessa sistematização da gênese dos artigos 17 e 55, investigou-se os Anais da Constituinte em busca de pareceres, pronunciamentos e votações que permitissem detalhar a formação do entendimento sobre o texto constitucional em vigor sob o aspecto da fidelidade partidária enquanto perda de mandato por mudança de partido.

15 Trata-se da obra de Brasil (2013).

A pesquisa documental no período da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 também se utiliza da Hemeroteca, quando necessário o preenchimento de alguma lacuna.

Para o estudo da retomada da fidelidade em 2007, analisou-se os julgados que conduziram à Resolução-TSE nº 22.610/2007. Também estudou-se os argumentos levantados pelas impugnações à Resolução.

Já a compreensão dos desdobramentos da nova fidelidade partidária (a partir de 2007) se deu por uma análise qualitativa e, pontualmente, por meio de dados quantitativos.

Nesse sentido, a investigação das tendências de movimentação interpartidária em comparação com o regramento vigente desde 2007 se assentou em análise quantitativa das mudanças de partido a partir de 1995 registradas na base de dados da Câmara dos Deputados de histórico de filiação partidária e na base Dados Abertos do Senado Federal. O recorte temporal da análise quantitativa foi usado por três razões principais: estabilização dos padrões de migração após 1995, disponibilidade dos dados e relevância para os objetivos da pesquisa. Levando-se em consideração as afirmações na literatura de que o padrão de migrações se estabilizou a partir de 1995, em pouco contribuiria comparar o período pós-2007 com a fase entre a redemocratização e o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Analisar a mudança do padrão de migrações com o advento da fidelidade partidária em 1969, por sua vez, exigiria a busca de dados sem registro em meio digital que, em última análise, não contribuiriam decisivamente para a pesquisa. A base de dados digital do Senado sobre o tema, antes de 1995, é lacunosa¹⁶, e a da Câmara dos Deputados só foi armazenada em meio digital a partir daquele mesmo ano¹⁷. Ademais, o regime militar se caracterizou por um controle rigoroso do Congresso, e se utilizou do mecanismo da sublegenda para acomodar as facções partidárias regionais, algo inexistente na atualidade. Por isso, era de se esperar uma estabilidade muito maior dos quadros no âmbito do Congresso Nacional entre 1969 e 1979 do que no período após 2007.

16 Foi solicitado um levantamento preliminar da base Dados Abertos ao Prodasen e à Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

17 Segundo informado pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Além disso, os dados de migrações interpartidárias do Senado Federal foram utilizados apenas quando essenciais à compreensão do fenômeno. Isso porque o acesso a cargos eletivos da Câmara Alta se dá pelo sistema majoritário, de maneira que não se pode afirmar que as explicações para as mudanças de partido de deputados federais aplicam-se, necessariamente, aos senadores.

Pelo mesmo motivo, a análise sobre migrações partidárias e o comportamento legislativo, de forma geral, restringiu-se à Câmara dos Deputados, a não ser quando expressamente mencionado que se trata das duas casas do Congresso Nacional como um todo, ou, ainda, do Senado Federal. Em suma, não obstante o comportamento nos plenários das duas casas do Congresso possa ser compreendido em virtude da posição do partido do parlamentar em relação ao governo (MEDEIROS, 2013), a presente análise não generalizou o comportamento na Câmara como se fosse o comportamento do Legislativo federal como um todo; a não ser, é claro, quando houvesse subsídios para tanto.

Há duas razões para a escolha metodológica acima. A primeira é a escassez de literatura que analise mais profundamente o Senado acerca da fidelidade partidária e das migrações entre partidos. A segunda é o sistema eleitoral utilizado para a eleição em cada uma das casas do Congresso: ao passo que a eleição para o Senado Federal se dá pelo sistema eleitoral majoritário, o sistema utilizado para o preenchimento das vagas na Câmara dos Deputados – proporcional de lista aberta – confere maior relevância à votação dos demais candidatos do partido ou da coligação para a conquista de uma cadeira.

Feitas essas ressalvas, o padrão de migrações foi obtido observando o quantitativo de parlamentares migrantes a cada ano na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, incluindo aqueles que mudaram de legenda para criarem novos partidos. Esse seria o parâmetro para o confronto com as desfiliações e mudanças de partido ocorridas a partir de 2007.

Os fundamentos das decisões no TSE e no STF foram estudados para se contextualizar os descompassos entre a legislação eleitoral então em vigor e o novo instituto.

A pesquisa documental também foi utilizada para avaliar alterações no ordenamento jurídico destinadas a sofisticar as restrições à mudança de partido, ou, ainda, adaptar-se a essas constrições. Além

disso, o debate sobre a fidelidade partidária inaugurado em 2007 foi abordado por análise documental das impugnações à regulamentação criada pelo TSE.

Mediante a adoção da estratégia metodológica descrita acima, espera-se cumprir os objetivos da pesquisa que ora se inicia.

2 (IN)FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO CONTEXTO DO ATUAL SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

O presente capítulo contextualiza, antes de qualquer coisa, a importância dos partidos políticos na atividade parlamentar. Mesmo que, eventualmente, os partidos políticos não espelhem clivagens sociais, eles formam canais entre representados e representantes (MANIN, 2013). Não fosse o partido político relevante, não haveria porque um candidato eleito optar entre um ou outro. Daí também a tentativa de desenhar um quadro com as principais características do sistema partidário brasileiro.

Nesse quadro, são identificados os principais incentivos observados na literatura para que um parlamentar decida trocar de partido político. Por fim, procede-se à legislação que, antes mesmo da reintrodução da fidelidade partidária pelo TSE em 2007, procurava conter essa dinâmica¹⁸.

Diante disso, pretende-se construir um pano de fundo para os elementos trazidos a lume nos capítulos subsequentes.

2.1 A relevância dos partidos políticos na atividade parlamentar

Atribuem-se aos partidos políticos, tradicionalmente, papéis em três níveis distintos. Juntamente ao eleitorado, eles são responsáveis, por exemplo, por simplificarem as escolhas dos cidadãos e produzirem símbolos de identificação, na medida em que tomam posições em relação a diferentes questões de interesse público. Como organizações, os partidos são responsáveis por tarefas como o recrutamento e formação de lideranças políticas. Já no governo, suas atribuições incluem a organização de oposições, a criação de maiorias e o controle da administração, além de que os partidos da coalizão fornecem à opinião pública um meio de atribuir a responsabilidade pelos sucessos e fracassos das ações governamentais (DALTON; WATTENBERG, 2002).

18 Quanto aos tópicos 2.3 e 2.4, os respectivos temas foram estudados, em menor profundidade, no bojo de item preliminar de artigo da autoria do pesquisador (TELES, 2015). Diante da natureza do presente trabalho, procurou-se conferir maior detalhamento a referidos temas.

Intuitivamente, já seria possível constatar a relevância das estruturas partidárias no modelo de democracia atualmente em vigor no Brasil. Por mais que a eleição presidencial esteja centrada na figura dos candidatos, e não dos programas partidários, a composição ministerial do governo possui íntima relação com os partidos da base aliada do presidente eleito (NETO, 2003). O presidencialismo de coalizão brasileiro se sustenta em elementos como o recrutamento partidário de ministros e a negociação constante da agenda legislativa com os partidos que integram a base governista (id., *ibid.*). Mais ainda, a filiação partidária é condição *sine qua non* para acesso a cargos eletivos (CR, art. 14, § 3º, V).

Recorde-se que a tradição prevalente dos séculos XVIII e XIX pretendia que os sujeitos se projetassem na esfera pública livres dos condicionamentos que o pertencimento a grupos poderia exercer sobre suas vontades. A representação prescindiria dos partidos, uma vez que ela se esgotaria na relação direta entre sujeitos e representantes (COSTA, 2010). Levinson e Pildes (2006), ao relatarem a experiência estadunidense, fornecem um bom exemplo do pensamento dominante na época. Eles observam que os autores da constituição dos EUA eram contrários à ideia de uma política orientada por partidos. Todavia, seus esforços foram em vão, uma vez que se formaram organizações incipientes que assumiam distintas posições em questões controversas. Já nas eleições de 1796¹⁹, Federalistas e Republicanos se agregavam como grupos concorrentes, controlando candidaturas e traçando linhas de ação dos membros do Congresso convocado no ano seguinte. Apesar de essas organizações iniciais terem sido consideradas um expediente transitório, fadado ao desaparecimento, rapidamente as pré-vias partidárias se tornaram também a porta de entrada para a candidatura à Presidência dos EUA. Em outras palavras, “os precursores dos partidos políticos modernos haviam se arraigado, plantados pelos mesmos *Framers* [os autores da Constituição] que haviam elaborado uma Constituição contra eles” (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 9)²⁰.

Manin (1995) propõe que o advento dos partidos políticos de massa esmaeceu o vínculo pessoal entre o governado e o representante,

19 Observe-se que a primeira legislatura do Congresso estadunidense se iniciara em 1789.

20 No original: “*The precursors of the modern political party had taken root, planted by the very Framers who had authored a Constitution against them*”.

e a representação passou a ser, assim, um reflexo da estrutura social e de seus conflitos, em clara mudança no eixo da relação de confiança em relação ao modelo anterior. A discussão parlamentar passaria a girar em torno das negociações entre partidos e do debate intrapartidário.

Conquanto não se possa afirmar que o fenômeno tenha ocorrido dessa maneira no Brasil (CARVALHO, 2010)²¹, certo é que os partidos assumiram papel relevante na relação entre representantes e representados. Exemplo é a exigência de filiação partidária dos candidatos no Brasil surgida em 1945, sob a justificativa de que as candidaturas avulsas pulverizavam as votações (PIRES, 2011).

Até mesmo à luz da chamada “democracia do público” – contexto em que se assiste à erosão do vínculo entre eleitores e partidos nas sociedades consideradas avançadas (MANIN, 1995)²² –, e diante do aumento da participação política não institucionalizada, não se pode afirmar a obsolescência dos partidos (MANIN, 2013). Conquanto na democracia do público os partidos não sejam mais unidades que refletem, necessariamente, clivagens socioeconômicas e culturais duradouras no corpo social, eles ainda são atores centrais em duas áreas: campanhas eleitorais, que, embora sejam personalizadas, permanecem partidárias; e política parlamentar (id., *ibid.*). Indo além, os partidos políticos influem no sistema de freios e contrapesos entre os poderes Legislativo e Executivo. Distintamente do controle previsto pela teoria clássica, a relação de cooperação – ou, ao revés, de competição – desses diferentes poderes é orientada pelos partidos que controlam cada um deles em determinado momento (LEVINSON; PILDES, 2006).

21 Especialmente se aceita a tese de Carvalho (2010) de que o movimento operário brasileiro não contribuiu significativamente para a conquista dos direitos políticos, pois o sindicalismo era intimamente ligado ao regime varguista.

22 A chamada democracia do público, conforme proposto por Manin (1995), é resultado da tendência crescente de o eleitor votar em uma pessoa, e não em um partido. O autor considera que esse modelo é causado pelos canais de comunicação direta com eleitores, dentre os quais a televisão ocupa destaque, por intensificar o papel da personalidade dos candidatos. A complexidade das possíveis linhas de demarcação social e cultural permite que o político escolha as clivagens que lhe forem mais apropriadas, o que enfatiza o caráter reativo do voto, em oposição às posições pré-estabelecidas da democracia de partido. A imprevisibilidade dos problemas enfrentados no exercício do mandato afasta programas mais detalhados, e a campanha eleitoral baseada na contraposição de representações esquemáticas dos candidatos assegura-lhes sua independência parcial quando eleitos.

Especificamente no que diz respeito à atividade parlamentar, dois modelos tentam explicar a presença de partidos no Legislativo sob o ponto de vista do congressista (BOWLER, 2002). O primeiro, denominado por Bowler (2002) de modelo de duas arenas, considera que o comportamento dos membros de um partido no parlamento é orientado pela importância da agremiação na arena eleitoral, por exemplo, para a indicação de candidatos. Assim, se o pleito assume um caráter mais personalista, a legenda tem menos importância durante o exercício do mandato. A segunda abordagem – ou modelo de uma arena –, por outro lado, ressalta os incentivos e poderes partidários dentro do Legislativo para explicar a coesão de seus membros, o que significa fraqueza do elo entre as arenas eleitoral e parlamentar²³.

O segundo modelo descrito por Bowler (2002) parece ser o predominante no Brasil para explicar a coesão no parlamento. Não se pode ignorar que, antes das eleições, aos partidos compete a divisão interna de tempo de propaganda no rádio e na TV, bem como pelo repasse dos recursos do Fundo Partidário, conforme prevê a Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997a). Todavia, no que tange à disciplina partidária, desde meados dos anos 1990, o *mainstream* da Ciência Política no Brasil tem se posicionado no sentido de que partidos brasileiros são frágeis na arena eleitoral, mas fortes na arena parlamentar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; CARVALHO, 2003). No plenário da Câmara dos Deputados, considera-se que a atividade legislativa se estrutura nos partidos. Tal fenômeno deita raízes nas normas regimentais que concentram poderes nas lideranças, e em prerrogativas do Presidente da República no processo legislativo, o que aproximaria o Congresso brasileiro da lógica de funcionamento dos regimes de gabinete (CARVALHO, 2003). Em corroboração a essa tendência, o papel dos partidos dentro do Legislativo torna-se tema recorrente na literatura em Ciência Política brasileira, que também se utiliza com frequência de menções à filiação partidária do congressista para tentar explicar a atividade parlamentar (SANTOS, 2006). Pode-se até mesmo afirmar que a versão partidária do neoinstitucionalismo da escolha racional (HALL e

23 Um exemplo oferecido por Bowler (2002) dessa conexão frágil é o Parlamento Europeu. Apesar de os incentivos eleitorais serem fracos ou até inexistentes, as votações nominais mostram grande coerência entre os membros de cada grupo partidário.

TAYLOR, 2003) detém a preferência da literatura para explicar o funcionamento do plenário da Câmara dos Deputados²⁴.

Não obstante, é certo que os partidos políticos possuem mecanismos institucionais que conferem a eles protagonismo dentro do parlamento, bem como preveem em seus estatutos normas de disciplina partidária. No âmbito do Congresso Nacional, as legendas indicam membros para as comissões, e – especialmente na Câmara dos Deputados – os líderes possuem papel de relevo no processo legislativo. Naquilo que diz respeito aos estatutos, diversos partidos preveem em suas normas internas a possibilidade de sanções – inclusive expulsão e perda do mandato eletivo – quando da inobservância de diretrizes partidárias ou quando de voto contrário às orientações da legenda²⁵.

A análise, portanto, da relação entre parlamentares e seus partidos contribui para a compreensão da atividade legislativa.

2.2 Traços relevantes do sistema partidário brasileiro

A Primeira República (1889-1930) foi dominada por partidos regionais. No Brasil do final do século XIX, ao que tudo indica, a mentalidade republicana era contrária a partidos políticos de âmbito nacional (FRANCO, 1980). Pode-se até mesmo afirmar que as primeiras legendas republicanas não possuíam arranjo muito mais sofisticado do que “clubes republicanos” (CHACON, 1998). O pensamento liberal predominante nos republicanos de 1889 era refratário à existência de partidos políticos (MEZZARROBA, 2004). Em consonância, pode-se arriscar dizer, com o pensamento da época, conforme visto no item 2.1. A

24 Embora essa perspectiva de análise do comportamento parlamentar seja dominante, ela não permite concluir por uma visão estilizada sobre o funcionamento do Congresso Nacional, Seria uma simplificação aceitar que um modelo apenas é capaz de apreender todas as nuances da atividade legislativa.

25 Em ampla revisão dos estatutos dos partidos brasileiros contida em Aras (2006, p. 204-230; 244), verifica-se que PMDB, PTB, PDT, PFL (atual DEM), PC do B, PSB, PPS, PV, PSTU, dentre outros, possuem a sanção de expulsão da legenda em caso de indisciplina. Já o PTB, PDT, PMN, PRP e o PT preveem até mesmo perda do mandato em seu estatuto. O PSC, a seu turno, determina cassação do registro do candidato infiel.

mentalidade partidária nacional, presente no Império, só reapareceria com a decadência da política dos governadores²⁶ (FRANCO, 1980).

Não obstante as legendas de âmbito nacional tenham ingressado no ordenamento jurídico brasileiro em 1932, por ocasião do primeiro Código Eleitoral (ARAS, 2006, p. 120), sua consolidação apenas viria com a redemocratização em 1945. Nesse ano, o Partido Comunista (PCB) retornava à legalidade e foram organizados o Partido Social Democrático (PSD) – por forças que apoiavam o governo –, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – integrado pelo operariado urbano e sindicatos, como anteparo entre os trabalhadores e o antigo PCB –, e a União Democrática Nacional (UDN) – nascida como frente de oposição ao regime varguista (HIPOLITO, 2004). Esse foi um período de pouca fragmentação: entre 1945 e 1964, os três maiores partidos controlavam em torno de 80% das cadeiras da Câmara dos Deputados (id., *ibid.*).

Hippolito (2004) atribui à morte de Getúlio – em 1954 – a diferenciação das legendas em torno de temas políticos-ideológicos, superando, assim, a polarização entre getulismo e antigetulismo que vigera desde 1930. Por outro lado, o processo de radicalização da UDN e do PTB teria formado parte importante da crise do governo João Goulart (KINZO, 1993, p. 15; HIPOLITO, 2004).

De todo modo, o sistema partidário daquela experiência democrática foi erradicado pelo regime militar, reinaugurando-se apenas com o pluripartidarismo em 1979, conforme será detalhado no Capítulo 3.

Na atualidade, Barroso (2006) acusa o sistema partidário brasileiro de sofrer as seguintes deficiências: fragilidade programática, trocas frequentes entre partidos, coligações oportunistas, fragmentação e existência de “legendas de aluguel”. Como é possível supor, esses supostas características relacionam-se entre si.

Ferreira (2008) aponta alguns traços dos partidos brasileiros entre 1982 e 2006: assistiu-se ao crescimento expressivo do número de

26 A chamada “política dos governadores” consistia em um compromisso recíproco entre o Presidente da República e os governadores: de um lado, ele não interferiria em temas políticos estaduais; de outro, os governadores e presidentes estaduais obteriam resultados eleitorais que formassem um legislativo federal afinado com as políticas do presidente. Por fim, os coronéis cooperariam com a oligarquia dominante no estado em troca de benefícios para seus municípios (RESENDE, 2003, p. 117-119).

partidos, havendo estabilização da oferta partidária a partir de 1994; grande número de partidos foi extinto com poucos anos de vida²⁷; os partidos mais longevos foram os que alcançaram maior êxito na competição eleitoral; os vínculos entre o eleitorado e os partidos são tênues, com baixa identificação dos cidadãos com alguma legenda.

No período que vai do fim do bipartidarismo até 1994, houve ciclos de criações de partidos (NICOLAU, 1996). Em 1980, organizaram-se partidos ligados a figuras políticas oriundas do MDB e da ARENA, ou afastadas da vida pública durante o regime militar: PMDB, PDS, PTB e PDT. Foi também quando surgiu o PT, inaugurado por lideranças não ligadas ao Estado. A partir de 1985 houve nova onda de formação de legendas, incluindo a criação de partidos “anônimos”, com existência efêmera e sem representação na Câmara dos Deputados; eventualmente alguns deles contaram com a migração de lideranças políticas tradicionais (id., *ibid.*).

Tomando-se o número efetivo de partidos parlamentares (NEPP) na Câmara dos Deputados como indicador nesse intervalo de tempo, o Brasil passou de um sistema multipartidário de baixa fragmentação para um de alta fragmentação: em 1986, o NEPP era de 2,8; em 1994, a Câmara já contava com um NEPP de 8,2 (NICOLAU, 1996); e, em 2010, esse valor atingiu 10,8 (REBELLO, 2012). A título de parâmetro, cumpre observar que a média entre as democracias da América Latina, na década de 1990, era de 3,6 (REBELLO, 2012). Esse fenômeno não ocorreu apenas na Câmara: entre 1989 e 1995, consolidou-se um quadro equilibrado, sem a existência de um partido dominante, no qual sete legendas passaram a dividir os principais cargos eletivos nas esferas municipal, estadual e federal (NICOLAU, 1996, p. 35-37).

Esse aumento da fragmentação partidária no plano nacional, de acordo com Nicolau (1996) poderia ser em grande parte explicado pelas mudanças de legenda e a permissão de coligações para eleições

27 Nicolau (1996) entende que a principal razão para o grande número de legendas registradas entre 1985 e 1994 é a legislação em vigor no período, a qual permitiu que partidos com registro provisório pudessem apresentar candidatos.

parlamentares²⁸. No caso das coligações para eleições parlamentares, sua manutenção, conquanto aumente a fragmentação, pode ser interessante para os grandes partidos em função do federalismo partidário brasileiro. Isso porque um partido de grande expressão nacional pode ser, eventualmente, fraco eleitoralmente em determinado estado, despertando, assim, seu interesse em coligar-se com outros naquela circunscrição eleitoral (NICOLAU, 1996).

A fragmentação partidária, por sua vez, não inviabiliza a governabilidade, mas, por outro lado, dificulta a responsabilização eleitoral²⁹ dos membros do Legislativo (REBELLO, 2012).

Todavia, a polêmica quanto à fragilidade do sistema tem sido substituída por um reconhecimento por parte das pesquisas em Ciência Política em torno da consolidação do quadro partidário brasileiro a partir da década de 1990 (FERREIRA et. al., 2008). Kinzo (1993), por exemplo, embora tenha constatado a fragilidade, fragmentação e instabilidade da estrutura partidária, observou uma diferenciação ideológica dos principais partidos, capaz de balizar a disputa eleitoral.

2.3 Principais caracteres e motivações das trocas partidárias

Em perspectiva comparada³⁰, o trabalho de O'Brien e Shomer (2013) traça algumas conclusões sobre as trocas de partido. Tratar-se-ia de fenômeno mais comum do que se imagina, presente em 78 dos 239 partidos estudados pelos autores. Além disso, partidos coesos e partidos em ascensão na arena eleitoral seriam menos propensos a terem membros migrando para outras legendas. Por fim, um arranjo

28 Além do que foi destacado por Nicolau (1996), uma mudança na legislação eleitoral pode também ter contribuído para um pequeno aumento da fragmentação partidária na Câmara. Isso porque a Lei nº 9.504/97 extinguiu a regra de que votos em branco eram contabilizados para o cálculo do quociente eleitoral. Essa antiga regra era considerada por Nicolau (1996) um fator de subrepresentação dos pequenos partidos na Câmara.

29 Expressão em português para *electoral accountability*, que significa a capacidade de eleitores punirem ou premiarem, nas urnas, os políticos por suas ações durante o mandato.

30 Países analisados: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Islândia, Israel, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Suécia, Suíça, Reino Unido e EUA.

institucional que estimula o comportamento individualizado não afetaria diretamente as lealdades partidárias, a despeito dos argumentos em contrário. Sobre a baixa correlação entre a migração partidária e os arranjos institucionais, todavia, os autores ventilam a possibilidade de que os sistemas centrados no candidato possuam também, coincidentemente, maiores restrições à mudança de partido.

No caso brasileiro, mais especificamente à luz da Constituição de 1988, é notório o número expressivo de mudanças de partido político entre os deputados federais. Durante o período democrático entre 1946 e 1964, as trocas de partidos não eram tão frequentes quanto no período atual, havendo, naquela época, mais parlamentares com carreira em apenas um partido do que atualmente (SANTOS, 2001). Quanto às diferenças entre as migrações interpartidárias nas duas Casas do Congresso Nacional, há um índice de migrações menor no Senado do que na Câmara. Pode-se atribuir tal comportamento ao fato de que, na Câmara Alta, as eleições são por maioria simples, o que não recompensa tanto as mudanças de partidos; e, normalmente, senadores tendem a ser membros de hierarquia mais elevada em seus partidos (DESPOSATO, 2005, p. 6-7).

Talvez, por essa razão, os principais estudos sobre o tema concentram-se na Câmara dos Deputados, não havendo maiores reflexões dos motivos que conduziriam os senadores a mudarem de partido. Apenas quando for o caso, serão mencionadas características do Congresso Nacional como um todo. Aspectos observados quanto aos deputados não são estendidos aos senadores, ante a diferença marcante entre as duas Casas do Legislativo federal.

Feita essa digressão, no período que vai do fim do bipartidarismo, em 1979, até 1994, haveria explicações bem sedimentadas para os movimentos migratórios, ao passo que a literatura sobre o tema não elucida a razão das trocas de legenda no período iniciado com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995 (FREITAS, 2008, p. 38-39). Até 1988, as migrações podem ser entendidas como parte da acomodação partidária integrante da transição, uma vez que até mesmo lideranças do Congresso mudaram de legenda; com o advento da Constituição, o volume de trocas de legenda seria impulsionado pela disputa eleitoral do ano seguinte; a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, por outro lado, o fenômeno de certa forma se estabiliza, concentrando-se em períodos específicos de cada legislatura (MELO, 2003; FREITAS, 2012). Todavia, ele inverte seu sentido: ao invés de se

dirigirem aos pequenos partidos, os parlamentares passaram a migrar para os grandes (MELO, 2003; FREITAS, 2012).

Melo (1999, p. 36-41), em ampla revisão da literatura, conclui por alguns traços distintivos do ambiente pós-1985 que podem ter sido propícios à migração interpartidária. Um deles seria a importância emergente da TV no processo eleitoral: a conduta do trãnsfuga, cujo custo eleitoral seria mínimo, traria o potencial benefício de se assegurar valioso tempo adicional de televisão no novo partido, bem como o aumento do poder de barganha na formação de coligações. Além disso, o novo regime democrático se diferenciaria da democracia de 1946 pela centralização do poder decisório na mão dos líderes e a concentração de poderes no Presidente da República. Essa nova configuração institucional incentivaria o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário, mas também poderia estimulá-lo a se posicionar em outro partido, com vistas a se aproximar do núcleo decisório do sistema. Por fim, o princípio da proporcionalidade partidária, que rege a distribuição interna do poder no Congresso, poderia incentivar as lideranças a atraírem deputados para as suas legendas.

Cabe notar que a grande maioria das trocas entre partidos ocorre entre agremiações contíguas no espectro ideológico. Tudo indica que o multipartidarismo na Câmara favorece as migrações, pois viabiliza a troca entre legendas semelhantes sem a necessidade de mudar o posicionamento ideológico e sem o ônus de enfrentar maiores resistências de eleitores e de novos correligionários (ROMA, 2007). Quando há trocas entre blocos ideológicos distintos, elas costumam ocorrer, com mais frequência, da direita rumo ao centro ou à esquerda³¹ (SANTOS, 2001).

Nesse mesmo sentido, ao cotejar o comportamento legislativo de deputados leais e desertores, Roma (2007) conclui que a infidelidade partidária é menos deletéria à representação do que normalmente se imagina. O autor utilizou como parâmetro o índice de coesão e o índice de disciplina³² dos diferentes grupos. De forma geral, o índice de

31 Na análise de Santos (2001), os partidos foram assim enquadrados: Direita (PDS/PPR/PPB, PFL, PTB, PRN, PL, PDC, PSC, PRS, PTR, PP, PST, PMN, PSD, PRP, PRONA e PSL), Centro (PMDB e PSDB) e Esquerda (PT, PDT, PSB, PCB/PPS, PC do B, PV e PSTU).

32 Na metodologia adotada por Roma (2007), o índice de coesão se refere à afinidade entre as ideias dos parlamentares em relação à sua bancada, e foi obtido por enquête em que se assegurou o anonimato. Já o índice de disciplina foi obtido com base nos votos dos deputados em conformidade com os encaminhamentos das respectivas lideranças partidárias.

coesão não varia significativamente entre os deputados migrantes e os não migrantes, nem mesmo se forem levados em consideração aqueles que passaram por três ou mais legendas; haveria, na verdade, diferença de coesão entre partidos distintos. Quanto à disciplina, o trãnsfuga que é disciplinado no seu partido de origem normalmente o é na nova legenda. Exceção a esse comportamento ocorreu na 52ª Legislatura, quando se observou que um pequeno grupo de deputados mais indisciplinado do que o restante da bancada desligou-se dos respectivos partidos e tornou-se mais disciplinado (ROMA, 2007).

Dentre os motivos identificados pela literatura para que um parlamentar mude de partido, está a busca de melhores oportunidades para obtenção de recursos para sua base eleitoral (*pork barrel*) (DESPOSATO, 2005). Ou, ainda, a possibilidade de participação em colegiados de relevo no Parlamento (ROMA, 2007). Nesse contexto, a partir de 1991, os deputados com acesso a recursos de poder a partir do exercício do mandato migraram significativamente menos do que aqueles que não possuíam referido acesso (MELO, 2003)³³. Observe-se aqui que essa distinção – *com acesso* e *sem acesso* – não era tão clara antes daquele ano, período em que a própria elite do Congresso Nacional se acomodava no interior do sistema partidário (id., *ibid.*). A despeito disso, de forma geral, após a redemocratização, quando um gabinete é de coalizão – e não de cooptação³⁴ –, a maioria das migrações possui um sentido governista (id., *ibid.*). Além da possibilidade de acesso a recursos, deve-se considerar que o apoio do deputado ao Executivo possui reflexos junto a seu eleitorado (id., *ibid.*; ROMA, 2007). Por isso, governos mais populares também são mais atraentes para os migrantes (MELO, 2003).

Desposato (2005) também propõe que o alinhamento ideológico seja outro fator a ser tomado em consideração. Aquele autor, ao considerar a posição dos migrantes nos novos partidos em comparação com

33 Em cada legislatura, Melo (2003) considerou deputados “com acesso” aqueles que cumpriram ao menos um dos seguintes requisitos: “1) participaram da Mesa Diretora na condição de titulares; 2) integraram o Colégio de Líderes; 3) presidiram alguma das treze Comissões Permanentes da Câmara; 4) compuseram o Ministério; 5) fizeram parte do secretariado em seu estado de origem ou em sua capital” (MELO, 2003).

34 Um gabinete de coalizão caracteriza-se por um acordo entre o Presidente da República e os partidos de sua base. Já em um gabinete de cooptação ou apartidário, a maioria dos ministros não possui laços com partidos (MELO, 1999).

a posição de suas antigas legendas em votações nominais, observou que eles discordam mais das antigas legendas depois que mudam de partido³⁵. Esse dado, por sua vez, não significa, necessariamente, que o parlamentar teria encontrado no novo partido um maior alinhamento ideológico com suas próprias convicções; pode ser, também, indício de que os partidos influenciam o comportamento parlamentar (DESPOSATO, 2005).

Todavia, conforme será observado a seguir, a maior parte da literatura não confirma que o posicionamento ideológico do parlamentar seja um componente relevante da mudança de partido. Nesse sentido, observa-se que os deputados migrantes, normalmente, estavam bem situados em seus partidos de origem, de molde que não se pode alegar que a discordância programática seja, necessariamente, uma justificativa para a mudança de filiação (ROMA, 2007).

Outro motivador para as trocas entre partidos é fato de as leis eleitorais brasileiras tornarem a conquista de vaga em um partido mais fácil do que em outros (DESPOSATO, 2005). Não se trata apenas da competição entre candidatos do partido, ou da coligação, inerente ao sistema proporcional de lista aberta. A própria candidatura a um cargo eletivo, por exemplo, por ser de monopólio dos partidos, influi na decisão do ator político (ROMA, 2007).

Nesse mesmo sentido, Melo (2003) entende que a migração interpartidária surgiu como ferramenta de sobrevivência política, ao reduzir a incerteza dos deputados. Essa incerteza estaria associada à alta taxa de renovação dos membros da Câmara, causada tanto por razões ligadas ao sistema eleitoral brasileiro, como pelo comportamento do eleitor. O sistema eleitoral brasileiro tornaria as eleições extremamente competitivas, inclusive dentro do partido ou da coligação. O eleitorado, por sua vez, não guardaria vínculos de identificação com os candidatos a deputado (MELO, 2003).

A migração partidária, no entanto, também pode ser manejada em favor dos partidos políticos (FREITAS, 2012). Um primeiro indício

35 Tome-se, por exemplo, o índice de disciplina (*agreement scores*) usado por Desposato (2005) para analisar a 50ª Legislatura: antes de mudar, os migrantes concordavam em 82% dos votos nominais de seus antigos partidos, e 78% dos que viriam a ser seus novos partidos; após a migração, seus votos passavam a coincidir com 72% dos votos nominais das antigas legendas, e com 84% das novas.

seria que o número significativo de trocas de legenda desde 1994 não flui em direção à coalizão, o que retira a explicação das migrações causadas pura e simplesmente em troca de apoio do Executivo para captação de recursos para as bases eleitorais dos parlamentares (id., *ibid.*). Conquanto o calendário eleitoral seja relevante para as migrações (DINIZ, 2000; MELO, 2003; FREITAS, 2012), entre 1995 e 2007 a grande maioria das migrações se concentrou em prazos relevantes para as eleições e nos meses que precederam a distribuição de cargos na Câmara dos Deputados (FREITAS, 2012).

Esses períodos não são de interesse exclusivo dos parlamentares, mas também das agremiações partidárias (id., *ibid.*). De interesse dos partidos políticos, por exemplo, é o mês de fevereiro do terceiro ano da legislatura, em razão da norma regimental da Câmara dos Deputados que lidava com a distribuição das vagas nas Comissões em virtude das bancadas dos partidos (FREITAS, 2012)³⁶. Além disso, a partir de 1995, haveria incentivos institucionais para os partidos fomentarem o ingresso de políticos em seus quadros, como o acesso a mais recursos do Fundo Partidário e mais tempo de exposição no período de propaganda eleitoral (ROMA, 2007).

Freitas (2012) também conclui que os partidos de destino dos migrantes, nas eleições, obtêm votação em regiões onde não obtiveram votação expressiva na disputa eleitoral anterior. Esse também seria outro elemento que aponta para o interesse mútuo de parlamentares e legendas nas mudanças entre partidos.

A migração partidária, como é possível observar, cuida-se de fenômeno desencadeado por diversos fatores, como os incentivos institucionais para os partidos políticos arregimentarem novos membros, e a busca dos parlamentares por condições mais favoráveis à sua sobrevivência política.

Conforme será observado mais adiante, algumas dessas variáveis foram eliminadas. Não é mais possível a portabilidade do tempo adicional de propaganda na televisão para a nova legenda. Tampouco a proporcionalidade partidária leva em conta mudanças de partido ocorridas após as eleições. Restam, portanto, como variáveis intervenientes, o anseio do parlamentar por se aproximar das instâncias decisórias, o sistema eleitoral adotado no Brasil e a volatilidade do eleitor.

³⁶ Essa regra foi alterada posteriormente, como será visto no item 2.4 Incentivos institucionais à mudança de partido e respectivas medidas de contenção.

2.4 Incentivos institucionais à mudança de partido e respectivas medidas de contenção

Conforme mencionado no tópico anterior, há incentivos institucionais à mudança de partido que compensam um eventual ônus político – se acaso existente – da migração.

Isso porque o exercício de algumas prerrogativas de dado partido é modulado conforme a representatividade da legenda, seja por critérios como a votação obtida nacionalmente, ou o número de representantes em alguma das Casas do Congresso Nacional. O presente tópico cuida, em particular, do direito à participação em comissões parlamentares, o direito de antena (direito à propaganda política gratuita no rádio e na televisão), e o acesso aos recursos do Fundo Partidário.

Por outro lado, antes do advento da Resolução-TSE nº 22.610/2007, algumas alterações legislativas surgiram com o fito de mitigar as migrações partidárias.

Um primeiro aspecto é a representação proporcional dos partidos representados no Congresso Nacional nas comissões parlamentares, na medida do possível. A proporcionalidade da representação em Comissões parlamentares possui assento constitucional, no art. 58, § 1º, da CR/88³⁷, sejam elas permanentes ou temporárias, categoria que compreende também as Comissões Parlamentares de Inquérito (CR/88, 58, *caput* e § 3º).

Nesse sentido, a redação original do RICD previa que a distribuição dos cargos era feita na proporção das bancadas no início do mês de fevereiro, o que influenciaria positivamente as trocas de legenda antes desse período (FREITAS, 2012). O motivo é que a mudança na composição da bancada seria capaz de acarretar maior representatividade do partido nas comissões e na Mesa.

A Resolução da Câmara dos Deputados nº 34, de 2005, alterou o RICD para determinar como critério para o cálculo da

37 Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...) § 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

proporcionalidade partidária na composição dos colegiados da Casa a bancada eleita pela respectiva agremiação, desconsideradas quaisquer migrações posteriores. Com o advento dessa resolução, eis a redação do art. 26, *caput* e § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que trata sobre a composição das comissões:

Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares, será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

[...]

§ 4º As **alterações numéricas** que venham a ocorrer nas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares **decorrentes de mudanças de filiação partidária não importarão em modificação na composição das Comissões**, cujo número de vagas de cada representação partidária será fixada pelo **resultado final obtido nas eleições** e permanecerá inalterado durante toda a legislatura. [grifou-se]

A Resolução nº 34 determinou o mesmo critério para a distribuição das vagas na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Esse colegiado é escolhido no primeiro e no terceiro ano de cada legislatura.

Com essas modificações no RICD, seria de se esperar o afastamento de incentivo relevante para as mudanças de legenda ocorridas na metade da legislatura (DINIZ, 2000) para eventual aumento do peso político dos partidos representados na Câmara dos Deputados (FREITAS, 2012).

No âmbito do Senado, alteração semelhante foi operada pela Resolução nº 35, de 17 de agosto de 2006. À redação anterior do art. 78 do RISF (BRASIL, 2003) foi acrescido um parágrafo único prevendo que, para fins de proporcionalidade, as representações partidárias são fixadas pelos seus quantitativos à data da diplomação, salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos. Já a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) (BRASIL, 1997a) contém as principais

disposições sobre propaganda eleitoral³⁸ no rádio e na TV. Um terço do tempo total destinado à divulgação é dividido entre todos os partidos, e dois terços, na proporção de suas respectivas bancadas na Câmara dos Deputados (art. 47, § 2º, da LE).

Na redação original do art. 47, § 3º, da LE, para efeito do referido cálculo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados era a existente na data de início da legislatura em curso. Uma vez que a legislatura se inicia em 2 de fevereiro (CR/88, art. 57, *caput*), havia ampla margem de movimentação entre legendas no período que mediava as eleições e o início do ano legislativo.

Ocorre que a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, deu nova a redação ao art. 47, § 3º da Lei nº 9.504/97. O novo texto legal, válido a partir das eleições de 2008³⁹, prevê que para efeitos da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, a representação do partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição. Desconsidera-se, assim, eventual mudança da bancada entre a proclamação do resultado do pleito e o início da legislatura. A Lei nº 11.300, de 2006, portanto, eliminou variável relevante para o interesse dos partidos políticos em aumentarem as respectivas bancadas.

Por fim, questão de suma importância para a sobrevivência e desenvolvimento dos partidos políticos é o acesso ao Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), previsto no art. 17, § 3º, da Constituição. Sobre o Fundo Partidário, o art. 41-A, da Lei nº 9.096, de 1995 estabelece critérios para distribuição do aludido fundo. Cinco por cento do total do Fundo Partidário são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. A maior parte, no entanto (95%) é distribuída a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

38 A propaganda política é gênero que compreende as espécies propaganda partidária e propaganda eleitoral. Aquela é voltada à divulgação de programas e da doutrina da agremiação. Já propaganda eleitoral se presta a divulgar o programa dos candidatos e convencer o eleitor antes do pleito (GOMES, 2011).

39 Conforme decisão do TSE (Dec. —TSE, de 23/5/2006, ata da 57ª sessão, DJ de 30/5/2006).

O critério da proporção dos votos obtidos – e não o do tamanho da bancada – é adotado desde a redação original da LPP, de maneira que não se vislumbra um incentivo ao partido para atrair novos correlegionários dentre parlamentares eleitos. Todavia, seria razoável prever que há um incentivo para atrair candidatos de outros partidos com potencial de captarem uma votação expressiva na eleição seguinte. Assim, em tese, o cálculo das cotas do fundo poderia incentivar migrações entre partidos antes do prazo mínimo de filiação para as eleições (atualmente, um ano antes do pleito – art. 9º, *caput*, da LE).

Em tempo, cumpre observar que os contornos jurídicos do exercício desses direitos em relação à representatividade de cada legenda foram traçados anteriormente ao entendimento atual sobre fidelidade partidária. Isso tem provocado questões perante o TSE e o STF sobre a hipótese de o parlamentar que migra de partido por justa causa levar consigo, ou não, a parcela de representatividade utilizada como critério para a fruição de direitos das agremiações partidárias. Isso, no entanto, será tratado no tópico 5.4 – Transferência de representatividade e criação de novo partido. Por hora, nos restringimos ao quadro anterior Resolução-TSE nº 22.610/2007.

O que se observa, portanto, é que a atual fidelidade partidária representa um ponto importante – quiçá o ápice – em uma sequência de tentativas de mitigar as trocas de partidos em um sistema partidário fragmentado e com laços não muito fortes entre o candidato eleito e sua respectiva legenda.

Entretanto, como já foi mencionado anteriormente, não se trata da primeira experiência brasileira de imposição de sanção ao parlamentar que mudasse de partido. Daí a motivação para investigação do instituto em perspectiva histórica.

3 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO REGIME MILITAR

O Golpe de 1964 assinala a queda de uma experiência democrática iniciada quase duas décadas antes. Cardoso (1972) entende que as bases que sustentavam social e politicamente o regime anterior ao Golpe deixaram de corresponder, paulatinamente, aos setores que controlavam as forças produtivas. Ao mesmo tempo, ganhavam relevo setores das Forças Armadas e da tecnocracia que se encontravam aliçados do sistema pretérito, mas que possuíam afinidades com o grupo emergente⁴⁰. Outra interpretação possível é que a ruptura surgiu do esgotamento do modelo de substituição de importações (IANNI, 1975).

Certo é que, sob o aspecto jurídico, a nova ordem optou por editar um ato da lavra de Francisco Campos e Carlos Medeiros que seria um meio de formalizar a violência política em curso: o Ato Institucional de 9 de abril de 1964 (BRASIL, 1964; GASPARI, 2002, p. 123; ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 56).

O primeiro Ato Institucional – que pretendia ser o único – possuía caráter transitório, uma vez que os civis que apoiaram o golpe pretendiam afastar a esquerda e impedir as mudanças propostas pelo governo João Goulart. Tanto é que o ato já previa, em seu art. 11, sua vigência até 31 de janeiro de 1966, data inicialmente prevista para a posse do sucessor de Castello Branco, a ser eleito em 1965 pela via direta⁴¹ (LEWANDOWSKI, 1998, p. 239; BARBOSA, 2012, p. 59).

Pode-se interpretar que a vitória de opositoristas nas eleições subsequentes ao golpe para os governos estaduais conduziram ao Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965a, FLEISCHER, 1980, p. 158; KINZO, 1993, p. 23; LEWANDOWSKI, 1998). Outros autores, no entanto (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; BARBOSA, 2012), propõem que o aprofundamento da ditadura não pode ser

40 É importante, ao analisar o período, evitar uma perspectiva generalizante do grupo que tomou as rédeas do país por mais de duas décadas. Os militares não formavam um todo homogêneo, e tensões internas já haviam surgido nos primeiros momentos do regime (GASPARI, 2002, p. 116-119; 125).

41 Art. 9º - A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, que tomarão posse em 31 de janeiro de 1966, será realizada em 3 de outubro de 1965.

conectado a este pleito em uma relação linear: o AI-2 seria, também, fruto de contradições internas aos próprios militares, e de uma crescente insatisfação das lideranças civis do movimento para com eles.

Independente da causa, certo é que após uma tentativa frustrada de aprovar, por emenda à Constituição, boa parte do que viria a ser o segundo ato institucional, os militares, na redação do Ato Institucional nº 2 foram bem menos comedidos do que na PEC (BARBOSA, 2012). O AI nº 2, assim, representa o abandono da ideia de transitoriedade do novo regime (LEWANDOWSKI, 1998; BARBOSA, 2012).

Traçado brevemente o contexto do regime, que então se consolidava, cumpre agora recapitular suas medidas no campo político-partidário.

3.1 Entram em cena o bipartidarismo forçado e a fidelidade partidária

Por meio do Ato Institucional nº 2 (BRASIL, 1965a), foi introduzido um bipartidarismo forçado no país. O art. 18 do AI nº 2 extinguiu os partidos então existentes e cancelou os respectivos registros. Em seguida, o governo editou o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965 (BRASIL, 1965c), cujo art. 1º previa:

Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto êstes não se constituírem. (BRASIL, 1965c).

De fato, até os anos 1960, era hegemônica a literatura que propunha a superioridade do bipartidarismo em detrimento do multipartidarismo (NICOLAU, 1996). No entanto, o fim dos militares parecia evidente: para Cardoso (1972, p. 66), o expurgo da representação partidária tinha o fito de evitar que o regime sofresse pressões à esquerda.

Em tese, seria possível a formação de até três agremiações, afinal, a Câmara dos Deputados era composta, na época, de 409 membros (FLEISCHER, 1980, p. 160; RABAT, 2012, p. 88), e havia 66 senadores. Na prática, entretanto, foi possível criar apenas mais uma legenda além da governista⁴². Desse modo, o Brasil passou a ter apenas dois partidos políticos: ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Observe-se que antes do AI-2 já existia uma tendência bipartidária dentro do Legislativo, desde o final dos anos 1950, quando se formaram dois grandes blocos de ação parlamentar (FLEISCHER, 1980).

Ocorreria, posteriormente, uma “engenharia institucional” do regime militar no sistema partidário brasileiro, ao sabor de diferentes conjunturas (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Uma dessas normas casuísticas é o instituto da sublegenda – adotada pela primeira vez nas eleições de 1966 (BRASIL, 1966a, 1966b)⁴³. Criada para acomodar dentro da ARENA os grupos locais antes vinculados aos partidos pré-64 – e também utilizada de maneira eficaz pelo MDB posteriormente – (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986), permitia que os partidos lançassem até três candidatos nas eleições diretas para senador e prefeito. Os votos do partido consistiam da soma dos votos atribuídos aos candidatos das sublegendas, de maneira que seria eleito o candidato mais votado do partido que recebeu o maior número de votos.

A sublegenda se mostra não apenas um indicativo da artificialidade do bipartidarismo da época, como também favoreceria, em princípio, o partido governista na eventual dificuldade de formação de consenso em torno de um só candidato em um pleito regional. Tratava-se, enfim, de uma técnica para manter a unidade de dois partidos nacionais que haviam substituído treze legendas existentes até então (PORTO, 2002). Esse mecanismo reproduzia, de certa forma, a

42 Conforme relata Fleischer (1980), inclusive, faltaram três senadores para assegurar a existência de um partido de oposição, de maneira que foi necessário que a liderança do governo no Senado persuadissem três membros daquela Casa a se inscreverem no MDB.

43 Embora a sublegenda tenha sido concretizada com os militares, houve tentativas para sua introdução na Constituinte de 1946 e no Código Eleitoral de 1950, sob alegação, à época, de representação das minorias dentro de determinado partido (PORTO, 2002).

dinâmica do sistema proporcional de lista aberta em uma eleição majoritária: a conquista da vaga advém da soma dos votos dos candidatos do partido, e a escolha do eleito decorre de sua classificação na legenda.

A previsão de perda do mandato, nas esferas federal, estadual e municipal, ao parlamentar que mudasse de partido foi introduzida posteriormente pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969⁴⁴ (BRASIL, 1967, 1969). A fidelidade partidária comporia, assim, mais uma fase da “engenharia institucional”, cujo objetivo básico seria assegurar a disciplina do partido governista:

Era claramente uma resposta à crise do final de 1968, quando numerosos parlamentares da ARENA juntaram-se ao MDB e negaram a licença solicitada pelo governo para processar um deputado de oposição. Não há dúvida que a existência dessa regra serviu também à oposição, facilitando a busca da unidade em momentos difíceis, quando se acentuava a divisão interna entre os deputados mais combativos (os chamados “autênticos”) e os mais dóceis ou clientelistas (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 72).

Antes de ser recapitulado o histórico daquela emenda, eis o teor de seus dispositivos que tratavam da fidelidade partidária:

Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento fôr declarado incompatível com o decôro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à têrça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; ou

V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o

44 No projeto da Carta de 1967, havia, originalmente, a previsão de que a mudança de partido deveria ser precedida da renúncia do mandato eletivo, mas essa disposição não foi levada ao texto definitivo (PORTO, 2002, p. 333).

previsto no parágrafo único do artigo 152.

[...]

§ 4º Se ocorrerem os casos dos itens IV e V, a perda será automática e declarada pela respectiva Mesa.

[...]

Art. 137. A lei estabelecerá a competência dos juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo entre as suas atribuições:

[...]

IX - a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do artigo 152.

[...]

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais;

VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; e

VIII - proibição de coligações partidárias.

Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou **deixar o partido sob cuja legenda foi eleito**. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa. [grifou-se].

Deve-se recordar que Constituição de 1967, sobre a qual incidia a EC nº 1/1969, havia sido, ela própria, elaborada por ordem do Executivo e aprovada em pouco mais de um mês por um Congresso convocado para esse fim (ARAÚJO; MACIEL, 2002, p. 41-42).

Ocorre que 1967 e, particularmente, 1968, foram anos em que as ações de oposição ao regime começaram a adquirir um caráter mais ostensivo, ao mesmo tempo em que encontravam-se esgotadas as vigências dos atos institucionais. Araújo e Maciel (2002) consideram que o estopim da demonstração da insuficiência da nova Constituição foi o discurso do Dep. Márcio Moreira Alves, do MDB: diante do pronunciamento, considerado ofensivo ao regime, a Câmara, com apoio da ARENA, negou a licença para punição do parlamentar – um caso de indisciplina partidária, portanto –, o que teria levado ao fechamento do Congresso e à edição do famigerado Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. A Constituição de 1967 mostrava-se, assim, inadequada do ponto de vista da chamada “linha dura”.

Para adaptar o texto constitucional aos anseios “revolucionários”, foi designada a Comissão de Alto Nível, um grupo de notáveis⁴⁵ que trabalharia sobre um anteprojeto elaborado por Pedro Aleixo, Vice-Presidente da República. No seio da Comissão, é bom lembrar, havia o antagonismo entre as vertentes liberal – representado por Pedro Aleixo – e autoritária – personificada em Gama e Silva, Ministro da Justiça (ARAÚJO; MACIEL, 2002).

45 A Comissão de Alto Nível era integrada por: Arthur da Costa e Silva, Presidente da República; Pedro Aleixo, Vice; Luís Antonio da Gama e Silva, Ministro da Justiça; Hélio Beltrão, Ministro do Planejamento; Temístocles Brandão Cavalcanti, Ministro do STF; Rondon Pacheco, Chefe da Casa Civil; Miguel Reale e Carlos Medeiros da Silva, juristas.

No início dos trabalhos da Comissão, ainda não se falava na redação que originaria o art. 35, V⁴⁶, da Emenda nº 1, de 1969. O artigo, ainda numerado como art. 37, continha apenas quatro incisos nos debates realizados no primeiro dia dos trabalhos (SENADO FEDERAL, 2002, p. 126-128).

Entretanto, a leitura dos debates do grupo de notáveis mostra que tratava-se apenas de ausência de uma remissão no dispositivo que enumerava hipóteses de perda de mandato. Quando o debate chegou ao artigo do anteprojeto que versava sobre partidos políticos e viria, posteriormente, a se tornar o art. 152, Pedro Aleixo cita que foi da autoria de Miguel Reale a redação do *parágrafo único*, que punia com a perda do mandato a infidelidade e a indisciplina partidária (SENADO FEDERAL, 2002, p. 288).

Nenhum dos membros da Comissão se opôs à novidade. Rondon Pacheco, inclusive, considerou que a fidelidade partidária seria necessária, diante da diminuição dos requisitos para criação de partidos que o colegiado havia aprovado (SENADO FEDERAL, 2002, p. 289)⁴⁷.

Com a enfermidade do então Presidente Costa e Silva, e o afastamento do civil Pedro Aleixo da assunção do cargo, a Junta Militar que assumiu o comando do Estado realizou diversas alterações sobre a proposta da Comissão, em nome da continuidade de instrumentos do autoritarismo⁴⁸ (ARAÚJO; MACIEL, 2002). A Emenda nº 1, de 1969 seria, assim, outorgada pelos ministros militares (BRASIL, 1969).

O Projeto aprovado pela Comissão de Alto Nível, por fim, contemplava o art. 35, V, e o art. 137, IX, na forma em que eles foram efetivamente outorgados pela Junta. Todavia, a redação do *parágrafo único*

46 “Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador: (...) V — que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152”.

47 Por oportuno, cumpre ressaltar que o Presidente Costa e Silva era favorável à ampliação do quadro partidário: “Era quase proibitiva a realização de partidos, como está na Constituição atual. [...] O ideal democrático é o pluripartidarismo, é indiscutível, mas não o abuso do partidarismo. Mas não há razão para não haver até 3, 4 partidos” (SENADO FEDERAL, 2002, p. 288-290).

48 Araújo e Maciel (2002, p. 65) exemplificam com o relato de que o texto da Comissão previa que as penas de morte, prisão perpétua, banimento e confisco seriam aplicáveis apenas em casos de guerra externa. A Emenda outorgada pela Junta Militar admite essas penas também no caso de guerra “psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar”.

do art. 152 aprovada pelo colegiado previa a sanção para aquele que *reiteradamente* se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária (SENADO FEDERAL, 2002, p. 449-526). Ou seja, a EC nº 1/1969, da forma aprovada pela Junta Militar, passou a prever a perda de mandato causada por uma infração, apenas, e não mais após atos de indisciplina recorrentes.

Diante do que previa o novo texto constitucional, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP, BRASIL, 1971) minudenciou em seus artigos 73 e 74 o que seriam as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, cuja violação também acarretaria a perda do mandato eletivo. O conceito abrangia, por exemplo, a abstenção proposital em deliberação parlamentar ou a formação de acordo com filiados de partido diverso.

Isso não obstava, evidentemente, o controle do Executivo sobre o Congresso. Nos trabalhos legislativos, um percentual muito pequeno dos deputados do MDB votava com o governo em questões mais controversas. Por outro lado, a perspectiva de cassação fazia com que eles evitassem votos contra a posição do Executivo, de maneira que a abstenção ou a ausência em votações polêmicas eram normalmente utilizadas para a tomada de posição⁴⁹ (DESPOSATO, 2001, p. 295-296).

Pode-se observar que, no âmbito da abertura política iniciada no Governo Ernesto Geisel⁵⁰, as eleições de 1974 assistiram a um crescimento expressivo do MDB no Congresso. O partido aumentou sua representação na Câmara de 28% para 44% (passou de 86 para 160 deputados) e conquistou 16 das 22 cadeiras em disputa no Senado (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 68-69). Esse crescimento do MDB prejudicaria o controle que o Executivo detinha sobre o Congresso à época, o que pode ter sido a motivação para a tentativa de extinção da fidelidade partidária antes das eleições seguintes, a ocorrerem em 1978.

49 Por exemplo, a votação da Constituição de 1967 teve abstenção de 88% dos deputados do MDB, e na eleição do Presidente Médici, em 1969, nenhum emedebista proferiu seu voto (DESPOSATO, 2001).

50 Ernesto Geisel exerceu a Presidência da República entre 15 de março de 1974 a 15 de março de 1979.

3.2 A proposta governista para a extinção da fidelidade em 1977 e o “Pacote de Abril”

Indício contundente de que a fidelidade partidária não seria mais de interesse do regime militar foi a proposta governista para sua extinção, ventilada em 1977.

No dia 12 de março de 1977, a imprensa anunciava a intenção do então líder do governo na Câmara, Dep. José Bonifácio (ARENA-MG), de propor PEC para extinção da fidelidade partidária (LÍDER, 1977). O prognóstico para as eleições seguintes, programadas para 1978, era a formação de maioria emedebista nas duas Casas e a conquista de governos estaduais importantes (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986), o que poderia ter motivado a medida.

Aqui, cabe a digressão de que o texto constitucional de 1969 previa eleições diretas para governador (art. 13, § 2º, da CR/1967). A Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972 (BRASIL, 1972), entretanto, determinou eleições indiretas para o pleito de 1974. Destarte, as eleições para os governos estaduais em 1978 deveriam, em princípio, seguir a determinação constitucional, isto é, haveria eleição direta.

Nos primeiros debates sobre a proposta no Congresso, o Senador Franco Montoro (MDB-SP) apontou que a causa da proposta era a necessidade de colaboração da oposição para a eliminação de eleições para os governos estaduais⁵¹ (BRASIL, 1977c, p. 420). Teria afirmado, o senador, previamente à imprensa:

Recorre-se, então, a uma emenda casuística para, através de processos inconfessáveis, tentar obter a transferência de parlamentares de um para outro Partido, e assim assegurar à Arena os dois terços necessários à aprovação da pretendida reforma constitucional, que elimina as eleições diretas previstas na Constituição. (MONTORO, 1977).

51 Conforme indagação do Jornal do Brasil ao Dep. José Bonifácio e por ele refutada, a proposta poderia ter como objetivo que parlamentares do MDB pudessem votar a favor de eleições indiretas para governador em 1978 (BONIFÁCIO, 1977).

Na tribuna, Franco Montoro sublinhou também a resistência do MDB em aprovar a medida (BRASIL, 1977c, p. 420), resistência essa que encontraria eco em sessões subsequentes nas duas Casas do Congresso⁵². Por outro lado, nem todos no MDB eram contrários à PEC de abolição da fidelidade partidária, ainda a ser formalizada, como ilustra o pronunciamento do Dep. Florim Coutinho (MDB-RJ) (BRASIL, 1977d).

Diante do caráter plebiscitário das eleições legislativas no regime militar e a crise por qual ele passava, a queda da fidelidade partidária poderia ser interessante para os parlamentares, especialmente para os da ARENA. O bipartidarismo da época rotulava o candidato entre seus eleitores como pró-militares, ou antimilitares, conforme seu partido (DESPOSATO, 2001). Assim, diante de determinado cenário político local, poderia ser interessante para um parlamentar ser capaz de marcar sua mudança de posição diante do eleitorado de sua circunscrição.

Em 1º de abril de 1977, a PEC ainda não havia sido formalizada no âmbito do Congresso Nacional. Todavia, se a possibilidade de alterar as regras para as eleições de 1978 era o motivo para a extinção da fidelidade partidária, aquela proposição teria perdido sua razão de ser: o Presidente Geisel anunciou o recesso do Congresso Nacional naquele mesmo dia, por meio do Ato Complementar nº 102, publicado em 13 de abril de 1977 (BRASIL, 1977c).

Aproximadamente duas semanas depois, seria instituído o chamado “Pacote de Abril”, que incluía a Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977 (BRASIL, 1977b), a qual determinava⁵³ eleições indiretas para os governos estaduais e para uma das vagas de cada ente federativo no Senado – os chamados senadores “biônicos”. Dentre os 22 “biônicos”, apenas um seria do MDB, pois a oposição detinha maioria na Assembleia de apenas um estado (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Na mesma ocasião, diminuiu-se o *quórum* para aprovação de

52 Por exemplo, DCN, 22/3/1977, Seção II, p. 512 (Sen. Nelson Carneiro, MDB-RJ); DCN, 23/3/1977, p. 343 (Dep. Minoru Massuda, MDB-SP e Dep. Juarez Fernandes, MDB-GO, negando seu apoio, previamente divulgado em notícia veiculada no Jornal de Brasília; Dep. Humberto Lucena, MDB-PB); DCN 26/3/1977, p. 26 (Dep. Antunes de Oliveira, MDB-AM)

53 Conforme preceituava o AI-5, o Presidente da República adquiria o poder para legislar sobre qualquer matéria, uma vez decretado o recesso parlamentar.

emendas à Constituição, uma vez que o governo dispunha de maioria absoluta no Congresso, e não dos dois terços da regra original da EC nº 1/1969. De fato, a bem da verdade, a ARENA não perderia a maioria na Câmara nas eleições de 1978 (FLEISCHER, 1980), mas não disporia da maioria qualificada originalmente exigida para aprovação de emendas à Constituição.

Curioso é que, não obstante o então Presidente pudesse ter extinto a fidelidade partidária no Pacote de Abril, ele não o fez, o que pode confirmar a tese de que a medida era apenas um meio para a emenda das eleições indiretas para governador, meio esse não mais necessário com a outorga da alteração constitucional.

3.3 O fim do bipartidarismo

Conforme observado ao longo do trabalho, ARENA e MDB não eram dois blocos homogêneos, e facções articuladas em torno dos antigos partidos já se faziam sentir (FLEISCHER, 1980). No ano de 1979, quando se iniciavam as articulações da volta do pluripartidarismo, 82% dos políticos filiados à ARENA pertenciam a legendas do período anterior (1946-1965), ao passo de que 60% dos emedebistas eram identificados com as siglas prévias ao bipartidarismo (FLEISCHER, 1980).

A EC nº 11, de 13 de outubro de 1978 (BRASIL, 1978), já no contexto da reabertura política, flexibilizou o princípio da fidelidade partidária. Essa emenda introduziu ressalva contida no § 5º (antigo parágrafo único) do art. 152, relativa à fundação de novo partido:

Art. 152 - A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

[...]

§ 2º - O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências:

[...]

IV - disciplina partidária;

[...]

§ 5º - Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

§ 6º - A **perda do mandato**, nos casos previstos no parágrafo anterior, será **decretada pela Justiça Eleitoral**, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa. (Redação do art. 152 dada pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978) (BRASIL, 1978) [grifou-se].

Já a Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), permitiu a criação de novos partidos, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) – derivado do MDB –, o Partido Democrático Social (PDS) – derivado da ARENA – e o Partido dos Trabalhadores (PT). Isso, aliado à nova previsão constitucional, viabilizou as primeiras migrações interpartidárias.

Sobre essa flexibilização no fim da década de 1970, deve-se atentar para a afirmação de que o pluripartidarismo em vigor a partir de 1979 tinha por objetivo justamente fragmentar a oposição. O bipartidarismo criado pelo regime, naquele momento, tendia ao fortalecimento do MDB e a uma derrota eleitoral significativa do partido governista, de maneira que o multipartidarismo teria surgido como a solução encontrada pelo governo João Baptista Figueiredo para a cisão do partido oposicionista e a formação de uma coalizão de apoio ao governo. (SKIDMORE, 1988; LAMOUNIER, 1989, p. 40-41; LIMA JÚNIOR, 1993, p. 40; PORTO, 2002, p. 334; RÊGO, 1994).

Nesse novo quadro partidário, a próxima grande reforma contemplaria a ampla possibilidade de migração de parlamentares entre diferentes partidos, já em 1985, após a eleição de Tancredo Neves.

4 O OCASO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NA REDEMOCRATIZAÇÃO

A fidelidade partidária, introduzida no regime militar em 1969 (BRASIL, 1969), foi extinta pela Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985 (BRASIL, 1985a). A referida emenda representa um marco importante no processo de redemocratização vivido no Brasil.

O constituinte derivado promoveu diversas alterações: estabeleceu eleições diretas para prefeitos (artigos 15 e 17⁵⁴), assinalando o fim da regra instituída no regime militar de nomeação de prefeitos nas capitais e em municípios transformados a partir de 1964 em áreas de segurança nacional ou estâncias hidrominerais; extinguiu a fidelidade partidária (artigos 35, 137 e 152); possibilitou a deputados e senadores assumirem, por nomeação, os cargos de Governador do DF e de territórios federais (art. 36)⁵⁵; aumentou o número de cadeiras na Câmara e no Senado, bem como reduziu a idade mínima para Deputado Federal (art. 39); restabeleceu eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República (artigos 74 e 75), conquanto não tenha alterado a duração do mandato, que, pelo texto constitucional em vigor, duraria até 1991; assegurou o voto dos eleitores analfabetos (art. 147); extinguiu a previsão de voto distrital misto (art. 148, parágrafo único, com redação dada pela EC nº 22/1982), que, na prática, nunca fora adotado no Brasil; estabeleceu domicílio eleitoral de um ano na circunscrição como condição de elegibilidade (art. 151)⁵⁶; determinou que os eleitos por partidos que não atingissem uma espécie de cláusula de barreira não perderiam o mandato, pois poderiam escolher nova legenda (art. 152, § 2º, com redação dada pela EC nº 11/1978). Sobre esta última alteração promovida pela EC nº 25, de 1985, na prática, a cláusula de barreira e essa disposição nunca foram utilizadas, pois o art. 5º da EC nº 25/1985 determinava que os §§ 1º e 2º do art. 152 não se aplicavam às eleições de 1986.

54 Exceto quando expressamente assinalado, os dispositivos mencionados são da CR/1967 com redação dada pela EC nº 1/1969 e alterações supervenientes.

55 Isso permitiu, por exemplo, que o Dep. José Aparecido de Oliveira (PMDB-MG) assumisse o governo do Distrito Federal.

56 Anteriormente, era exigido o domicílio eleitoral de 2 anos para os cargos de governador, senador, deputado federal e estadual. Isso permitiria mudanças de domicílio em tempo hábil para as eleições de 1986.

Não se pode afirmar, categoricamente, que a manutenção do instituto fosse de interesse exclusivo do regime militar então findo, pois o tema havia sido cogitado ainda em 1977 pela liderança do governo na Câmara, e havia sido rechaçado antes mesmo de ser formalizada uma proposta de emenda à Constituição⁵⁷. A despeito de a Emenda Constitucional nº 25 representar um marco importante na redemocratização, a literatura sobre o debate que precedeu a extinção da fidelidade partidária é escassa.

O presente trabalho, portanto, procura contribuir com um breve histórico sobre o assunto. Para compreender o pano de fundo das mudanças na Constituição ocorridas naquele ano, recorreu-se, também, a notícias veiculadas na mídia impressa. Isso porque o texto da Emenda surgiu como um substitutivo na PEC nº 2, de 1984, cuja fase de discussão no Congresso não conduziu a grandes debates. Além disso, a gestão desse substitutivo, na verdade, ocorreu no seio de uma comissão interpartidária, cuja atividade não encontra registros suficientes no Arquivo do Senado Federal, nem no Diário do Congresso Nacional.

Para os fins do presente estudo, optou-se por descrever brevemente os principais debates que precederam a EC nº 25/1985.

4.1 Antecedentes à Emenda Constitucional nº 25

Antes da promulgação da Emenda nº 25, o Congresso já havia debatido a extinção da fidelidade partidária em outras oportunidades. O Tribunal Superior Eleitoral também tratou da matéria em dois casos de relevo.

Para identificação das proposições legislativas sobre o tema, foram levantadas na base de dados de projetos e matérias legislativas do Senado Federal (BRASIL, [199-])⁵⁸ todas as propostas cuja indexação contém o termo “fidelidade partidária”, ou cuja ementa menciona expressamente o art. 152 da Constituição de 1967. O que se constata é que apenas na década de 1980 o tema chegaria, formalmente, à pauta legislativa, conforme sumarizado no Quadro 2, constante do Apêndice.

57 Para maiores detalhes, v. o item 3.2 — A proposta governista para a extinção da fidelidade em 1977 e o “Pacote de Abril”.

58 Essa base de dados contém todas as PECs apresentadas sob a égide da Constituição de 1967, independente da Casa de origem.

Analisando-se a tramitação daquelas que efetivamente propunham a extinção ou a suspensão da fidelidade partidária, algumas possuem registro de pronunciamentos, emendas ou pareceres, o que aponta para um debate mais intenso sobre seu conteúdo. São elas as PEC's nº 17/1980, nº 48/1981, nº 7/1983 e nº 31/1983 (essa última para suspensão do instituto para detentores de mandatos legislativos por prazo determinado).

Já no âmbito do Judiciário, dois casos adquiriram relevo: o julgamento da representação contra o Deputado Jorge Cury e a decisão sobre a aplicabilidade da fidelidade partidária no Colégio Eleitoral que viria a eleger Tancredo Neves a Presidente da República.

Esse período que antecedeu a gestação da Emenda nº 25 propriamente dita abre a oportunidade de investigar se houve uma polarização em torno do tema e, em caso afirmativo, identificar os principais argumentos utilizados pelas partes antagônicas.

Os debates mencionados acima são explorados no presente tópico em ordem cronológica. Em primeiro lugar, as proposições deliberadas ao fim do Regime Militar. Em seguida, as decisões judiciais em 1984. Por fim, as proposições que antecederam a instituição da Comissão Interpartidária responsável pela elaboração da EC nº 25/1985.

4.1.1 O debate legislativo antes da redemocratização: PEC's nº 17/1980 e nº 48/1981

Nos primeiros anos da década de 1980' começou a ser ventilada no Congresso a extinção da fidelidade partidária, já sob o novo quadro do pluripartidarismo. Nenhuma das proposições logrou êxito, mas seu registro é válido ao menos como introdução à proposta que seria efetivamente aprovada.

Desse modo, a PEC nº 17/1980 (BRASIL, [199-]) (e seus apensos) consiste na primeira proposição destinada a extinguir a fidelidade partidária encontrada segundo os critérios de pesquisa do presente trabalho. As propostas, em conjunto, tratavam de uma alteração mais ampla das disposições constitucionais sobre partidos políticos e não apenas sobre fidelidade partidária.

Há o registro de que houve uma sequência de vícios de ordem regimental na comissão mista encarregada de apreciar a PEC, além de que o relator Sen. Aderbal Jurema (PDS-PE), em protesto, havia se retirado da reunião (BRASIL, 1980a). Conforme reporta o Presidente da Comissão, o parecer havia sido aprovado, com um destaque (id., ibid.). O parecer do Relator manifestava-se contra a proibição constitucional de sublegendas, pois entendeu que sua disciplina deveria situar-se exclusivamente em nível infraconstitucional (id., ibid.).

Sobre a fidelidade partidária, o Relator entendeu que a ressalva inserida pela EC nº 11/1978, que previa a possibilidade de o parlamentar deixar o partido para participar, como fundador, da constituição de novo partido já era o suficiente: “não nos parece de bom aviso [...] favorecer o migracionismo partidário, em detrimento da estabilidade dos partidos e da fidelidade, mais que a estes, ao eleitorado” (BRASIL, 1980a). Mais ainda, em sua opinião, o instituto deveria abranger também prefeitos e governadores.

Não obstante, a Presidência decidiu pelo debate da PEC e não do parecer do Relator. Não obstante, a votação da PEC nº 17/1980 e das propostas a ela apensadas foi adiada por falta de *quórum*. Dois dias após esse debate, em 20 de agosto de 1980, esgotava-se o prazo de tramitação das emendas em questão, o que acarretou seu arquivamento (BRASIL, 1980b, p. 2043).

Já a PEC nº 48/1981 foi designada ao mesmo relator da PEC nº 17/1980, que, por sua vez, proferiu parecer no mesmo sentido em 3 de março de 1982 (BRASIL, 1982, p. 119-122)⁵⁹.

Nesse momento, é preciso reiterar que o governo não mais detinha hegemonia no Congresso. Nas eleições de 1982, o governo militar já havia perdido sua maioria absoluta na Câmara, preservando dois terços do Senado em virtude dos senadores biônicos, com mandato até 1986 (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Embora a relatoria das duas propostas tenha ficado a cargo de parlamentar do partido da situação, não foram encontradas manifestações incisivas em sentido contrário a do relator. Por outro lado, não se pode afirmar, categoricamente, que havia interesse do Executivo na rejeição das PEC's, mas

59 Interessante observar que a esta PEC foi proposta emenda, de autoria do Dep. Ulysses Guimarães e outros, incluindo itens que depois seriam aprovados na EC nº 25/85, como o voto dos analfabetos e as eleições diretas para Presidente da República.

torna-se evidente que naquele momento não houve muita comoção a favor da extinção da fidelidade partidária.

4.1.2 O caso Jorge Cury em 1984 e a questão da fidelidade partidária no Colégio Eleitoral

Em 6 de agosto de 1984, o Deputado Federal Jorge Said Cury (PTB-RJ) desfilou-se de seu partido, o PTB, e filiou-se ao PMDB. Com efeito, o PTB formulou representação com o fito de obter a decretação de perda do mandato do parlamentar (BRASIL, 1985b). Embora o mérito da fidelidade não tenha sido o fundamento da decisão, esse é um caso sobre o tema digno de nota.

O Ministro Sérgio Dutra, relator na esteira do parecer do Ministério Público, entendeu pela ilegitimidade da comissão executiva nacional do partido para ajuizar a representação, diante do que dispunha o estatuto do PTB, que atribuía tal competência ao seu diretório nacional. No caso, portanto, o estatuto da agremiação restringia a competência prevista no art. 76 da LOPP. O tribunal acompanhou-o em decisão unânime, editando a Resolução — TSE nº 12.117 (BRASIL, 1985b). Em *obiter dictum*, o relator deixa clara sua contrariedade ao instituto da fidelidade partidária, embora o mérito não tenha sido enfrentado pelo TSE.

Outro marco sobre a fidelidade partidária durante a redemocratização foi o entendimento do TSE sobre sua inaplicabilidade ao Colégio Eleitoral, responsável por eleger o sucessor do Presidente Figueiredo em 1985.

Em 1984, com a rejeição da chamada Emenda Dante de Oliveira (BRASIL, 1983a), que propunha as eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, mais uma vez o Colégio Eleitoral seria o responsável pela escolha do futuro chefe do Executivo, conforme preconizava o art. 74 da Constituição de 1967 (BRASIL, 1969). Destarte, consultou-se o Tribunal Superior Eleitoral, questionando se prevaleceriam, naquele órgão, as obrigações e disposições previstas sobre fidelidade partidária (BRASIL, 1985b).

Na sessão de 27 de novembro de 1984, o TSE firmaria entendimento de que as diretrizes partidárias previstas na CR/67 e na LOPP

não eram cabíveis nas votações para o Colégio Eleitoral. O Tribunal entendeu que o partido político não poderia fixar, como diretriz partidária, a obrigação de os parlamentares a ele filiados votarem em favor de determinado candidato (BRASIL, 1985b).

Em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral reuniu-se e elegeu Tancredo Neves, o candidato do PMDB, com 72% dos votos (PORTO, 2002, p. 327). Pouco depois, retomar-se-ia o debate legislativo para a extinção da fidelidade partidária.

4.1.3 O debate no Congresso antes da Comissão Interpartidária

Três propostas precederam mais diretamente o debate sobre o tema da fidelidade partidária no bojo da EC nº 25/1985: as PEC's de números 7/1983, 31/1983 e 33/1983 (BRASIL, [199-]). Depois de findo o Regime Militar, esses projetos retornariam à Agenda Legislativa.

O relator da PEC nº 7/1983, Deputado Djalma Bessa (PDS – BA), emitiu parecer contrário à medida, sob o argumento de que a sanção de perda do mandato por infidelidade partidária seria o instrumento mais propício para fortalecimento dos partidos políticos no Brasil (BRASIL, 1983b, p. 1.919).

No dia 6 de março de 1985, a pouco mais de uma semana da data marcada para a posse do presidente eleito Tancredo Neves, a votação da PEC havia sido adiada por falta de *quórum*, sendo marcada nova sessão com esse fim para o dia 13 daquele mesmo mês (BRASIL, 1985d). Naquela mesma data, foi proferido parecer oral pela aprovação da Emenda nº 31/1983, da lavra do Sen. Marcondes Gadelha (PDS – PB), cuja votação foi adiada pela mesma razão. Em ambos os casos, não houve menções na tribuna do Congresso sobre algum posicionamento contrário às emendas à Constituição (BRASIL, 1985d).

Importante ressaltar que havia sido aventado em matéria jornalística que o então presidente do PMDB, Ulysses Guimarães, preferia a não aprovação imediata da matéria (que, por outro lado, contaria com o apoio de Tancredo Neves), pois isso poderia desestabilizar o partido, que se consolidava como maior agremiação do país (BRANCO, 1985a).

Além disso, o então líder do PMDB no Senado, Sen. Humberto Lucena (PB), ao tratar do assunto, havia adiantado à imprensa a dificuldade em obtenção de acordo sobre o tema (LUCENA, 1985).

No dia marcado para a sessão (13 de março), convocou-se outra sessão conjunta para apreciação das PEC's nº 7/1983 (que “revoga os §§ 5º e 6º do art. 152”), 31/1983, que “acrescenta dispositivo às disposições transitórias da Constituição para tornar inaplicáveis aos detentores de mandatos legislativos, pelo prazo que menciona, os dispositivos concernentes à fidelidade partidária”, e nº 33/1983, que “altera a redação do § 5º do art. 152 da Constituição” (BRASIL, 1985e). Esta última PEC, na verdade, propunha ampliar o alcance da fidelidade partidária para os cargos do Executivo estadual e municipal.

A votação das PEC's de números 7/1983 e 33/1983 foi adiada, mais uma vez, por falta de *quórum* (BRASIL, 1985f). Em alguns pronunciamentos, nota-se o argumento de que a extinção da fidelidade partidária estaria vinculada à da sublegenda, pois haveria interesse do maior partido (PMDB) em extinguir aquela e manter esta última. O discurso do Dep. Nadyr Rosseti (PDT-RS) sintetiza esse possível dilema:

Então, não se vota a fidelidade, porque é necessário que junto com a fidelidade se derrube o instituto da sublegenda. Mas o futuro Presidente da República já se manifestou favorável à sublegenda para o pleito dos prefeitos. Então, não se elimina a fidelidade porque o Presidente não quer que se elimine a sublegenda. Não se elimine a sublegenda, porque junto com a eliminação da sublegenda é necessário acabar com as candidaturas naturais dos Senadores da República, e estes não votaram junto com a sublegenda a eliminação das candidaturas naturais dos Senadores da República [...] (BRASIL, 1985f, p. 279).

De fato, na condição de maior partido do País, seria vantajoso para o PMDB a manutenção da sublegenda. Isso permitiria conciliar, dentro do mesmo partido, lideranças regionais adversárias.

Os debates na tribuna do Congresso apontam para as eleições subsequentes⁶⁰ como importante pano de fundo para a abolição da

60 Em princípio, haveria eleições diretas nos municípios apenas em 15/11/1986, pois as eleições de 15/11/1985 seriam instituídas apenas pela EC nº 25/1985. Os discursos não deixam claro, mas é de se supor que já houvesse consenso sobre as eleições já em 1985.

fidelidade partidária. O Dep. José Genoíno (PT-SP), coautor da PEC, mostrou-se contundente a favor da proposta. Já o Dep. Tidei de Lima (PMDB-SP), outro signatário da PEC, mostrou-se também a favor do fim da fidelidade partidária, apesar de reconhecer que ela favoreceria seu partido nas eleições que estariam por vir. O discurso do Dep. Djalma Bom (PT-SP) e do autor da proposta, Dep. Elquisson Soares (PMDB-BA), também insinuam interesse do PMDB, partido que assumiria o governo em breve, em manter a fidelidade partidária (a posse de Tancredo Neves era prevista para o dia 15/3/1985). Também se mostraram contrários ao adiamento os deputados: Aldo Pinto (PDT-RS), Nilton Alves (PDT-RS) e Nadyr Rosseti (PDT-RS) (BRASIL, 1985f).

Outros, a seu turno, concordavam com uma reforma que fosse mais abrangente, cujo estudo havia sido atribuído a uma comissão interpartidária. Era o caso dos congressistas Airton Soares (PT-SP) e Roberto Freyre (PMDB-PE) (id., ibid.).

Com isso, não se pode afirmar, com certeza, que fosse de interesse do governo recém-eleito a extinção da fidelidade partidária sem a aprovação das reformas correspondentes em outros aspectos do sistema político brasileiro. Em 1985, PMDB e PFL já eram os partidos hegemônicos no Legislativo Federal, consolidando uma trajetória ascendente: juntos, detinham 279 cadeiras da Câmara (58,2%) e 42 do Senado (60,8%) (LIMA JÚNIOR, 1993). Seria possível acreditar que a fidelidade partidária persistisse, mas não foi o que efetivamente ocorreu.

4.2 A Comissão Interpartidária e a EC nº 25/1985

Em 13 de março de 1985, o mesmo dia em que seria votada a PEC nº 7/1983, foi instalada a Comissão Interpartidária sobre Legislação Eleitoral e Partidária. A composição majoritária do colegiado era do PMDB (oito membros), seguida pelo PDS (seis membros), Partido da Frente Liberal (PFL) (quatro membros), e um integrante de cada uma das seguintes bancadas: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e PT (MACIEL, 2008, p. 80; BRASIL, 1985g, p. 721). Esse colegiado viria a elaborar o texto da EC nº 25, de 1985 (CARDOSO, 1985; ROCHA, 2013):

Numa reunião de duas horas, na Câmara, foi instalada a comissão interpartidária que estudará reformas nas legislações partidária e eleitoral. O Senador Aloysio Chaves (PDS-PA) e o Deputado João Gilberto (PMDB-RS) foram eleitos, por aclamação, presidente e relator.

O principal objetivo da comissão é preparar o terreno ou “remover o entulho autoritário” da atual legislação para o Congresso a ser eleito em 1986. [...]

A comissão é composta por 21 parlamentares e indicou também sete relatores para estudar cada um dos primeiros itens a serem analisados, que deverão concluir o trabalho até o dia 2 de abril. A legislação ordinária será estudada em seguida. [...] (COMISSÃO, 1985).

Fernando Lyra, Ministro da Justiça, liderava um conselho político do governo que articulava com o Congresso a extinção da fidelidade partidária (BRANCO, 1985b). Lyra, se manifestou em entrevista anterior à aprovação da EC nº 25:

Tanto no PMDB quanto na Frente Liberal, a preocupação é encontrar desde já formas permanentes para o processo democrático. [...] **Essa busca de uma forma permanente pode até prejudicar o PMDB e a Frente, ocasionalmente**, mas é importante que isso seja feito. Vem daí a necessidade de, por exemplo, acabarmos com a sublegenda, e com a fidelidade partidária, e restaurarmos as eleições para prefeitos nas capitais e em áreas de segurança nacional – enfim, todos esses casuísmos que, **na primeira hora, ajudaram a Arena e o PDS e, depois, se tornaram um dos instrumentos da implosão desses partidos**. (DIAS, 1985) (grifou-se).

A tarefa de Lyra pode ser confirmada em pronunciamento do Dep. Hélio Manhães (PMDB-ES) que, na condição de líder, pronunciou discurso reportando que no dia 19 de março de 1985 o ministro teria se reunido com líderes, diante da incumbência conferida a ele por Tancredo Neves, de restabelecer o diálogo com o Legislativo, com a finalidade de discutir diversos pontos, dentre eles a extinção da fidelidade partidária e da sublegenda (DCN, 21/3/1985, p. 328).

A movimentação não vinha apenas do governo. Também em março de 1985, o PDS divulgava que havia concordância dentro do

partido pela extinção da fidelidade partidária (PARTIDOS, 1985). Ademais, havia uma comissão nomeada pelo Conselho Federal da OAB que, até aquele momento, não havia expressado um contraponto à eliminação da fidelidade partidária (CONGRESSO, 1985).

No prazo de menos de dois meses de instalação da comissão interpartidária, houve progresso considerável. No dia 14 de abril de 1985, o relator da comissão interpartidária, Dep. João Gilberto, anunciava que já havia sido elaborado o texto da emenda para reformulação do regramento constitucional sobre partidos políticos. Mais ainda, o objetivo seria sua aprovação no dia 25 daquele mesmo mês, data em que completaria um ano da rejeição da emenda Dante de Oliveira (SOUZA, 1985). Conquanto a aprovação não tivesse ocorrido na data programada, ao final de abril anunciava-se que a emenda elaborada pela Comissão Interpartidária seria apresentada na forma de substitutivo à chamada emenda Navarro Vieira (a PEC nº 2/1984) (ELEIÇÃO, 1985). Deve-se recordar que a EC nº 25/1985 originou-se da PEC nº 2/1984, lida em 30/3/1984 (BRASIL, 1984). Tratava-se, originalmente, de proposta voltada exclusivamente a estabelecer eleições diretas nas municipalidades consideradas estâncias hidrominerais. Em 7 de maio, afirmava-se na imprensa que havia consenso nos seguintes pontos: extinção da fidelidade partidária e das sublegendas, eleições dos prefeitos das capitais no dia 15 de novembro daquele ano, e permissão de coligações (CARNEIRO, 1985).

Naquele mesmo dia, 7 de maio, ocorreu a discussão em primeiro turno, ocasião em que foi proferido o parecer (BRASIL, 1985h, p. 721-726). No parecer, o relator (Dep. João Gilberto, PMDB-RS) esclarece que a comissão havia concluído a elaboração de uma PEC tratando da parte constitucional da reforma eleitoral e partidária, de maneira que os líderes de todos os partidos concordaram em promover a votação de referida PEC como substitutivo à PEC nº 2/1984.

O substitutivo da comissão era abrangente, mas, diante dos objetivos do presente trabalho, será tratada exclusivamente a alteração atinente à fidelidade partidária. Sobre isso, o texto levado à discussão em primeiro turno já contemplava a extinção do mencionado instituto, justificada nos seguintes termos:

Vivendo o País um momento que já se antevê pré-constituin-
te, tendo sido a estrutura partidária abalada por amplas mo-

dificações, desejando-se, enfim, a livre expressão de correntes de opinião, **suprime-se do atual texto constitucional todas as normas relativas à fidelidade partidária**. O assunto do vínculo entre o representante eleito e o partido pelo qual se elegeu está a merecer amadurecimento nos debates que preparem o pacto constituinte, e hoje nos cabe liberalizar para que o quadro partidário tenha a movimentação necessária para sua maior autenticidade em futuro próximo (BRASIL, 1985h, p. 721-722) (grifou-se).

A falta de destaques apresentados ao substitutivo do relator sobre o tema da fidelidade partidária é indicativa de que não havia maiores dissensos acerca da matéria. Diante disso, o substitutivo foi aprovado com votos favoráveis de 468 deputados e 62 senadores. Não foram consignados no Diário do Congresso votos em contrário ou abstenções (BRASIL, 1985i, p. 760-780).

A redação do vencido para o segundo turno de votação, apresentada pela Comissão Mista, portanto, ainda contemplava a extinção da fidelidade partidária. Não houve maiores debates sobre a fidelidade, em particular, e a emenda foi definitivamente aprovada na madrugada do dia 9/5/1985 (BRASIL, 1985j, p. 796).

Ao que tudo indica, portanto, a queda da fidelidade partidária foi uma questão importante, conquanto não tenha sido a principal, em uma discussão mais ampla que envolvia as eleições diretas para Presidente e para as prefeituras das capitais. Acredita-se, inclusive, que a aprovação da EC nº 25/1985 pode ter sido influenciada pela mensagem presidencial contendo a PEC nº 11/1985, que restabelecia eleições diretas para Presidente da República:

A mensagem que precipitou tais mudanças [as da EC nº 25/1985] foi encaminhada ao Congresso no começo da semana pelo presidente José Sarney [...]. No percurso pela Praça dos Três Poderes, e sobretudo depois de começar a perambular pelo Congresso, o texto seria abalroado por modificações indesejadas pelo governo, patrocinadas por parlamentares rebeldes, ou retocado por manobras imprevistas.

[...]

Até a tarde de segunda-feira passada [6/5/1985], temeroso de que a oposição aproveitasse a chance oferecida pela vo-

tação de uma emenda restabelecendo as diretas para tentar reduzir-lhe o mandato, o presidente José Sarney permanecia convencido de que o melhor a fazer era deixar tais questões para depois. Uma incursão ao Congresso do ministro da Justiça, Fernando Lyra, ajudou a desfazer tal impressão. [...]

[...] Na manhã seguinte, Sarney estava com a mensagem pronta para ser assinada. [...] O texto da mensagem, fundido com outras emendas constitucionais num substitutivo redigido pelo deputado João Gilberto, do PMDB gaúcho, chegou ao plenário no dia seguinte. (UM, 1985, p. 21-25).

Do parecer do relator da PEC nº 2/84, todavia, proferido na sessão que ocorria enquanto o Presidente da República ainda anunciava sua PEC das eleições diretas para presidente, depreende-se que havia um substitutivo já elaborado, ao qual foi incorporada a mudança. O Relator transpõe as principais controvérsias em torno das Eleições Presidenciais Diretas (em particular, o debate sobre postergar a discussão sobre a duração do mandato para a Constituinte) (BRASIL, 1985i, p. 723).

Com a aprovação da EC nº 25/1985, a PEC nº 7/1983 e as propostas a ela apensadas foram declaradas prejudicadas, conforme sintetizado no Quadro 2. Já a sublegenda – instituto atrelado ao bipartidarismo e, de certa forma, associado à fidelidade – persistiria até 1986, já após a última eleição para o Senado sob sua égide (PORTO, 2002).

Ribeiro (1985) considerava que a suspensão da fidelidade partidária era requisito para a efetiva liberdade de organização dos partidos, mas propunha que esse interregno não deveria perdurar. Entretanto, como se verá adiante, o instituto não retornou na Constituição de 1988, tampouco na revisão que ocorreria meia década depois da promulgação da chamada Constituição Cidadã, a despeito de tentativas de reintrodução da fidelidade partidária.

4.3 Os debates sobre o tema na Assembleia Nacional Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1987 era composta pelos deputados federais e senadores em exercício naquele ano (BRASIL, [2013?]a). Os trabalhos foram divididos sete etapas,

desdobradas em 25 fases. Foram instituídas oito comissões, subdivididas em três subcomissões temáticas, cada uma (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Em nome da objetividade, não serão detalhadas todas as fases do processo. Todavia, faz-se necessário traçar um panorama das sete etapas: 1) preliminar, composta pela definição do Regimento da ANC e coleta de sugestões dos cidadãos, entidades e de todos os constituintes⁶¹, que forneceram elementos para a fase seguinte; 2) nas subcomissões temáticas, culminando nos respectivos anteprojetos; 3) nas comissões temáticas, contemplando as emendas aos anteprojetos das subcomissões e culminando nos anteprojetos das comissões; 4) na Comissão de Sistematização: uma vez que alguns dispositivos foram discutidos em mais de uma subcomissão ou comissão temática, o trabalho da Comissão de Sistematização incluiu também a eliminação de conflitos; 5) em Plenário; 6) na Comissão de Redação; e 7) Promulgação do texto em 5 de outubro de 1988 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Conforme exposto anteriormente⁶², na Constituição de 1967 a fidelidade partidária constava nos artigos sobre as causas de perda de mandato do parlamentar e sobre partidos políticos. O texto constitucional promulgado em 1988, no entanto, possui uma única menção, em seu art. 17:

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:

[...]

§ 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, **devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.** (BRASIL, 1988) [grifou-se].

61 Também houve sugestões de cidadãos em uma etapa preliminar, mas elas não receberam tratamento adequado, de maneira que adotamos o mesmo posicionamento de Brasil (2013) e seu estudo não é levado em consideração.

62 Item 3.1 – Entram em cena o bipartidarismo forçado e a fidelidade partidária.

O § 1º transcrito acima foi alterado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006, que não interferiu no que interessa à presente pesquisa.

Já o art. 55 enumera hipóteses de perda de mandato de deputados e senadores na CR/88:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

[...] (BRASIL, 1988).

Isso posto, é de se perguntar se a fidelidade partidária, nos moldes da EC nº 1/1969, havia sido aventada durante a elaboração da CR/88, especialmente na feitura dos dois artigos mencionados (artigos 17 e 55) e, em caso afirmativo, por quais razões ela não foi incluída na atual Constituição. Deve-se recordar que, nos debates que levaram a sua extinção em 1985, havia quem propusesse a necessidade de retorno do instituto após os ajustes no quadro político-partidário ao fim do Regime Militar.

Antes de proceder-se ao exame do histórico dos dispositivos, cabe uma breve digressão acerca da referência adotada para as emendas. A não ser quando for mencionado expressamente, para o texto das emendas e dos respectivos pareceres, foi utilizada a pesquisa na base de dados da ANC do Senado Federal (BRASIL, [2013?]b), conjuntamente com o retrospecto produzido pelo Centro de Documentação

e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI) – descrito no *Capítulo 1 — ESTRATÉGIA METODOLÓGICA*. O teor do texto da Constituição em cada fase do processo constituinte também foi obtido a partir do histórico elaborado pelo CEDI.

4.3.1 A fidelidade partidária na elaboração do art. 17 (partidos políticos)

A matéria do art. 17 foi tratada originalmente na Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições, mais especificamente na Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos.

Dentre as 36 sugestões dos constituintes sobre a temática dos partidos políticos, apenas a Sugestão nº 512 (Dep. Nilson Gibson, PMDB/PE) propunha a perda de mandato por infidelidade partidária. Certamente ela não foi acolhida sob esse aspecto, uma vez que o Anteprojeto do Relator na Subcomissão não continha essa previsão nos dispositivos que originariam o atual art. 17, que naquela fase eram os artigos 20 a 24 (BRASIL, 2013c).

Esse Anteprojeto do Relator (Fase B) previa em seu art. 20, I: “é assegurado ao cidadão o direito de pleitear ingresso em Partido Político, nos termos de seus respectivos estatuto e programa”. A interpretação dada pelo Relator Francisco Rossi era de que essa previsão permitiria ao partido demandar no Judiciário que a vaga do candidato eleito pertenceria à legenda (BRASIL, [2008?]a, p. 129, 189). Esse raciocínio se baseava na tese de que se o cidadão ingressa na legenda nos termos de suas normas programáticas, então seu partido poderia reivindicar o mandato eletivo no caso de mudança do eleito para outra agremiação. No entanto, o mencionado inciso I do art. 20 parece, na verdade, redundante: o ingresso em um partido político pressupõe a sujeição às normas daquela entidade associativa.

Ao anteprojeto foi oferecida a Emenda nº 71, prevendo inelegibilidade por cinco anos de quem mudasse de partido no exercício do mandato, salvo para fundação de novo partido. Um dos argumentos para rejeição da emenda – por 14 votos a 6 – na Subcomissão era, precisamente, a prescrição do art. 20, I, do Anteprojeto, bem como seria um direito do parlamentar de mudar de partido quando bem lhe aprouvesse (BRASIL, [2008?]a, p. 192-193).

O tema foi debatido nas audiências públicas promovidas pela Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições⁶³. As discussões sobre o assunto oscilavam entre a troca de partido ou a indisciplina partidária, mas nenhum dos debatedores ou dos constituintes presentes se manifestou a favor da sanção de perda do mandato.

Sobre isso, cumpre rever o parecer à Emenda nº 0121, apresentada na Fase E – Emendas ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão⁶⁴. Assim se pronunciou o relator:

A Emenda fere também, matéria da qual nos permitimos **discordar absolutamente**: a fidelidade partidária. Somos contrários à adoção desse instituto, por entender que, **além de contrariar o direito de divergir e a liberdade de rever posições, ele se revela ineficaz**, nas horas críticas, quando não logra conter a debandada de políticos mal abrigados em suas agremiações. (BRASIL, [2013?]c) (grifou-se).

Outrossim, o parecer à Emenda nº 0163, que também propunha perda de mandato por mudança de partido, apresentada nessa mesma fase, expõe certa descrença no instituto da fidelidade:

[...] a experiência recente de fidelidade compulsória, imposta na Constituição e na Lei, revelou-se ineficiente. Exemplo disso vamos encontrar nos episódios da última sucessão presidencial⁶⁵ e em outros que, **por uma questão de solidariedade entre correligionários**, deixou-se de aplicar os dispositivos legais (BRASIL, 2013c) (grifou-se).

A menção à fidelidade partidária, em previsão similar à que consta no texto constitucional em vigor, surgiu no Substitutivo do Relator (Fase F), que possuía o seguinte conteúdo:

63 6ª Reunião, em 29/4/1987: Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento), 19/7/1987, p. 16 e ss; 7ª e 8ª reuniões, em 30/4/1987 e 5/5/1987: Diário da ANC, 20/7/1987, p. 18 e ss;

64 Emenda do mesmo autor, com mesmo conteúdo, havia sido apresentada ao anteprojeto na Fase B, qual seja a Emenda nº 0186 (Dep. Nilson Gibson, PMDB/PE). Também havia sido rejeitada.

65 Provavelmente o relator se refere à decisão do TSE sobre a inaplicabilidade ao Colégio Eleitoral.

Art. 12 - É livre a criação de associações e partidos políticos. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados, ainda, os seguintes princípios:

[...]

III - aquisição de personalidade jurídica de direito público, mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, **dos quais constem normas de fidelidade e disciplina partidárias**; [grifou-se]

[...] (BRASIL, 2013c) (grifou-se).

Assim justifica o Relator da Comissão, Dep. Prisco Viana (PMDB—BA), em seu parecer ao Anteprojeto da Subcomissão:

Anteriormente, era a Constituição que impunha a disciplina e a fidelidade que, regulamentada pela lei, importava até na perda do mandato legislativo, quando descumpridas. **Propõe-se, agora, que essas regras sejam estabelecidas pelos próprios partidos, segundo suas conveniências.** Entendemos ser impossível existir um partido sem que dos seus filiados se exija o respeito aos princípios doutrinários e programáticos, bem assim o acatamento às normas da lei interna – os estatutos. (BRASIL, 1987a, p. 12) (grifou-se).

Na Fase G, a Emenda nº 003 propunha a vedação do detentor do mandato eletivo deixar a legenda sob a qual foi eleito, sob pena de perda do mandato. A emenda recebeu parecer contrário, sem ser objeto de maiores comentários por parte do relator, destaque ou debates (BRASIL, [2008?]).

Na Comissão de Sistematização, na fase de Emendas ao Projeto de Constituição (Fase M), foi apresentada emenda com escopo bastante amplo, prevendo a perda de mandato para ocupante de todo e qualquer cargo eletivo que abandonasse ou fosse expulso do partido pelo qual foi eleito (Emenda nº 15.093, de Paulo Delgado, PT/MG). O relator, em seu parecer, rejeitou a emenda sob o argumento de que a matéria seria típica de legislação infraconstitucional.

Esse viés da Constituição que se construíra foi explicitado em parecer pela rejeição à Emenda nº 681 na segunda fase de Emendas em Plenário (Fase S):

A presente emenda propõe seja inclusa, na Constituição, regra dispendo sobre a perda de mandato na hipótese de o titular optar por partido diverso daquele pelo qual se apresentou a sufrágio, salvo em caso de extinção do anterior. **Ainda que a proposta contém [sic] aspectos dignos da maior consideração, ela se choca com a linha de caráter liberal que inspirou o Projeto.** Da orientação adotada resultou a regra constante do art. 49 do ato das Disposições Constitucionais gerais e Transitórias. [grifou-se] (BRASIL, [20-])⁶⁶ (grifou-se).

Assim, a fidelidade partidária restrita ao previsto nos estatutos permaneceu nas fases subseqüentes, sem alterações no texto que remetesse ao instituto existente na Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

4.3.2 Breve histórico do art. 55 (hipóteses de perda de mandato)

O texto do atual art. 55 começou a ser redigido na Subcomissão do Poder Legislativo da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. No Anteprojeto do Relator, que previa um sistema de governo parlamentarista, as causas de perda de mandato previstas no então art. 13 eram bastante similares às atuais:

Art. 13. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa

⁶⁶ O referido art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) surgiu na Fase R, do Projeto de Constituição, e previa que, nos seis meses seguintes à promulgação da nova Constituição, qualquer grupo de trinta parlamentares federais poderia requerer o registro de um novo partido político. É o que atualmente dispõe o art. 6º do ADCT.

anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos processos por crimes eleitorais.

Foi oferecida a Emenda nº 121 a esse dispositivo na fase seguinte (Fase B), da lavra do Constituinte Brandão Monteiro (PDT/RJ), para acréscimo de um inciso VI, prevendo a hipótese de deputado ou senador que deixar o partido sob cuja legenda fosse eleito, salvo no caso de fundação de novo partido. Todavia, a emenda foi rejeitada.

Ocorre que, na fase de emendas ao Anteprojeto da Subcomissão na Comissão, foi aprovada parcialmente emenda que previa a sanção em estudo⁶⁷. Assim, no seio da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o Substitutivo do Relator⁶⁸ (Fase F) previa a seguinte redação:

Art. 13 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

[...]

VI - que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo para participar, como fundador, de novo partido.

Na fase subsequente, de emendas ao substitutivo (Fase G), o relator rejeitou a emenda que suprimia o inciso VI do art. 13, transcrito acima (Emenda nº 3S0525-1), do Dep. José Jorge (PFL), sob o argumento de que “o dispositivo é necessário para fortalecimento dos partidos” (BRASIL, 1987b, p. 22). Ocorre que, posteriormente, o próprio Relator apresentou subemenda que, em acolhimento à Emenda 3S0525-1, suprimiu o inciso VI transcrito acima (BRASIL, [2008?]b). Desse modo, o Anteprojeto da Comissão (Fase H) já não mais continha essa previsão (BRASIL, [2008?]b).

67 Emenda nº 498, do Constituinte Victor Fontana (PFL/SC), o mesmo autor da Emenda nº 163 ao Anteprojeto do Relator da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições, com o mesmo propósito.

68 Constituinte Egídio Ferreira Lima.

Já na Comissão de Sistematização, o antigo art. 13 havia sido renumerado para art. 110 no Anteprojeto de Constituição (Fase I) e, posteriormente, tornou-se o art. 111 do Projeto de Constituição (Fase L), sem haver emendas sobre fidelidade partidária nesse intervalo.

Já na fase de Emendas de Plenário ao Projeto (Fase M), a Emenda nº 8020, de autoria de Afonso Arinos (PFL/RJ), propunha a reintrodução do dispositivo removido. O parecer pela rejeição na Comissão de Sistematização se deu sob o seguinte argumento:

As diferentes emendas oferecidas ao dispositivo comprovam a **inexistência de consenso sobre a questão nele enfocada**.

Nessas circunstâncias, e tendo em conta que a atual fase do processo legislativo admite o prosseguimento das discussões, optamos por manter o texto tal como originalmente consignado no projeto. (BRASIL, 1987c, p. 236).

Outro não foi o destino da Emenda nº 33.149, proposta na Fase de Emendas ao Primeiro Substitutivo do Relator (Fase O), a única apresentada nas fases subsequentes. Assim, após uma breve aparição na Comissão Temática, a fidelidade partidária não foi levada adiante e resumiu-se a norma interna aos partidos políticos no texto promulgado em 1988. O constituinte originário previu que, transcorrida meia década daquele momento histórico, a Lei Maior deveria ser objeto de revisão. Nesse período, cogitou-se, mais uma vez, o retorno da fidelidade partidária.

4.4 Fidelidade partidária na revisão constitucional de 1993/1994

Conforme previsto no art. 3º do ADCT, seria realizada uma revisão constitucional cinco anos após a promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Tratava-se, portanto, de um rito mais simples do que o previsto no art. 60 da Constituição de 1988 para o trâmite de PEC⁶⁹ (BRASIL, 1988). Observe-se que o dispositivo do ADCT apenas estabelecia um prazo mínimo entre sua promulgação e a revisão: ela deveria ocorrer, necessariamente, a partir de outubro de 1993, mas não há previsão de que precisasse ocorrer posteriormente.

A própria instalação do Congresso Revisor foi polêmica. A previsão de sua ocorrência – entre 1993 e 1994 – em ano que coincidia o fim de uma legislatura com eleições gerais, já havia ensejado, anos antes, a proposta de antecipação dos trabalhos. Muito embora a antecipação não tenha ocorrido, entidades da sociedade civil e partidos da oposição, diante do contexto político do período, receavam que a revisão pudesse se converter em ameaça às conquistas da Constituinte e ofereceram resistência à revisão constitucional. Até mesmo a própria abrangência do processo revisional teve sua constitucionalidade questionada (BARBOSA, 2012, p. 263-84).

Certo é que a revisão constitucional, iniciada em 6/10/1993 e concluída em 31/5/1994 (BRASIL, 1993)⁷⁰, resultou em seis emendas. Considerando-se o *quórum* relativamente baixo para aprovação da revisão, poderiam ser aprovadas medidas de maior repercussão. Uma declaração do presidente do Congresso Revisor, Sen. Humberto Lucena (PMDB-PB), já na época de sua conclusão, retrata alguns dos possíveis fatores que tumultuaram a revisão como um todo:

[...] não se pode esquecer que desde a sua [do Congresso Revisor] instalação o Legislativo enfrentou uma CPI, um plano econômico e a proximidade das eleições. Além desses fato-

69 “Art. 60. (...) § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.” (BRASIL, 1988).

70 O prazo final estabelecido no art. 34 da Resolução nº 1/1993-RCF (BRASIL, 1993) foi prorrogado pela Resolução nº 1/1994-RCF (BRASIL, 1994a).

res, a desarticulação dos partidos que diziam apoiar a revisão acabou aos poucos com as chances de dar andamento aos trabalhos (KOZAK, 1994).

A CPI de que tratava o Presidente do Senado era a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) destinada a apurar denúncias de irregularidades no orçamento federal, cujo início, de acordo com Barbosa (2012, p. 295), tomou conta da cena política e paralisou os trabalhos revisionais. A desarticulação da maioria, que viria a ocorrer ao longo do processo, favorecia a possibilidade de sucesso do grupo político contrário à revisão, que reunia menos de um terço dos congressistas (BARBOSA, 2012, p. 316).

No que diz respeito à fidelidade partidária, seu retorno era cogitado até pouco tempo antes do encerramento da revisão. Como diversas outras modificações tratadas pelo Congresso Revisional, entretanto, não prosperou.

Uma pesquisa às Bases Históricas do Congresso Nacional (BRASIL, [20-]) revela uma quantidade significativa de propostas revisionais dispondo sobre a perda de mandato do parlamentar que saísse do partido pelo qual fosse eleito⁷¹, havendo, dentre elas, nuances como, por exemplo, sanção por infidelidade às diretrizes partidárias, ou exceções à fundação de novo partido.

As propostas foram acolhidas no Parecer nº 13 do Relator (Parecer nº 13/94-RCF), Dep. Nelson Jobim (BRASIL, [20-]). De acordo com referido parecer, a perda de mandato por infidelidade partidária foi objeto de setenta propostas revisionais, dentre 137 que tratavam de perda de mandato em geral. Assim ficou a redação dada pelo relator a um proposto inciso VII ao art. 55 da Constituição:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

[...]

71 Por exemplo, as seguintes propostas revisionais: 42-6, em 23/11/1993 (Dep. Adylson Motta, PPR-RS); 50-3, em 23/11/1993 (Dep. Geraldo Alckmin Filho, PSDB-SP); 431-0, em 29/11/1993 (Dep. Luiz Máximo, PSDB-SP); 1470-1, em 2/12/1993 (Dep. Jones Santos Neves, PL-ES); 5977-9, em 7/12/1993 (Sen. Pedro Simon, PMDB-RS); 12668-0, em 14/12/1993 (Sen. Albano Franco, PSDB-SE); 17169-8, em 14/12/1993 (Dep. Cesar Bandeira, PFL-MA).

VII - que se desfiliou voluntariamente do partido político sob cuja legenda foi eleito.

[...]

Adicionalmente, no Parecer nº 18, o Relator propôs hipótese de inelegibilidade, por dois anos, aos que se desfiliassem voluntariamente de partido político (BRASIL, [20-]). Este último parecer entra em maiores detalhes sobre a posição da relatoria acerca da infidelidade partidária. Em síntese, haveria um interesse público em preservar a autonomia da vontade do parlamentar, contraposto a um interesse da mesma natureza na proteção da consistência do sistema partidário. Assim, a posição do Relator se fez diante da escolha do constituinte originário de tornar a filiação partidária uma condição de elegibilidade, e considerando o elevado número de mudanças de partido. A inelegibilidade por dois anos, assim, entraria em cena para corrigir o que foi entendida como uma desigualdade entre o parlamentar que muda de partido no início ou no fim do mandato. Para este último caso, a perda do mandato seria – na opinião do Relator – inócua.

Deve ser observado que o tema da fidelidade partidária pode ter adquirido relevo com a comoção gerada por um caso relacionado às migrações entre partidos. Em dezembro de 1993, três deputados federais tiveram os mandatos cassados: dois deles sob alegações de oferecerem dinheiro para que outros trocassem de partido, e o terceiro sob a acusação de ter recebido a vantagem para mudar de legenda (SILVA, 1993). Na época, o interesse dos partidos no aumento das respectivas bancadas também advinha de um requisito de representatividade na Câmara para apresentação de candidato próprio à Presidência da República, nos termos da Lei nº 8.713/1993, que regia o pleito de 1994, além, evidentemente, do acesso ao Fundo Partidário e ao direito de antena.

A discussão em primeiro turno⁷² do Parecer nº 13/94-RCF e das respectivas emendas ocorreu em 22/3/1994 (BRASIL, 1995b, p. 1973-2001).

A posição do Relator quanto à fidelidade, contudo, seria flexibilizada. Ele ofereceu parecer favorável à Emenda Aglutinativa nº 3, que

72 Não obstante o ADCT não determine a votação em dois turnos, essa foi a opção do legislador interno na Resolução nº 1/1993-RCF.

previa a sanção apenas quando a mudança de legenda ocorresse na primeira metade do mandato.

Na mesma ocasião, a Emenda Aglutinativa nº 7 recebeu parecer favorável. A relevância dessa emenda, que não tratava de fidelidade partidária, reside no fato de que ela continha a redação que atualmente vigora no art. 55, § 4º, da CR/88.

Já a Emenda Aglutinativa nº 4, que previa suspensão temporária do mandato caso o parlamentar se opusesse das deliberações estabelecidas pelo diretório nacional, recebeu parecer contrário. Na opinião do Relator, não seria possível deixar o mandato eletivo à mercê de pessoa jurídica de direito privado, qual seja o partido político (BRASIL, 1995b, p. 1977-1979).

Em síntese, o Relator mostrou-se favorável a duas emendas, que foram levadas à votação posteriormente. A primeira tratava da sanção por perda de mandato apenas quando a mudança ocorresse na primeira metade de seu exercício (Emenda nº 3), prejudicando, assim, a redação do substitutivo, que não previa esse lapso temporal. A segunda previa a suspensão dos efeitos da renúncia quando em curso processo que visasse à perda do mandato (Emenda nº 7).

Sobre a Emenda nº 3, o Relator entendeu que a segunda metade do mandato seria um período de “reajustes partidários”, de maneira que normas infraconstitucionais poderiam impor restrições às mudanças de partido nesse período (BRASIL, 1995b, p. 1982).

Observe-se que o Relator recuou em relação ao Parecer nº 13 ao acolher referida emenda. Se for levada em consideração a sazonalidade típica das mudanças de partido, essa emenda esvaziava a restrição do substitutivo apresentado no mencionado Parecer. Além disso, se a fidelidade partidária fosse restrita à primeira metade do mandato, isso significa que o parlamentar poderia mudar de partido antes da posse.

Naquela sessão, a Emenda Aglutinativa nº 7 foi aprovada (303 votos “Sim” e 52 votos “Não”) (BRASIL, 1995b, p. 1998). Boa parte do debate concentrou-se sobre a redação do que, posteriormente, seria o atual § 4º do art. 55 da CR/88, até mesmo porque a Emenda nº 7 foi objeto de requerimento de preferência. Durante a discussão, apenas dois parlamentares manifestaram-se ostensivamente contra a fidelidade

partidária, dentre eles o defensor da suspensão temporária do mandato por desrespeito a diretrizes partidárias.

Na sessão seguinte (23ª Sessão, de 23/3/1994) (BRASIL, 1995b, p. 2038-2049), a Emenda nº 3 – sanção por mudança de partido na primeira metade do mandato – seria rejeitada, conforme detalhado a seguir.

Os líderes dos seguintes partidos votaram “sim”: PMDB, PPR, PSDB, PP, PFL. Já os líderes do PDT, PC do B, PSTU e PV solicitaram a seus parlamentares que não votassem, mantendo, assim, a obstrução. O PT, que inicialmente se manteve silente, no curso da votação instruiu seus parlamentares a obstruírem a votação. O líder do PTB instruiu sua bancada a votar “não”. A votação concluiu com 271 votos “sim”, 69 “não” e 8 abstenções, o que não seria suficiente para aprovação da emenda.

Uma vez que a Câmara possuía 503 deputados federais na época, e o Senado, 81 membros, a maioria absoluta deveria ser atingida com 293 votos na sessão unicameral. Faltaram, portanto, 22 votos “sim” para aprovação da emenda. Observe-se que, se a matéria tramitasse como PEC, seriam necessários 302 votos a favor na Câmara e 49 no Senado, separadamente.

Estaria, portanto, sepultado o retorno da perda de mandato por mudança voluntária de partido proposta no Parecer nº 13, restando, em votação, apenas a possibilidade de suspensão temporária do mandato contida na Emenda nº 4.

Na 24ª Sessão, em 24/3/1994, seria apreciada Emenda Aglutinativa nº 4 na parte referente aos §§ 5º, 6º e 7º (suspensão temporária do mandato por indisciplina partidária⁷³). Embora a proposta se situasse no art. 55, não se tratava propriamente de perda de mandato:

Art. 55. Perderá o mandato o parlamentar:

[...]

73 O texto da Emenda Aglutinativa nº 4 apresentado pelo Relator continha o inciso VII (perda de mandato) e os parágrafos em comento. Ocorre que, pelos eventos descritos, o inciso VII da Emenda foi prejudicado. Assim, na Sessão de 24/3/1994 (BRASIL, 1995b, p. 2049-2050), o Relator em exercício entendeu que os parágrafos não estariam prejudicados por tratarem de matéria diversa.

§ 5º Terá suspenso temporariamente o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, quem pelo voto se opuser ou se abster às deliberações legitimamente estabelecidas pela maioria absoluta dos Diretórios Nacional, Regionais ou Municipais, respectivamente.

§ 6º As deliberações de que trata o § 5º deste artigo devem ter:

I – caráter específico e individualizado;

II – indicação do prazo entre um e doze meses para suspensão do mandato em caso de voto contrário, abstenção ou ausência;

III – registro prévio nas Mesas das Casas Legislativas a que se refiram as decisões, por iniciativa do órgão deliberativo do partido.

§ 7º A suspensão temporária do mandato no § 5º deste artigo será decretada pelas Mesas das respectivas Casas Legislativas, no prazo máximo de cinco dias, salvo acatamento de justificação relevante (BRASIL, 1995, p. 1976).

A votação foi adiada por falta de *quórum*, e os presentes se mostraram contrários à Emenda: 138 votos “Não”, 87 votos “Sim” e 10 abstenções, um total de 235 votos dentre 467 presentes. O baixo número de votantes pode ser influenciado pelos partidos que declararam obstrução às votações (PT, PDT, PSB, PC do B), além do contexto político turbulento daquele período – comentado anteriormente. A despeito disso, cumpre sublinhar uma declaração do autor da Emenda, Gerson Peres (PPR-PA), acerca de suas impressões sobre o Congresso Revisional: o repúdio à matéria decorreria de tratar de perda do mandato, de maneira que seria necessário explicar melhor aos membros do Congresso Revisional do que se tratava a Emenda nº 4 (BRASIL, 1995b, p. 2091).

Em 28/3/1994, o Relator ainda planejava que, após a votação da chamada “agenda política”, que incluía a fidelidade partidária, seria possível prosseguir à reforma do Poder Judiciário e a votação da “agenda econômica” (TREVISAN, 1994). A essa altura, a fidelidade

partidária inserida no art. 55 pelo Relator encontrava-se atenuada em relação ao Parecer nº 13. Havia, ainda, o Parecer nº 18, que tratava sobre o tema no art. 17 da Constituição.

A Emenda Aglutinativa nº 4 (quanto aos §§ 5º, 6º e 7º) seria rejeitada, finalmente, na 35ª Sessão, em 6/4/1994 (BRASIL, 1995b, p. 2641-2650), sem maiores pronunciamentos acerca da fidelidade partidária (o uso da palavra concentrou-se, principalmente, na agenda econômica da revisão). Foram proferidos 124 votos a favor, 249 em contrário, e 15 abstenções. Ficariam, assim, prejudicados os substitutivos e as demais emendas aglutinativas às propostas de emendas revisionais. Diante disso, apenas a Emenda Aglutinativa nº 7 seria restituída ao relator para preparação do texto do segundo turno, que originou a Emenda Constitucional de Revisão nº 6/1994, que apenas acrescentou um § 4º ao art. 55 da CR/88⁷⁴.

Como se comentou anteriormente, o processo revisional foi permeado por obstáculos. No que seria a última tentativa para salvá-lo, diversas negociações foram realizadas em torno de um "agenda mínima". Em 28 de abril, os líderes concordaram com uma agenda de prioridades contendo catorze itens, dentre eles o Parecer nº 18/1994, sobre fidelidade partidária (BARBOSA, 2012, p. 317).

Sobre o Parecer nº 18/1994-RCF, acerca da fidelidade partidária no bojo do artigo da CR/88 que trata de partidos políticos, após diversas prorrogações, ele foi incluído na Ordem do Dia na 62ª Sessão, em 25/5/1994. Todavia, o item foi adiado (BRASIL, 1995b, p. 4289), e não ingressou mais na pauta até o término dos trabalhos do Congresso Revisional.

A despeito de a Revisão ter ficado aquém das expectativas de forma geral, algumas conclusões podem ser extraídas no que diz respeito à rejeição da fidelidade partidária. Diante dos acontecimentos ao final de 1993, que conduziram à cassação de três parlamentares, era de se esperar que o tema gerasse alguma comoção. Todavia, mesmo havendo um posicionamento do Relator a favor da fidelidade partidária, nem mesmo uma versão mais moderada – prevendo a perda do mandato apenas para migrações entre partidos na primeira metade do seu exercício –, foi aprovada pelo Congresso Revisional.

74 § 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.

Não pode ser perdido de vista, é claro, que a matéria não foi aprovada por falta de poucos votos. Todavia, considerando-se que as mudanças entre partidos são pautadas pelo calendário eleitoral, o texto que foi votado seria, muito provavelmente, inócuo. Além disso, observe-se que os requisitos de aprovação pelo Congresso Revisional eram significativamente menos restritos do que para a aprovação de uma PEC, que seria a forma ordinária de se aprovar alteração do gênero. Em outras palavras, mesmo com a exigência de um quórum menos qualificado e uma versão pouco eficaz da fidelidade, não conseguiu-se sua introdução pela via democrática.

Com efeito, constata-se que a fidelidade partidária encontra-se distante de ser uma unanimidade no debate político. Os partidos fizeram uso estratégico do instituto enquanto ele estava inserido no ordenamento jurídico, mas sua extinção retornou à agenda legislativa tão logo quadro partidário fragmentou-se com o retorno ao pluripartidarismo.

Não obstante, se a fidelidade surgiu pela primeira vez por uma intervenção do Executivo – por meio da Emenda nº 1/1969 –, ela viria a ser reintroduzida quase quatro décadas depois também fora dos plenários do Congresso. Desta última vez, pelas mãos do Judiciário.

5 O RETORNO DA FIDELIDADE E SEUS DESDOBRAMENTOS

À luz da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o posicionamento sedimentado no STF (BRASIL, 1994)⁷⁵ era da impossibilidade de perda do mandato por infidelidade partidária. Dentre diversos argumentos relevantes que sustentavam aquela posição, destaca-se, por exemplo, que a infidelidade partidária não consta no rol do art. 55 da Constituição da República – dispositivo que enumera hipóteses de perda de mandato do parlamentar –, ao passo de que o texto constitucional de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969, continha previsão expressa sobre o tema, como já foi detalhado anteriormente. A perda do mandato nessas circunstâncias careceria, nos termos dessa jurisprudência, de alteração no texto da Constituição de 1988.

Essa é a posição defendida, por exemplo, por Clève (2012) e Silva (2005). Além dos argumentos enumerados acima, a literatura reitera que a perda ou suspensão de direitos políticos só deve ocorrer nos casos enumerados exaustivamente no art. 15 do texto constitucional em vigor.

A construção pretoriana de vedação à perda do mandato, todavia, não retirava o poder de o partido político expulsar o parlamentar indisciplinado, desde que respeitado o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo conduzido no âmbito da entidade. Também, como vimos, o parlamentar que mudasse de partido perderia o cargo a que fizesse jus em razão da proporcionalidade partidária, como a vaga em comissão parlamentar.

Já o entendimento em prol da perda de mandato encontrava também amparo na literatura, da qual destaca-se o estudo de Aras (2006). Para o autor, a migração entre partidos compromete a legitimidade do processo legislativo e prejudica a governabilidade do país. O jurista defende a perda do mandato parlamentar por ato de infidelidade ou de indisciplina sem necessidade de emenda à Constituição,

75 No MS nº 20.927/DF (BRASIL, 1994b), proferiram o voto vencedor os ministros Moreira Alves (relator), Sepúlveda Pertence, Célio Borja, Octavio Gallotti, Francisco Rezek, Aldir Passarinho e Néri da Silveira. Vencidos os ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches.

para dar efetividade à norma contida no art. 17, § 1º, da CR/88, nos seguintes termos:

Tudo isso [o volume de migrações] ocasiona flagrante distorção do sistema representativo, ante a infidelidade dos representantes eleitos que, *ex abrupto*, **desconsideraram a vontade popular que os elegeu em decorrência de compromissos com a bandeira ideológica do partido**, alterando, com isso, a soberania popular e a legitimidade do Poder centrada na vontade da maioria dos cidadãos.

(...)

Reconhecido que a **imotivada e injusta migração partidária atenta contra a autenticidade do sistema representativo** e considerando que a Constituição Federal outorgou autonomia e competência aos partidos políticos para disporem, nos seus estatutos, sobre regras de fidelidade e disciplina partidária, urge que se confira efetividade à norma do art. 17, § 1º, [da Constituição] interpretando-a em todo o seu significado [...] preservando-se, com isso a representação política, **afastando os riscos de distorções ou deturpações que malferem a legitimidade do exercício do Poder** oriunda da soberania popular manifestada, periodicamente, nas urnas. (ARAS, 2006, p. 250-251) [grifou-se].

A favor da perda de mandato, a partir de 2007 tem vigorado entendimento jurisprudencial de que o partido político a que o candidato era filiado no momento da eleição detém a titularidade do mandato eletivo. Não se trata, cumpre ressaltar, de perda do mandato por previsão estatutária do partido, como propunha Aras (2006), mas sim de uma norma independente de regramento interno da entidade. O fato é que a fidelidade partidária retornou à cena política, mais uma vez, sem uma deliberação do Legislativo nesse sentido.

No presente capítulo, resgata-se, inicialmente, a construção dessa tomada de posição nos tribunais responsáveis pela reintrodução da fidelidade. Em seguida, como desdobramento da decisão, o primeiro tópico trata dos questionamentos à própria fidelidade e a seu regramento, a Resolução-TSE nº 22.610/2007. Depois são analisados os casos de não incidência da nova regra e as migrações que ocorreram à luz de sua vigência. Uma vez que a criação de partidos passou

a ser uma alternativa relevante para os parlamentares descontentes em suas legendas, o tópico seguinte trata da controvérsia judicial em torno da questão da transferência de representatividade para efeitos de direito de antena e cotas do Fundo Partidário, bem como a reação legislativa a decisões judiciais sobre o tema.

5.1 A nova posição do STF e do TSE: “o mandato parlamentar pertence ao partido”

No dia 27 de março de 2007, o TSE respondeu à Consulta nº 1.398/DF, que pode ser sintetizada no seguinte trecho:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda? (BRASIL, 2007a).

A resposta do Tribunal Superior Eleitoral foi afirmativa, posicionando-se a favor da perda do mandato eletivo quando houvesse pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito para outra legenda (BRASIL, 2007a). Assim, prevaleceu na Corte a interpretação de que não existe o candidato fora do partido político e, por conseguinte, o mandato “pertence” à agremiação. De acordo com o relator da referida consulta, é à legenda que são atribuídos os votos dos eleitores⁷⁶, devendo ser considerada ilegítima a afirmação de que o eleito é titular do mandato⁷⁷.

76 Alguns dos fundamentos jurídicos adotados pelo relator foram os artigos 17, § 1º, e 14, § 3º, V, da CR/88 (BRASIL, 1988); o princípio da moralidade (art. 37 da CR/88); artigos 108, 175, § 4º, e 176 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965b).

77 Eis fragmento do voto condutor: “[...] parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivaleria a dizer que ele, o candidato eleito, se teria [sic] tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular, não apenas transformando-a em propriedade sua, porém mesmo sobre ela podendo exercer, à moda do exercício de uma prerrogativa privatística, todos os poderes inerentes ao seu domínio, inclusive o de dele dispor. (...) Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político [sic] (...) Observo, como destacado pelo eminente Ministro Cezar Peluso, haver hipóteses em que a mudança partidária, pelo candidato a cargo proporcional eleito, não importa na perda de seu mandato, como, por exemplo, quando a migração decorrer da alteração do ideário partidário ou for fruto de uma perseguição odiosa.” (BRASIL, 2007a, p. 5-10).

Já o Ministro Cezar Peluso, em voto que analisou a Consulta nº 1.398 em profundidade, afirmou que se tratava do reconhecimento da inexistência de direito autônomo à manutenção pessoal no cargo como efeito da migração interpartidária; um ato incompatível com a função representativa daquele ideário do partido sob o qual foi eleito. Para o ministro, dentre as causas da debilidade dos partidos políticos no Brasil estariam seria a existência de estímulos oficiais e indiferença popular às migrações partidárias (BRASIL, 2007a).

Naquele mesmo ano, após deputados federais abandonarem as respectivas agremiações, o PPS, o PSDB e o DEM impetraram mandados de segurança perante o STF contra atos do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferiram requerimentos de declaração de vacância: os MS de números 26.602, 26.603 e 26.604, respectivamente (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c)⁷⁸, julgados em 4 de outubro de 2007. Observe-se, desde já, que os três ministros do STF que integram o TSE já haviam acompanhado o relator da Consulta nº 1.398 apreciada por aquele tribunal eleitoral no ano anterior.

O relato a seguir aponta os principais fundamentos a favor da decisão no MS nº 26.602 (BRASIL, 2008a), que não são substancialmente distintos daqueles que prevaleceram nas decisões sobre demais mandados de segurança referidos acima (BRASIL, 2008b, 2008c). Os contrapontos elencados nos votos vencidos serão tratados no tópico seguinte.

A inexistência de candidatura avulsa no direito brasileiro mostrou-se argumento recorrente entre os ministros favoráveis à fidelidade partidária. O Ministro Menezes de Direito, por exemplo, propôs que a obrigatoriedade de filiação seria um elemento constitutivo de uma relação indissociável entre candidato, eleitor e partido.

De fato, deve-se reconhecer que o partido político, no Brasil, é o responsável por registrar candidatos, distribuir entre eles o tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, financiar campanhas com recursos do fundo partidário. Além disso, já foram recapitulados no Capítulo 2 alguns papéis tradicionalmente atribuídos aos partidos políticos, como o de reduzir os custos de transação do eleitor ao rotular a posição ideológica do candidato.

78 Diante da relevância dessas decisões, as respectivas ementas foram reproduzidas no Anexo a este trabalho.

Por outro lado, a filiação partidária é enumerada na Constituição dentre as condições de elegibilidade do § 3º do art. 14 da Lei Maior (BRASIL, 1988). Não se trata de requisito para a permanência no exercício do cargo, nem mesmo sob a égide da fidelidade partidária, como será visto mais adiante.

Já o Ministro Ayres Britto afirmou que a perda de mandato não seria uma sanção, considerando-se a liberdade de associação prevista constitucionalmente (art. 5º, XX, da CR/88); seria, na verdade, uma renúncia, para reinvestir o partido de sua composição numérica no parlamento. Além disso, a infidelidade não estaria no rol do art. 55 da Constituição – que trata das causas de perda de mandato –, mas tampouco foi enumerada dentre os casos em que o parlamentar preserva seu cargo (art. 56). Acerca disso, impõe-se observar que os incisos do art. 56 tratam dos casos em que o Deputado ou Senador deixa o cargo vago, como quando se licencia ou assume certas funções no Executivo.

Já o Ministro Cezar Peluso acrescentou que o art. 55 da Constituição é reação do ordenamento a atos ilícitos. A migração não seria um ato ilícito, mas teria por consequência a perda do mandato. Também afirmou que é irrelevante a circunstância de não haver previsão expressa no art. 55, uma vez que a titularidade da vaga pelo partido advém de imposição do próprio mecanismo constitucional da representação proporcional.

O Ministro Gilmar Mendes assinalou que o quadro partidário havia mudado significativamente, de maneira que o entendimento anterior do STF justificava-se sob contexto histórico diverso. Para o ministro, aquele contexto histórico justificaria a necessidade de previsão expressa no texto constitucional de 1969, não mais necessária na Constituição em vigor. Desse modo, não faria sentido que o eleito pudesse se desvencilhar dos vínculos com o partido sob o qual se registrou para a conquista do mandato. Mais ainda, os partidos seriam titulares de direitos fundamentais, dentre eles o direito às vagas conquistadas pelo sistema proporcional. Conclui:

O “transfuguismo” ou, na linguagem vulgar, o “troca-troca” partidário, contamina todo o processo democrático, e corrompe o funcionamento parlamentar dos partidos, com repercussões negativas sobre o exercício do direito de oposição, um direito fundamental dos partidos políticos.

(...) tem-se, acima de tudo, que, **após a proclamação dos resultados em uma certa eleição, surge um equilíbrio, que admito relativo, decorrente da vontade do eleitor**. Cabe indagar: esse equilíbrio pode ser afastado? Esse equilíbrio pode ser alvo de maltrato, considerando o fisiologismo? Não! Não pode. E receio muito quando se parte para a busca de maioria massacrante, porque fica aberta a porta à hegemonia, à aprovação de matérias sem que se tenha realmente a participação daqueles que foram escolhidos com a vinculação a certo partido político (BRASIL, 2007a, p. 400,410) [grifou-se].

Outro argumento recorrente no julgamento do MS nº 26.602 é o de que a titularidade do mandato pelos partidos seria reforçada com o fato de que vários candidatos não atingem, sozinhos, o quociente eleitoral⁷⁹.

Enfim, podem assim ser resumidos os fundamentos das decisões nos mandados de segurança que levaram à materialização da fidelidade partidária: os partidos são essenciais para a o regime democrático; essas agremiações exercem intermediação necessária para as candidaturas aos cargos eletivos; o sistema proporcional vincula necessariamente os mandatos aos partidos, na medida em que as legendas conquistam as vagas ao atingirem o quociente eleitoral; a infidelidade é um desrespeito do candidato à soberania popular; a mudança de partido distorceria a lógica do sistema eleitoral proporcional (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c).

Após o debate sobre os cargos preenchidos pelo sistema proporcional, no dia 16/10/2007, o TSE entendeu pela fidelidade partidária também quanto ao mandato obtido pelo sistema majoritário, em resposta à Consulta nº 1.407 (BRASIL, 2007c)⁸⁰. Em síntese, o entendimento do Relator da mencionada consulta é de que os eleitos pelo sistema majoritário também “estão vinculados a um modelo de regime representativo que faz do povo e dos partidos políticos uma fonte de legitimação eleitoral e um *locus* de embocadura funcional” (id., *ibid.*).

79 Sobre isso, assinala-se que, no pleito de 2014 para a Câmara dos Deputados, apenas 35 candidatos obtiveram votação superior ao quociente eleitoral das respectivas unidades da federação (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2014).

80 Conforme será analisado mais adiante, O Supremo Tribunal Federal julgou, em maio de 2015, inconstitucional a fidelidade partidária para cargos majoritários (BRASIL, 2015c).

Nos termos do voto condutor, reitera-se o argumento de que o candidato eleito, ao se desvincular do partido – faculdade decorrente da liberdade de associação assegurada constitucionalmente –, renuncia tacitamente seu mandato. Outro fundamento residiria no fato de os candidatos no sistema majoritário também se beneficiarem da estrutura partidária para serem eleitos.

Nesse contexto, o TSE, em cumprimento à decisão do STF nos mandados de segurança de números 26.602, 26.603 e 26.604, editou resolução para elaborar o regramento da perda de mandato por migração partidária sem justa causa. A disciplina do respectivo processo encontra-se na Resolução do TSE nº 22.610, de 30 de outubro de 2007 (BRASIL, 2007b), que trata do processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária.

A Resolução prevê justas causas para desfiliação ou mudança de partido, sem perda do cargo eletivo. Essas exceções constam do art. 1º, § 1º, da mencionada resolução do TSE, *in verbis*:

Art. 1º (...)

§ 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.

Alguns contornos do novo instituto, delineados na jurisprudência do TSE, são dignos de menção. Em primeiro lugar, o partido detém a vaga do candidato eleito mesmo que ele se transfira para partido da mesma coligação (BRASIL, 2007d). Acerca da incorporação de partidos, o TSE entende que a justa causa incide apenas sobre o filiado ao partido incorporado; o candidato eleito pelo partido que incorpora o outro, portanto, não tem direito à migração (BRASIL, 2008d). A fusão entre partidos, por sua vez, não abre a parlamentares de partidos que não a integraram a oportunidade de migrarem (BRASIL, 2014b). Já a desfiliação para a criação de novo partido só pode ocorrer nos trinta

dias subsequentes ao registro do respectivo estatuto na Justiça Eleitoral para que incida a justa causa (BRASIL, 2011a).

Em termos processuais, conforme o § 2º do art. 1º da Resolução-TSE nº 22.610/2007, o partido político deve formular o pedido de decretação de perda do mandato eletivo dentro de trinta dias da desfiliação. Caso isso não ocorra, quem tenha interesse jurídico na matéria – o primeiro suplente de deputado ou de senador, por exemplo – ou o Ministério Público Eleitoral podem propor a ação nos trinta dias subsequentes. No caso de a mudança ser de suplente, o prazo para ajuizamento da ação é contado da data da posse no cargo eletivo (BRASIL, 2010a).

Quanto à competência para processar e julgar a ação, ela pertence ao TSE no caso de mandatos federais, e aos tribunais regionais eleitorais nos demais casos, nos termos do art. 2º da Resolução-TSE nº 22.610/2007 (BRASIL, 2007b).

Diante do entendimento de que o mandato é de titularidade do partido, é de se indagar se, em caso de coligação para eleições proporcionais quando da perda do mandato, convoca-se o primeiro suplente da coligação, ou se necessariamente deve ser convocado um candidato do mesmo partido do trãnsfuga. Essa questão reflete, também, na definição de quem possui o interesse jurídico para propor a ação de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária.

5.1.1 Convoca-se o primeiro suplente do partido ou da coligação?

A teor do artigos 112 e 215⁸¹ do Código Eleitoral (BRASIL, 1965b), associado ao art. 4º⁸² Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985

81 Art.112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária: I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos; II - em caso de empate na votação, na ordem decrescente da idade. (...) Art. 215. Os candidatos eleitos, assim como os suplentes, receberão diploma assinado pelo Presidente do Tribunal Regional ou da Junta Eleitoral, conforme o caso. *Parágrafo único.* Do diploma deverá constar o nome do candidato, a indicação da legenda sob a qual concorreu, o cargo para o qual foi eleito ou a sua classificação como suplente, e, facultativamente, outros dados a critério do juiz ou do Tribunal.

82 Art. 4º A **Coligação** terá denominação própria, a ela assegurados os direitos que a lei confere aos Partidos Políticos no que se refere ao processo eleitoral, **aplicando-lhe, também, a regra do art. 112 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, quanto à convocação de Suplentes** (grifou-se).

(BRASIL, 1985c), a lista de suplência dos cargos preenchidos pelo sistema proporcional é montada pela Justiça Eleitoral na ordem de votação dos candidatos que não foram eleitos nas listas dos respectivos partidos ou coligações, de maneira que consta no respectivo diploma a classificação do candidato como suplente.

De fato, a coligação, para fins de distribuição de vagas no sistema proporcional adotado no Brasil, é que faz jus às cadeiras. Por um lado, ela é uma entidade temporária e – muitas vezes – regional, que se dissolve após o processo eleitoral, remanescendo, precisamente, a ordem de suplência. Por outro, a diplomação do suplente consolida uma situação jurídica correspondente à sua votação em relação aos demais candidatos da mesma coligação.

Mudança nesse critério, no entanto, já vinha se desenhando com a jurisprudência do TSE que negava a postulação da ação de perda do mandato por desfiliação partidária a suplente que não fosse do mesmo partido do parlamentar (BRASIL, 2010b)⁸³.

Ao final de 2010, essa mudança foi levada a termo em decisão do Supremo sobre a renúncia de deputado federal – caso análogo, portanto, à perda de mandato por mudança de partido. No julgamento de Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 29.988 (BRASIL, 2011e), o Pretório Excelso concluiu que deveria ser convocado o suplente do partido político, mesmo tendo ele conquistado a vaga em um regime de coligação. Dentre os fundamentos da decisão, foram levadas em conta as decisões sobre a titularidade da vaga pelo partido e que a mudança para outra agremiação da mesma coligação também seria caso de desfiliação sem justa causa.

Alguns meses depois, todavia, o Supremo reviu seu próprio entendimento ao julgar o MS nº 30.260, passando a entender que a convocação dos suplentes deve ocorrer de acordo com a lista única de votações nominais da coligação (BRASIL, 2011f). Conquanto a ação não versasse sobre parlamentar que perde o mandato por infidelidade partidária, é oportuna a transcrição do seguinte trecho do voto condutor:

83 A decisão proferida monocraticamente na Petição nº 3.024 (BRASIL, 2010b) não havia sido a primeira; ela já mencionava outros casos cujo entendimento idêntico.

26. Seja realçado, ainda uma vez, que tal entendimento não contraria as decisões proferidas por este Supremo Tribunal no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, este último de minha relatoria, que examinaram o tema da fidelidade partidária.

(...)

Os partidos coligados responsabilizam-se pelo que dessa aliança [a coligação] decorre e sinaliza aos eleitores a sua atuação, sendo importante observar que tal responsabilidade é realçada pela perspectiva de que, no futuro, **determinado partido poderá ceder o lugar antes ocupado por um de seus filiados a filiado de outro ao qual se coligou na disputa eleitoral.**

Se, por um lado, **a substituição de um partido coligado por outro poderia conduzir a uma equivocada idéia de fragilização da fidelidade partidária** – pois esta se define entre o partido e o respectivo candidato – , por outro, é certo que a seriedade do pacto entre eles firmado lhes acarretará a possibilidade real de distribuição e alternância no exercício dos cargos eletivos [grifou-se] (BRASIL, 2011f, p. 33).

Na esteira do entendimento acima, é de se supor que, em caso de infidelidade, a vaga deve ser do próximo suplente da coligação, em caso de partido coligado, em respeito à ordem de suplência consagrada pelo sistema proporcional de lista aberta com o uso de coligações.

Observe-se, entretanto, que esta exegese conduz à alteração da composição partidária da Casa Legislativa. Afinal, estar-se-ia a preencher a vaga do parlamentar infiel com a convocação de suplente de partido diverso, que, por sua vez, concorreu às eleições coligado com a legenda pela qual o candidato havia sido eleito. Em termos de composição partidária, a convocação do suplente do partido coligado não difere da permissão de migração do titular à vaga para aquela mesma legenda. Por outro lado, partidos coligados nas eleições de determinada unidade da federação para o Congresso Nacional não necessariamente se alinham nacionalmente.

Fique claro que não se está a defender que a vaga do parlamentar que se desfilou deveria ser preenchida pelo próximo suplente do

mesmo partido. Deseja-se, apenas, constatar uma das lacunas do argumento que se construiu em favor da fidelidade partidária, qual seja, o de que sua finalidade seria preservar a quantidade de cadeiras obtidas pelo partido na disputa eleitoral.

Além disso, a regulamentação da fidelidade partidária – bem como o próprio instituto – não são isentos de críticas quanto à sua constitucionalidade. Bastante elucidativos dos principais aspectos de controvérsia são os votos vencidos no STF e sucessivas alegações de afronta à Constituição pela fidelidade e pela respectiva instrução do Tribunal Superior Eleitoral.

5.2 Questionamentos à constitucionalidade da fidelidade e de sua regulamentação

Diversas impugnações no tocante à fidelidade partidária e da Resolução-TSE nº 22.610/2007 se desdobram no seio dos MS nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604 (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c), bem como nas ações questionando a constitucionalidade da resolução do TSE que regulamentou o instituto. Diante disso, também surge a oportunidade para a presente análise proceder a algumas reflexões sobre o tema.

Dignos de menção os pontos que Procuradoria-Geral da República (PGR) havia aduzido em parecer pela denegação do *writ* no STF (BRASIL, 2008). Dentre os aspectos mencionados pelo Ministério Público, consta que a filiação partidária é condição de participação na disputa eleitoral, não na permanência do cargo. A PGR também afirma a mudança no regime jurídico para a qualificação da migração interpartidária como suscetível de perda do mandato dependeria do juízo de conveniência e oportunidade do constituinte derivado – ou seja, nem mesmo norma infraconstitucional seria capaz de dispor sobre a matéria.

Embora não seja uma questão propriamente jurídico-constitucional, é também digno de nota que o Ministério Público, no MS nº 26.602 (BRASIL, 2008a), ressaltou a prevalência dos votos nominais sobre os

votos de legenda⁸⁴. De fato, há certa mitigação do papel dos partidos políticos na arena eleitoral – fenômeno não exclusivamente brasileiro, inclusive, conforme já foi assinalado no Capítulo 2 deste trabalho –, que, no caso, pode se refletir em perda da importância do voto de legenda durante a eleição. Corolário disso é que os candidatos eleitos à Câmara dos Deputados podem ser enquadrados, predominantemente, em três categorias: os que atingem duas ou mais vezes quociente eleitoral, elegendo consigo um ou mais candidatos da mesma coligação; os que atingem o quociente eleitoral, mas não chegam a um múltiplo dele; e, por fim, aqueles que não atingem o quociente e são eleitos graças à soma dos votos dos demais candidatos do partido ou da coligação e os respectivos votos de legenda. Neste último caso, considerando a escassez de votos de legenda, a eleição se dá, predominantemente, por conta de votos dos outros candidatos do partido ou da coligação. Por um lado, a estrutura do partido foi utilizada por todos eles; por outro, seria realmente democrático retirar o mandato do candidato escolhido pelo cidadão?

O Ministro Eros Grau, Relator do MS, ao votar pela denegação da segurança, considerou que inexistia previsão no texto constitucional que permita essa penalidade. Essa perspectiva, além de ser um dos sustentáculos do posicionamento tradicional do Supremo, parece bastante consistente, ante o que foi debatido no tópico anterior.

Por fim, dentre os votos vencidos no mencionado mandado de segurança, o Ministro Joaquim Barbosa, considerando a titularidade do poder pelo povo (art. 1º, *parágrafo único*, da CR/88) e a determinação de que os deputados são seus representantes, concluiu pela inadmissibilidade de que o partido político seja a fonte de legitimidade de todo o poder. Desse modo, conforme o Ministro, o TSE teria optado por uma “partidocracia”, que estaria a afastar o eleitor do processo de manifestação de sua vontade soberana.

Já a Resolução-TSE nº 22.610/2007 (BRASIL, 2007b) teve sua constitucionalidade contestada perante o STF, por meio da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.999, proposta pelo

84 A título de ilustração desses valores, nas eleições gerais de 2014, em todo o país, os votos de legenda representaram 8,4% dos votos válidos na disputa às vagas da Câmara dos Deputados. O partido com maior percentual de votos de legenda foi o Partido Comunista Brasileiro (PCB), com 44,4%. O com menor proporção foi o Solidariedade (SD), com 2,5% de votos dados à legenda.

Partido Social Cristão (PSC) e julgada em 12/11/2008 (BRASIL, 2009a). Na mesma oportunidade, foi julgada a ADI nº 4.086, de autoria do Procurador-Geral da República, apensa à ADI nº 3.999. Em primeiro lugar, foi alegada inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução diante do art. 121 da Constituição, uma vez que a atribuição de competência aos tribunais eleitorais é matéria reservada a lei complementar. Além disso, a norma do TSE, ao disciplinar a perda do mandato eletivo, também teria usurpado a competência do Congresso Nacional e do Executivo para edição de lei sobre direito eleitoral (artigos 22, I, 48 e 84, IV, da CR/88). No mesmo sentido, teria violado a reserva do Legislativo para dispor sobre direito processual (id., *ibid.*), ao estabelecer normas como a forma da petição inicial e das provas, o prazo para a resposta e as consequências da revelia, os requisitos e direitos da defesa, o julgamento antecipado da lide, a disciplina e o ônus da prova. A Resolução também invadiria reserva de lei ao criar nova atribuição ao Ministério Público, qual seja a de postular a perda do cargo eletivo na omissão do partido político. Por fim, o direito de um “terceiro interessado” ter legitimidade para propor ação para reivindicação do mandato violaria as decisões do STF sobre a matéria, que entenderam que a titularidade da vaga seria do partido.

As ações foram julgadas improcedentes, pois o Supremo entendeu que a atividade normativa do TSE ocorreu diante da ausência expressa de mecanismo para assegurar o entendimento do STF sobre fidelidade partidária. Não obstante, o relator das ações diretas de inconstitucionalidade em questão, e que havia sido vencido no MS nº 26.602, mas manteve-se leal à decisão anterior do Supremo, apontou em *obiter dictum* novas questões advindas do próprio reconhecimento da fidelidade partidária, das quais pode-se mencionar: se a legitimação do terceiro não tem o potencial de fomentar conflitos mais orientados pelo interesse pessoal do que pelo interesse republicano; se não deveria haver mecanismo para examinar a percepção do eleitor quanto à fidelidade do próprio partido político às diretrizes fixadas no momento da eleição; se a anuência do partido poderia afastar a pena de perda do cargo eletivo; e quais critérios devem pautar o reconhecimento da justa causa.

O voto do Ministro Eros Grau⁸⁵ traz à baila outra questão interessante: a competência do TSE de editar resoluções previsto nos incisos IX e XVIII do art. 23 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965b) volta-se à execução da legislação eleitoral, de maneira que o ato normativo daquela Corte não pode inovar no ordenamento jurídico. Repisa-se, assim, a tese de que a edição da resolução violaria o princípio da divisão dos Poderes.

No bojo da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 4.583 (BRASIL, 2011b), ainda pendente de julgamento, o Diretório Nacional do Partido Popular Socialista (PPS) pleiteia a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, § 1º, II, da Resolução-TSE nº 22.610/2007. O dispositivo trata da justa causa de desfiliação para criação de novo partido. De fato, exceção semelhante não consta nas decisões sobre os mandados de segurança de números 26.602, 26.603 e 26.604 do STF (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c). No julgamento das referidas ações mandamentais, o Supremo demonstrou que deveriam ser abertas exceções para o caso em que o partido de origem do candidato é que fosse o causador do rompimento da relação com o eleitor, seja pela desnaturação de sua linha político-ideológica, seja pela perseguição ao candidato eleito.

A criação de novo partido, considerando esse suposto vínculo de estatura constitucional entre o eleitor e o programa partidário do candidato eleito, não se afigura uma exceção à desfiliação. Nada impede que um grupo de candidatos funde partido político com posicionamento radicalmente diverso daquele das respectivas legendas de origem. Ou, no que tange à governabilidade, oponha-se às antigas legendas em relação ao governo.

Por isso, na ADI nº 4.583, o Procurador-Geral da República observou⁸⁶ que a criação de novo partido pode até mesmo se inserir em uma legítima reformulação ideológica que configure uma justa causa de desfiliação, mas a motivação amparada unicamente na fundação da nova legenda não estaria caracterizada pela excepcionalidade que uma

85 Também foi voto vencido o Ministro Marco Aurélio, favorável à decisão sobre a fidelidade partidária, mas que proferiu voto alegando que o TSE efetivamente havia legislado ao editar a Resolução nº 22.610/2007.

86 Parecer proferido em 9 de outubro de 2013.

justa causa exige. Por isso, dispositivo impugnado na referida ADI, na opinião do PGR, violaria os artigos 14, § 3º, V, e 45 da Constituição.

Quanto ao mérito das justas causas de desfiliação, além do que foi apontado na ADI nº 4.583, uma fragilidade se mostra evidente. Mesmo quando não se trata de criação de novo partido, os permisivos da resolução abrem a possibilidade para que o candidato eleito migre para partido cujo ideário não seja, de modo algum, relacionado ao programa do partido pelo qual ele foi eleito. Por exemplo, o eleito que muda para partido com posicionamento bastante distinto do seu no espectro ideológico esquerda-direita sob a alegação de grave discriminação pessoal, ou, ainda, desvio no programa partidário. Se o propósito da fidelidade partidária é preservar uma pretensa relação entre eleitor, partido e eleito, a falta de afinidade do novo partido com o programa partidário da legenda de origem – ou mesmo seu posicionamento em relação ao governo – claramente rompe tal relação, que, no entendimento do STF, deveria ser mantida.

Por fim, mediante a ADI nº 5.081 (BRASIL, 2015c), o Procurador-Geral da República requereu a declaração de nulidade de trechos de dispositivos da Resolução-TSE nº 22.610/2007 atinentes à fidelidade partidária em cargos preenchidos pelo sistema majoritário⁸⁷. O autor da ação recorda que os mandados de segurança que conduziram à edição da resolução versavam tão somente sobre perda de mandato de deputados federais. Como já foi apontado acima, o alcance da norma aos cargos majoritários é desdobramento da resposta à Consulta nº 1.407 ao Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2007c), não contemplado na determinação do STF de regulamentação da fidelidade partidária. Além disso, a petição inicial sublinha que o Supremo teria concentrado sua fundamentação nos desdobramentos do sistema eleitoral proporcional, e não apenas na intermediação necessária do partido para a disputa eleitoral. Nas eleições majoritárias, ainda segundo

87 Trata-se, especificamente, de trechos dos artigos 10 e 13 da resolução, grifados a seguir: “Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que empossa, conforme o caso, o suplente **ou o vice**, no prazo de 10 (dez) dias. (...) Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, **após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.**”

o PGR, o vínculo do mandato com o partido seria mais ténue, de maneira que a migração entre legendas causaria dano substancialmente menor ao sistema representativo: afinal, nesse Sistema Eleitoral, o ente partidário não deteria o mesmo protagonismo que no sistema proporcional.

Um dos argumentos do Procurador-Geral na ADI nº 5.081 é, precisamente, de que nos cargos majoritários o vice – ou o suplente, no caso do Senado – normalmente não é do mesmo partido do titular. Além disso, é o candidato à titularidade que se apresenta ao eleitor no momento da disputa; nos cargos proporcionais, os suplentes também captaram votos junto ao eleitor, recorde-se. Conforme já foi assinalado anteriormente, também ocorre essa distorção ao se declarar a perda do mandato de deputado cujo primeiro suplente é de partido diverso do seu, mas que com ele havia coligado para as eleições.

O Supremo Tribunal Federal, em 27 de maio de 2015, julgou a referida ação procedente, por unanimidade, acolhendo as alegações do Procurador-Geral da República⁸⁸. O ministro relator argumentou que no sistema majoritário elege-se o candidato mais votado, e os votos dados aos demais são descartados, ao passo de que, no sistema proporcional, o partido exerce posição central. Isso porque não importa quantos votos o candidato obtenha, ele não será eleito caso o partido não atinja o quociente eleitoral. Para o relator, a falta de previsão constitucional expressa significa que a perda de mandato deve decorrer de maneira clara e inequívoca da CR/88, o que ocorreria nos cargos proporcionais. Todavia, a extensão dessa regra ao sistema majoritário violaria a soberania popular. Citando exemplo dado no voto condutor, o eleito com um milhão de votos para o Senado perderia o mandato para assumir o suplente, que o eleitor mal conhece, e que muito provavelmente é de partido diverso do titular. Na opinião do ministro, a perda do mandato do trãnsfuga extrapola indevidamente o que foi decidido nos mandados de segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604 (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c).

Como se pode observar, conquanto não haja mais debates na esfera do Judiciário sobre o cabimento da fidelidade partidária para

88 Quando da elaboração do presente trabalho, ainda não haviam sido publicados os votos proferidos pelos ministros. O relato baseia-se na transmissão da sessão de julgamento pela TV Justiça.

cargos preenchidos pelo sistema proporcional, o que foi decidido pelo Pretório Excelso é passível de reflexões. Isso posto, torna-se viável uma tomada de posição sobre a fidelidade partidária e o respectivo ato normativo do TSE.

5.2.1 A fidelidade inserida na liberdade de conformação do legislador

Diante do que foi descrito acima, mesmo que se tome por pressuposto que a fidelidade decorra da Constituição Federal, não existe amparo para a regulamentação por parte da Corte Eleitoral nos termos em que se procedeu. Embora as considerações a seguir não componham o propósito maior da presente análise, elas contribuem para o debate.

Em oposição à fidelidade partidária, há argumentos robustos. Um dos mais sólidos é o caráter exaustivo do texto constitucional quanto às hipóteses de perda do mandato eletivo, enumeradas em seu art. 55, e de perda ou suspensão de direitos políticos, previstas no art. 15 da Lei Maior. Há casos, é bem verdade, de perda do mandato em consequência da cassação do diploma, a exemplo da ação de impugnação de mandato eletivo prevista no § 10 do art. 14 da Constituição de 1988, ou em hipóteses previstas na legislação eleitoral. Essas hipóteses, contudo, tratam de máculas na chamada verdade eleitoral, prévias à constituição do direito ao exercício do mandato; o parlamentar eleito legitimamente faz jus, desde a diplomação, a uma proteção especial do texto constitucional, nos termos de seu art. 53. Assim, parece apropriada a interpretação de que o constituinte enumerou exaustivamente os casos de perda de mandato parlamentar e de perda ou suspensão de direitos políticos.

Outrossim, sem que o presente trabalho pretenda recorrer a uma interpretação histórica ou fundar-se em uma suposta “vontade do constituinte”⁸⁹, certo é que os autores da Constituição de 1988, conforme minudenciado no Capítulo 4, rechaçaram a possibilidade de perda do mandato por infidelidade partidária.

89 Uma das teorias clássicas de interpretação, de certa maneira superada com o advento do paradigma do Estado Social do século XX, é a da *voluntas legislatoris* (ou a vontade do legislador), cujos defensores reivindicam a importância de analisar os debates que originaram a norma jurídica para reconstruir a intenção daqueles que participaram de sua gestação. Essa abordagem teórica, juntamente com a *voluntas legis* (a vontade na lei) teria conduzido a diversos métodos interpretativos, entre eles o histórico (FERNANDES, 2012, p. 175-178).

Por fim, a filiação partidária é condição de elegibilidade, não de exercício do cargo. Tanto é que existe a possibilidade de o parlamentar, em tese, desfiliar-se voluntariamente do partido pelo qual foi eleito, ou dele ser expulso, e continuar a exercer o mandato, desde que a Justiça Eleitoral reconheça a existência de justa causa. A filiação partidária, durante o pleito eleitoral, não assegura ao candidato tempo de propaganda ou recebimento de recursos financeiros; a distribuição de recursos entre os candidatos fica ao alvedrio das legendas que, por sua vez, no ordenamento em vigor, devem analisar previamente os riscos associados com eventual infidelidade ou indisciplina do candidato eleito.

Já quanto à regulamentação dada pela Resolução nº 22.610/2007, ela não é isenta de críticas, mesmo assumindo-se que sua edição teria amparo jurídico e, portanto, ela seria constitucional do ponto de vista formal⁹⁰. A decisão do STF, como foi apontado acima, era restrita a cargos preenchidos pelo sistema proporcional. Não houve uma reflexão mais aprofundada do Supremo sobre a perda de mandato eletivo no que diz respeito a cargos majoritários, como revelou a recente decisão na ADI nº 5.081 (BRASIL, 2015c). Além disso, a Corte Eleitoral desbordou da decisão do STF ao construir uma justa causa de criação de novo partido.

Por isso, sustentamos neste trabalho que a instituição da perda de mandato por desfiliação de partido afigura-se como decisão reservada ao constituinte derivado, dentro de sua liberdade de conformação.

Ainda que se concordasse que a fidelidade se encontra implícita no texto da Constituição – o que não é o caso –, a delimitação do que poderia configurar justa causa de desfiliação certamente se enquadra como matéria afeta a partidos políticos e direito eleitoral, reservada a lei ordinária. Diante disso, o Judiciário inova no ordenamento jurídico ao determinar que, por exemplo, a incorporação ou fusão entre partidos permitem a desfiliação sem a consequente perda do mandato.

Frise-se que não se está a defender a migração partidária na intensidade como ela tem ocorrido desde a redemocratização. Tampouco cabe a esse trabalho induzir que ela seja necessariamente deletéria ou benéfica para o sistema político.

90 Abstraindo, por exemplo, eventuais invasões à competência do Legislativo para dispor sobre direito processual e sobre competência de tribunais eleitorais.

A despeito do regramento sobre a fidelidade partidária, o que se constata é que as migrações interpartidárias insistem em ocorrer mesmo após a edição da Resolução nº 22.610/2007 do TSE. A maioria esmagadora delas não tem levado à perda do mandato. Uma investigação mais aprofundada desses casos faz-se, portanto, necessária.

5.3 Migrações partidárias no Congresso após a Resolução-TSE nº 22.610/2007

O art. 13 da Resolução-TSE nº 22.610/2007 (BRASIL, 2007b) determina que suas normas se aplicam às desfiliações consumadas após 27 de março de 2007, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 de outubro 2007, quanto a eleitos pelo sistema majoritário⁹¹. Essas são as datas em que o Tribunal Superior Eleitoral respondeu às consultas relativas a cada sistema eleitoral: Consulta nº 1.398 (BRASIL, 2007a) e nº 1.407 (BRASIL, 2007c), respectivamente.

Freitas (2012), ao estudar o fenômeno das migrações partidárias nos primeiros anos da redemocratização até outubro de 2009, entende que a resposta à Consulta nº 1.398 possivelmente inibiu as migrações nos primeiros anos da legislatura iniciada em 2007, causa aliada à modificação no Regimento Interno na Câmara dos Deputados em vigor naquele ano, já descrita no Capítulo 2.

Era de se esperar, portanto, que daí em diante as migrações interpartidárias na Câmara dos Deputados⁹² adquirissem um caráter residual, restritas às justas causas previstas na mencionada resolução, não apenas por causa de redução de incentivos institucionais como o número de cadeiras da agremiação partidária em Comissões, mas também – e, por que não, principalmente – diante da possibilidade de perda do mandato parlamentar.

91 As disposições da Resolução nº 22.610/2007 que dizem respeito a cargos majoritários foram declaradas inconstitucionais em maio de 2015, na decisão da ADI nº 5.081 (BRASIL, 2015c).

92 Conforme já foi observado anteriormente neste mesmo trabalho, a maioria dos estudos sobre o tema versa sobre a Câmara dos Deputados, exclusivamente. O Senado Federal será analisado a respeito do fenômeno das migrações interpartidárias sob a égide da fidelidade partidária, apenas, sem contraste com o período anterior, por razões já esclarecidas no Capítulo 1 – ESTRATÉGIA METODOLÓGICA.

Ao se observar as migrações registradas não apenas na base de dados da Câmara dos Deputados, mas também na do Senado Federal, ambas consolidadas anualmente na Tabela 1, abaixo, constata-se que houve sensível redução no quantitativo de mudanças de partido após a resposta às consultas sobre a fidelidade por parte do TSE. Evidentemente, em números absolutos, seria de se esperar um número maior na Câmara dos Deputados, que possui 513 membros, do que no Senado Federal, com 81 assentos. Todavia, considerando-se a razão entre o número de mudanças e o tamanho de cada Casa, o fenômeno ocorre com maior intensidade na Câmara dos Deputados.

Em ambos os casos, e especialmente na Câmara, os números são consideráveis. De 27 de março de 2007 a abril de 2015, houve 223 ocorrências de mudança de legenda na Câmara dos Deputados. Entre Senadores, de outubro de 2007 – quando passou a vigor a fidelidade para cargos majoritários – a abril de 2015, houve 18 mudanças de partido.

Entre os deputados federais, a partir de 2011, ainda segundo os dados dispostos na Tabela 1, há um número mais significativo de migrações interpartidárias. Isso decorreria, em princípio, de a justa causa de fundação de novos partidos se mostrar um importante mecanismo de arregimentação de parlamentares insatisfeitos com suas legendas (NOVOS, 2013; BRITO; COLETTA, 2015; TELES, 2015).

Por outro lado, constata-se que mais da metade das mudanças de legenda a partir de 2007, tanto na Câmara como no Senado, não aparentam ser decorrência de registro de estatutos de novos partidos no TSE. No Senado Federal, constata-se catorze mudanças de legenda cujas datas de desfiliação não correspondem aos trinta dias subsequentes ao registro de novos partidos no TSE (SENADO FEDERAL, 2014, 2015).

Tabela 1 - Mudanças de filiação a cada ano (1999-2014)

Ano	Câmara dos Deputados		Senado Federal ⁹³	
	Total	Relacionadas a criação de partido	Total	Relacionadas a criação de partido
1999	116	-	11	-
2000	42	-	3	-
2001	112	-	19	-
2002	4	-	3	-
2003	176	-	8	-
2004	21	-	3	-
2005	156	7 ⁹⁴	14	-
2006	20	-	7	-
2007 (sem fid.)	41	-	6	-
Subtotal	688	7	74	-
2007 - fidelidade ⁹⁵	24	-	-	-
2008	1	-	1	-
2009	35	-	4	-
2010	3	-	1	-

93 Uma parcela considerável das mudanças de filiação na base de dados do Senado Federal (2014) possui dois registros: um em que se registra a desfiliação, e outro com a nova filiação em um curto espaço de tempo. Na Câmara, registros com essas características são menos comuns. Em nome da uniformidade, cada par de eventos como esse foi considerada uma só mudança de partido.

94 Criação do PSOL.

95 O valor dessa célula da tabela seria, em princípio, de 33 mudanças entre partidos na Câmara dos Deputados. Entretanto, examinando-se o histórico de filiações da Câmara (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015) e considerando-se a incorporação do Partido dos Aposentados da Nação (PAN) pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em outubro de 2006 observa-se 14 ocorrências de migração entre partidos registradas na Câmara no ano de 2007 que não devem ser levadas em consideração para o propósito do presente trabalho.

Ano	Câmara dos Deputados		Senado Federal ⁹³	
	Total	Relacionadas a criação de partido	Total	Relacionadas a criação de partido
2011	63	55 ⁹⁶	2	2 ⁹⁷
2012	6	3 ⁹⁸	4	-
2013	84	45 ⁹⁹	3	2 ¹⁰⁰
2014	6	-	2	-
2015 ¹⁰¹	1	-	1	-
Subtotal	223	103	18	4

Fonte: elaboração própria, a partir de dados contidos em Teles (2015), Câmara dos Deputados (2015), Senado Federal (2014) e do sítio do Senado na Internet.

Frise-se que apenas dois parlamentares federais tiveram os respectivos mandatos cassados pela Justiça Eleitoral por infidelidade partidária desde 2007, ambos da Câmara dos Deputados. No primeiro caso, o Tribunal Superior Eleitoral decretou a perda do mandato eletivo em 27/3/2008 (BRASIL, 2008e), tendo o suplente tomando posse em dezembro daquele ano (VALOR ONLINE, 2008)¹⁰². No segundo caso, apesar de o TSE ter julgado a ação procedente no ano de 2010, a vacância do cargo eletivo não ocorreu antes do término do mandato parlamentar (BRASIL, 2011c).

Diante disso, é de se questionar as consequências dos eventos de migração partidária não relacionados diretamente à qualquer das causas de justificação previstas na Resolução do TSE.

96 Criação do PSD.

97 Criação do PSD.

98 Criação do PEN

99 Criação do PROS (21 migrações) e do SD (24 migrações)

100 Criação do PROS (1 migração) e do SD (1 migração).

101 Até o mês de abril de 2015.

102 Neste segundo caso, o parlamentar havia se transferido do DEM para o PRB. Conquanto o próximo suplente da coligação fosse filiado ao PSDB, convocou-se o próximo suplente do mesmo partido (DEM). É de se supor que caso semelhante, na atualidade, conduzisse à convocação do primeiro suplente (eleito pelo PSDB). Acerca desse tema, verificar o tópico 5.1.1- “Convoca-se o primeiro suplente do partido ou da coligação?”.

Para tanto, o presente tópico começará pelo resgate do entendimento que o Tribunal consolidou quanto às hipóteses de não incidência da resolução que trata sobre o tema. Em seguida, serão examinadas as desfiliações que não tiveram como destino \neg –segundo as bases de dados consultadas – os partidos com estatutos registrados no TSE desde o advento da fidelidade partidária, nos 30 dias subsequentes ao respectivo registro.

5.3.1 Casos de não incidência da norma editada pelo TSE

Alguns julgados organizados em publicação do Tribunal Superior Eleitoral (2014) oferecem um panorama dos casos em que aquela corte entende não serem aplicáveis as normas sobre fidelidade partidária, sendo essa obra o ponto de partida para a identificação das decisões mencionadas no presente tópico.

Na Representação nº 1.399 (BRASIL, 2009b), em 19 de fevereiro de 2009, o TSE entendeu que a mudança de partidos de filiados que não exercem mandato eletivo constitui matéria *interna corporis* e escapa ao julgamento da Justiça Eleitoral, não configurando hipótese de cabimento de representação por desfiliação sem justa causa. Ou seja, é necessário que o candidato passe a exercer o cargo para o cabimento da ação.

Relevante também foi o entendimento construído pelo TSE relativo à anuência, por parte do partido, à desfiliação do parlamentar. Nos termos da Resolução-TSE nº 22.610/2007, é possível que seja pleiteada a justa causa de desfiliação à Justiça Eleitoral, com espeque no respectivo art. 1º, § 3º¹⁰³. Ao decidir sobre a Petição nº 2.797 (BRASIL, 2008f), o Tribunal declarou que “havendo consonância do Partido quanto à existência de fatos que justifiquem a desfiliação partidária, não há razão para não declarar a existência de justa causa” (id., *ibid.*). No caso, o suplente de senador, ao assumir a vaga do titular, alegou que seria vítima de grave discriminação pessoal, razão pela qual

103 “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. (...) § 3º O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.”

configurar-se-ia a justa causa de desfiliação de seu antigo partido. A legenda, ao se manifestar, indicou que os vínculos de ordem pessoal¹⁰⁴ do parlamentar com pessoa que teria integrado o governo, ao passo de que o partido era de oposição, acarretaria constrangimentos de ordem política e pessoal para as partes.

No ano de 2011, o tribunal, mencionando, inclusive, a Petição nº 2.797, reiterou que, autorizada a desfiliação pelo próprio partido político, de forma justificada – sem indicar no que precisamente consiste essa justificativa –, não é possível considerar que houve ato de infidelidade partidária (BRASIL, 2011d).

Essa declaração de justa causa do partido merece ser confrontada com a retórica que levou à instituição da fidelidade no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2008a). A vedação à desfiliação fundou-se no entendimento de que a migração interpartidária representaria uma distorção do sistema representativo, admissível apenas excepcionalmente, em hipóteses em que o desvirtuamento ocorreria por força do partido político, e não do eleito. Isso não parece permitir, todavia, uma leitura privatista em que o mandato parlamentar é um ativo do qual a agremiação possa dispor livremente. Caso contrário, estaria a se olvidar de um dos elementos tão repisados pelo TSE e pelo STF nos julgados sobre a fidelidade: a manifestação do eleitor no momento do voto e a fidelidade do eleito a ele por meio do partido pelo qual alcançou o mandato. O partido político seria, em tese, o defensor do ideário eleito pelo cidadão. Supondo, hipoteticamente, que haja conveniência política na migração entre partidos, a declaração de justa causa da legenda de origem seria suficiente para contornar o que foi decidido pelo STF sobre fidelidade partidária? A fundamentação adotada dos mandados de segurança nº 26.602, nº 26.603 e nº 26.604 (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c) leva a crer que não.

A jurisprudência do TSE tem, ainda, atenuado a distinção entre a expulsão do partido e algumas hipóteses de justa causa de desfiliação.

Em um primeiro caso digno de nota, o TSE decidiu (BRASIL, 2009c) que se a desfiliação for imposta pelo próprio partido não há que se falar em declaração de justa causa fundada no § 3º do art. 1º da Resolução-TSE nº 22.610/2007. Assim, a mencionada ação havia

104 No caso, o genitor do parlamentar passou a ocupar ministério no governo.

perdido seu objeto em virtude de a legenda ter sancionado o parlamentar com o desligamento do partido. Essa decisão não torna, ainda, a expulsão por norma estatutária uma justa causa para a desfiliação por si só. De fato, o partido que julgou a conduta do filiado grave o suficiente para impor sua desfiliação não teria interesse jurídico em alegar que isso ocorreu por discriminação pessoal contra o filiado, ou ainda, por desvio reiterado do programa partidário por parte da agremiação. Todavia, como será observado a seguir, há uma tendência ampliativa do que configura a justa causa de desfiliação por grave discriminação pessoal.

Mais recentemente, dois casos apontam que a expulsão da legenda pode até mesmo afastar a possibilidade de perda do mandato. Em um primeiro julgado, o TSE consignou expressamente que o partido político, nesse caso, não tem interesse de agir para a propositura da ação de perda de mandato eletivo, sob pena de conferir aos partidos o direito de escolher, após a disputa eleitoral, o filiado que exercerá o mandato eletivo (BRASIL, 2012e). Em evolução desse entendimento, a jurisprudência do TSE ressalta que o fato de o partido concordar com a saída do parlamentar, mesmo que haja interesse da agremiação na expulsão do eleito, contribui decisivamente para a relativização da aplicação da regra de fidelidade partidária. No caso em questão, Petição nº 89.416, (BRASIL, 2014a), o parlamentar havia sido censurado em algumas ocasiões por membros do respectivo partido quanto a seu posicionamento político. Também havia recebido correspondência do presidente da agremiação que informava não haver mais interesse em mantê-lo em seu quadro de filiados, em virtude de desentendimentos com a respectiva liderança. Na mesma carta, a presidência do partido informa que não utilizaria¹⁰⁵ a prerrogativa de pleitear a vaga perante o Judiciário, como apregoa a regra de fidelidade partidária, de maneira que a ação foi proposta

105 Os desentendimentos compreendiam, também, o fato de a escolha da liderança do partido na Câmara dos Deputados não passar por rodízio que havia sido acordado com o parlamentar. Sobre a missiva da presidência do partido, eis fragmento transcrito na decisão da Petição nº 89.416 do TSE: "(...) informo que **em função dos constantes desentendimentos de Vossa Excelência com a Liderança do nosso Partido na Câmara Federal, não temos mais interesse em mantê-lo nos quadros de filiados** do nosso partido, portanto fica Vossa Excelência à vontade para deixar o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Asseguro, ainda que o PTB **não tem o menor interesse de prejudicar a carreira política de Vossa Excelência**, isto é, não utilizaremos de prerrogativas da Resolução nº 22610, que trata da Fidelidade Partidária, para solicitar junto ao Poder Judiciário, o mandato que lhe foi conferido pelo Povo (...)." (BRASIL, 2014a)[grifou-se].

pelo Ministério Público. Apesar de haver elementos do relatório do julgado que – com algum esforço interpretativo – pudessem configurar justas causas como grave discriminação pessoal, mudança ou desvio no programa partidário, o voto condutor do processo em questão, decidido por unanimidade, consignou o seguinte:

Pelo que se depreende das transcrições acima, **a carta** de fl. 32 sugerindo a saída do Deputado Federal (...) **foi expedida em razão dos constantes desentendimentos e das discussões acaloradas entre o requerido e os membros da direção nacional do partido e da liderança na Câmara dos Deputados.**

Não se trata, como sustenta o Ministério Público Eleitoral, de simples anuência imotivada por parte do partido, mas de ato tomado a partir de ambiente acirrado a indicar situação insustentável de permanência do filiado na referida agremiação.

Em tais circunstâncias, entendo que o documento de fl. 32 [a carta] se traduz em verdadeiro convite para a saída do parlamentar, equivalendo a uma forma mais célere e menos traumática de expulsão.

Assim, diante da anuência do partido em relação aos fatos ensejadores da desfiliação na espécie, verifica-se a existência de justa causa.

(...)

Ainda que assista razão ao Ministério Público Eleitoral quando sustenta que o mandato, outorgado de forma soberana pelo povo, não pode ser objeto de acordos ou negociações, é de rigor a demonstração, por meio de elementos probatórios seguros, de que as aludidas avenças efetivamente buscaram fraudar ou frustrar a vontade popular, prova que sequer foi apresentada no presente feito (BRASIL, 2014a) (grifou-se).

No caso descrito acima, tudo aponta para a configuração de atos de não conformação do parlamentar a normas estatutárias e diretrizes partidárias. Os fatos descritos na Petição nº 89.416, a rigor, não

parecem se enquadrar estritamente nas justas causas enumeradas na Resolução-TSE nº 22.610/2007. A conclusão é que o aceite do partido, mesmo que não se configure grave discriminação pessoal ou desvio da legenda em seu programa partidário, tende a afastar a incidência da fidelidade partidária.

Tampouco perde o mandato o detentor de cargo eletivo ao ser reintegrado ao partido político (BRASIL, 2009d). De acordo com o órgão prolator do acórdão, como não há prejuízo para a legenda na conduta do parlamentar, não cabe ao suplente reivindicar a vaga.

Para o TSE, também que não incide a fidelidade partidária sobre o detentor de cargo eletivo que se desfiliou do partido político pelo qual foi eleito em momento anterior à Resolução-TSE nº 22.610/2007 e, após a edição dessa norma, desfiliou-se do partido para o qual migrara inicialmente. Isso é o que foi assentado na resposta à Consulta nº 1.693, que conduziu à edição da Resolução nº 23.079 de 9 de junho de 2009 (BRASIL, 2009e). Mais ainda, na fundamentação do voto condutor, foi consignado que “o entendimento desta Corte Superior é de que a desfiliação a partir de um partido diverso daquele pelo qual o mandatário foi eleito não caracteriza infidelidade partidária” (BRASIL, 2009e, grifou-se).

Em síntese, essas são as construções do TSE sobre as hipóteses em que não incide a perda de mandato por desfiliação ou mudança de partido. O leque de possibilidades pode ser uma explicação para o número de mudanças de legenda sob vigência da fidelidade, registrados na Tabela 1, acima. O próximo tópico aborda o tratamento que efetivamente foi dado a cada uma delas.

5.3.2 O destino das ações de perda de mandato eletivo

Diante do que foi consignado nos tópicos do presente capítulo, torna-se possível antever algumas razões pelas quais a perda de mandato ocorreu apenas excepcionalmente desde a instituição da fidelidade partidária. Além da fundação de partidos, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou um plexo de casos de não incidência da norma. A bem da verdade, parece razoável a hipótese de que a anuência do partido – ou, ao menos, sua presunção por parte da Justiça Eleitoral – seria a chave para a maioria das desfiliações não vinculadas à criação, fusão e incorporação de partidos políticos.

Baseado no histórico de filiações dos congressistas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015; SENADO FEDERAL, 2014), foram elencadas as ocorrências de desfiliação ou de mudança de partido ocorridas no Congresso Nacional na vigência da fidelidade partidária. Não são levadas em consideração as filiações com destino a partido cujo estatuto tenha sido registrado no TSE¹⁰⁶ nos 30 dias anteriores à data em que a mudança consta no mencionado histórico de filiações.

Sobre isso, cumpre sublinhar que algumas migrações eventualmente ocorridas durante a criação de novas legendas no período estudado (PSD, PPL, PEN, PROS e SD) podem constar, no presente trabalho, como desfiliações não amparadas pela justa causa de fundação de partido. Isso porque a data registrada nas bases de dados da Câmara e do Senado, no caso de suplentes e de parlamentares licenciados, é a do exercício do cargo, e não a da desfiliação propriamente dita. Pela data, em princípio, não é possível identificar se o parlamentar se desfiliou para fundar o partido ou se migrou após o prazo de 30 dias considerado razoável pelo TSE. Dessa forma, as bases de dados do Congresso podem não corresponder ao momento efetivo de desfiliação de um parlamentar da legenda a que pertencia (ou de sua filiação a uma nova legenda).

Adotando o critério descrito acima, o Quadro 3 contém um rol de 63 ocorrências de desfiliação ou de mudança de partido entre os deputados federais eleitos para a 53^a Legislatura; o Quadro 4 apresenta 57 ocorrências entre os membros da Câmara dos Deputados da 54^a Legislatura; e o Quadro 5 aponta 18 ocorrências¹⁰⁷ entre os Senadores a partir de 16 de outubro de 2007. Como os membros do Senado Federal são eleitos para mandatos de oito anos, optou-se por apresentar as respectivas ocorrências sem a divisão em legislaturas.

Para investigação das ações judiciais sobre o tema, foi solicitada pesquisa de processos relativos à fidelidade partidária ao próprio TSE. O órgão informou que há 1.239 (mil duzentos e trinta e nove) processos cadastrados com os assuntos “Ação de Justificação de Desfiliação Partidária” (104 processos) e “Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária” (1.145 processos) (TRIBUNAL SUPERIOR

106 PSD: 27 de setembro de 2011; PPL: 4 de outubro de 2011; PEN: 19 de julho de 2012; PROS e SD: 24 de setembro de 2013;

107 Sobre o critério de contagem adotado para a base do Senado, v. nota 93, na página 92.

ELEITORAL, 2015b)¹⁰⁸. A base de dados fornecida contém os seguintes campos: número do protocolo, classe do processo, número do processo, localização e assunto. Esses processos incluem aqueles que chegaram ao TSE pela via recursal, em ações de competência originária dos Tribunais Regionais Eleitorais, referentes aos cargos de âmbito municipal e estadual. Excluídas essas ações da base de dados fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, em consonância com o escopo da presente pesquisa, a base de dados daquele tribunal contém 94 processos que dizem respeito aos cargos de Senador, Deputado Federal, ou ainda, que não possuem o cargo no campo “Assunto”.

Confrontando as migrações partidárias identificadas nas bases do Congresso Nacional com os processos levantados pelo TSE, verificamos que nem todas as migrações teriam resultado em processos naquela Corte. Por essa razão, checamos a base de processos do TSE, pesquisando a partir do nome civil e do nome parlamentar de cada deputado ou senador que se encontrava nessa situação. Esse expediente permitiu a localização de mais dezoito processos.

Desse rol de 112 processos sobre fidelidade partidária (94 fornecidos pelo Tribunal e mais 18 resultantes da pesquisa por nome)¹⁰⁹, foram selecionados aqueles que eventualmente correspondessem a cada evento de mudança de filiação consignados no Quadro 3, no Qua-

108 Acerca do critério da pesquisa de jurisprudência, segue a manifestação da Secretaria Judiciária do TSE quanto à solicitação de informações do pesquisador: “Em atendimento a sua solicitação informo que não há, dentre os assuntos cadastrados na Resolução-TSE 23.184/2009, que dispões sobre os procedimentos cartorários de registro e autuação dos feitos, no âmbito da Justiça Eleitoral, o assunto ‘Fidelidade Partidária’. Entretanto, constam os seguintes **assuntos afetos ao tema: “Ação de Justificação de Desfiliação Partidária” e “Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária”**, cuja relação de processos constando protocolo, classe, número, localização, situação e assunto constam da lista encaminhada em anexo, com **período de pesquisa compreendido entre 1/01/2007 e 16/04/2015**. Informo, outrossim, que a partir do número de protocolo dos processos é possível a pesquisa pelo solicitante do inteiro teor de suas decisões no site www.tse.jus.br, na aba ‘Acompanhamento Processual Push.’” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2015b).

109 Esse número ainda é significativamente inferior ao total de migrações analisadas. Deve ser considerada a hipótese de que, na omissão do partido em propor a ação, o Ministério Público pode não exercer sua competência subsidiária. Por exemplo, na peça inicial da ADI nº 5.081 (BRASIL, 2015c), o Procurador-Geral da República informou que, por discordar que a fidelidade partidária seja aplicável a cargos majoritários, ele declinara a propositura de ação de perda de mandato de membro do Senado Federal.

dro 4 e no Quadro 5, constantes do Apêndice a esta pesquisa. Os números das ações no TSE, nesses casos, foram consignados nos referidos quadros.

Sobre isso, é possível que um mesmo evento de desfiliação se desdobre em mais de uma ação no Tribunal Superior Eleitoral. Por exemplo, no caso de haver ações propostas pelo Ministério Público e, simultaneamente, por uma ou mais pessoas que se julgam legitimadas a agir. O contrário também é possível: um mesmo processo no TSE tratar da desfiliação e subsequente filiação de um congressista a outro partido.

De posse desse rol, foram analisadas as decisões do TSE – monocráticas ou colegiadas em cada um desses processos, ou, ainda, despachos sem conteúdo decisório. Os processos foram separados entre aqueles em que o mérito da justa causa de desfiliação foi analisado pelo tribunal, e os que foram encerrados por razões alheias à questão de fundo sobre fidelidade partidária. A extinção de algum processo sem julgamento do mérito não significa, evidentemente, a inexistência de justa causa. Pode ocorrer de o requerente de uma petição no TSE não ser parte legítima, por exemplo, mas ainda assim a desfiliação ter ocorrido com amparo do regramento da fidelidade partidária.

Dentro desses grupos, foram categorizados os fundamentos das decisões. Apesar de uma categorização reduzir, de certa forma, as peculiaridades de cada caso, ela permite traçar um panorama mais amplo sobre o tratamento dado pelo Tribunal aos processos correspondentes a deputados e senadores que migraram de partido sob a égide da fidelidade partidária.

Durante o levantamento, não foram localizados processos no TSE referentes a 61 das migrações interpartidárias de parlamentares objeto do presente tópico¹¹⁰. Mesmo considerando-se que existe a possibilidade de anuência do partido e, portanto, sua omissão em propor a ação, e ainda que o Ministério Público não exerça sua faculdade, causa espécie que suplentes não tenham reivindicado, nesses 61 casos, a perda do mandato do titular perante a Justiça Eleitoral.

Isso posto, foram identificados 81 processos no TSE, sumarizados

110 26 entre deputados da 53ª Legislatura, 27 entre deputados da 54ª Legislatura e 8 entre senadores.

na Tabela 2 e na Tabela 3, abaixo, relacionados com as desfiliações e mudanças de partido analisadas neste tópico. Observa-se que em grande parte das ações propostas o Tribunal Superior Eleitoral não chegou a apreciar o mérito da justa causa de desfiliação, seja por razões de ordem processual, ou porque o mandato do parlamentar se encerrou antes de o Tribunal se pronunciar sobre a matéria. Neste último caso, um total de 17 processos tramitaram naquela corte eleitoral sem que houvesse um pronunciamento acerca da legitimidade da migração interpartidária antes do término do mandato.

Tabela 2 – Resumo – ações de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária

Decisão do TSE	CD (53a Leg.)	CD (54a Leg.)	SF
Pedido julgado procedente	2 (5,3%)	-	-
Ação prejudicada por reconhecimento de justa causa em outro processo	2 (5,3%)	1 (4,2%)	-
Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade	1 (2,6%)	3 (12,5%)	1 (25,0%)
Desligamento do filiado pelo partido. Não há que se falar em ato de infidelidade	2 (5,3%)	1 (4,2%)	-
Justa causa para desfiliação: grave discriminação pessoal	1 (2,6%)	-	-
Justa causa para desfiliação: incorporação ou fusão do partido	1 (2,6%)	-	-
Justa causa: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário	1 (2,6%)	-	-
Ocorrida a primeira transferência sob justa causa, não há como postular a perda do cargo diante da segunda	-	2 (8,3%)	1 (25,0%)
Requerimento de desfiliação protocolado antes da vigência da fidelidade	1 (2,6%)	-	-

Decisão do TSE	CD (53a Leg.)	CD (54a Leg.)	SF
Retorno do filiado ao partido de origem. Não há que se falar em ato de infidelidade	1 (2,6%)	1 (4,2%)	-
Subtotal - Ações de perda de mandato eletivo por desfiliação ou mudança de partido com análise do mérito da justa causa	12 (31,6%)	8 (33,3%)	2 (50,0%)
Ação proposta fora do prazo de 30 dias. Processo extinto sem julgamento do mérito	3 (7,9%)	1 (4,2%)	-
Não há suplente do partido em condições de assumir a vaga. A procedência do pedido não traria resultado útil à legenda	-	1 (4,2%)	-
Perda do objeto da ação por término do mandato	12 (31,6%)	4 (16,7%)	-
Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa	7 (18,4%)	2 (8,3%)	-
Requerido não exerce o cargo no momento da decisão	1 (2,6%)	1 (4,2%)	1 (25,0%)
Vício insanável na petição inicial, ou sanável e não corrigido	2 (5,3%)	1 (4,2%)	-
Subtotal - Ações de perda de mandato eletivo por desfiliação ou mudança de partido sem análise do mérito da justa causa	25 (65,8%)	10 (41,7%)	1 (25,0%)
Pendente de decisão do TSE	1 (2,6%)	6 (25,0%)	1 (25,0%)
TOTAL	38 (100,0%)	24 (100,0%)	4 (100,0%)

Fonte: elaboração própria, a partir dos processos enumerados no Quadro 3, no Quadro 4 e no Quadro 5.

Tabela 3 – Resumo – ações de justificação de desfiliação

Decisão do TSE	CD (53ª Leg.)	CD (54ª Leg.)	SF
Ação de justificação. Negado o pedido	1 (20,0%)	1 (12,5%)	-
Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido	2 (40,0%)	7 (87,5%)	2 (100,0%)
Ação de justificação. Justa causa para desfiliação: grave discriminação pessoal. Partido não anuiu com desfiliação	1 (20,0%)	-	-
Ação de justificação. Perda do objeto da ação por término do mandato	1 (20,0%)	-	-
TOTAL	5 (100,0%)	8 (100,0%)	2 (100,0%)

Fonte: elaboração própria, a partir dos processos enumerados no Quadro 3, no Quadro 4 e no Quadro 5.

Em um número reduzido dentre os processos analisados, a Justiça Eleitoral reconheceu, expressamente, as justas causas enumeradas nos incisos III e IV do § 1º do art. 1º da Resolução-TSE nº 22.610/2007, quais sejam a grave discriminação pessoal ou a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário. Neste último caso, no bojo da Petição nº 2.773 (BRASIL, 2009g), o TSE não registrou categoricamente o fundamento da decisão por essa justa causa, mas é a única possível após a leitura da retificação do voto do Relator e diante das alegações da parte¹¹¹.

Já a anuência do partido político se mostra uma excludente relevante da infidelidade: onze ações de justificação de desfiliação e cinco ações de perda de mandato eletivo foram decididas em favor do

111 Assim foi ementada a decisão plenária na Petição nº 2.773: “1. Preliminares de incompetência do juízo, ilegalidade do rito, decadência e inconstitucionalidade da Resolução-TSE nº 22.610/2007 rejeitadas. 2. **A modificação da posição do partido em relação a tema de grande relevância configura justa causa para a migração partidária de filiado.** 3. Reconhecimento de existência de justa causa para a desfiliação partidária.” (BRASIL, 2009g) (grifou-se).

parlamentar porque o TSE entendeu que houve concordância do partido. A anuência da legenda não necessariamente tem relação com um desvio da própria legenda em relação a seu ideário, o que, nos termos do que havia sido decidido pelo STF (BRASIL, 2008a, 2008b, 2008c) seria a exceção à regra da fidelidade. Na Petição nº 78.684 (BRASIL, 2014g), por exemplo, alegou-se divergência com as diretrizes político-partidárias da agremiação, o risco de o parlamentar ser alijado do processo eleitoral que se aproximava, e a preferência do partido pela desfiliação do candidato eleito; a leitura da decisão leva à conclusão de o simples fato de o partido concordar com o alegado pelo requerente conduziu ao julgamento da procedência da ação de justificação de desfiliação.

Por outro lado, houve negativa do pedido de declaração de justa causa em apenas duas ações do gênero. Na primeira, qual seja a Petição nº 3.001 (BRASIL, 2010d), o indeferimento se relaciona a uma das únicas desfiliações que conduziram à declaração de perda de mandato; posteriormente foi aceito pedido de perda de mandato em outro processo. Na segunda, a Petição nº 27.926 (BRASIL, 2013d), a negativa do TSE mostrou-se inócua. O parlamentar havia alegado que sua campanha eleitoral, nos pleitos de 2006 e 2010, não teve o mesmo suporte financeiro concedido pelo seu partido aos demais candidatos. Por essa circunstância, entendia configurada a grave discriminação pessoal de que trata o art. 1º, § 1º, IV, da Resolução-TSE nº 22.610/2007, o que autorizaria sua desfiliação partidária com a manutenção do mandato eletivo. O Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, em setembro de 2013 assentou que não era razoável o lapso temporal entre a alegada discriminação e a proposição da ação. Ocorre que, naquele mesmo mês, o parlamentar viria a mudar de partido – observe-se que se avizinhava o prazo de filiação para as eleições de 2014. O partido propôs, assim, a Petição nº 75.734 (BRASIL, 2014e), que foi negada nos termos do acórdão assim ementado:

PETIÇÃO. AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. SUPLENTE. INEXISTÊNCIA. PARTIDO POLÍTICO DETENTOR DO MANDATO. CARÊNCIA DE AÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. O Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que o partido polí-

tico não dispõe de interesse na perda de mandato eletivo por ato de infidelidade partidária quando não possui suplentes. De acordo com esse entendimento, a procedência do pedido não pode ser utilizada como mera forma de punição ao infiel (AgRg-AC 456-24/RS, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 21.8.2012).

2. No caso, o próprio requerente reconhece que não existe em seus quadros qualquer suplente em condições de assumir a vaga pleiteada. Dessa forma, eventual procedência do pedido não trará qualquer resultado útil para o partido político detentor do mandato.

3. Pedido não conhecido. Processo extinto sem resolução de mérito (art. 267, VI, do CPC) (BRASIL, 2014e).

Ou seja, apesar de não ser reconhecida a justa causa de desfiliação, foi possível, ao fim e ao cabo, a mudança entre legendas. Por outro lado, a razão de decidir adotada por aquela corte, resumida acima, rompe claramente com a premissa (adotada quando a vigência da regra da fidelidade partidária foi reconhecida) de que a perda do mandato é consequência jurídica da desfiliação sem justa causa, como se renúncia fosse.

Como já foi antecipado em outra oportunidade, também há um número expressivo de mudanças de legenda justificadas pela criação de novos partidos. Esses casos despertam interesse pelo fato de que, diferentemente das desfiliações que foram analisadas no presente tópico, seriam capazes de alterar o acesso a recursos importantes para os partidos políticos.

5.4 Transferência de representatividade e criação de novo partido

Conforme já detalhado acima,¹¹² o princípio da proporcionalidade partidária é utilizado no exercício de algumas prerrogativas partido político, seja por critérios como a votação obtida nacionalmente, ou o

112 As principais regras sobre o tema foram sumarizadas no tópico 2.4 – Incentivos institucionais à mudança de partido e respectivas medidas de contenção.

número de representantes em alguma das Casas do Congresso Nacional.

Diante de migrações amparadas pelas justas causas definidas na Resolução-TSE nº 22.610/2007 (BRASIL, 2007b), foram levadas questões perante o TSE e o STF sobre a hipótese de o parlamentar que migra para um partido recém-fundado levar consigo, ou não, a parcela de representatividade utilizada como critério para a fruição dos seguintes direitos das agremiações partidárias: participação em comissões parlamentares, o exercício do direito de antena, e o acesso aos recursos do Fundo Partidário.

5.4.1 Vagas em Comissões

Após a criação do Partido Social Democrático (PSD), instituído por parlamentares oriundos de outras legendas, suscitou-se na Câmara dos Deputados a Questão de Ordem nº 153/2012 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012)¹¹³, com fito de reivindicar participação proporcional da agremiação nas Comissões permanentes e temporárias da Casa. A solicitação de participação proporcional nos colegiados da Câmara, no entanto, foi indeferida, sob o entendimento de que o princípio da soberania popular exigiria, no âmbito do Parlamento, o estabelecimento de uma relação direta entre o peso político de um partido e seu desempenho eleitoral, além do que se impunha a vedação do já mencionado § 4º do art. 26 do RICD¹¹⁴.

Diante da recusa, o partido impetrou mandado de segurança

113 Ementa da Questão de Ordem nº 153/2012: “Levanta questão de ordem, com fundamento no art. 95 do Regimento Interno, sobre a interpretação e aplicação dos artigos 23, 25 § 1º e 26 § 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados face aos artigos 1º, inciso V, 14 a 17, 45 e 58 § 1º da Constituição Federal, acerca do inequívoco direito de participação do Partido Social Democrático (PSD) em todas as Comissões da Câmara dos Deputados (permanentes e temporárias).”

114 Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares, será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura. (...) § 4º As alterações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares decorrentes de mudanças de filiação partidária não importarão em modificação na composição das Comissões, cujo número de vagas de cada representação partidária será fixada pelo resultado final obtido nas eleições e permanecerá inalterado durante toda a legislatura.

perante o STF contra a decisão tomada perante a referida questão de ordem (BRASIL, 2012a). Ao indeferir a medida cautelar, o Ministro Relator entendeu que a expressão “partidos”, presente no art. 58, § 1º, da CR/88, não deve ser tomada em sentido literal, mas com a qualidade de agremiação que passou no “teste das urnas”, cujo estatuto e programa partidário foram submetidos a um corpo de eleitores. O art. 26, § 4º, do RICD e a interpretação dada pela presidência daquela Casa contrariam, portanto, guarida constitucional (BRASIL, 2012a). No bojo do referido mandado de segurança, cumpre observar que em 19 de março de 2014 o Procurador-Geral da República havia se manifestado no mesmo sentido que o Ministro Relator.

Oportuno antecipar que, após as decisões do TSE sobre direito de antena e fundo partidário, examinadas nos tópicos seguintes, a presidência da Câmara dos Deputados reviu sua posição. Assim pronunciou-se o então Presidente da Câmara:

Nós estamos à luz do que foi decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando permitiu a criação e a constituição do PSD, reorganizando a composição da Mesa Diretora e das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, para incorporar o PSD à estrutura de funcionamento da Câmara dos Deputados (NOBRE, 2013).

Consequentemente, por meio do Ato da Mesa nº 87, de 28 de fevereiro de 2013 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013), foram distribuídas ao PSD uma vaga na Mesa Diretora e cinquenta vagas nas comissões permanentes da Casa. O mesmo ato reservou uma vaga ao PEN, também criado durante a legislatura. O art. 1º do ato menciona, expressamente, o cálculo da proporcionalidade com base nas “migrações para novos partidos no prazo de trinta dias a contar do deferimento do registro partidário pelo Tribunal Superior Eleitoral”.

5.4.2 Tempo de propaganda eleitoral e de propaganda partidária

Desfecho distinto ocorreu com o exercício do direito de antena por partido formado após as eleições. Tanto no que diz respeito à propaganda eleitoral, regulada pela Lei das Eleições – Lei nº 9.504, de

1997 – (BRASIL, 1997a), como no tocante à propaganda partidária¹¹⁵ de que trata a Lei nº 9.096, de 1995 (BRASIL, 1995a).

No julgamento das ADI nº 4.430/DF (BRASIL, 2012b) e nº 4.795/DF (BRASIL, 2012c) ambas da relatoria do Ministro Dias Toffoli, o Supremo, seguindo o voto do Ministro Relator deu interpretação conforme a Constituição ao art. 47, § 2º, II, da Lei das Eleições, para assegurar a partido recém-criado o acesso aos dois terços do tempo de propaganda eleitoral, considerada a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais tiverem sido eleitos para a nova legenda na sua criação. Ou seja, não se incluem aqueles cuja nova filiação se der por outra justa causa prevista no regramento do TSE sobre fidelidade partidária.

Dentre os argumentos utilizados da decisão, consta que a adoção do sistema eleitoral proporcional de listas abertas é um fator para que o “peso” do parlamentar seja transferido para o partido recém-criado. O Relator destacou que a adoção desse sistema no Brasil decorre da formação da estrutura partidária no país, porquanto a conjugação da força das bases eleitorais regionais com a ausência de uma tradição partidária conduziu à impossibilidade de se forçar os eleitores a votarem em partidos. Destarte, diante do fato de que a grande maioria dos votos se dá em favor de candidatos (votos nominais), esse personalismo do sistema proporcional brasileiro seria elemento relevante para a transferência, para o novo partido, das prerrogativas dos candidatos eleitos por outras legendas, das quais eles se originam.

Observe-se que o § 4º do art. 47 da Lei das Eleições permite essa portabilidade no caso de fusão ou incorporação de partidos¹¹⁶. Por isso, digno de nota o entendimento consignado na ADI nº 4.430/DF da equivalência constitucional entre criação, fusão e incorporação de partidos. Isso porque os três institutos estariam dispostos no texto constitucional em condição de igualdade (CR/88, art. 17, *caput*), cabendo à lei e ao intérprete manterem essa equivalência. Ressalta o Ministro Relator que o partido resultante da fusão de outros também não participou das últimas eleições gerais, conquanto preserve a representati-

115 Recorde-se, conforme já detalhado anteriormente, que propaganda eleitoral e propaganda partidária não se confundem.

116 “§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.”

vidade daqueles que o originaram.

O voto condutor, diante do pressuposto de que o direito de antena é de suma importância para o desenvolvimento do partido, quanto à liberdade de criação de partidos, contida no *caput* do art. 17 da CF, afirma 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 (BRASIL, 2012b).

Nesse passo, o STF também consignou que impedir que o parlamentar leve consigo sua representatividade para a nova legenda afrontaria esse mesmo princípio. Mais ainda, significaria a retirada de parte das prerrogativas decorrentes de sua representatividade e desestímulo à criação de novas organizações partidárias.

A transferência do peso político para o partido recém-criado se justificaria também pelos novos contornos da fidelidade partidária, entendeu o Supremo no julgamento da referida ADI. O Relator apontou que, com o advento da Resolução-TSE nº 22.610/2007, se a criação de partido autoriza o parlamentar a migrar para a nova legenda com a chancela do TSE sem que se caracterize infidelidade partidária, então a representação política do partido de origem seria, consequentemente, alterada. No caso em exame, para efeitos do exercício do direito de antena.

O Ministro Relator também enfrentou a questão de o partido recém-criado não ter participado das últimas eleições. Nos termos de seu voto, não deve prevalecer o desempenho do partido na disputa eleitoral, mas sim a representatividade política de seus integrantes, sob o risco de equiparar o partido recém-criado e representado na Câmara com aqueles que foram rejeitados no voto popular. Em reforço a este argumento, recordou que as prerrogativas constitucionais a partidos representados no Congresso Nacional¹¹⁷ não distinguem o momento em que é auferida essa representação.

117 Trata-se dos seguintes dispositivos da CR/88: art. 5º, LXX, a; art. 103, VIII; art. 53, § 3º; art. 55, §§ 2º e 3º; art. 58, § 1º.

Todavia, o voto do Relator na ADI nº 4.430/DF considera que a transferência de representatividade nos demais casos de mudança de partido não é possível. É o que se depreende do seguinte trecho, proferido em *obter dictum*:

Situação diversa é aquela em que parlamentares migram de seus partidos de origem para agremiações que já participaram de pleitos anteriores. Nessas hipóteses, **embora o deputado possa manter seu mandato, caso seja reconhecida a justa causa** para a troca de partido, **não há transferência de representatividade**, pois não se trata de alteração partidária decorrente da criação de partido novo, reconhecida e estimulada constitucionalmente, mas, sim, de casos pessoais e individuais de troca de partido (BRASIL, 2012b) [grifos no original].

Essa observação do Relator, conquanto não tenha sido objeto de maiores discussões na ocasião do julgamento, não é isenta de críticas. Se a decisão também se fundamenta pelo personalismo das eleições no Brasil e o fato de que a migração sem perda do mandato por justa causa é prevista pelo TSE, o argumento transcrito acima trata situações análogas de forma distinta. Digamos, por exemplo, que um parlamentar troque de partido por desvio reiterado do programa partidário – uma das justas causas previstas na Resolução-TSE nº 22.610/2007. Segundo o excerto acima, o novo partido não receberia a parcela correspondente ao tempo de rádio e TV do migrante. Isso significaria tratamento distinto de duas situações equiparáveis.

Algo semelhante ocorreu quando o TSE enfrentou a questão da distribuição do tempo de propaganda partidária no rádio e na televisão para partido recém-criado e integrado por deputados federais vindos de outras legendas no processo de propaganda partidária nº 14-58/DF (BRASIL, 2012d).

Para melhor compreender a distribuição do tempo de propaganda partidária, é preciso recapitular as normas aplicáveis. O tempo de rádio e TV é concedido apenas a partidos com registro definitivo de seus estatutos no TSE, conforme a representação de cada legenda na Câmara dos Deputados, nos termos da Resolução-TSE nº 20.034, de 27 de novembro de 1997 (BRASIL, 1997b). O partido que tenha elegido, em duas eleições consecutivas, representantes em no mínimo

cinco estados, ou tenha obtido um por cento dos votos válidos apurados no país, tem assegurados: a realização de um programa semestral, em cadeia nacional, de dez minutos; a utilização de vinte minutos por semestre, a serem divididos em inserções (art. 3º, I). Ao partido que tenha elegido e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes estados, é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos (art. 3º, II). Os demais partidos políticos tem assegurada a realização de um programa por semestre, com duração de cinco minutos (art. 3º, III).

Na esteira do que foi decidido na ADI nº 4.430/DF, o Plenário do TSE considerou a representatividade dos deputados federais integrantes da nova legenda, e teve por inaplicável o disposto no art. 3º, I, da Resolução. Nesses termos, ao novo partido foram assegurados os dez minutos semestrais previstos no art. 3º, II, da Resolução-TSE 20.034/1997 (BRASIL, 1997b), ao invés dos cinco minutos semestrais que em princípio seriam atribuídos a partidos novos.

5.4.3 Acesso a cotas do Fundo Partidário

Recapitulando o que foi detalhado no Capítulo 2, cinco por cento do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. A maior parte, no entanto (95%) é distribuída a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados¹¹⁸.

Também em decorrência do registro do PSD, foi levada ao TSE a solicitação de que os votos de seus fundadores nas eleições de 2010 fossem considerados na distribuição proporcional do Fundo Partidário. Trata-se da Petição nº 1.747-93/DF, julgada no ano de 2012 (BRASIL, 2012e).

A corrente majoritária, liderada pelo Ministro Relator, entendeu que a representatividade do parlamentar – mesmo a do suplente – também é transferida para o novo partido, desde que ele participe da

118 Observe-se que, diferentemente da participação em comissões e do tempo de propaganda no rádio e na TV, o repasse dos recursos do Fundo Partidário leva em conta uma relação proporcional aos **votos obtidos** pelo partido, e não à **bancada** da legenda na Câmara dos Deputados. Ou seja,

criação da legenda. Alguns dos argumentos trazidos à baila na decisão serão expostos a seguir.

O Relator, a exemplo do que ocorreu na ADI nº 4.430 (BRASIL, 2012b) também equiparou, de certa forma, criação e fusão de partidos. Em primeiro lugar, afirmou que a fusão também produz um partido novo, e essa nova agremiação possui acesso proporcional a cotas do Fundo Partidário. Esse caso é expresso na Lei nº 9.096, de 1995 (art. 29, § 6º, com a redação em vigor na época da decisão¹¹⁹) (BRASIL, 1995a), inclusive quanto ao acesso a rádio e TV. Caberia, assim, interpretação extensiva à hipótese de partido recém-criado.

Também como em outras decisões análogas, levou-se em conta que a nova disciplina da fidelidade partidária confere um matiz distinto às normas elaboradas antes dela. Isso porque a mudança indiscriminada de partido acarreta perda de mandato. Portanto, o eleitor continuaria representado pelo parlamentar que migrou para a legenda recém-criada.

Em consonância com o Relator, a Ministra Nancy Andrighi expôs que o espírito da a redação do art. 41-A¹²⁰ da Lei dos Partidos (BRASIL, 1995a) é adequar a distribuição do Fundo Partidário à proteção do pluralismo político, do pluripartidarismo, da representação das minorias e da igualdade de chances dos partidos e dos candidatos.

Não se pode olvidar de interessante observação feita em voto do Ministro Arnaldo Versiani, vencido. As decisões do TSE e do STF sobre fidelidade partidária, no sentido de que o mandato pertence ao partido político, significam também que os direitos decorrentes desse mandato pertencem igualmente ao partido. A justa causa permite a migração, apenas, mas não significa possibilidade de transferir os

119 “§ 6º Havendo fusão ou incorporação de partidos, os votos obtidos por eles, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, devem ser somados para efeito do funcionamento parlamentar, nos termos do art. 13, da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.”. Essa redação seria alterada posteriormente, em 2013 e em 2015, conforme será esclarecido em tópico subsequente.

120 Redação em vigor na época da decisão: “Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

direitos que obteve na eleição.

Para se ter uma ideia do montante envolvido, apenas a dotação orçamentária do Fundo Partidário no ano seguinte (2013) seria de quase R\$294,2 milhões. Já saldo de multas totalizou mais de R\$67,8 milhões (BRASIL, 2015d). Considerando-se trinta partidos que faziam jus ao Fundo em janeiro de 2013, o simples fato de uma legenda possuir estatuto registrado no TSE – sem ter auferido um voto sequer na eleição para a Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, participando apenas da distribuição dos 5% do total do Fundo Partidário – significaria o recebimento de mais de R\$ 600 mil anuais. Esse seria o caso de um partido recém-criado. Todavia, diante da decisão favorável à transferência da representatividade, a legenda postulante da ação concluiu o ano de 2013 com um crédito de mais de R\$ 17 milhões de recursos do Fundo Partidário.

5.4.4 Reação legislativa à transferência de representatividade

Diante do que foi descrito até o momento, a criação de partidos políticos tornou-se uma alternativa que viabiliza as mudanças de legenda, ao mesmo tempo em que possibilita aos parlamentares levarem consigo recursos para suas novas agremiações partidárias. Talvez por isso, em aproximadamente cinco anos de vigência da fidelidade partidária, já haviam sido registrados no TSE os estatutos de três novos partidos: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Pátria Livre (PPL), em 2011; e do Partido Ecológico Nacional (PEN), em 2012.

Em 19 de setembro de 2012 (pouco depois, portanto, das decisões relativas à transferência de representatividade) seria apresentado, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 4.470. Em síntese, a proposição previa que a migração partidária que ocorresse durante a legislatura – salvo em caso de fusão ou incorporação de legendas –, não importaria na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão. No mês de abril de 2013, referido PL chegaria ao Senado, numerado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 14, de 2013.

Certo é que, naquele mesmo ano, já se vislumbrava o surgimento de mais três agremiações: o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), o Solidariedade (SD), e a Rede de Sustentabilidade. Os dois

primeiros tiveram seus registros deferidos no TSE em 24 de setembro de 2013, ao passo de que a Rede teve seu registro indeferido pela Corte Eleitoral. Conforme veiculado na imprensa, o PROS e o SD já detinham o potencial de arregimentarem 45 deputados federais (NOVOS, 2013).

Houve paralisação da tramitação do PLC nº 14, de 2013 por medida cautelar em mandado de segurança impetrado com o objetivo de obstar o andamento da matéria¹²¹ (BRASIL, 2013a). Não obstante, a decisão de mérito do *mandamus* foi pelo prosseguimento do processo legislativo, de molde que no dia 9 de outubro – uma semana após a data-limite para filiações com vistas às eleições gerais de 2014 – a proposição foi aprovada no Senado Federal, resultando na Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013 (BRASIL, 2013b). O diploma legal entrou em vigor após o registro de dois partidos (PROS e SD), mas já seria aplicável quando do eventual registro de outras legendas.

De acordo com referida lei, havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão. Assim, evitar-se-ia que, em fusão de dois partidos, por exemplo, parlamentares filiados a um terceiro partido pudessem migrar com sua parcela do Fundo Partidário e tempo de rádio e de TV.

Referida lei também configurou uma reação à transferência de representatividade na criação de novas legendas. Outra inovação da Lei nº 12.875, de 2013, é que seriam desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvados os casos de fusão ou incorporação, para acesso proporcional ao Fundo Partidário

121 Mandado de Segurança nº 32.033/DF, do STF. Concluiu o Ministro Relator: “Ante o exposto, considerando (i) a excepcionalidade do presente caso, confirmada pela **extrema velocidade de tramitação do mencionado projeto de lei** – em detrimento da adequada reflexão e ponderação que devem nortear tamanha modificação na organização política nacional; (ii) a **aparente tentativa casuística de alterar as regras para criação de partidos** na corrente legislatura, em prejuízo de minorias políticas e, por consequente, da própria democracia; e (iii) a contradição entre a proposição em questão e o teor da Constituição Federal de 1988 e da **decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4430**; vislumbro possível violação do direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional e defiro o pedido de liminar para suspender a tramitação do PLC 14/2013, até o julgamento de mérito do presente mandado de segurança.” (BRASIL, 2013a) [grifou-se].

e à propaganda eleitoral.

No início de 2015, entretanto, começaram rumores da criação de um novo partido cuja finalidade seria, precisamente, arremontar parlamentares para, posteriormente, fundir-se a uma legenda existente (BRITO, COLETTA, 2015). Diante do permissivo da Lei nº 12.875, de 2013, quanto à fusão entre partidos, haveria, assim, a possibilidade de que essa nova legenda recebesse para si as cotas do Fundo Partidário e a parcela de tempo de rádio e de televisão de seus fundadores.

Diante dessa possibilidade, a reação do Congresso não tardou. A Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015 (BRASIL, 2015b), entrava em vigor menos de dois meses após a apresentação do respectivo projeto de lei na Câmara dos Deputados, que ocorrera em 2 de fevereiro de 2015. A nova lei, ao alterar a Lei dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995a) e a Lei das Eleições (BRASIL, 1997a), impôs restrições a legendas resultantes de fusões, ou ainda àquelas que incorporassem outras.

Em primeiro lugar, a Lei nº 13.107, de 2015, determinou que somente será admitida a fusão ou incorporação de partidos que hajam obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, cinco anos (nova redação do art. 29, § 9º, da Lei nº 9.096, de 1995). Também removeu a previsão, incluída em 2013, de que as mudanças de filiação decorrentes de fusões ou incorporações seriam consideradas para efeitos do acesso proporcional às cotas do Fundo Partidário (nova redação do parágrafo único do art. 41-A da Lei nº 9.096, de 1995).

Por fim, eliminou disposição semelhante da Lei das Eleições quanto ao acesso proporcional ao tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão (nova redação do art. 47, § 7º, da Lei nº 9.504, de 1997); com o advento da Lei nº 13.107, de 2015, contabiliza-se o número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses, o que inclui fusões e incorporações¹²².

122 A Lei nº 13.107, de 2015, não revogou expressamente o § 4º do art. 47 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997b), que prevê a contabilização dos representantes das legendas que se fundiram ou que foram objeto da incorporação para fins de tempo de propaganda eleitoral. Tudo indica, entretanto, que se tratou de lapso de técnica legislativa por ser uma revogação tácita, uma vez que os novos dispositivos contradizem o que se

CONCLUSÃO

Antes mesmo da entrada em vigor da fidelidade partidária, em 1969, em razão do bipartidarismo imposto pelo regime militar, tornou-se preciso criar um artifício eleitoral para compatibilizar divergências intrapartidárias regionais. A solução, à época, foi a chamada sublegenda, instituto criado a serviço do partido governista, mas que eventualmente beneficiou também a oposição. A despeito de casuísmos na legislação eleitoral, a fidelidade – que na época também significava a punição pelo voto contrário a diretrizes partidárias –, associada ao crescimento da oposição no Congresso Nacional, também atuava em favor da legenda oposicionista. O modelo bipartidário arquitetado pelos militares, que se iniciou com apoio maciço dos congressistas que deram suporte à ruptura de 1964 sucumbiria, justamente, diante da necessidade de apoio do Legislativo. Com o fim do bipartidarismo, foi autorizada a mudança de partido para criação das novas legendas que sucederam o MDB e a ARENA no cenário político.

Não pretendemos nesse trabalho equiparar o instituto da fidelidade partidária previsto na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e sua reedição, inaugurada em 2007. São contextos políticos e partidários diversos. Além disso, a finalidade da sanção de perda de mandato, à época, era a de coibir dissidências. A “nova fidelidade”, busca, por sua vez, supostamente moralizar o comportamento parlamentar, ao preservar um elo inerente à democracia representativa.

Não obstante, o histórico do bipartidarismo e da fidelidade partidária instituídos na ditadura militar ilustram as limitações e desdobramentos da tentativa do regime tutelar o fenômeno político mediante intervenções legislativas. Intervenções que, diga-se de passagem, poderiam sofrer ajustes com mais celeridade do que alterações análogas sob a égide da Constituição de 1988, tendo servido a propósitos notadamente casuístas.

Por essa razão, a fidelidade não sobreviveria mais do que alguns poucos meses à redemocratização, iniciada em 1985. Desde o início da década de 1980 já vinha sendo aventada a extinção da regra. Com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral, começaram

encontrava em vigor.

os debates para remoção do “entulho autoritário”. É bem verdade que determinados setores do partido que então assumia o governo não pareciam inclinados a extinguir a fidelidade partidária e a sublegenda, mas prevaleceu a possibilidade de ampla movimentação entre partidos. Em determinada oportunidade, inclusive, ficou claro que o novo governo reconhecia que a fidelidade havia prejudicado, ao longo do tempo, aqueles que originalmente deveria beneficiar.

Ao longo dos debates que conduziram à Constituição de 1988, houve apenas uma oportunidade concreta de retorno da sanção de perda do mandato por troca de partido, na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, durante a gestação do dispositivo constitucional que enumera as hipóteses de perda de mandato parlamentar. Entretanto, declarou-se, expressamente, nas fases mais adiantadas do processo constituinte, que não havia consenso sobre a matéria e que, por essa razão, a regra não seria retomada.

Durante a revisão constitucional conduzida entre 1993 e 1994, houve outra oportunidade de retorno da fidelidade partidária pela via democrática, sem sucesso. Durante os trabalhos revisionais, repercutiu um incidente relacionado a mudanças de filiação alegadamente motivadas por vantagens pecuniárias indevidas. Diversas propostas revisionais versavam sobre o tema, e substitutivo do relator previa a perda de mandato por mudança de legenda. Todavia, o texto mais próximo de ser aceito pelo Congresso Revisional, resultado de emenda ao substitutivo do relator geral, previa que a observância da fidelidade partidária estaria restrita apenas à primeira metade do mandato parlamentar. Como se sabe, o contexto político da época dificultou a aprovação de mudanças constitucionais de monta. A despeito disso, não há elementos suficientes para crer que a fidelidade partidária, nos moldes do substitutivo do relator, seria aprovada caso não houvesse as obstruções à revisão constitucional.

Lembre-se, no entanto, que o impedimento de desfiliação apenas na primeira metade do mandato eletivo – o qual foi votado pelo constituinte revisor – é pouco eficaz para conter a maioria das migrações interpartidárias. Sabendo-se que boa parte das mudanças de partido é pautada pelo prazo de filiação partidária com vistas à disputa eleitoral, isso não impediria as migrações em tempo para eleições gerais para o Congresso Nacional, a Presidência da República e os Legislativos e Executivos estaduais, ocorridas já no quarto ano da legislatura. Tampouco

conteria a movimentação no início do terceiro ano da legislatura, na época em que isso traria maiores dividendos aos partidos políticos no Congresso. A restrição em comento, no entanto, teria maior impacto, em tese, para os Senadores, cuja vedação na primeira metade do mandato os obrigaria a permanecer no mesmo partido por toda uma legislatura. Deve-se notar, quanto a isso, que o percentual de mudanças de partido na Câmara Alta costuma ser significativamente menor por conta do sistema eleitoral adotado para preenchimento de vagas do Senado e pela posição de seus membros nas respectivas agremiações.

Diante da falta de previsão constitucional expressa de perda de mandato por troca voluntária de partido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tornou-se pacífica quanto à plena liberdade de desfiliação ou mudança de legenda. O entendimento, assim, era de que a fidelidade partidária havia se tornado assunto da economia interna dos partidos políticos, podendo até mesmo culminar na expulsão do filiado; não na perda do mandato, apesar de haver estatutos partidários prevendo essa possibilidade.

No ano de 2007, todavia, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, modificou-se radicalmente.

As razões para a decisão do Supremo são interessantes não apenas para compreensão do que aquele tribunal considera ser uma afronta ao ordenamento, mas também como contraponto à prática das ações de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária no TSE. Eis as que merecem maior atenção: a perda do mandato não configuraria sanção, mas sim a consequência jurídica de um ato lícito, qual seja, a desfiliação sem justa causa, com vistas à manutenção da composição numérica da legenda no parlamento; essa proporção partidária no Legislativo decorreria da vontade do eleitor, expressa no momento da eleição; analogamente, a eleição de um parlamentar por determinado partido significaria a representação daquele ideário partidário na Casa Legislativa; a maioria dos candidatos eleitos pelo sistema proporcional não atingiriam, sozinhos, o quociente eleitoral, dependendo dos votos concedidos aos demais candidatos do respectivo partido (ou dos partidos a ele coligados, conforme o caso); a inexistência de candidatura avulsa no ordenamento brasileiro seria elemento para a afirmação de uma relação insolúvel entre candidato, eleitor e partido.

Um dos argumentos mais consistentes em desfavor da atual jurisprudência é o de que o texto constitucional é exaustivo quanto às hipóteses de perda do mandato eletivo, enumeradas em seu art. 55, e de perda ou suspensão de direitos políticos, previstas no art. 15 da Lei Maior. Não poderia, assim, nem mesmo o legislador ordinário criar novas hipóteses de afastamento do parlamentar do respectivo mandato.

Não obstante, em face do que foi decidido pelo Supremo, o TSE procedeu à regulamentação da fidelidade partidária por meio de sua Resolução nº 22.610, de 30 de outubro de 2007. A norma define o rito processual para a ação a ser proposta contra o titular de mandato eletivo que tenha se mudado injustificadamente de legenda, bem como aquela em que o agente político deseja obter da Justiça Eleitoral uma declaração prévia de justa causa de desfiliação.

A despeito de a própria fidelidade partidária não ser imune a críticas, há diversos pontos de constitucionalidade duvidosa acerca do regramento do Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria. A presente análise entende procedentes os argumentos de que a mencionada resolução invade matéria que é reserva de lei em sentido formal; afinal, a competência regulamentar do TSE é voltada a assegurar o cumprimento da legislação eleitoral, situando-se, portanto, no plano infralegal.

Mesmo considerando, apenas para argumentar, que o tribunal não tenha invadido a competência do Congresso Nacional ao inovar no ordenamento em direito eleitoral (sob a alegação de que inexistente mecanismo em vigor para dar cumprimento à decisão do Supremo), causa espécie, principalmente, o TSE ter enumerado um rol de justas causas de desfiliação que nem mesmo foi objeto de exame pelo STF. No julgamento das ações que confirmaram a consulta do TSE sobre fidelidade partidária, o Pretório Excelso assentou que deveriam ser abertas exceções para o caso em que o partido de origem do candidato fosse o causador do rompimento da relação com o eleitor, seja pela desnaturação de sua linha político-ideológica, seja pela perseguição ao candidato eleito.

Diante disso, o presente trabalho contesta especificamente as justas causas de criação, fusão e incorporação de legendas, todas previstas na Resolução nº 22.610/2007 do TSE. Ora, se um dos pilares do entendimento do Supremo sobre fidelidade partidária é a preservação

da proporção entre distintas bandeiras ideológicas no Legislativo, representadas pelas bancadas proporcionais aos votos concedidos pelo eleitor, de onde surge o permissivo para que a criação de nova legenda justifique a saída do parlamentar daquela sob a qual foi eleito? Ou, ainda, se há um direito fundamental dos partidos de preservação das vagas por eles conquistadas, e se os seus filiados estão sob o jugo das respectivas normas estatutárias, porque a fusão ou incorporação de legendas deveria autorizar, necessariamente, uma debandada de seus membros?

Em todo caso das justas causas, tampouco há parâmetro objetivo para assegurar que a desfiliação preserve a suposta vontade do cidadão representada pelo partido político. Isso porque a justificação da troca de partido não está de forma alguma relacionada à posição, no espectro ideológico ou em sua posição em relação ao governo, dos partidos de origem e de destino da mudança.

Esse, portanto, é outro dilema das decisões sobre fidelidade partidária. Desenhada sob o argumento de preservar o direito à oposição e evitar a cooptação de mandatários por parte do grupo majoritário, a fidelidade não se mostra capaz de evitar movimentações em direção à coalizão governamental ou para fora dela, aos sabores do cenário político.

Por isso, o Judiciário, ao afirmar, de mão própria, em norma geral e abstrata, qual hipótese de mudança é digna ou não de preservação do mandato eletivo, permite a si mesmo declaração de perda de mandato que eventualmente pode ser mais lesiva à soberania popular do que a migração poderia ser. A título de ilustração, a teor da Resolução nº 22.610/2007 do TSE, uma desfiliação para um partido adjacente no espectro ideológico pode implicar em perda de mandato, ao passo que a criação de legenda torna-se uma justa causa por si só.

Ademais, nada obsta, juridicamente, que uma troca de partidos justificada tenha por destino legenda com posicionamento diverso daquele da agremiação de origem do parlamentar. Ou, no que tange à governabilidade, oponha-se à legenda de origem em relação ao governo.

A despeito dessa controvérsia, o fato é que a fidelidade partidária conduziu à redução do volume de desfiliações e de trocas de partidos, mas o fenômeno está longe de ocorrer apenas excepcionalmente. De março de 2007 a abril de 2015, houve 223 mudanças de legenda

na Câmara dos Deputados. Entre Senadores, entre o início da vigência da fidelidade para cargos majoritários e abril de 2015, houve 18 migrações entre partidos. No caso do Senado, elas já ocorriam em menor proporção mesmo antes do advento da fidelidade, supostamente por uma posição mais consolidada dos membros dessa Casa nos respectivos partidos.

Em apenas dois casos, ambos no seio da Câmara, o TSE declarou a perda do mandato eletivo.

O confronto desses números com a retórica da fidelidade partidária e o rol – amplo, até – de legitimados a reivindicar a perda de mandato eletivo, levaria à expectativa de proposição de ações para grande maioria das desfiliações. Também seria razoável prever que todos os casos que não conduziram à perda de mandato fossem de flagrantes desvios dos próprios partidos políticos em relação a suas bandeiras ideológicas. Afinal, esses foram os parâmetros construídos pelo STF como as excludentes da perda de mandato.

O que se observa, em primeiro lugar, é que não foram propostas ações para cerca de sessenta migrações interpartidárias no âmbito do Congresso Nacional. Considerando a anuência do partido, em todos esses casos, nenhum suplente ou o Ministério Público provocou a Justiça Eleitoral. No caso do MP, em especial, há registro expresso de que tem declinado de sua competência em certos casos, como é o dos cargos majoritários, cuja fidelidade partidária foi afastada por recente decisão do STF.

Além disso, dentre 81 ações sobre o tema – tanto de perda de mandato como de justificção de desfiliação – a anuência do partido foi determinante para as decisões em dezesseis desses processos. Outras dezessete ações perderam o objeto quando do término do mandato parlamentar. Ou seja, não houve tempo hábil entre a desfiliação e o fim da legislatura para uma decisão sobre o mérito. A bem da verdade, apenas em poucos casos foi declarada, expressamente na decisão, as justas causas de grave discriminação pessoal ou de desvio ou mudança substancial no programa partidário.

Um aspecto a considerar é que o Tribunal Superior Eleitoral construiu uma série de hipóteses em que não incide a perda de mandato eletivo. Dentre elas, a de que a anuência do partido com a desfiliação do parlamentar elide a infidelidade partidária. Mais ainda, já

houve decisão em que a demonstração do interesse do partido em excluir o parlamentar de suas fileiras, sem que o julgador afirmasse claramente que se tratava de discriminação ilegítima, fosse suficiente para afastar a declaração de perda do mandato.

No caso específico da anuência por parte da legenda, o posicionamento daquela corte eleitoral destoa radicalmente da retórica adotada na instituição da fidelidade partidária, em 2007. O TSE – posteriormente confirmado pelo STF – incluiu o Ministério Público no rol de legitimados em caso de omissão do partido justamente por se tratar de matéria de ordem pública, alheia à conveniência da legenda sob a qual o parlamentar foi eleito. De acordo com a mencionada retórica, o mandato não se trataria de um bem particular da agremiação, a qual poderia dele dispor como lhe aprouver.

Ante o trajeto percorrido na presente análise, torna-se possível identificar algumas possíveis causas para os partidos políticos anuírem com a saída de seus filiados, sem requisição do mandato parlamentar.

Em primeiro lugar, de acordo com o método de cálculo de distribuição do Fundo Partidário, do tempo de propaganda – eleitoral ou partidária – no rádio e na televisão e das vagas em comissões parlamentares, o partido só perderia recursos no caso de filiados que abandonassem a legenda pela justa causa de criação de uma nova agremiação partidária. Com as sucessivas inovações legislativas sobre o tema – em 2013 e em 2015 –, nem mesmo esse ônus recai sobre a agremiação que perde deputados federais. Para o partido, portanto, o prejuízo mais visível é a diminuição de sua bancada na Casa Legislativa. Ocorre que o suplente a ser convocado, em caso de vaga de deputado federal, é aquele mais votado da coligação partidária, que não necessariamente é do mesmo partido cuja bancada foi desfalcada. A mudança na bancada, assim, é inevitável na maioria dos casos.

Por outro lado, é possível que, na Câmara dos Deputados, a iminência das eleições gerais possa conduzir a um interesse mútuo na mudança de partido do respectivo membro do Parlamento. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta adotado no Brasil implica uma competição interna entre os membros do partido por melhores posições na lista. Por isso, no caso dos parlamentares que não atingem o quociente eleitoral sozinhos, a filiação a outra legenda pode ser

desejável para outros membros do partido que desejam concorrer ao mesmo cargo. Também pode haver perspectivas de modificação de alianças em âmbito regional. Como o prazo de filiação é de um ano antes do pleito, o desfalque na bancada do partido de origem restringe-se ao último ano da legislatura.

Por isso, o retrospecto de praticamente duas legislaturas sob a égide da fidelidade partidária permite concluir que algumas de suas promessas não puderam ser cumpridas. A diminuição do volume de migrações, frise-se, não pode ser atribuída exclusivamente ao novo entendimento do STF e do TSE, uma vez que houve outras alterações normativas no período. Essas alterações, aprovadas no ano de 2006, podem ter reduzido os incentivos dos partidos políticos em arregimentarem novos integrantes no Legislativo federal. Referimo-nos, especificamente, ao novo critério para distribuição de vagas nos colegiados da Câmara dos Deputados (em vigor a partir de 2007) e para o cálculo do tempo concedido aos partidos na propaganda eleitoral no rádio e na televisão (aplicável às eleições de 2008). Segundo o novo regramento, o exercício desses direitos passaria a considerar as bancadas partidárias no momento da eleição, e não mais no início da legislatura.

O certo é que a decisão do Judiciário sobre o tema claramente subestima um fenômeno que extrapola o controle por parte somente de um instituto jurídico, em especial quando sua aplicação pelos tribunais mostra-se em clara contradição com as premissas que levaram ao seu reconhecimento, em primeiro lugar. Os incentivos para que os parlamentares troquem de partido concentram-se, predominantemente, em sua sobrevivência política, num quadro de fragmentação partidária no Congresso Nacional, em que há um número significativo de partidos semelhantes à disposição do parlamentar. Alie-se a isso eleições altamente competitivas e centradas nas figuras dos candidatos. Por mais que seja inquestionável a relevância dos partidos na atividade legislativa e na estruturação do governo no Brasil, as decisões sobre fidelidade partidária desconsideraram, por exemplo, a possibilidade de o próprio partido anuir com a mudança de legenda.

Nesse sentido, o anseio de determinado filiado incrementar suas chances de concorrer a determinado cargo eletivo ou galgar posições mais altas na estrutura interna do partido pode conduzi-lo a mudar de legenda. Isso porque, no âmbito eleitoral, mesmo que as agremiações partidárias não representem, necessariamente, clivagens sociais, a

elas compete, no Brasil, a distribuição de recursos financeiros, de propaganda gratuita e o registro de candidatos. Estes, por sua vez, precisam estar registrados sob a legenda pela qual concorrem a pelo menos um ano, não havendo garantias de que a agremiação necessariamente indicará o filiado para disputar determinado cargo eletivo.

Certo é que o Tribunal Superior Eleitoral não tem contido totalmente essa dinâmica com a regra da fidelidade partidária. Exemplo disso é a tendência de o tribunal aceitar a anuência do partido como causa suficiente para afastar a regra. Mesmo que a jurisprudência do TSE fosse em sentido diverso, seria possível que um ajuste entre a legenda e o filiado conduzisse a uma das justas causas previstas na Resolução nº 22.610/2007. Para isso, que a sigla pode alegar, por exemplo, que tem discriminado o parlamentar, como já ocorreu concretamente em ação proposta perante o TSE.

Eventualmente, é bem provável que um quadro partidário distinto do atual torne oportuno o advento da perda de mandato ora em exame. Ou, ainda, a modificação de outras instituições conduza a uma realidade em que os ônus políticos da troca de partido sejam significativamente superiores aos benefícios esperados com a mudança.

Todavia, o presente trabalho mostra-se um estudo de caso da dissonância entre promessas de uma alteração institucional e a realidade do sistema político.

REFERÊNCIAS

A) Livros e Periódicos

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

ADORNO, Sérgio. **Os Aprendizes do Poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária: A Perda do Mandato Parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARAÚJO, Caetano E. P. de; MACIEL, Eliane C. B. de A. **A Comissão de Alto Nível: História da Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. In: SENADO FEDERAL. A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 31-84.

BARBOSA, Leonardo A. de A. **História Constitucional Brasileira: Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2012, p. 49-76.

BARROSO, Luís R. **A reforma política : uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Revista de direito do Estado: RDE, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **A construção do artigo 5º da Constituição de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

BOWLER, Shaun. **Parties in Legislatures: Two Competing Explanations**. In: DALTON, Russel J.; WATTENBERG, Martin P. Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 157-179.

BRITO, Ricardo; COLLETA, Ricardo Della. **PSD e PR costumam criação de novos partidos para atrair descontentes da base e oposição**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 6 jan. 2015. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psd-e-pr-costuram>

criacao-de-novos-partidos-para-atrair-descontentes-da-base-e-oposicao,1616289>. Acesso em 6 jan. 2015.

CARDOSO, Fernando H. **O modelo político brasileiro e outros ensaios**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972, p. 50-71.

_____. A agenda da transição. **Lua Nova**, São Paulo, v. 2, n. 2, set. 1985. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451985000300002&lng=en&nrm=i-so>. Acesso em 26 ago. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CHACON, Vamireh. **História dos Partidos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**. 3 ed. Brasília: UnB, 1998.

CLÈVE, Clèmerson M. **Fidelidade partidária e impeachment: estudo de caso**. 2 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012, p. 13-.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Trad. Alexander Rodrigues de Castro et al. Curitiba: Juruá, 2010.

DALTON, Russel J.; WATTENBERG, Martin P. **Unthinkable Democracy: Political Change in Advanced Industrial Democracies**. In: DALTON, Russel J.; WATTENBERG, Martin P. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 3-18.

DESPOSATO, Scott W. **Legislative Politics in Authoritarian Brazil**. *Legislative Studies Quarterly*, v. XXVI, n. 2, may 2001, p. 287-317.

_____. **The Impact of Party-Switching on Legislative Behavior in Brazil**. 8 jul. 2005. Disponível em: <<http://www.faculty.virginia.edu/partyswitching/papers/cv05-desposato.pdf>>. Acesso em 21 set. 2014.

DINIZ, Simone. **As migrações partidárias e o calendário eleitoral**. Revista de Sociologia e Política, n. 15, Curitiba, Nov. 2000, p. 31-47. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782000000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 maio 2014.

FERNANDES, Bernardo G. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

FERREIRA, Denise P; BATISTA, Carlos M.; STABILE, M. **A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006**. Opinião Pública, Campinas, vol. 14, n. 2, nov. 2008, p. 432-453.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999.

FLEISCHER, David. V. **A Evolução do Bipartidarismo Brasileiro 1966-1979**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n. 51, 1980, p. 155-185.

FRANCO, Afonso A. de M. **História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

FREITAS, Andréa. **Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil**. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 37-45, jan./abr. 2008, p. 37-46. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100004&script=sci_arttext>. Acesso em 15 set. 2014.

_____. **Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 55, n. 4, Rio de Janeiro, 2012, p. 951-986. Disponível em < <http://www.scielo.br/scielo.php?>

pid=S0011-52582012000400004&script=sci_arttext>. Acesso em 22 set. 2014.

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. . **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, São Paulo , n. 58, 2003.

HIPPOLITO, Lucia. **Vargas e a gênese do sistema partidário brasileiro**. Anos 90, Porto Alegre, v. 11, n. 19/20, p. 21-47, jan./dez. 2004.

IANNI, Octávio. **O Colapso do Populismo no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975 [1 ed. 1968].

JANDA, Kenneth. **Laws Against Party Switching, Defecting or Floor-Crossing in National Parliaments**. 2009 World Congress of the International Political Science Association. Santiago: 2009. Disponível em: <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>>. Acesso em 21 set. 2014.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 63-94.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. **Separation of Parties, not Powers**. New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 25, 2006. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=890105>. Acesso em 29 jan. 2015.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Colapso do populismo e regime militar no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito (USP), v. 93, 1998, p. 229-245. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67404>>. Acesso em 26 abr. 2014.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1993.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente**. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1o sem. 1994, p. 3-38.

KINZO, Maria D'Alva G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Siftung, 1993.

KOZAK, Carmen. **Revisão Constitucional: Tentativa frustrada de reforma da Carta termina terça-feira. Dos 74 pareceres do Relator, só 5 foram aprovados e 1 foi promulgado**. Jornal do Brasil, 29 mai. 1994. Política e Governo, p. 7.

MACIEL, Eliane C. B. de A. **Fidelidade partidária: um panorama institucional**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal – Núcleo de Estudos, jun. 2004. Disponível em < <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>>. Acesso em 21 set. 2014.

MACIEL, David. **De Sarney a Collor: reformas políticas, democratização e crise (1985-1990)**. 2008. 387 f. Tese (Doutorado em História). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008, p. 79-82.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo**. Revista brasileira de ciências sociais, n. 29, ano 10, out. 1995, p. 5-35.

_____. **A democracia do público reconsiderada**. Trad. Otacílio Nunes. Novos Estudos, n. 97, nov. 2013, p. 115-127.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Retirando as cadeiras do lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)**. Tese de doutorado. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 1999.

_____. **Migração partidária, estratégias de sobrevivência e governismo na Câmara dos Deputados**. In: TAVARES, J. A. Giusti (org.). O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 163-228. Disponível em: < <http://>

portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=4394&Itemid=317>. Acesso em 24 maio 2014.

MEDEIROS, Danilo B. FREITAS, Andréa M. IZUMI, Maurício Y. **Coalizões e comportamento legislativo no Brasil (1988-2010)**. Seminários do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da USP, 14 nov. 2013. Disponível em <http://www.anpocs.org/portal/images/stories/Geral/CSBrasil_mundo/eventos_cursos/1311_dcp2_usp_seminario.pdf>. Acesso em 14 set. 2014.

MOREIRA, Sonia V. M. **Análise documental como método e como técnica**. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs.). Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação. São Paulo: Atlas, 2005, p. 269-279.

NETO, Otávio A. **O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas**. In: TAVARES, J. A. Giusti (org.). O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-98.

NICOLAU, Jairo M. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NORRIS, Pippa. **Democracy Indicators Cross-national Time-Series Dataset Release 3.0**. Jan. 2009. Disponível em <<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm>>. Acesso em 22 set. 2014.

O'BRIEN, Diana Z; SHOMER, Yael. **A Cross-National Analysis of Party Switching**. Legislative Studies Quarterly, v. 38, n. 1, fev. 2013, p. 111-141.

OLIVEIRA, Maria M. De. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

PERES, Paulo S. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 23, n. 68, out. 2008, p. 53-71.

PIRES, Juliano M. **A implantação da representação proporcional no Brasil**. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de J. In: Para além das urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

PORTO, Walter C. **O Voto no Brasil**. 2 ed. rev. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 1-95.

RABAT, Márcio N. **A (in) definição do número de deputados federais por estado: História de uma questão política**. Cadernos ASLEGIS, n. 47 set./dez. 2012, p. 77-96. Disponível em <http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/cadernos/2014/caderno47/caderno47_Aindefinicao.do.numero.de.deputados.federais.por.estado.Historia.de.uma.questao.politica_77-96.pdf>. Acesso em 16 ago. 2014.

REBELLO, Maurício M. **A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências**. 36^º Encontro Nacional da ANPOCS. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=7955&Itemid=76>. Acesso em: 14 mar. 2015.

RÊGO, João. **As bases socioeconômicas dos partidos políticos no Brasil: 1982/90**. Cad. Est. Soc. Recife, v. 10, n. 1, p. 123-154, jan./jun., 1994.

RESENDE, Maria Efigênia Lage de. **O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico**. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves. O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente – da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

RIBEIRO, Fávila. **Apreciações críticas à Emenda Constitucional nº 25**. Brasília: Senado Federal, 1985.

ROCHA, Antônio Sérgio. **Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização**. Lua Nova, São Paulo, n. 88, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 ago. 2014.

ROMA, Celso. **Os Efeitos da Migração Interpartidária na Conduta Parlamentar**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, p. 351-392. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 set. 2014.

SANTOS, André M. dos. **Sedimentação de Lealdades Partidárias no Brasil: Tendências e Descompasso**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, no 45, pp. 69-83. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v16n45/4331.pdf>> Acesso em 7 out. 2014.

SANTOS, Manoel L. **As teorias positivas sobre a organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional**. Dissertação: Mestrado – UFPE. Disponível em <http://www.bdttd.ufpe.br/bdttd/tedeSimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=4956> Acesso em 20 ago. 2013.

SARVAT, Nathalia A. de. **Entre a supremacia e o diálogo: uma análise das proposições legislativas sobre a fidelidade partidária à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal (2007-2012)**. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito FGV Direito Rio: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10794>>. Acesso em 15 set. 2014.

SENADO FEDERAL. **A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969**. Brasília: Senado Federal, 2002.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 406-407.

SKIDMORE, Thomas E. **A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985**. In: STEPAN, Alfred (org.). Democratizando o Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **Ativismo Judicial no Brasil: O Supremo Tribunal Federal como arena de deliberação política**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca. Universidade do Estado do

Rio de Janeiro. Brasília: 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5244/ativismo_judicial_soares.pdf>. Acesso em 15 set. 2014, p. 92.

TELES, Clay S. **Mudanças entre partidos na Câmara dos Deputados: sazonalidade e o impacto da fidelidade partidária**. E-legis, Brasília, n. 16, jan./abr. 2015, p. 56-78.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar**. 11 ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2014.

WOLKMER, Antonio C. **Sociedade liberal e a tradição do bacharelismo jurídico**. In: _____. et al. Direito, Estado, Política e Sociedade em Transformação. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995, p. 9-13.

VEYNE, Paul M. **Como se escreve a história; Foucault revoluciona a história**. Trad. De Alda Baltar e Maria Auxiliadora Kneipp. 3ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 5-14; 51-60.

B) Artigos de jornal e de revista consultados

BONIFÁCIO. **Explica a Emenda**. Jornal do Brasil, 23 mar. 1977, p. 4.

BRANCO, Carlos Castello (1985a). **Ulisses e a fidelidade partidária**. Jornal do Brasil, 8 mar. 1985. Política, p. 2.

_____. (1985b). **A hora ainda é de preocupação**. Jornal do Brasil, 22 mar. 1985. Política, p. 2.

BRITO, Ricardo; COLETTA, Ricardo D. **PSD e PR costumam criação de novos partidos**. O Estado de São Paulo, 6 jan. 2015. Política. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psd-e-pr-costuram-criacao-de-novos-partidos-para-atrair-descontentes-da-base-e-oposicao,1616289>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

CARNEIRO, Luiz Orlando. **A macro e a micro**. Jornal do Brasil, 7 maio

1985, p. 11.

JORNAL DO BRASIL, **Comissão começa a encaminhar reformas**. 14 mar. 1985. Política, p. 2.

JORNAL DO BRASIL, **Congresso tenta remover “lixo do autoritarismo”**. 21 abr. 1985. Política, p. 4

DIAS, Everaldo. **A semente vai germinar (Entrevista com Fernando Lyra)**. Revista Veja, n. 869, 1 maio 1985, p. 6.

JORNAL DO BRASIL, **Eleição nas capitais entra em votação nos dias 7 e 8**. 30 abr. 1985. Política, p. 2

JORNAL DO BRASIL, **Líder do Governo quer extinguir fidelidade partidária**. 12 mar. 1977. Política e Governo, p. 4.

JORNAL DO BRASIL, **Lucena defende diretas no DF em 85**. 9 mar. 1985. Política, p. 2.

JORNAL DO BRASIL, **Montoro quer manter a fidelidade**. 13 mar. 1977, p. 9.

NOBRE, Noéli. **Marco Maia formaliza participação do PSD na Mesa Diretora e nas comissões**. Rádio Câmara, 1o fev. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/POLITICA/434880-MARCO-MAIA-FORMALIZA-PARTICIPACAO-DO-PSD-NA-MESA-DIRETORA-E-NAS-COMISSOES.html>> . Acesso em: 4 jun. 2015.

VEJA, **Novos partidos atraem 45 deputados e afetam aliança governista**. 26 set. 2013. Brasil. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/novos-partidos-atraem-50-deputados-e-alianca-governista-e-a-mais-afetada/>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

JORNAL DO BRASIL, **Partidos querem reduzir prazo de domicílio**. 22 mar. 1985. Política, p. 2.

SILVA, Eumano. **Câmara cassa três deputados do PSD**. Folha de São Paulo, 16 dez. 1993. Primeiro Caderno, p. 8.

SOUZA, Josias. **Em poucos dias o país começa a remover o entulho**. Correio Braziliense, n. 8048, 14 abr. 1985. Política, p.5

TREVISAN, Claudia. **Adiar fim da revisão é contra lei, diz**. Folha de São Paulo, 28 fev. 1994. Primeiro Caderno, p. 9.

VEJA, **Um doce pacote**. n. 871, 15 maio 1985. Brasil, p. 21-25.

VALOR ONLINE. **Câmara dá posse a suplente de Walter Brito**. 19 dez. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,-MUL929444-5601,00-CAMARA+DA+POSSE+A+SUPLENTE+DE+WALTER+BRITO.html>> Acesso em: 27 out. 2014.

C) Legislação e processos judiciais citados

BRASIL. Poder Executivo. **Ato Institucional de 9 de abril de 1964**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 abr. 1964.

_____. Poder Executivo (1965a). **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 out. 1965.

_____. Poder Legislativo (1965b). **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

_____. Poder Executivo (1965c). **Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 1965.

_____. (1966a). **Ato Complementar nº 7, de 31 de janeiro de 1966. Altera os Ato Complementares 4 e 5 de 1965 e fixa normas para as eleições diretas e indiretas de 1966**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 fev. 1966.

_____. (1966b). **Ato Complementar nº 25, de 24 de novembro de 1966. Regulamenta o cálculo para obtenção do quociente eleitoral.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 1966.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1967.

_____. Junta Militar. **Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 1969.

_____. Poder Legislativo. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos.** Diário Oficial da União, 21 jul. 1971.

_____. **Emenda Constitucional nº 2, de 9 de maio de 1972. Regula a eleição de Governadores e Vice-Governadores dos Estados em 1974.** Diário Oficial da União, 11 maio 1972.

_____. (1977a). **Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1977.

_____. (1977b). **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1977.

_____. (1977c). **Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977. Fica decretado o recesso do Congresso Nacional, nos termos do art. 2º e seus parágrafos do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1977.

_____. **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 out. 1978.

_____. Poder Legislativo. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

_____. (1985a). **Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio 1985.

_____. (1985b). **Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 7.119, Resolução nº 12.117 de 18 abr. 1985.** Representante: Partido Trabalhista Brasileiro. Representado: Jorge Said Cury. Relator Min. Sérgio Gonzaga Dutra. DJ - Diário de Justiça, Brasília-DF, 28 maio 1985, p. 8203.

_____. (1985c). Poder Legislativo. **Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985. Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 1985.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. Poder Legislativo. **Congresso Nacional. Resolução nº 1/1993-RCF. Dispõe sobre o funcionamento dos trabalhos de revisão constitucional e estabelece normas complementares específicas.** Diário dos Trabalhos Revisionais, Brasília, DF, 19 nov. 1993, p. 1.

_____. Poder Legislativo. **Congresso Nacional (1994a). Resolução nº 1/1994-RCF. altera o caput do artigo 37 da Resolução 1, de 1993-RCF.** Diário dos Trabalhos Revisionais, Brasília, DF, 25 fev. 1994, p. 1167.

_____. Supremo Tribunal Federal (1994b). **Mandado de Segurança nº 20.927.** Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15 abr. 1994

_____. Poder Legislativo (1995a). **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei dos Partidos Políticos. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1995.

_____. Poder Legislativo (1997a). **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei das Eleições.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (1997b). **Resolução nº 20.034, de 27 de novembro de 1997**. DJ: 10 dez. 1997.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal. **Ato da Mesa nº 1, de 2003. Regimento Interno do Senado Federal consolidado em relação ao texto editado em janeiro de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jan. 2003.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2007a). **Consulta nº 1.398/DF**. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, 27 mar. 2007, DJ 8 maio 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2007b). **Resolução nº 22.610, de 30 de outubro de 2007**. DJ: 30 out. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2007c). **Consulta nº 1.407/DF**. Rel. Min. Ayres Britto, DJ 28 out. 2007.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2007d). **Consulta nº 1.439/DF**. Rel. Min. Caputo Bastos, DJ 24 set. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (2008a). **Mandado de Segurança nº 26.602**. Rel. Min. Eros Grau, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (2008b). **Mandado de Segurança nº 26.603**. Rel. Min. Celso de Mello, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (2008c). **Mandado de Segurança nº 26.604**. Rel. Min. Cármem Lúcia, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2008d). **Consulta nº 1.587/DF**. Rel. Min. Felix Fischer, DJ 23 set. 2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2008e). **Petição nº 2.756**. Rel. Min. José Delgado. Julgamento: 27 mar. 2008, DJ-e 2 maio 2008.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2008f). **Petição nº 2.797, Resolução nº 22.705 de 21 de fevereiro de 2008**, Relator Min. José Gerardo Grossi, DJ 18 mar. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal (2009a). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999**. Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 17 abr. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2009b). **Agravo Regimental em Representação nº 1.399**, julgado em 19 fev. 2009, Relator Min. Felix Fischer, Publicação: DJ-e 18 mar. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2009b). **Agravo Regimental em Petição nº 2.980**, julgado em 19 mar. 2009, Relator Min. Felix Fischer, Publicação: DJ-e 27 abr. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2009c). **Agravo Regimental em Petição nº 2778**, julgado em 23 abr. 2009, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, DJ-e 21 maio 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2009d). **Consulta nº 1.693, Resolução nº 23079 de 9 de junho de 2009**, Relator Min. Joaquim Barbosa, Publicação: DJ-e 29 jun. 2009.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2010a). **Recurso Ordinário nº 2.275**, julgado em 25 maio 2010, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, DJ-e 2 ago. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2010b). **Petição nº 3.024**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, julgada em 7 maio 2010, DJ-e 12 maio 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2011a). **Consulta nº 75.535**. Rel. Min. Fátima Nancy Andrichi, DJ 1 ago. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (2011b). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.583/DF**, Rel. Min. Rosa Weber (pendente de julgamento), distribuída em 4 abr. 2011, DJ 6 maio 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (2011c). **Mandado de Segurança nº 29.882**. Julgado em 19 jan. 2011. DJ 8 fev. 2011.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2011d). **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 1600094**, julgado em 08 fev. 2011, Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJ-e 5 abr. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (2011e). **Mandado de Segurança nº 29.988 – Medida Cautelar**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09 dez. 2010, DJ-e 07 jun. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (2011f). **Mandado de Segurança nº 30.260**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 27 abr. 2011, DJ-e 30 ago. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal (2012a). **Mandado de Segurança nº 31.184-MC**, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 1 mar. 2012

_____. Supremo Tribunal Federal (2012b). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.430/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (2012c). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.795/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2012d). **Propaganda Partidária nº 14-58/DF**. Rel. Min. Dias Toffoli, julg., 6 nov. 2012, DJ 27 nov. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2012e). **Petição nº 1747-93/DF**. Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe 27 ago. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2012f). **Agravo Regimental em Petição nº 143957**, julgado em 13 dez. 2011, Relatora Min. Fátima Nancy Andrichi, DJ-e 6/2/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal (2013a). **Mandado de Segurança nº 32.033**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 3 jun. 2013.

_____. Poder Legislativo (2013b). **Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2014a). **Agravo Regimental em Petição nº 89416**, julgamento em 21 ago. 2014, Relator Min. Henrique Neves da Silva, DJ-e 29 ago. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral (2014b). **Consulta nº 18226**, Relator Min. Dias Toffoli, julg. 29 abr. 2014, DJ-e 11 jun. 2014.

_____. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados (2015a). **Ato da Presidência de 4 de fevereiro de 2015**. Diário da Câmara dos Deputados, 5 fev. 2015, p. 73.

_____. Poder Legislativo (2015b). **Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fusão de partidos políticos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal (2015c). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF**, Rel. Min. Roberto Barroso, distribuída em 17 dez. 2013, julgamento em 25 maio 2015.

D) Bases de dados e diários oficiais consultados

BRASIL. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1977c). **Diário do Congresso Nacional**, 18 mar. 1977, Seção II.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1977d). **Diário do Congresso Nacional**, 21 abr. 1977.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional. (1980a) **Ata da 193ª Sessão Conjunta, em 18 de agosto de 1980**. Diário do Congresso Nacional, 19 ago. 1980.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional. (1980b) **Ata da 200ª Sessão Conjunta, em 21 de agosto de 1980**. Diário do Congresso Nacional, 22 ago. 1980.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional. **Ata da 5ª Sessão Conjunta, em 3 de março de 1982**. Diário do Congresso Nacional, 4 mar. 1982.

_____. Poder Legislativo (1983a). **Proposta de Emenda à Constituição nº 5 de 1983**. Dispõe sobre a eleição direta para Presidente e Vice-Presidente da República. Autor: Deputado Dante de Oliveira e outros. Diário do Congresso Nacional, 19 abr. 1983, p. 468. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=18035>. Acesso em: 2 maio 2015.

_____. Poder Legislativo (1983b). Congresso Nacional. **Ata da 298ª Sessão Conjunta, em 29 de setembro de 1983**. Diário do Congresso Nacional, 30 set. 1983.

_____. Poder Legislativo (1983a). **Proposta de Emenda à Constituição nº 2 de 1984**. Estabelece eleições diretas nos municípios considerados estâncias hidrominerais. Autor: Deputado Navarro Vieira e outros. Diário do Congresso Nacional, 31 mar. 1984, p. 413. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=17967>. Acesso em: 2 maio 2015.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985d). **Ata da 7ª Sessão Conjunta, em 6 de março de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 7 mar. 1985.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985e). **Ata da 21ª Sessão Conjunta, em 13 de março de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 14 mar. 1985.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985f). **Ata da 22ª Sessão Conjunta, em 14 de março de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 15 mar. 1985.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985g). **Ata da 23ª Sessão Conjunta, em 15 de março de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 16 mar. 1985.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985h). **Ata da 88ª Sessão Conjunta, em 7 de maio de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 8 maio 1985.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985i). **Ata da 91ª Sessão Conjunta, em 8 de maio de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 9 maio 1985.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1985j). **Ata da 93ª Sessão Conjunta, em 9 de maio de 1985**. Diário do Congresso Nacional, 10 maio 1985.

_____. Poder Legislativo. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições (1987a). **1. Relatórios e Pareceres aos anteprojetos das subcomissões; 2. Substitutivo**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Junho de 1987. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-121.pdf>> Acesso em 3 jan. 2015.

_____. Poder Legislativo. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (1987b). **Parecer às emendas apresentadas e ao substitutivo**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Junho de 1987, p. 22. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-103.pdf>> Acesso em 5 jan. 2015.

_____. Poder Legislativo. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização (1987c). **Parecer sobre as Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, Agosto de 1987, p. 236. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-234.pdf>> Acesso em 5 jan. 2015.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1987d). **Ata da 6ª Reunião**. Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Congresso Nacional, 10 maio 1987.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal ([199-]). **Projetos e Matérias Legislativas**. [199-]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>. Acesso em: 1 jun. 2014.

_____. Poder Legislativo. Congresso Nacional (1995b). **Diário dos Trabalhos Revisionais, v. 2**. Brasília: Congresso Nacional, 1995.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal. **Bases Históricas do Congresso Nacional**. [20-]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/BasesHist/>>. Acesso em 10 jan. 2015.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal ([2008?]a). **Anais da Assembléia Nacional Constituinte: Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições**. [2008?]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituante/constituante.zip>>. Acesso em 3 jan. 2014.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal ([2008?]b). **Anais da Assembléia Nacional Constituinte: Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo**. [2008?]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituante/constituante.zip>>. Acesso em 3 jan. 2014.

_____. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados (2013c). **Constituição Federal – 25 anos: Comissões e Subcomissões Temáticas**. 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/lista-de-comissoes-e-subcomissoes>. Acesso em 3 jan. 2015.

_____. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados ([2013?]a). **Panorama do Funcionamento da ANC**. [2013?]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/panorama-da-assembleia-nacional-constituente/panorama-do-funcionamento-geral>. Acesso em 31 dez. 2014.

_____. Poder Legislativo. Câmara dos Deputados ([2013?]b). **Como Pesquisar no Portal Constituinte?** [2013?]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/arquivos-1/como-pesquisar>. Acesso em 31 dez. 2014.

_____. Poder Legislativo. Senado Federal ([2013?]c). **Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. [2013?]. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/search>>. Acesso em 31 dez. 2014.

_____. Poder Judiciário. Tribunal Superior Eleitoral (2015d). **Fundo Partidário**. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>, 2015. Acesso em: 31 mar. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Questão de Ordem nº 153, de 15 de fevereiro de 2012**. Autor: Guilherme Campos. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>>. Acesso em: 9 maio 2015.

_____. (2013). Ato da Mesa nº 87, de 28 de fevereiro de 2013. **Dispõe sobre o número de membros das Comissões Permanentes e a respectiva representação numérica das bancadas**. Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento, 6 mar. 2013, p. 3.

_____. (2015a). Secretaria-Geral da Mesa. **Histórico de Movimentação Parlamentar**, 6 abr. 2015. Documento em meio eletrônico produzido em resposta a solicitação ao órgão.

_____. **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 344-A, de 2013 (2015b)**. Plano de Trabalho, 24 fev. 2015. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-182-07-reforma-politica/documentos/ou-tros-documentos/plano-de-trabalho>>. Acesso em 8 maio 2015.

_____. **Comissão Especial Destinada a Dar Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007, do Senado Federal, e Apensadas (Comissão Especial Da Reforma Política) (2015c)**. Parecer do Relator, 12 maio 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1332561&filename=Tramitacao-PEC+182/2007>. Acesso em: 18 maio 2015.

SENADO FEDERAL. Secretaria-Geral da Mesa. Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo. **Histórico de Filiações Partidárias de Senadores** 26 set. 2014. Documento em meio eletrônico produzido em resposta a solicitação ao órgão.

_____. **Senadoras e Senadores em exercício ordenados por seus nomes**, 2015. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/senadores/>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais 2014**, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>>. Acesso em: 9 maio 2015.

_____. (2015b). Assessoria de Informações ao Cidadão. **Resposta a Solicitação de Informações: Protocolo nº 137066**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 16 abr. 2015. Documento em meio eletrônico.

E) Processos no TSE citados exclusivamente para análise dos desdobramentos judiciais das mudanças de partido

BRASIL. Poder Judiciário. Tribunal Superior Eleitoral (2008g). **Petição nº 2.754**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Felix Fischer. Acórdão em 17 abr. 2008. DJ 13 jun. 2008.

_____._____. (2008h). **Petição nº 2.755**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Felix Fischer. Decisão Plenária em 17 abr. 2008.

_____._____. (2008i). **Petição nº 2.756**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Felix Fischer. Acórdão em 27 mar. 2008. DJ 5 maio 2008.

_____._____. (2008j). **Petição nº 2.757**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Ari Pargendler. Decisão Plenária em 19 fev. 2008. DJ 18 mar. 2008.

_____._____. (2008k). **Petição nº 2.768**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Acórdão em 20 maio 2008. DJ 11 set. 2008.

_____._____. (2008l). **Petição nº 2.775**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Ari Pargendler. Decisão Plenária em 19 jun. 2008. DJ 30 out. 2008.

_____._____. (2008m). **Petição nº 2.789**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Felix Fischer. Decisão Monocrática em 8 abr. 2008. DJ 11 abr. 2008.

_____._____. (2008n). **Petição nº 2.790**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Eros Grau. Despacho em 5 mar. 2008. DJ 10 mar. 2008.

_____._____. (2008o). **Petição nº 2.797**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Gerardo Grossi. Decisão Plenária em 21 fev. 2008. DJ 18 mar. 2008.

_____._____. (2009e). **Petição nº 2.759**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Acórdão em 10 mar. 2009. DJ 24 abr. 2009.

_____._____. (2009f). **Petição nº 2.766**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Despacho em 10 mar. 2009. DJ 16 mar. 2009.

_____._____. (2009g). **Petição nº 2.773**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Acórdão em 12 mar. 2009. DJ 29 abr. 2009.

_____._____. (2009h). **Petição nº 2.778**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 6 abr. 2009. DJ 14 abr. 2009.

_____._____. (2009i). **Petição nº 2.974**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 16 abr. 2009. DJ 22 abr. 2009.

_____._____. (2009j). **Petição nº 3.005**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 11 nov. 2009. DJ-e 17 nov. 2011.

_____._____. (2009k). **Petição nº 3.031**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 1 dez. 2009. DJ 4 dez. 2009.

_____._____. (2010c). **Petição nº 3.000**. Assunto: Fidelidade Partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 16 jun. 2010. DJ 28 jun. 2010.

_____._____. (2010d). **Petição nº 3.001**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Acórdão em 25 ago. 2010. DJ-e 13 set. 2010.

_____._____. (2010e). **Petição nº 3.017**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Acórdão em 9 dez. 2010. DJ-e 14 dez. 2010.

_____._____. (2010f). **Petição nº 3.019**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Acórdão em 25 ago. 2010. DJ-e 13 set. 2010.

_____._____. (2010g). **Petição nº 3.024**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 7 maio 2010. DJ-e 12 mai 2010.

_____._____. (2010h). **Petição nº 3.030**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Decisão Monocrática em 10 maio 2010. DJ-e 25 maio 2010.

_____._____. (2010i). **Petição nº 3.034**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 25 mar. 2010. DJ-e 19 abr. 2010.

_____._____. (2010j). **Petição nº 3.035**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 1 dez. 2010. DJ-e 2 fev. 2011.

_____._____. (2010k). **Petição nº 3.028**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Fernando Gonçalves. Decisão Monocrática em 25 fev. 2010. DJ-e 3 mar. 2010.

_____._____. (2011g). **Petição nº 125.249**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Gilson Dipp. Decisão Monocrática em 29 set. 2011. DJ-e 4 out. 2011.

_____._____. (2011h). **Petição nº 137.802**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 30 ago. 2011. DJ-e 8 set. 2011.

_____._____. (2011i). **Petição nº 137.802**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 22 set. 2011. DJ-e 27 set. 2011.

_____._____. (2011j). **Petição nº 143.957**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Nancy Andrighi. Decisão Monocrática em 7 out. 2011. DJ-e 14 out. 2011.

_____._____. (2011k). **Petição nº 168.808**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 6 dez. 2011. DJ-e 12 dez. 2011.

_____._____. (2011l). **Petição nº 3.003**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 15 fev. 2011. DJ-e 22 fev. 2011.

_____._____. (2011m). **Petição nº 3.010**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Marco Aurélio. Decisão Monocrática em 22 mar. 2011. DJ-e 1 abr. 2011.

_____._____. (2011n). **Petição nº 3.013**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Decisão Monocrática em 10 fev. 2011. DJ-e 16 fev. 2011.

_____._____. (2011o). **Petição nº 2.787**. Assunto: Fidelidade partidária. Rel. Min. Gilson Dipp. Decisão Monocrática em 18 ago. 2011. DJ-e 29 ago. 2011.

_____._____. (2011p). **Petição nº 3.014**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Gilson Dipp. Decisão Monocrática em 18 ago. 2011. DJ-e 29 ago. 2011.

_____._____. (2011q). **Petição nº 3.015**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Marco Aurélio. Decisão Monocrática em 28 mar. 2011. DJ-e 28 mar. 2011.

_____._____. (2011r). **Petição nº 3.016**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Decisão Monocrática em 1 fev. 2011. DJ-e 14 fev. 2011.

_____._____. (2011s). **Petição nº 144.212**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação. Rel. Min. Marcelo Ribeiro. Decisão Monocrática em 22 set. 2011. DJ-e 27 set. 2011.

_____._____. (2011t). **Petição nº 3.018**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Decisão Monocrática em 1 fev. 2011. DJ-e 14 fev. 2011.

_____._____. (2011u). **Petição nº 3.020**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Decisão Monocrática em 1 fev. 2011. DJ-e 11 fev. 2011.

_____._____. (2011v). **Petição nº 3.023**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 9 fev. 2011. DJ-e 16 fev. 2011.

_____._____. (2011w). **Petição nº 3.027**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Decisão Monocrática em 1 fev. 2011. DJ-e 14 fev. 2011.

_____._____. (2011x). **Petição nº 3.029**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Aldir Passarinho Junior. Decisão Monocrática em 8 fev. 2011. DJ-e 15 fev. 2011.

_____._____. (2011y). **Petição nº 3.032**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 8 fev. 2011. DJ-e 15 fev. 2011.

_____._____. (2011z). **Petição nº 39.537**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 19 fev. 2011. DJ-e 4 mar. 2011.

_____._____. (2011za). **Representação nº 1.419**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Cármen Lúcia. Decisão Monocrática em 14 jun. 2011. DJ-e 27 jun. 2011.

_____._____. (2012g). **Petição nº 14.011**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Marco Aurélio. Decisão Monocrática em 7 jul. 2012. DJ-e 7 ago. 2012.

_____._____. (2012h). **Petição nº 60.787**. Assunto: Ação de perda de

cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Luciana Lóssio. Decisão Monocrática em 17 ago. 2012. DJ-e 23 ago. 2012.

_____._____. (2012i). **Petição nº 7.091**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Arnaldo Versiani. Decisão Monocrática em 27 mar. 2012. DJ-e 2 abr. 2012.

_____._____. (2013d). **Petição nº 27.926**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Castro Meira. Decisão Monocrática em 11 set. 2013. DJ-e 17 set. 2013.

_____._____. (2013e). **Petição nº 32.260**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Castro Meira. Decisão Monocrática em 5 set. 2013. DJ-e 11 set. 2013.

_____._____. (2013f). **Petição nº 66.726**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Marco Aurélio. Decisão Monocrática em 3 out. 2013. DJ-e 16 out. 2013.

_____._____. (2013g). **Petição nº 86.563**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Dias Toffoli. Despacho em 27 nov. 2013. DJ-e 4 dez. 2013.

_____._____. (2014c). **Petição nº 21.664**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática em 22 set. 2014. DJ-e 30 set. 2014.

_____._____. (2014d). **Petição nº 41.149**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Luciana Lóssio. Decisão Monocrática em 19 ago. 2014. DJ-e 22 ago. 2014.

_____._____. (2014e). **Petição nº 75.734**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Acórdão em 9 set. 2014. DJ-e 23 set. 2014.

_____._____. (2014f). **Petição nº 76.171**. Assunto: Ação de justificação de desfiliação partidária. Rel. Min. Luciana Lóssio. Decisão Monocrática em 19 dez. 2013. DJ-e 3 fev. 2014.

_____._____. (2014g). **Petição nº 78.684**. Assunto: Ação de justifica-

ção de desfiliação partidária. Rel. Min. Dias Toffoli. Decisão Monocrática em 14 fev. 2014. DJ-e 20 fev. 2014.

_____._____. (2014h). **Petição nº 81.889**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Luciana Lóssio. Decisão Monocrática em 24 fev. 2014. DJ-e 6 mar. 2014.

_____._____. (2014i). **Petição nº 84.220**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática em 7 mar. 2014. DJ-e 18 mar. 2014.

_____._____. (2014j). **Petição nº 87.510**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Laurita Vaz. Decisão Monocrática em 12 mar. 2014. DJ-e 18 mar. 2014.

_____._____. (2014k). **Petição nº 88.202**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Decisão Monocrática em 21 ago. 2014. DJ-e 27 ago. 2014.

_____._____. (2014l). **Petição nº 88.469**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Intimação em 1º abr. 2014. DJ-e 3 abr. 2014.

_____._____. (2014m). **Petição nº 88.554**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática em 22 set. 2014. DJ-e 30 set. 2014.

_____._____. (2014n). **Petição nº 89.416**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Decisão Monocrática em 13 jun. 2014. DJ-e 18 jun. 2014.

_____._____. (2014o). **Petição nº 89.598**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Luiz Fux. Decisão Monocrática em 12 nov. 2014. DJ-e 25 nov. 2014.

_____._____. (2014p). **Petição nº 89.768**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Despacho em 3 fev. 2014. DJ-e 7 fev. 2014.

_____._____. (2014q). **Petição nº 89.853**. Assunto: Ação de perda de

cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática em 6 maio 2014. DJ-e 29 maio 2014.

_____._____ (2014r). **Petição nº 89.938**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Gilmar Mendes. Decisão Monocrática em 31 out. 2014. DJ-e 10 nov. 2014.

_____._____ (2014s). **Petição nº 90.023**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Despacho em 21 ago. 2014. DJ-e 27 ago. 2014.

_____._____ (2014t). **Petição nº 90.108** Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Gilmar Mendes. Despacho em 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/acompanhamento-processual-push>>. Acesso em: 1 maio 2015.

_____._____ (2014u). **Petição nº 90.630**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Gilmar Mendes. Decisão Monocrática em 31 out. 2014. DJ-e 7 nov. 2014.

_____._____ (2015e). **Petição nº 123.428**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão Monocrática em 12 fev. 2015. DJ-e 24 fev. 2015.

_____._____ (2015f). **Petição nº 5.957**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Gilmar Mendes. Despacho em 28 abr. 2015. DJ-e 30 abr. 2015.

_____._____ (2015g). **Petição nº 51.456**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Decisão Monocrática em 2 fev. 2015. DJ-e 6 fev. 2015.

_____._____ (2015h). **Petição nº 88.639**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão Monocrática em 4 fev. 2015. DJ-e 10 fev. 2015.

_____._____ (2015i). **Petição nº 88.724**. Assunto: Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Decisão Monocrática em 4 fev. 2015. DJ-e 10 fev. 2015.

APÊNDICES

Quadro 2 – PECs em trâmite no Congresso até 1985 sobre fidelidade partidária ou cuja ementa trata de alteração do art. 152 da CF

PEC	Data Leitura	Autor(a)	Ementa	Extinção da Fidelidade?	Observações sobre a Tramitação
17/1980	17/04/1980	Senador AFFONSO CAMARGO e outros	ACRESCENTA ITEM VI AO PARÁGRAFO SEGUNDO, E DA NOVA REDAÇÃO AO PARÁGRAFO QUINTO DO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	S	18/08/1980 - PRONUNCIAMENTO DO SEN. AFFONSO CAMARGO. 19/08/1980 - PRONUNCIAMENTOS DOS SEN. AFFONSO CAMARGO, LUIZ CAVALCANTE E DEP. ISRAEL DIAS-NOVAIS, GERALDO GUEDES, HAROLDO SANFORD, JOÃO MEZEZ, JORGE ARBAGE, ANTONIO MARIZ E ALCEU COLLARES. 21/08/1980 - DECLARADA PREJUDICADA POR DECURSO DE PRAZO. (PROCESSO ARQUIVADO EM 18 09 80).
28/1980	28/04/1980	Deputado ROBERTO FREIRE e outros	DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE TRATA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.	S	28/04/1980 – TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM A PEC 17/1980, POR VERSAREM MATÉRIA CORRELATA (DCN 29/04/1980, P. 714).
29/1980	28/04/1980	Deputado GENIVAL TOURINHO e outros	SUPRIME O PARÁGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	N	28/04/1980 – TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM A PEC 17/1980, POR VERSAREM MATÉRIA CORRELATA (DCN 29/04/1980, P. 714).
30/1980	28/04/1980	Deputado ROGERIO REGO e outros	ALTERA O ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	N	28/04/1980 – TRAMITAÇÃO CONJUNTA COM A PEC 17/1980, POR VERSAREM MATÉRIA CORRELATA (DCN 29/04/1980, P. 714).

PEC	Data Leitura	Autor(a)	Ementa	Extin�o da Fidelidade?	Observa�o es sobre a Tramita�o
31/1980	28/04/1980	Dep. ADHEMAR GHI SI e outros	EXTINGUE O INSTITUTO DA INFIDELIDADE PARTIDÁRIA.	S	28/04/1980 – TRAMITA�O CONJUNTA COM A PEC 17/1980. POR VERSAREM MATÉRIA CORRELATA (DCN 29/04/1980, P. 714).
3/1981	20/03/1981	Senador Roberto Saturnino e outros	ACRESCENTA PARÁGRAFO AO ARTIGO 152 DA CONSTITU�O FEDERAL.	N	
48/1981	10/09/1981	Dep. THALES RA-MALHO e outros	SUPRIME O ITEM V DO ARTIGO 35; DA NOVA REDA�O AOS ARTIGOS 39, CAPUT, E 148; E ALTERA O ARTIGO 152, PARÁGRAFOS SEGUNDO E TERCEIRO, E ACRESCENTA ITEM VI AO SEU PARÁGRAFO SEGUNDO, SUPRIMINDO-LHE OS PARÁGRAFOS QUINTO E SEXTO.	S	23/09/1981 – (CMIST – COMISSÃO MISTA) APRESENTA�O DE EMENDAS – DEP ULISSES GUIMARA ˆES E OUTROS: 1 E DEP VILLELA DE MAGALHÃES E OUTROS: 2. 03/03/1982 – 1915 PARECER ORAL DA CMIST CONTRARIO, RELATOR SEN. ADERBAL JUREMA. 03/03/1982 – 1915 PRONUNCIAMENTOS DOS DEP. NILSON GIBSON E EDISON VIDIGAL. 09/03/1982 – 1100 DECLARA DA PREJUDICADA, POR DECURSO DE PRAZO NOS TERMOS DO ART 48 DA CONSTITU�O E ART 84 DO REG. COMUM.
64/1981	8/10/1981	Deputado LUCIO CIONI e outros	ALTERA A REDA�O DO PARÁGRAFO PRIMEIRO DO ARTIGO 47 E ACRESCENTA O ITEM VI AO PARÁGRAFO SEGUNDO DO ARTIGO 152 DA CONSTITU�O	N	

PEC	Data Leitura	Autor (a)	Ementa	Extinção da Fidelidade?	Observações sobre a Tramitação
71/1981	22/10/1981	Deputado JG DE ARAUJO JORGE e outros	DA NOVA REDAÇÃO AO PARÁGRAFO TERCEIRO DO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	N	
27/1982	24/05/1982	Deputado EDISON LOBÃO e outros	ALTERA OS ARTIGOS 47, 48, 74, 75 E 152 DA CONSTITUIÇÃO. DISPONDO SOBRE A APRESENTAÇÃO, DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DE PROPOSTA DE EMENDA, O COLÉGIO ELEITORAL E A ELEIÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E EXIGÊNCIAS PARA O FUNCIONAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS.	N	
38/1982	25/06/1982	Senador Hugo Ramos e outros	ACRESCENTA PARÁGRAFOS AO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO.	N	
7/1983	29/04/1983	Deputado ELQUISSON SOARES e outros	REVOGA OS PARÁGRAFOS QUINTO E SEXTO DO ARTIGO 152 DA VIGENTE CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.	S	29/09/1983 - 1100 PARECER ORAL DA CMIST CONTRÁRIO, RELATOR DEP. DJALMA BESSA. 28/05/1985 - 1100 DECLARADA PREJUDICADA, EM VIRTUDE DA APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 000025 DE 1985.
31/1983	6/09/1983	Deputado HERÁCLITO FORTES e outros	ACRESCENTA DISPOSITIVO ÀS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO, DE MODO A TORNAR INAPLICÁVEIS AOS DETENTORES DE MANDATOS LEGISLATIVOS, PELO PRAZO QUE MENCIONA, OS DISPOSITIVOS CONCERNENTES À FIDELIDADE PARTIDÁRIA.	S	06/03/1985 - PARECER ORAL DA CMIST, RELATOR SEN. MARCONDES GADELHA, LIDO PELO DEP. LUDGERO RAULINO. 06/03/1985 - DISCUSSÃO PELOS DEP. AIRTON SOARES E HERÁCLITO FORTES. 28/05/1985 - DECLARADA PREJUDICADA, EM VIRTUDE DA APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 000025 DE 1985.

PEC	Data Leitura	Autor(a)	Ementa	Extinção da Fidelidade?	Observações sobre a Tramitação
33/1983	8/09/1983	Deputado LUIZ HENRIQUE e outros	ALTERA A REDAÇÃO DO PARÁGRAFO QUINTO DO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	N ¹²³	
61/1984	25/09/1984	Deputado ARTHUR VIRGILIO NETO e outros	ALTERA O ARTIGO 13, EM SEUS CAPUT, INCISOS VI E VIII, PARÁGRAFOS PRIMEIRO, SEGUNDO, TERCEIRO, QUINTO E SEXTO; O ARTIGO 15, EM SEU CAPUT E PARÁGRAFO PRIMEIRO, ALÍNEAS A E B; O ARTIGO 17, PARÁGRAFOS PRIMEIRO A TERCEIRO, O ARTIGO 34, INCISOS IV E V; O ARTIGO 35, PARÁGRAFO QUARTO; O ARTIGO 41, EM SEU CAPUT, PARÁGRAFOS PRIMEIRO E SEGUNDO; O ARTIGO 42, ITENS III E V; O ARTIGO 47, EM SEU CAPUT, INCISOS E PARÁGRAFOS; O ARTIGO 51, PARÁGRAFO TERCEIRO, O ARTIGO 59, EM SEUS CAPUTE PARÁGRAFOS TERCEIRO E QUARTO; O ARTIGO 152, PARÁGRAFOS QUINTO E SEXTO; E ACRESCENTA DOIS ARTIGOS NO TÍTULO V DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE TRATA DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS.	S	04/10/1984 — APRESENTAÇÃO DE EMENDAS — DEP. VICTOR FACCIONE: 1; DEP. ANTONIO DIAS: 2; DEP. MUCIO ATHAYDE: 3, 10; DEP. THEODORO MENDES: 4; DEP. DARCY PASSOS: 5, 7; DEP. FLORENCIO PAIXÃO: 6; DEP. LUCIA VIVEIROS: 8; DEP. IRINEU BRZESINSKI: 9. DCN 17 10 PAG 2583. 11/05/1987 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA

123 As PEC 33/1983 e 15/1985 procuravam estender o instituto aos cargos do Executivo estadual e municipal.

PEC	Data Leitura	Autor(a)	Ementa	Extinção da Fidelidade?	Observações sobre a Tramitação
2/1985	26/04/1985	Deputado ROBERTO FREIRE e outros	DA NOVA REDAÇÃO AO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE TRATA DA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS, REVOGANDO-SE SEUS PARÁGRAFOS E INCISOS.	S	28/05/1985 — 1100 DECLARADA PREJUDICADA , EM VIRTUDE DA APROVAÇÃO EMENDA CONSTITUCIONAL 000025 DE 1985.
4/1985	29/04/1985	Senador Roberto Saturnino e outros	ALTERA, SUPRIME E ACRESCENTA DISPOSITIVOS NO ARTIGO 152, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, COM VISTAS A RESTRINGIR EXIGÊNCIAS PARA A CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS, BEM COMO A ESTABELE-CER DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PERMANENTE EM SEU FAVOR.	S	28/05/1985 — 1100 DECLARADA PREJUDICADA , EM VIRTUDE DA APROVAÇÃO EMENDA CONSTITUCIONAL 000025 DE 1985.
15/1985	27/05/1985	Senador Odacir Soares e outros	ALTERA O PARÁGRAFO QUINTO DO ARTIGO 152 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.	N	

Fonte: elaboração própria, a partir da Base de Dados de Projetos e Matérias Legislativas do Senado Federal.

Quadro 3 – Mudanças de legenda na Câmara dos Deputados na 53ª Legislatura após 27 de março de 2007 que, pelas respectivas datas, não ocorreram em direção a partidos registrados no TSE nos 30 dias anteriores.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Agnaldo Muniz	Agnaldo Muniz	PP	PSC	10/11/10		(Não foi encontrado processo no TSE)
Antonio Bulhões	Antonio Carlos Martins de Bulhões	PMDB	PRB	3/11/09	Pet. 3.032	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011y)
Antonio Feijão	Antonio da Justa Feijão	PSDB	PTC	13/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Carlos Alberto Canuto	Carlos Alberto Moreira de Mendonça Canuto	PMDB	PSC	1/10/09	Pet. 3.023	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011v)
					Pet. 3.034	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2010i)
Carlos Eduardo Cadoca	Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira	PMDB	PSC	5/10/07	Pet. 39.537	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011z)
					Pet. 2.789	Ação proposta fora do prazo de 30 dias. Processo extinto sem julgamento do mérito. (BRASIL, 2008m)

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Carlos Souza	Carlos Alberto Cavalcante de Souza	PP	PRB	27/09/07	Pet. 2.780	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2008l)
		PRB	PP	9/10/07		
Cleber Verde ¹²⁴	Cleber Verde Cordeiro Mendes	PTB	PRB	5/07/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Clodovil Hernandes	Clodovil Hernandes	PTC	PR	25/09/07	Pet. 2.766	Pendente de decisão do TSE (parlamentar faleceu em 17/03/2009) (BRASIL, 2009f)
Damião Feliciano no ¹²⁵	Damião Feliciano da Silva	S.PART.	PDT	28/06/07	Pet. 2.775	Desligamento do filiado pelo partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2008l)
Davi Alves Silva Júnior	Davi Alves Silva Júnior	PDT	PSC	21/09/07	Pet. 2.778	Retorno do filiado ao partido de origem. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2009h)
		PSC	PDT	31/10/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Dr. Nechar	Sergio Antonio Nechar	PDT	PR	30/09/09	Pet. 3.016	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011r)
		PV	PP	1/10/09	Pet. 3.018	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011t)
Dr. Paulo César	Paulo César da Guia Almeida	PTB	PR	12/09/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Edmar Moreira	Edmar Batista Moreira	DEM	PR	20/08/09	Pet. 2.980	Desligamento do filiado pelo partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2009b)

124 Eleito pelo PAN, que foi incorporado ao PTB em outubro de 2006.

125 Eleito pelo PR. Desfiliação registrada na Câmara em 2/2/2007.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Eduardo Lopes	Eduardo Benedito Lopes	PSB	PRB	08/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Flávio Bezerra	Flávio Bezerra da Silva	PMDB	PRB	3/11/09	Pet. 3.024	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2010g)
					Pet. 3.029	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011x)
George Hilton	George Hilton Dos Santos Cecílio	PP	PRB	6/10/09	Pet. 3.035	Vício insanável na petição inicial, ou sanável e não corrigido (BRASIL, 2010j)
Geraldo Pudim	Geraldo Roberto Siqueira de Souza	PMDB	PR	30/09/09	Pet. 3.005	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2009j)
Geraldo Resende	Geraldo Resende Pereira	PPS	PMDB	7/08/07	Pet. 2.759	Justa causa para desfiliação: grave discriminação pessoal (BRASIL, 2009e)
Gervásio Silva	Gervásio José da Silva	DEM	PSDB	21/08/07	Pet. 2.755	Ação prejudicada por reconhecimento de justa causa em outro processo (BRASIL, 2008h)
					Pet. 2.754	Ação de justificação. Justa causa para desfiliação: grave discriminação pessoal. Partido não anuiu com desfiliação (BRASIL, 2008g)
Henrique Afonso	Henrique Afonso Soares Lima	PT	PV	2/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Íris Simões	Iris Xavier Simões	PTB	PR	23/02/10		(Não foi encontrado processo no TSE)
Izalci	Izalci Lucas Ferreira	DEM	PSDB	29/04/08		(Não foi encontrado processo no TSE)

126/127

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Jackson Barreto	Jackson Barreto de Lima	PTB	PMDB	2/05/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Jairo Carneiro	Jairo Alfredo Oliveira Carneiro	DEM	PP	21/08/09	Pet. 3.000	Requerido não exerce o cargo no momento da decisão (BRASIL, 2010c)
Jefferson Campos	Jefferson Alves de Campos	PTB	PSB	14/10/09	Pet. 3.013	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011n)
José Carlos Araújo	José Carlos Leão de Araújo	PR	PDT	6/11/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
José Carlos Vieira	José Carlos Vieira	DEM	PR	13/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Jurandy Loureiro ¹²⁶	Jurandy Loureiro Barroso	PTB	PSC	12/07/07	Pet. 2.790	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2008n)
Jusmari Oliveira	Jusmari Terezinha de Souza Oliveira	PFL	PR	2/04/07	Pet. 2.757	Requerimento de desfiliação protocolado antes da vigência da fidelidade (BRASIL, 2008j)
Juvenil ¹²⁷	Juvenil Alves Ferreira Filho	S.PART.	PRTB	5/10/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Laerte Bessa	Laerte Rodrigues Bessa	PMDB S.PART.	S.PART. PSC	29/09/09 8/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Lindomar Garçon ¹²⁸	Lindomar Barbosa Alves	PR	PV	25/04/07		(Não foi encontrado processo no TSE)

Eleito pelo PSC. Mudança para o PAN registrada na Câmara em 01/02/2007. Observe-se que o PAN havia sido incorporado ao PTB em outubro de 2006.

127 Eleito pelo PT. Desfiliação registrada em 05/03/2007.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Luiz Bassuma	Luiz Carlos Bassuma	PT	PV	15/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Manoel Junior	Manoel Alves da Silva Junior	PSB	PMDB	6/11/09	Pet. 3.003	Ação de justificação. Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011j)
					Pet. 3.028	Ação proposta fora do prazo de 30 dias. Processo extinto sem julgamento do mérito (BRASIL, 2010k)
					Pet. 3.031	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2009k)
Marcelo Itagiba	Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba	PMDB	PSDB	12/11/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Márcio Marinho	Márcio Carlos Marinho	PR	PRB	7/10/09	Pet. 3.008	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido.
Marcondes Gadelha	Marcondes Iran Benvides Gadelha	PSB	PSC	14/10/09	Pet. 3.027	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011w)
					Pet. 3.030	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2010h)

128 Eleito pelo PV. Mudança para o PR registrada em 19/03/2007

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Marcos Antonio ¹²⁹	Marcos Antônio Ramos da Hora	PAN ¹³⁰	S.PART.	4/06/07	Pet. 2.768	Justa causa para desfiliação: incorporação ou fusão do partido (BRASIL, 2008k)
Nilmar Ruiz	Nilmar Gavino Ruiz	DEM	PR	30/09/09	Pet. 3.010	Ação proposta fora do prazo de 30 dias. Processo extinto sem julgamento do mérito (BRASIL, 2011m)
Pastor Manoel Ferreira	Manoel Ferreira	PTB	PR	1/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Pastor Pedro Ribeiro	Pedro Ribeiro Filho	PMDB	PR	2/10/09	Pet. 3.024	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2010g)
Paulo Rubem Santiago	Paulo Rubem Santiago Ferreira	PT	PDT	20/11/07	Pet. 2.773	Justa causa: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário (BRASIL, 2009g)
Rita Camata	Rita de Cássia Paste Camata	PMDB	PSDB	27/10/09	Pet. 3.020	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011u)
Rodovalho	Robson Lemos Rodovalho	DEM	PP	3/03/10	Pet. 3.001	Ação de justificação. Negado o pedido (BRASIL, 2010d)
					Pet. 3.019	Pedido julgado precedente (BRASIL, 2010f)

129 Eleito pelo PSC. Mudança para o PAN registrada na Câmara em 01/02/2007.

130 A despeito dos registros na base de dados da Câmara apontarem para filiações no ano de 2007, recorde-se que o PAN havia sido incorporado ao PTB em outubro de 2006.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
		S.PART.	PRB	4/07/07	Pet. 2.785	Ação prejudicada por reconhecimento de justa causa em outro processo
Rogério Marinho	Rogério Simonetti Marinho	PSB	PSDB	13/05/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Sérgio Brito	Sérgio Luís Lacerda Brito	PDT	PMDB	24/09/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
		PMDB	PDT	30/10/07	Pet. 2.787	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011o)
		PDT	PSC	8/10/09	Pet. 3.014	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011p)
Severiano Alves	Severiano Alves de Souza	PDT	PMDB	7/10/09	Pet. 3.015	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2011q)
Silas Câmara ¹³¹	Silas Câmara	PTB	PSC	3/07/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Silvio Costa	Sílvio Serafim Costa	PMN	PTB	3/11/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Takayama ¹³²	Hidekazu Takayama	PTB	PSC	11/07/07		(Não foi encontrado processo no TSE)
Uldurico Pinto	Uldurico Alves Pinto	PMN	PHS	29/10/09		(Não foi encontrado processo no TSE)

¹³¹ Eleito pelo PTB. Mudança para o PAN registrada na Câmara em 01/02/2007, e novamente para o PTB em 11/06/2007.

¹³² Eleito pelo PMDB. Mudança para o PAN registrada na Câmara em 01/02/2007.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Walter Brito Neto	Walter Correia de Brito Neto	DEM	PRB	1/11/07	Pet. 2.756	Pedido julgado procedente (BRASIL, 2008f)
William Woo	William Boss Woo	PSDB	PPS	3/11/09	Pet. 3.017	Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2010e)
Zé Vieira	José Vieira Lins	PSDB	S.PART.	17/03/09	Pet. 2.974 ¹³³	Vício insanável na petição inicial, ou sanável e não corrigido (BRASIL, 2009j)
		S.PART.	PR	5/05/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Zequinha Mariano	José da Cruz Marinho	PMDB ¹³⁴	PSC	25/08/09		(Não foi encontrado processo no TSE)

Fonte: elaboração própria, a partir de base de dados fornecida pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

¹³³ A requerente, suplente de Deputado Federal, propôs a ação prematuramente, antes do escoamento do prazo para o partido.

¹³⁴ Eleito pelo PSC. Mudança para o PMDB registrada na Câmara em 22/12/2006.

Quadro 4 – Mudanças de legenda na Câmara dos Deputados na 54ª Legislatura que, pelas respectivas datas, não ocorreram em direção a partidos registrados no TSE nos 30 dias anteriores

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Alexandre Toledo	Alexandre de Melo Toledo	PSDB	S.PART.	25/09/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
		S.PART.	PSB	2/10/13		
Alfredo Sirkis	Alfredo Helio Sirkis	PV	PSB	8/10/13	Pet. 88.202	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2014k)
					Pet. 90.023	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2014s)
Almeida Lima	José Almeida Lima	PMDB	PPS	08/11/11	Pet. 137.802	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2011h)
		PPS	S.PART.	11/09/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
		S.PART.	PMDB	1/10/13		
André de Paula	André Carlos Alves de Paula Filho	DEM	PSD	13/03/14		(Não foi encontrado processo no TSE)
André Vargas	André Luiz Vargas Ilário	PT	S.PART.	17/11/14	Pet. 41.149	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2014d)
Betinho Rosado	Carlos Alberto de Sousa Rosado	DEM	PP	26/09/13	Pet. 27.926	Ação de justificação. Negado o pedido (BRASIL, 2013d)
					Pet. 75.734	Não há suplente do partido em condições de assumir a vaga. A procedência do pedido não traria resultado útil à legenda (BRASIL, 2014e)

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Beto Mansur	Paulo Roberto Gomes Mansur	PP	PRB	5/10/13	Pet. 89.768	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2014p)
Cabo Juliano Rabelo	Juliano de Souza Rabelo	PDT	PSB	7/12/11		(Não foi encontrado processo no TSE)
Carlos Eduardo Cardoca	Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira	PSC	PCdoB	8/10/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
César Halum	Cesar Hanna Halum	PSD ¹³⁵	PRB	7/10/13	Pet. 84.220	Ocorrida a primeira transferência sob justa causa, não há como postular a perda do cargo diante da segunda (BRASIL, 2014i)
Deley	Wanderley Alves de Oliveira	PSC	PTB	7/10/13	Pet. 90.630	Ocorrida a primeira transferência sob justa causa, não há como postular a perda do cargo diante da segunda (BRASIL, 2014u)
Dr. Luiz Fernando	Luiz Fernando Sarmiento Nicolau	PMN	PSD	12/12/12	Pet. 88.469	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2014j) (Não foi encontrado processo no TSE)

¹³⁵ Eleito pelo PPS. Mudança para o PSD registrada na Câmara em 26/10/11.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Dr. Paulo César	Paulo César da Guia Almeida	PSD ¹³⁶	PR	9/10/13	Pet. 88.639	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2015h)
Edmar Moreira	Edmar Batista Moreira	PR	PTB	11/03/14	Pet. 21.664	Vício insanável na petição inicial, ou sanável e não corrigido (BRASIL, 2014c)
Gabriel Chalita	Gabriel Benedito Isaac Chalita	PSB	PMDB	8/06/11	Pet. 125.249	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2011g)
Giroto	Edson Giroto	PR	PMDB	25/10/11	Pet. 123.428	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2015e)
Guilherme Mussi	Guilherme Mussi Ferreira	PMDB	PR	25/03/14		(Não foi encontrado processo no TSE)
Hélio Santos	Hélio Batista Dos Santos	PSD ¹³⁷	PSDB	31/10/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Izalci	Izalci Lucas Ferreira	PR	PSDB	16/10/12	Pet. 14.011	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2012g)
Jaime Martins	Jaime Martins Filho	PR	PSD ¹³⁸	31/10/13	Pet. 87.510	Ação proposta fora do prazo de 30 dias. Processo extinto sem julgamento do mérito (BRASIL, 2014j)

136 Eleito pelo PR. Mudança para o PSD registrada na Câmara em 26/10/11.

137 Eleito pelo PSDB. Mudança para o PSD registrada na Câmara em 26/10/11.

138 O registro do PSD foi deferido no TSE em 27/09/2011. A movimentação se deu, portanto, transcorridos mais de trinta dias.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
João Caldas ¹³⁹	João Caldas da Silva	PEN	SD	11/12/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Jorge Boeira ¹⁴⁰	Jorge Catarino Leonardeli Boeira	PSD S.PART.	S.PART. PP	16/05/13 8/10/13		(Não foi encontrado processo no TSE) (Não foi encontrado processo no TSE)
Jorginho Mello	Jorginho Dos Santos Mello	PSDB	PR	8/11/12	Pet. 60.787	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido.
José Carlos Vieira	José Carlos Vieira	PR	PSD	16/04/14		(Não foi encontrado processo no TSE)
José Humberto	José Humberto Soares	PHS	PSD	16/10/13	Pet. 88.554	Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade
Joseph Bandeira	Joseph Wallace Faria Bandeira	PT	PSB	28/01/15		(Não foi encontrado processo no TSE)
Lilium Sá	Lilium Sá de Paula	PSD ¹⁴¹	PR	7/08/13		(Não foi encontrado processo no TSE)

¹³⁹ Eleito pelo PEN. Mudança para o PEN registrada na Câmara em 18/07/12.

¹⁴⁰ Eleito pelo PT. Mudança para o PSD registrada na Câmara em 9/11/11.

¹⁴¹ Eleita pelo PR. Mudança para o PSD registrada na Câmara em 27/10/11. Também não consta no quadro a posterior transferência para o PROS, em 09/10/2013.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Luiz Nishimori	Luiz Hiroshi Nishimori	PSDB	PR	7/10/13	Pet. 78.684	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2014g)
					Pet. 86.563	Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa (BRASIL, 2013g)
					Pet. 89.598	Ação prejudicada por reconhecimento de justa causa em outro processo (BRASIL, 2014o)
Luiz Pitman	Luiz Carlos Pietschmann	PMDB	PSDB	1/10/13	Pet. 32.260	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2013e)
Magda Mofatto	Magda Mofatto Hon	PTB	PR	25/09/13	Pet. 76.171	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2014f)
Marcelo Aguiar	Marcelo Theodoro de Aguiar	PSD	DEM	1/10/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Marcio Junqueira	Marcio Henrique Junqueira Pereira	DEM	PP ¹⁴²	29/08/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Natan Donadon	Natan Donadon	PMDB	S.PART.	06/09/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Nilmar Ruiz	Nilmar Gavino Ruiz	PR	PEN	11/03/13		(Não foi encontrado processo no TSE)

142 Em 03/10/2013, o parlamentar transferiu-se para o PROS.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Paulo Bornhausen	Paulo Roberto Barreto Bornhausen	PSD	PSB	4/11/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Paulo Henrique Lustosa	Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa	PMDB	PP	3/10/13	Pet. 90.108	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2014f)
Pedro Guerra	Pedro Dos Santos Lima Guerra	DEM	PSD	18/06/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Plínio Valério	Francisco Plínio Valério Tomaz	DEM	PSDB	7/03/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Raul Lima	Raul da Silva Lima Sobrinho	PSD ¹⁴³	PP	3/10/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Romanna Remor	Romanna Giulia Ceccon Leandro Remor Marcellino	DEM	PMDB	8/11/11		(Não foi encontrado processo no TSE)
Romário	Romário de Souza Faria	PSB	S.PART.	20/08/13	Pet. 66.726	Retorno do filiado ao partido de origem. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2013f)
		S.PART.	PSB	2/10/13		
Sandro Mabel	Sandro Antônio Scodro	PR	PMDB	3/11/11	Pet. 144.212	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido (BRASIL, 2011s)

143 Eleito pelo PP. Mudança para o PSD registrada na Câmara em 26/10/11.

Nome Parlamentar	Nome Civil	Antigo Part.	Novo Part.	Data	Nº TSE	Decisão
Silvio Costa	Silvio Serafim Costa	PTB	PSC	8/10/13	Pet. 89.416	Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2014n)
Stefano Aguiar	Stefano Aguiar Dos Santos	PSC	PSB	9/10/13	Pet. 88.724	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2015i)
Subtenente Gonzaga	Luiz Gonzaga Ribeiro	PV	PDT	8/05/14	Pet. 51.456	Perda do objeto da ação por término do mandato (BRASIL, 2015g)
Urzeni Rocha	Urzeni da Rocha Freitas Filho	PSDB	PSD	24/09/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Vilalba	Zacarias Vi-lharba	PRB	PP	30/09/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Vinicius Gurgel	Vinicius de Azevedo Gurgel	PRTB S.PART.	S.PART. PR	30/08/11 30/09/11	Pet. 143-957	Desligamento do filiado pelo partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2011j)
Walter Feldman	Walter Meyer Feldman	PSDB	PSB	8/10/13	Pet. 89.938	Requerido não exerce o cargo no momento da decisão. (BRASIL, 2014r)
Wilson Filho	José Wilson Santiago Filho	PMDB	PTB	8/10/13	Pet. 89.853	Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2014q)

Fonte: elaboração própria, a partir de base de dados fornecida pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Quadro 5 – Mudanças de legenda registradas no Senado Federal após 16 de outubro de 2007 que, pelas respectivas datas, não ocorreram em direção a partidos registrados no TSE nos 30 dias anteriores

Nome Parlamentar	Nome Civil	Legislat. fim	Antigo Part.	Novo part.	Data	Ação de Perda de Mandato ou de Justificação	Decisão
Ataídes Oliveira	Ataídes de Oliveira	55 ^a	PSDB	PROS	22/12/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
		55 ^a	PROS	PSDB	11/12/14		(Não foi encontrado processo no TSE)
Augusto Botelho	Augusto Affonso Botelho Neto	53 ^a	PT	S.PART	5/08/10		(Não foi encontrado processo no TSE)
Clésio Andrade	Clésio Soares de Andrade	54 ^a	PR	S.PART.	10/02/12	Pet. 168.808	Ação de justificação. Pedido julgado procedente diante da anuência do partido. (BRASIL, 2011k)
		54 ^a	S.PART.	PMDB	18/03/12	Pet. 7.091	Ocorrida a primeira transferência sob justa causa, não há como postular a perda do cargo diante da segunda (BRASIL, 2012i)
Expedito Júnior	Expedito Gonçalves Ferreira Júnior	54 ^a	PR	S.PART.	23/09/09	RP 1.419	Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade (BRASIL, 2011za)
		54 ^a	S.PART.	PSDB	28/09/09		
Flávio Arns	Flávio José Arns	53 ^a	PT	S.PART.	10/09/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
		53 ^a	S.PART	PSDB	7/10/09		

Nome Parlamentar	Nome Civil	Legislat. Fim	Antigo Part.	Novo part.	Data	Ação de Perda de Mandato ou de Justificação	Decisão
Hélio José	Hélio José da Silva Lima	55 ^a	PT	PSD	1/01/15	Pet. 5.957	Pendente de decisão do TSE (BRASIL, 2015f)
João Costa	João Costa Ribeiro Filho	55 ^a	PSDB	PPL	16/10/12	Pet. 81.889	Requerido não exerce o cargo no momento da decisão (BRASIL, 2014h)
Kátia Abreu ¹⁴⁴	Kátia Regina de Abreu	54 ^a	PSD	PMDB	7/10/13		(Não foi encontrado processo no TSE)
Lobão Filho	Edison Lobão Filho	53 ^a	DEM S.PART.	S.PART. PMDB	12/03/08 5/05/08	Pet. 2.797	Partido concordou com a mudança (BRASIL, 2008f)
Mão Santa	Francisco de Assis de Moraes Souza	53 ^a 53 ^a	PMDB S.PART.	S.PART. PSC	23/09/09 30/09/09		(Não foi encontrado processo no TSE)
Marco Antônio Costa	Marco Antônio Costa	54 ^a	DEM	PSD	2/10/12		(Não foi encontrado processo no TSE)
Marina Silva	Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima	53 ^a 53 ^a	PT S.PART.	S.PART. PV	19/08/09 31/08/09		(Não foi encontrado processo no TSE)

Fonte: elaboração própria, a partir de base de dados fornecida pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal (SENADO FEDERALE-RAL, 2014) e do sítio do Senado na *Internet* (www.senado.leg.br)

144 Eleito pelo DEM. Mudança para o PSD registrada na base de dados do Senado em 18/10/11

ANEXOS

1. Ementa do Mandado de Segurança nº 26.602 (STF)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. Artigos 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 SUPLENTES. 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. 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. (MS 26602,

Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-02 PP-00190 RTJ VOL-00208-01 PP-00072)

2. Ementa do Mandado de Segurança nº 26.603 (STF)

E M E N T A: 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 Artigos 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: CONSEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA INVESTIDURA APARENTE — O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO 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 exprime, 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 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. 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 fraudada, 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 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 colmar a lacuna normativa existente, da “analogia legis”, mediante aplicação, no que couber, das normas inscritas nos artigos 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 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 defina 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. (MS 26603, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-02 PP-00318)

3. Ementa do Mandado de Segurança nº 26.604 (STF)

EMENTA: 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 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 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. (MS 26604, Relator(a): Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe-187 DIVULG 02-10-2008 PUBLIC 03-10-2008 EMENT VOL-02335-02 PP-00135 RTJ VOL-00206-02 PP-00626)

Secretaria de Editoração
e Publicações – SEGRAF



SENADO FEDERAL



ISBN: 978-85-7018-904-2



9 788570 189042