



**Universidade de Brasília**

**Caroline Pagliarini Balest**

**12/0079615**

**UMA DÉCADA DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA E SUA DESCONSTRUÇÃO**

**Brasília-DF**

**2017**

**CAROLINE PAGLIARINI BALEST**

**UMA DÉCADA DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA E SUA  
DESCONSTRUÇÃO**

Monografia apresentada  
como requisito parcial á obtenção do  
título de Bacharel em Direito pela  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília- UnB

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Camilla  
Fernandes Moreira

Brasília, 14 de junho de 2017

**CAROLINE PAGLIARINI BALEST**

**UMA DÉCADA DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA E SUA DESCONSTRUÇÃO**

Monografia apresentada  
como requisito parcial á obtenção do  
título de Bacharel em Direito pela  
Faculdade de Direito da Universidade  
de Brasília- UnB

Orientadora: Camilla Fernandes Moreira

Aprovada em 14 de junho de 2017

**BANCA EXAMINADORA**

---

Camilla Fernandes Moreira

Orientadora

---

Antônio Augusto Brandão de Aras

Membro

---

Roberto Carlos Martins Pontes

Membro

---

Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Suplente

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer aos meus pais e à minha irmã todo suporte que precisei para estar aqui hoje. Por terem acreditado nos meus sonhos e por me incentivarem diariamente a seguir minhas intuições e meus novos caminhos.

Ao meu namorado, Daniel, que é meu ponto de referência, que me ajuda a sonhar e me faz ser o melhor de mim. Também merece um agradecimento especial por me ajudar a montar os gráficos que utilizei ao longo do texto e por me ajudar a interpretar as informações que vinham em formato de tabelas de Excel, uma ferramenta que não tenho nenhuma habilidade.

Aos meus colegas e às minhas colegas de faculdade, que me ajudaram a desenvolver meu raciocínio crítico e formar novas opiniões.

À Minha Orientadora, Camilla, que me acolheu e aceitou meus escritos, ainda que possuíssem falhas estruturais.

Ao prof. Roberto que me ajudou a desenvolver este trabalho, me ajudando a explorar o tema.

À UnB, que me acolheu e moldou novos traços da minha personalidade, me ajudando a compreender melhor novos posicionamentos, perceber melhor as coisas que antes eu não percebia.

## RESUMO

O presente trabalho pretende fazer uma análise acerca da instituição da fidelidade partidária e os desdobramentos que ocorreram diante desta nova restrição nas migrações partidárias. O estudo faz uma abordagem acerca do contexto político em que a fidelidade partidária é inserida, verificando o fenômeno migratório partidário no sistema político brasileiro e a recepção deste instituto no ordenamento jurídico. A partir disso, estudando como o poder legislativo, o principal afetado por essa mudança política, lidou com essa limitação na atividade política.

**Palavras-Chaves:** Fidelidade partidária. Partido Político. Perda de mandato. Migração partidária.

## **ABSTRACT**

This paper intends to analyze the institution of party loyalty and the developments that occurred in the face of this new restriction on party migration. The study approaches the political context in which party loyalty is inserted, verifying the phenomenon of partisan migration in the Brazilian political system and the reception of this institute in the legal system. Based on that, studying how the legislative power, the most affected by this political change, dealt with the limitation in political activity.

**Key-words:** Party loyalty. Political party. Loss of mandate. Party migration.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1. A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO</b>	<b>9</b>
1.1 A importância dos partidos políticos	9
1.2 A distorção da representatividade política no Brasil	10
1.3 A Migração partidária	12
1.4 Incentivos institucionais à mudança de partido e respectivas medidas de contenção	18
<b>2. FIDELIDADE PARTIDÁRIA</b>	<b>22</b>
2.1 Breves considerações sobre a fidelidade partidária na legislação brasileira durante o regime militar	22
2.2 Disciplina constitucional	24
2.3 Disciplina infraconstitucional	25
2.4 Posição jurisprudencial anterior a Resolução 22.610/2007	27
2.5 Mudança de entendimento jurisprudencial acerca da Fidelidade partidária	29
2.6 O retorno da fidelidade partidária: A nova posição do STF e do TSE	34
<b>3. DESDOBRAMENTOS DO INSTITUTO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA ACERCA DAS MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS</b>	<b>38</b>
3.1 Migração Partidária após a instituição da fidelidade partidária	38
3.2 A pulverização partidária: válvula de escape à fidelidade partidária	41
3.2.1 Incentivos à criação de Novos partidos: transferência de representatividade	46
3.2.2 Contenção a criação de novos partidos	50
3.3 Janelas partidárias - Reação legislativa acerca do instituto da fidelidade partidária	51
3.4 O destino das ações de perda de mandato eletivo: excepcionalidade da aplicação da fidelidade partidária	54
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

A migração partidária é considerada uma característica endêmica da política partidária nacional, tendo em vista a forma intensa que ocorrem as migrações partidárias desde o fim do período militar até o momento atual. Esse comportamento político despertou a atenção de cientistas políticos em explorar os motivos que condicionam as trocas partidárias ao longo do mandato político, levando em consideração os incentivos institucionais, os problemas do sistema político e partidário brasileiro.

Diante do intenso fluxo migratório, percebeu-se que as normas que regulavam o calendário eleitoral, estimulavam em alguma medida as trocas de partido, em vista da corrida aos recursos do partido, como tempo de televisão e rádio, Fundo partidário e participação em comissões parlamentares.

A instituição da fidelidade partidária, em 2007, encaixa-se nessa medida de contenção às migrações partidárias, no entanto, foi a alternativa mais incisiva e radical acerca desse quadro político. O princípio da fidelidade partidária limita as mudanças de partido, prevendo que o candidato deva manter-se fiel ao partido ao qual se filiou e por ele foi eleito, exigindo compromisso do candidato perante aos eleitores, vez que o processo eleitoral é algo que depende da atuação mútua entre esses dois agentes.

A instituição da fidelidade não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Este princípio, já apareceu durante o Regime Militar, na Constituição de 1969, como ferramenta de controle da administração militar sobre os partidos políticos. A fidelidade partidária neste período controlava tanto as migrações de partido como a disciplina nas votações, eram necessárias que os candidatos votassem de maneira disciplinada com o líder do partido, podendo ter o mandato cassado, em face do comportamento infiel.

Quando a fidelidade partidária é novamente inserida, propriamente dita como forma de regulação das atividades partidárias, ela surge a partir de uma construção jurisprudencial, inicialmente pelo TSE, em resposta à Consulta nº 1.398/DF elaborada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Partido Democratas, em que é questionado se 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.

A resposta positiva na referida Consulta no TSE foi responsável por alterar todo entendimento que as Cortes superiores possuíam sobre o assunto desde a redemocratização do país, então, para efeitos concretos, partir deste momento, o candidato poderia perder o mandato em face da troca de legenda.

Diante disso, busca-se neste trabalho analisar como essa nova regra assentou no ordenamento jurídico e atuou no processo de controle das migrações partidárias. Seria, essa medida, causa suficiente para barrar a migração partidária?

O trabalho está dividido da seguinte forma. No capítulo 1, primeiramente faço uma breve análise do contexto político partidário, analisando a importância dos partidos políticos para a democracia; o problema acerca da falta de identidade política partidária no Brasil; em seguida trago algumas percepções sobre o fenômeno migratório partidário, buscando compreender as forças políticas que atuam no fluxo migratório.

No Capítulo 2, faço uma abordagem histórica acerca do instituto da fidelidade durante o Regime Militar; logo após, verifico como a fidelidade partidária é tratada no ordenamento jurídico, na especificação constitucional e infraconstitucional; e, por fim, a mudança jurisprudencial sobre o tema que foi responsável pela inserção da fidelidade partidária, levantando uma hipótese de justificação sobre mudança de entendimento das cortes superiores.

No capítulo 3, é o momento que estudo a eficácia da fidelidade partidária, verificando os desdobramentos da norma sobre os casos de migração partidária.

## I - A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

### 1.1 A importância dos partidos políticos

As instituições partidárias são os principais responsáveis pelo elo entre eleitores e representantes políticos. Os partidos exercem uma função extremamente relevante no sistema democrático, por poderem “organizar, coordenar, instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder, para realizar seu programa de governo<sup>1</sup>”.

Não se pode falar em democracia, na modernidade, sem falar na figura dos partidos políticos. Os partidos surgem como “expressão das lutas dos trabalhadores, da classe operária e das forças populares ao se reivindicarem como partes contestadoras da totalidade orgânica da nação burguesa<sup>2</sup>” rompendo as barreiras impostas por estados autocráticos.

A sociedade democrática depende da atuação partidária, porque os partidos surgem como instrumentos de auxílio na polarização das decisões políticas<sup>3</sup>. De acordo com H. Kelsen a agremiação política é essencial, pois o indivíduo sozinho “não exerce influência real sobre a formação da vontade do estado”<sup>4</sup>, o cidadão precisa de uma coletividade para sua opinião ganhar expressividade e alcançar as finalidades coletivas. Neste sentido, é comum vincular uma sociedade desenvolvida com o aprimoramento das estruturas partidárias:

Nesse sentido, as democracias contemporâneas, mormente as de pós-liberais, sublinham a necessidade dos partidos e lhe atribuem primazia na dinâmica construtiva do poder, identificando, inclusive, os níveis de socialização política e de aprimoramento das instituições, ao grau de partidarização das sociedades. Indubitavelmente, quanto mais uma sociedade se moderniza, desenvolve-se do ponto de vista de sua cidadania, mais se revigora as estruturas partidárias, as disputas globais de projetos,

<sup>1</sup> ARAS, Augusto . **Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias**. 1. ed. Bauru, São Paulo: Edições Profissionais Ltda. - Edipro, 2011. v. 1. 160p. 14p

<sup>2</sup> DE MENEZES ALBUQUERQUE, Newton ; CÉSAR BRAGA ARARIPE, Bruno. **A democracia e os partidos políticos no brasil: reflexões sobre a necessidade de um paradigma institucional**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b83b4b4fb7dee46f>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

<sup>3</sup> SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ**, Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013

<sup>4</sup> KELSEN. Hans. **A democracia**, trad. I. Benedetti et ali, São Paulo, Martins Fontes, 2000.

marginalizando os arranjos “políticos” baseados nos vínculos clânicos, familiares ou provincianos. [...]”<sup>5</sup>

É importante destacar que os partidos possuem três funções que devem ser desempenhadas para desenvolver o ideal democrático. A primeira refere-se à função do partido perante o eleitorado de realizar educação dos cidadãos, conscientizando-os sobre a importância de participação política, produzindo identificação das posições de interesse público, para assim, simplificar o processo de escolha dos candidatos e criar laços de fidelidade com o eleitor. A segunda função refere-se à capacidade de organização, as agremiações são importantes para realizar o recrutamento e formação de líderes para um futuro governo, realizar articulações, agregar os interesses políticos. A terceira função refere-se à programação de execução das políticas públicas, tendem a assumir as responsabilidades pelos acontecimentos que ocorrerem durante o mandato, organizar as oposições, criar maiorias no poder legislativo<sup>6</sup>.

## 1.2 A distorção da representatividade política no Brasil

O Brasil declara-se no primeiro excerto da Carta Constitucional como um Estado Democrático de Direito, que tem o pluralismo como um dos seus fundamentos. Diante da relevância dos partidos políticos, a atual Constituição impõe como requisito ou condição de elegibilidade a filiação partidária. No entanto, mesmo

---

<sup>5</sup> DE MENEZES ALBUQUERQUE, Newton ; CÉSAR BRAGA ARARIPE, Bruno. **A democracia e os partidos políticos no brasil: reflexões sobre a necessidade de um paradigma institucional**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b83b4b4fb7dee46f>>. Acesso em: 11 jun. 2017. pg.6

<sup>6</sup>CARVALHO, André Norberto Carbone de. **A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos? Análise da evolução da figura do partido político na democracia praticada no brasil, sob a égide da constituição federal de 1988**. Dissertação: mestrado - Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: [http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468_arquivo.pdf). Acesso em 22 set. 2016.

KEY, V.O. **Politics, Parties and Pressure Groups**. New York: Crowell, 1964.

TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade**. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 23 de set. de 2016.

VEIGA, Luciana Fernandes. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. Universidade Federal do Paraná. Doxa/ Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. **Opinião Pública**. Campinas Nov vol.13 no.2. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200005). Acesso em 23 de set. de 2016.

o país tendo um riquíssimo texto constitucional, em que faz a defesa do Estado Democrático de Direito, a realidade política aponta para um grande problema: a ausência de representatividade.

As instituições partidárias brasileiras e todo o sistema político em si são frequentemente alvos de críticas por parte da população e de estudiosos. Os diversos escândalos envolvendo membros do governo, gestores de empresas públicas e empresas privadas e desvio do dinheiro público em escalas bilionárias, enquanto a população padece com a falta de assistência, tornam cada vez mais os eleitores são tomados por um sentimento de marginalização e de desconfiança.

A representação política, com a atuação de partidos políticos, não é causa suficiente para materializar um Estado democrático. É necessário que haja um empenho do partido em divulgar a vontade do povo, agregando às decisões políticas os interesses e as necessidades da população. Se o partido perde sua identidade, desprezando os interesses da comunidade, deixando de representar o povo nas deliberações, dando maior importância aos interesses egoísticos dos dirigentes dos partidos, é revelado um transtorno da função partidária, debilitando, conseqüentemente a democracia.<sup>7</sup>

Mesmo com a grande importância assumida pelas instituições partidárias é possível perceber que há um intenso distanciamento entre agremiações políticas e os eleitores. É possível também notar uma inclinação à personalização dos candidatos e uma indiferença por parte dos eleitores sobre a legenda partidária. Os partidos políticos, para tanto, não tem engajado em criar uma identificação forte com o eleitorado. Parece que a relação entre partidos, políticos e população só ocorre no período eleitoral, em que a agremiação tenta seduzir o eleitor a confiar o voto nos representantes.<sup>8</sup>

De acordo com Augusto Aras, o conceito de representação nunca foi um elemento constitutivo da cultura do país e tão pouco se manifesta na prática da política brasileira. Desde o período colonial, o povo não representava a principal

---

<sup>7</sup> MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário**. 2ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2004. BRAUN, Douglas. **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: (re) pensando os seus pressupostos através da fidelidade partidária**. 2011. Dissertação: mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina. Acessado em 30 de set. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106716/320119.pdf>

<sup>8</sup> PEREIRA, Leonardo Freire. **Fidelidade partidária no desenvolvimento do modelo de democracia pelos partidos**. Dissertação: mestrado - Universidade de São Paulo. 2009. Disponível em: [file:///C:/Users/caroline/Downloads/Leonardo\\_Freire\\_Pereira\\_Dissertacao.pdf](file:///C:/Users/caroline/Downloads/Leonardo_Freire_Pereira_Dissertacao.pdf). Acessado em 24 de set. 2016.

preocupação dos governantes, a preocupação essencial deste período era a extração de matéria-prima e enriquecer a metrópole. Desde então, a liberdade política foi uma criação artificial, marcada por uma desigualdade material, que se propaga até a atualidade<sup>9</sup>:

Com a independência e a fase do Império, geriram-se o Poder e a sua representação segundo as necessidades da Coroa Brasileira. Nas Repúblicas (1ª, 2ª, 3ª, e 4ª), Poder e Representação foram assaltados por interesses regionais burgueses, defensores de um estado formalmente republicano, mas não de um estado democrático de direito preche de liberdade e igualdade material.<sup>10</sup>

Embora o poder seja emanado pelo povo, sendo em seu nome exercido, não é para o benefício do mesmo que os direitos são utilizados. Há um grande afastamento entre a elite política sobre os interesses da população maciçamente pobre, o que gera uma crise de legitimidade material<sup>11</sup>.

### 1.3 A Migração partidária

A migração partidária é um fenômeno considerado por inúmeros autores como uma característica endêmica do cenário político brasileiro, que passou a ocorrer em grande intensidade após o fim do período militar e persiste como uma prática recorrente da política contemporânea. Essa prática possui implicações que colocam em risco o ideal democrático previsto na Constituição Federal de 1988. Sob esta perspectiva, Melo disserta:

A troca de legendas no interior da Câmara tornou-se endêmica, rotineira e adequada à lógica da disputa política. Portanto, não pode ser tratada como parte de nosso folclore, ou como uma curiosidade a mais neste país tão pleno de práticas desinstitucionalizadas. Transformada em prática corrente, a troca de legenda passou a vigorar como instrumento de modificação da correlação de forças no Congresso, independentemente do que pensem ou deixem de pensar os eleitores, com consequências sobre o desempenho eleitoral dos partidos, o desenvolvimento dos subsistemas partidários estaduais, a constituição e funcionamento das coalizões governamentais e o grau de representatividade do sistema partidário (MELO, 2000).<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**- 1ª Edição. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. Pg.181.

<sup>10</sup> Id. Pg.194.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> 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.

Andréia de Freitas, em um estudo que analisa as migrações partidárias entre 1987 e 2009, conclui que cerca de um terço dos parlamentares troca de legenda pelo menos uma vez na legislatura<sup>13</sup>. Esse fluxo partidário é tratado pela academia como preocupante sintoma da instabilidade do sistema político, pois a migração partidária modifica a manifestação da vontade do eleitor nas urnas, gerando instabilidade e desgastes da imagem dos partidos e dos políticos, evidenciando a vulnerabilidade da democracia representativa<sup>14</sup>.

Alguns autores entendem que o comportamento migratório foi condicionado pela conjuntura política, em face de fatores como o surgimento tardio da democracia somado às seguidas interrupções do regime (como o período Militar e a Era Vargas), o que resultou numa política de baixa identificação partidária. Em consequência disso, o eleitorado passa a criar pouca empatia em relação aos partidos, criando uma relação mais personalista com o candidato, abstraindo as questões ideológico-partidárias<sup>15</sup>.

Augusto Aras, analisando a relação política entre o eleitor e o candidato, percebe que a sociedade brasileira “vê no voto do eleitor dado ao candidato e não ao partido, uma demonstração de maturidade, de pragmatismo sócio-político-econômico<sup>16</sup>”. Deste modo, na falta de identidade entre eleitores e partidos, o candidato praticamente não sofre pressão acerca da migração partidária, pois isso não implica consequência direta nas urnas.

Na década de 80 e 90, nos primeiros estudos relacionados a esse tema, entendeu-se que o grande fluxo migratório e os demais problemas envolvendo a representação democrática eram uma consequência direta da fragilidade do sistema partidário, pelo fato de as instituições partidárias serem inconsistentes e pouco coesas. Assim, os partidos seriam incapazes de barrar o comportamento

---

<sup>13</sup> FREITAS, Andréia. **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](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100004&script=sci_arttext)>. Acesso em 15 nov. 2016

<sup>14</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**. Rio de Janeiro: Gz, 2016. 706 p.

<sup>15</sup> ALVES, Breno Alexandre Pires Fernandes (2012). **"A migração partidária e a criação de "novos" partidos: os casos do PSOL e do PSD"**. Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 24 a 28 de outubro. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st21-6/10351-a-migracao-partidaria-e-a-criacao-de-novos-partidos-os-casos-do-psol-e-do-psd/file>. Acesso em 09 fev. de 2017.

<sup>16</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**- 1ª Edição. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. Pg.181.

individualista dos candidatos - preocupados com a ascensão política em detrimento da finalidade política representativa<sup>17</sup>.

Também é digna de nota a perspectiva negativa que estudiosos norte-americanos lançaram sobre o problema. Ao analisar o sistema partidário brasileiro, Scott Mainwaring, por exemplo, entende que há no Brasil um caso único de “subdesenvolvimento partidário<sup>18</sup>”, conclui que as instituições partidárias, em longo prazo, não poderão “servir de suporte para a democracia<sup>19</sup>” e que a ausência de disciplina partidária - uma característica comum nos principais partidos brasileiros, após o período militar<sup>20</sup>- teria contribuído para a extenuação dos partidos. Barry Ames, neste mesmo sentido, entende que a situação partidária brasileira é verdadeiramente crítica e, “no plano nacional, os partidos brasileiros dificilmente poderiam ser considerados partidos políticos”<sup>21</sup>.

Autores brasileiros, nesse mesmo período, diagnosticaram o sistema partidário de forma semelhante aos americanos, de forma pessimista. Olavo Brasil de Lima Jr. não tinha dúvidas de que o sistema partidário era problemático e instável e de que os problemas acerca da representação democrática estavam vinculados às deficiências do sistema partidário. Assim como os autores norte-americanos, Boulivar Lamounier e Rachel Meneguello, na década de 80, também pontuam sobre o subdesenvolvimento partidário brasileiro, reforçando o conceito de que “partidos fortes e bem enraizados na sociedade são indispensáveis à consolidação democrática<sup>22</sup>”.

Portanto, as primeiras impressões que os cientistas políticos obtiveram acerca do sistema político estavam relacionadas à falta de um sistema partidário sólido, estável, disciplinado e isso estava vinculado aos problemas referentes à deficiência de representatividade e ao princípio democrático.

---

<sup>17</sup> 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](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100004&script=sci_arttext)>. Acesso em 15 set. 2016

<sup>18</sup> MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. 1995. Stanford, Stanford University Press. pp. 354 e 391

<sup>19</sup> MAINWARING, Scott. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada**. 1991. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 29, março. Pp. 354 e 391.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> AMES, Barry *The Deadlock of Democracy in Brazil*. 2001, Ann Arbor, MI, Michigan University Press. p. 269.

<sup>22</sup> LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática**. O caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986., p. 9.

De maneira inovadora, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi<sup>23</sup> recomparam esse diagnóstico pessimista, deslocando a atenção, até então exclusiva para as decisões individuais do migrante, para uma análise mais complexa acerca da atuação político-partidária, desmistificando a imagem de partidos indisciplinados e fragilizados.

Por meio de estudos das votações nominais na Câmara dos Deputados entre 1989 e 1998, os autores concluíram que 89,9% dos deputados possuíam o voto disciplinado, seguindo a orientação dos líderes de sete grandes partidos (PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PFL e PPB)<sup>24</sup>. Isto é, ao contrário do que se afirmava, pode-se dizer que os partidos são previsíveis, organizados e disciplinados.

Segundo estes autores, os candidatos, apesar de serem figuras centrais no período eleitoral em face do voto personalista, cedem esse protagonismo aos partidos, após a eleição, que exercem domínio e disciplina na ordem política, fazendo com que o eleito acompanhe os blocos parlamentares. Desta forma, a atuação individual do parlamentar é inócua, com poucas chances de sucesso, com pouco poder de influência.

Na visão destes autores, os partidos são as figuras organizadas, coesas e essenciais para os candidatos, podendo, inclusive favorecer parlamentares que agem de acordo com seus objetivos. O simples fato de existir a migração partidária, revela que o partido faz parte de uma medida estratégica importante para alcançar êxito na carreira política, isto é, o partido é de alguma forma influente e, portanto, não é uma figura política fraca, desorganizada.

Figueiredo e Limongi partem do princípio de que o comportamento dos parlamentares está intrinsecamente ligado à organização interna do Congresso Nacional e o elevado poder de intervenção do Presidente da República na atuação legislativa, uma herança do Regime Militar. Essa definição institucional deve-se pela

---

<sup>23</sup> ARGELINA CHEIBUB FIGUEIREDO, PhD em ciência política pela Universidade de Chicago, professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Pesquisadora IA do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CNPq), Pesquisadora Cientista da FAPERJ. FERNANDO LIMONGI é PhD em ciência política pela Universidade de Chicago, professor do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do Cebrap. Os autores com a publicação do livro “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.” em 1999, tiveram uma abordagem inovadora acerca da concepção partidária, defendendo possuir na política brasileira um congresso extremamente coeso às diretrizes partidárias, tal como nas democracias mais consolidadas, modificando a concepção da academia e das publicações posteriores.

<sup>24</sup>FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999.



promulgação da Constituição de 1988 e o Regimento interno da Câmara que criaram um ambiente propício à centralização do procedimento legislativo e à supressão da possibilidade de manifestação individual dos parlamentares.

O poder executivo possui preponderância na função legislativa porque tem poder de agenda - capacidade de determinar quais serão as propostas legislativas e em que momento que serão levadas ao Congresso Nacional. O presidente possui rol de capacidade legislativa e de iniciativas de propostas. Deste modo, o chefe do executivo controla recursos que são almejados pelos candidatos eleitos e, a partir disso, pode utilizar como instrumento de barganha para conseguir aprovação de uma determinada política<sup>25</sup>. Neste sentido, Limongi e Figueiredo dispõe:

No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente<sup>26</sup>.

Os regimentos internos deram amplos poderes aos líderes partidários para atuar em nome dos interesses dos membros, pois eles representam as bancadas, sendo formalmente eleitos. Há um colégio de líderes que decide a pauta dos trabalhos, deste modo, eles controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Isso inevitavelmente implica que os “parlamentares têm escassa capacidade de influenciar os trabalhos legislativos<sup>27</sup>”. Assim, os partidos e os seus líderes neutralizam qualquer tentativa individualista e descentralizada que se contraponha à ordem pré-estabelecida.

O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto ao partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem a maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre o Executivo e o Legislativo podem ser — e de fato são — estruturadas em torno dos partidos. Para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu

---

<sup>25</sup> FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999.

<sup>26</sup> *Ibidem*, Pg. 23

<sup>27</sup> *Ibidem*, pg. 28

líder e votar com o partido. Agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos.<sup>28</sup>

Em vista disso, os poderes executivo e legislativo interagem mediante relação de barganha. O executivo poderá ceder os recursos e, em troca, espera os votos necessários para aprovação de seus projetos. Limongi e Figueiredo ilustram essa circunstância da seguinte maneira:

Digamos que um parlamentar seja membro de um partido que apoia o governo. Como membro dessa coalizão, ele obtém a nomeação de um correligionário para dirigir uma delegacia regional em seu curral eleitoral. O político em questão recebeu, pois, sua quota de patronagem. O Executivo e o líder de seu partido esperam que ele vote a favor do governo. Uma vez que o parlamentar já recebeu sua parte, chegada a hora de votar ele pode ameaçar o governo: “ou bem recebo algo mais” — digamos, uma nova nomeação — “ou não voto a favor do governo”. Em vez de ceder, como quer o folclore político nacional, o Executivo também pode ameaçar o parlamentar: “se você não votar a favor da proposta governamental, o correligionário nomeado será exonerado”. Afinal de contas, não será demais lembrar o óbvio: a caneta que nomeia é a mesma que demite<sup>29</sup>.

Todo este poder que os partidos detêm poderia sugerir forte controle sobre seus membros no sentido de mantê-los ao longo da legislatura. Contudo, é este poder que ao mesmo tempo proporciona as migrações partidárias. Segundo Melo, ainda que os partidos possuam recursos para induzir a disciplina partidária das bancadas, “os mesmos elementos responsáveis pela maior disciplina dos partidos em plenário possuem uma cota de responsabilidade na notável instabilidade das bancadas partidárias<sup>30</sup>”. Ou seja, devido ao grande poder dos partidos, os parlamentares migram para as legendas que podem fornecer maiores condições de apoiar suas propostas.

O que geralmente motiva o parlamentar a mudar de partido é a busca de melhores oportunidades na carreira política. A migração poderá proporcionar ao candidato: a participação em colegiados de relevo no Parlamento; o maior acesso ao eleitorado; recursos financeiros e institucionais, como o fundo partidário e o tempo de televisão; entre outros fatores.

<sup>28</sup>LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**. 1998, n.44, pp.81-106. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.

<sup>29</sup>LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999. p. 33

<sup>30</sup>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. P.29

#### **1.4 Incentivos institucionais à mudança de partido e respectivas medidas de contenção**

De acordo com o que foi abordado anteriormente, há alguns incentivos institucionais que distribuem recursos políticos para as instituições partidárias que poderão ser benéficos tanto para o partido como para o candidato e, diante disso, a mudanças de partidos poderão funcionar como estratégia para ter aumentar o poder político. Diante disso, algumas mudanças legislativas foram tomadas a fim de mitigar incentivos institucionais que a própria lei eleitoral estipulava.

A instituição da fidelidade partidária, introduzida por meio da Resolução 22.610/2007 do TSE, estabeleceu a perda de mandato para aqueles candidatos que mudassem de partido sem justa causa, foi a medida mais severa e, talvez, por isso mais conhecida e debatida pela academia e pela mídia. No entanto, antes disso foram feitas algumas alterações no Regimento Interno da Câmara e na Lei Eleitoral.

As referidas mudanças tratam em particular sobre a distribuição do direito de antena (horário de propaganda política eleitoral na televisão e no rádio), da participação cargos nas Mesas Diretoras e das Comissões Parlamentares, que possuem em comum, como critério, a representatividade do partido no início do mês de fevereiro do primeiro ano legislativo.

A Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, alterou a redação do art. 47, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei das Eleições<sup>31</sup>, que contém disposições sobre o tempo de antena, uma valiosa ferramenta de publicidade em campanhas eleitorais. Para a distribuição deste direito, são usados como base de cálculo a representatividade do partido, isto é, quanto maior a bancada, mais tempo de propaganda eleitoral o partido poderá ter direito. Neste sentido, era previsto, na redação original, que a representatividade seria contada no primeiro dia do mês de fevereiro do primeiro ano do mandato. Isso dava margem para a movimentação de parlamentares até o encerramento deste prazo.

---

<sup>31</sup> A Lei nº 9.504/97 que antes possui a redação:

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

Foi alterada para a seguinte redação, pela Lei 11.300/06:

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

A alteração legislativa do § 3º do art. 47, portanto, passou a considerar a representatividade do partido de acordo com o resultado das eleições:

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

Isto é, as migrações posteriores à eleição em nada influenciarão na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita. Essa nova alteração elimina um fator que estimularia novas migrações, evitando também o agravamento do poder de aliciamento de parlamentares.

O regimento interno da Câmara dos deputados, que dispõe sobre as comissões parlamentares e os cargos na Mesa Diretora, também sofreu medida semelhante à alteração legislativa do Horário de propaganda eleitoral gratuita. Essa reforma também se preocupou em minimizar o incentivo ao fluxo migratório que inevitavelmente ocorria entre as eleições e o início da legislatura.

A definição das comissões e os cargos das mesas diretoras possuem alto grau de poder na esfera legislativa, pois são meio de formação de opiniões, de fiscalização do poder executivo entre outras atribuições. A maior bancada possui prerrogativas como de definir os cargos de Presidente e Vice-presidente e escolher as Comissões que lhes interessam presidir. Simone Diniz faz a seguinte reflexão sobre esse fato:

Em suma, não são somente interesses estritamente individuais, e no mínimo discutíveis, o fato gerador de tantas trocas partidárias. Se quisermos compreender melhor esse fenômeno, devemos nos deter mais atentamente ao que se ganha e ao que se perde no âmbito institucional<sup>32</sup>.

A redação original do RICD (Regimento Interno da Câmara dos deputados) previa que a distribuição das comissões e dos cargos das mesas diretoras seria ajustada com base no tamanho das bancadas no início de fevereiro do primeiro e terceiro ano legislativo. Em 2005, a resolução de nº34 modificou a regra referida, passando a vigorar no início da legislatura de 2007. A alteração estabeleceu que o cálculo da proporção representativa do partido considerará o

---

<sup>32</sup> DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. Universidade de São Paulo. **Revista de sociologia e política** nº 15. Pgs. 31-47 nov. 2000 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a03n15.pdf> Pg. 46

resultado das urnas, isto é, o número de candidatos eleitos pelo partido. Ademais, ela estipulou que o candidato, membro da Mesa, ao mudar de partido, perderá automaticamente o cargo que ocupa (art.8 e 26)<sup>33</sup>.

O autor do projeto desta resolução, Bismarck Maia (PSDB-CE), manifestou claramente que esta medida seria uma forma de retomar a “credibilidade partidária no poder legislativo<sup>34</sup>”, fazendo com que as mudanças de partido sejam trocas honestas e livres de “suposições de troca de cargos e venda de votos<sup>35</sup>”.

A distribuição do Fundo partidário, apesar de não possuir como critério o número de parlamentares, mas o número de votos obtidos nas eleições anteriores - o que, portanto, não gera migrações partidárias em outros momentos do calendário eleitoral - pode ser compreendida como um incentivo à cooptação de candidatos que possuem chances de ter votações expressivas nas eleições seguintes.

O fundo partidário é um recurso de assistência financeira aos partidos políticos liberado mensalmente. De acordo com o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, do total do Fundo Partidário, 5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Alguns partidos chegam a receber repasses milionários. Apenas para ilustrar a

---

<sup>33</sup> Sobre a composição da mesa, a Câmara dos deputados resolve:

Art. 8- Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos parlamentares [...]

§4º As vagas de cada partido ou Bloco Parlamentar na mesa de serão definidas com base no número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, na conformidade do resultado das eleições proclamado pela justiça E eleitoral, desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato.

§5º Em caso de mudança de legenda, o membro da Mesa perderá automaticamente o cargo que ocupa, aplicando-se para o preenchimento da vaga o disposto no §2º deste artigo .

A cerca da distribuição de cargos nas Comissões, o regimento adotou o mesmo critério para a distribuição das vagas da mesa diretora:

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 dos Blocos partidários decorrentes demudança 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 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

<sup>34</sup> BRASIL. Poder Legislativo. Projeto de Resolução nº 201, de 2005. Dá nova redação aos Arts. 25 e 26, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário Oficial da União** DF, 6 jul. 2005. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=275121&filename=Tramitacao-PRC+201/2005](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=275121&filename=Tramitacao-PRC+201/2005) . Acesso em: 10 mar 2017.

<sup>35</sup> Idem.

importância desses valores, destaca-se uma notícia do TSE informando sobre o Fundo Partidário no mês de janeiro de 2017:

O Fundo Partidário distribuiu R\$ 58.488.752,98 em duodécimos referentes a janeiro deste ano aos 35 partidos políticos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O Partido dos Trabalhadores (PT) recebeu a maior parte, R\$ 7.866.826,90. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) obteve R\$ 6.453.403,47 e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) recebeu R\$6.646.776,12.

Diante do exposto, é possível concluir que o poder público já se encaminhava para mitigar o movimento migratório dentro da câmara dos deputados, vendendo possíveis estímulos institucionais vinculados ao fenômeno migratório. A instituição da fidelidade partidária é apenas uma medida mais severa acerca dessa problemática do sistema político que será mais bem estudada no próximo capítulo.

## II - FIDELIDADE PARTIDÁRIA

### 2.1 Breves considerações sobre a fidelidade partidária na legislação brasileira durante o regime militar

A fidelidade partidária é um instituto relativamente recente no cenário político brasileiro, sendo incorporado pela primeira vez ao ordenamento jurídico no Período Militar, com a outorga da emenda nº 1/69, na Constituição de 1967. O art. 152 determinava que os partidos pudessem exigir a perda de mandato do parlamentar, caso as diretrizes partidárias fossem descumpridas ou o mandatário deixasse o partido pela qual se elegeu:

Art. 152 [...]Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias 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, assegurando o direito de ampla defesa.

É importante lembrar que o regime militar, iniciado em 1964, foi um momento de intensa repressão política e ideológica, que se manifestava por meio de mecanismos de vigilância e intenso controle estatal<sup>36</sup>. Inevitavelmente, o Poder Legislativo sofreu intensa intervenção do Poder Executivo, de forma a legislar conforme interesse do Regime.

A instituição da fidelidade partidária, neste contexto, não foi nada mais que engenharia institucional dos militares para disciplinar as votações realizadas no Congresso, tal como controlar a representatividade do partido da base aliada, a ARENA (Aliança Nacional Renovadora). A instituição dessa nova regra vinha acima de tudo “estabelecer o centralismo e o controle de cima para baixo nas organizações político-partidárias, através do fortalecimento do diretório em detrimento da convenção<sup>37</sup>”. Pimenta traduz esse cenário da seguinte maneira:

<sup>36</sup> ALVES, M. H. M. Estado e Oposição no Brasil (1964 – 1984). 2º Ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

MAGALHAES, Marionilde Dias Brepohl de. **A Lógica da Suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da Ditadura Militar no Brasil.** *Revista Brasileira de História*. Revista Brasileira de História. Vol. 17, No. 34. São Paulo: Anpuh/Humanistas, 1997. p. 203-220.

<sup>37</sup> MEZZAROBBA, Orides. **O Partido Político no Brasil.** Joaçaba: UNIOESC, 1995. p. 70.

Não parece ter havido, na legislação, em nenhum momento, nem ontem nem recentemente, qualquer preocupação específica com a fidelidade partidária enquanto componente indissociável do regime democrático. Bem verdade que, quando a Junta Militar governou o país e editou a Emenda Constitucional nº1, de 1969, impôs regras de fidelidade partidária, mas o objetivo era tão-somente manter no Congresso Nacional, a unidade da bancada da Arena, partido que apoiava os Militares<sup>38</sup>.

Os autores Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello<sup>39</sup> apontam que a implantação do instituto da fidelidade partidária se deu para tentar contornar a crise política que assombrava a hegemonia militar. Os movimentos de oposição ao regime foram ganhando cada vez mais força e, no Congresso, muitos parlamentares do partido ARENA aliaram-se com o partido MDB e passaram a votar contrariamente às propostas do poder executivo. Portanto, era necessário disciplinar e impor sanções a essas subversões parlamentares.

Em 13 de outubro de 1978, foi editada a EC nº 11<sup>40</sup>, que flexibilizou a fidelidade partidária, ao permitir que o partidário deixasse a legenda para “participar como fundador, da constituição de novo partido político<sup>41</sup>” sem perder o mandato. Logo em dezembro de 1979, a Lei nº 6.767<sup>42</sup> permitiu a criação de novos partidos, colocando fim ao bipartidarismo. Com a nova previsão constitucional, foram possíveis as primeiras migrações interpartidárias<sup>43</sup>.

A flexibilização da fidelidade partidária, aliada ao fim do bipartidarismo, foi uma forma de remediar o crescimento do partido oposicionista, tendo em vista que a representação emedebista, na Câmara, saiu de 28% para 44% e conquistou 72%

---

<sup>38</sup> PIMENTA, Fernando Gurgel. **Guia prático da fidelidade partidária à luz da resolução do TSE 22.610/07**. Leme: J.H Mizuno, 2008. p. 41

<sup>39</sup> LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

<sup>40</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1978.

<sup>41</sup> EC nº11. § 5º - Perderá o mandato no senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias 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 rege for eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

<sup>42</sup> BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1979.

<sup>43</sup> TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade**. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 23 de set. de 2016.



das cadeiras do Senado<sup>44</sup>. Deste modo, o pluripartidarismo, seria um instrumento para fragmentar e desmobilizar a oposição<sup>45</sup>.

O instituto da cassação de mandato por infidelidade partidária deixou de existir em meio à redemocratização brasileira. Em 15 de maio de 1985 foi editada a Emenda Constitucional nº 25, que suprimiu do texto constitucional este instituto<sup>46</sup>.

## 2.2 Disciplina constitucional

A constituição Federal de 1988 resgatou o instituto da fidelidade partidária, destacando-a como um elemento importante para a política partidária, com a seguinte redação:

“Art. 17. [...]”

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária<sup>47</sup>.

O constituinte de 1988, diferente da constituição anterior, atribui aos partidos a liberdade de estabelecer normas de disciplina e fidelidade aos membros, contemplando, desta maneira, o princípio da autonomia partidária<sup>48</sup>. A Constituição outorgou aos estatutos o controle sobre a fidelidade dos representantes eleitos, retirando do Estado esta função reguladora<sup>49</sup>. Neste mesmo sentido, Bastos compreende que:

O parágrafo sob comento não constitui um retorno integral à antiga fidelidade e disciplina partidárias. Isto porque eram elas impostas pela Constituição e regulamentadas na legislação subconstitucional. No momento, a Lei Maior exige simplesmente que os estatutos incorporem

<sup>44</sup> LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> BRASIL. 1985. 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.

<sup>47</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

<sup>48</sup> KFOURI, Gustavo Swain. **A (in) fidelidade partidária vista pelo poder judiciário brasileiro**. 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdades Integradas do Brasil - Unibrasil, Curitiba, 2009. Disponível em: <[http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/\\_pdf/kfour.pdf](http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/kfour.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

<sup>49</sup> MEZZAROBBA, Orides. **O Partido Político no Brasil**. Joaçaba: Unioesc, 1995. P. 70.

normas de fidelidade e disciplina partidárias, o que, necessariamente, envolve a outorga de uma certa margem discricionária para que os artigos regulem esses institutos com maior ou menor rigor (...)<sup>50</sup>.

A doutrina entende assim que, embora a Constituição tenha concedido aos estatutos partidários o dever de elaborar normas sobre a disciplina e fidelidade partidária, fica vedada qualquer previsão que enseje a perda de mandato como forma de sanção às práticas de indisciplina partidária, visto que, a Constituição não prevê em seu art. 55<sup>51</sup> essa hipótese no rol taxativo. No mesmo sentido, o Art. 15<sup>52</sup> da Constituição determina que a perda e a suspensão dos direitos políticos só poderão ocorrer nos casos previstos nos incisos enumerados. Diante deste entendimento, José Afonso da Silva explica:

Os estatutos dos partidos estão autorizados a prever sanções para os atos de indisciplina e de infidelidade, que poderão ir da simples advertência até a exclusão. Mas a Constituição não permite a perda do mandato por infidelidade partidária. Ao contrário, até o veda, quando, no art. 15, declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos estritos casos indicados no mesmo artigo<sup>53</sup>.

Desta forma, a perda do mandato eletivo, em teoria, só poderia ocorrer se expressamente autorizada pela Constituição, nas hipóteses dos artigos citados.

### 2.3 Disciplina infraconstitucional

A filiação partidária, condição de elegibilidade exigida na Constituição Federal (art. 14,§3º, V), é um pressuposto importante para a efetivação da fidelidade

<sup>50</sup> BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, v. 2., 1989, p. 613.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

<sup>53</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 10 .ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 386-387.

partidária, pois é anunciada a necessidade de o candidato estar de acordo com as diretrizes partidárias estabelecidas no Estatuto, não sendo possível a candidatura avulsa. O Código Eleitoral (Lei 4737/65) consubstancia a disposição constitucional em seu art. 87<sup>54</sup>, caput, indicando que somente poderão concorrer às eleições, os candidatos registrados em partidos políticos<sup>55</sup>.

A fidelidade partidária é regulada na legislação infraconstitucional, na Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/1995). A Lei determina, no art. 15, V<sup>56</sup>, que o estatuto partidário deverá conter normas sobre fidelidade partidária, processo para apuração das infrações e aplicações das penalidades.

No capítulo V da Lei dos Partidos, são tratadas algumas disposições sobre a fidelidade e a disciplina partidária, do art. 23 ao 26:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

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.

Os arts. 25 e 26 da legislação mencionada tratam das possíveis penalidades que o Estatuto poderá fixar:

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,

<sup>54</sup> Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

Parágrafo único. Nenhum registro será admitido fora do período de 6 (seis) meses antes da eleição.

<sup>55</sup> NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária**. 2014. 200 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

<sup>56</sup> Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.

É importante notar que, consoante às disposições constitucionais, as maiores sanções estabelecidas pela Lei dos Partidos é a desfiliação e a expulsão do parlamentar, perdendo as funções ou cargos que ocupa na casa legislativa, não importando nenhuma pena relacionada à perda de mandato.

#### **2.4 Posição jurisprudencial anterior a Resolução 22.610/2007**

Após a redemocratização, os tribunais possuíam o posicionamento de que não era possível perder o mandato em face de infidelidade partidária, pois a constituição não teria recepcionado as normas que tratavam sobre o tema. A título de ilustração, a ementa do Acórdão nº 11.075 de 3 de abril de 1990, interposto pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Mato Grosso do Sul, demonstra o entendimento inicial do TSE acerca da possibilidade de perda de mandato:

INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. PERDA DE MANDATO. ARGUIÇÃO DE NULIDADE DO JULGAMENTO IMPROCEDENTE (CPC, ART. 249, PARAG. 2). REVOGADAS PELA CARTA DE 1988 AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DISPONDO SOBRE A PERDA DE MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA (RES. N. 15.135), CARECE O RECURSO DE PRESSUPOSTO PARA SUA ADMISSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO (BRASIL, TSE, 2010j).

Ao longo da decisão o tema é tratado da seguinte forma:

“Quanto ao mérito, são despiciendas maiores considerações, uma vez que a Constituição de 1988 não estabelece sanção de perda de mandato para infidelidade partidária, estando revogadas ou sem eficácia quaisquer normas infraconstitucionais que disponham em sentido contrário. Não colhe o argumento de que o estatuto do recorrente, por conter normas que cominam a sanção pleiteada, deve ser aplicado à espécie. Ora, perda de mandato é matéria de direito público-eleitoral, objeto de legislação privativa da União Federal, sendo inoperante as normas dos Estatutos Partidários que a prevejam. Demais disso, o colendo TSE, através da Resolução 15.135, já dirimiui por completo o tema [...], litteris:

‘vereador. Eleição por determinada legenda. Ingresso em outro partido. Não há perda de mandato (consulta 9.948 – Distrito Federal)<sup>57</sup>.

Posteriormente, o TSE, de acordo com as resoluções 14.139/94 e 19.762/96, passou a declarar-se incompetente para julgar esta matéria por compreender que se tratavam de assuntos constitucionais e, portanto, competência do STF.

No âmbito constitucional, o STF decidia pela inaplicabilidade de sanções ao candidato infiel, em vista da inexistência de previsão constitucional, tal como se pode verificar a decisão do Min. Moreira Alves, em 1994:

Com a Emenda Constitucional nº 25/85, deixou de existir esse princípio de fidelidade partidária, e, em razão disso, a mudança de Partido por parte de Deputado não persistiu como causa de perda de mandato, revogado o inciso V do artigo 35 que enumerava os casos de perda de mandato. Na atual constituição também não se adota o princípio da fidelidade partidária, que tem permitido a mudança de partido por parte de deputados sem qualquer sanção jurídica, e, portanto sem perda de mandato. Ora, se a própria constituição não estabelece a perda de mandato para o Deputado que, eleito pelo sistema de representação proporcional, muda de Partido e, com isso, diminui a representação proporcional parlamentar do partido por que se elegeu (e se elegeu muitas vezes graças aos votos de legenda), quer isso dizer que, apesar de a Carta Magna dar acentuado valor à representação partidária (artigos 5º, LXX, “a”; 58, § 1º; 58, § 4º; 103, VIII), não quis preservá-la com a adoção da sanção jurídica da perda do mandato, para impedir a redução da representação de um Partido no Parlamento. Se o quisesse, bastaria ter colocado essa hipótese entre as causas de perda de mandato, a que alude o artigo 55.58.

Em 2004, no julgado do Mandado de Segurança de nº 23.405-9, o Ministro Relator Gilmar Mendes julga de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal. No entanto, ele sinaliza um novo posicionamento contrário ao entendimento anterior da casa:

Embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob o regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente (BRASIL, STF, 2010s).

<sup>57</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão 11.075, de 03 de abril de 1990**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2017

58 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.927**, de 11 de outubro de 1994. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28FIDELIDADE+PARTID%C1RIA+PERDA+DE+MANDATO%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h2yfkbl>. Acesso em: 04 fev. 2017.

Deste modo, é possível verificar que até 2007, o TSE e o STF possuíam o entendimento de que a Constituição não permitiria a perda de mandato eletivo em face de mudança de partido, dando liberdade ao eleito para mudar de legenda.

## **2.5 Mudança de entendimento jurisprudencial acerca da Fidelidade partidária**

As instituições públicas passaram a se preocupar com os níveis desregrados de mudanças de partido, que colocavam em risco a concepção de democracia representativa. A instituição da fidelidade partidária pertenceu a um grupo de medidas utilizadas para desestimular o fluxo partidário e, claramente, foi uma medida moralizadora em resposta a escândalos políticos que envolveram os parlamentares.

Há algum tempo já se especulava sobre os reais motivos das migrações partidárias e havia suposições de que as mudanças de partido estavam vinculadas a troca de interesses e a possível tipo de comércio ilegal. Em vários momentos - defesa de projeto de leis, discussões em plenários - deputados já fizeram alusões a um “balcão de negócios”<sup>59</sup> dentro da Câmara, em decorrência da compra de apoio político.

Entretanto, esse cenário político somente ficou provado com a eclosão da Ação Penal 470 em 2005, que desvelou o caso do “mensalão”. A partir deste momento, o poder judiciário teve noção e comprovação do elevado grau de organização que estruturava a arregimentação política no congresso. Diante da evidência deste escândalo, o poder judiciário buscou usar meios para moralizar o Congresso Nacional e responder à indignação dos eleitores.

O caso Mensalão foi deflagrado no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, por meio da denúncia do deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), em uma entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, em junho de 2005<sup>60</sup>. Jefferson explicou que deputados recebiam uma “mesada” para votarem de acordo com o Governo. O Deputado Júlio Delgado, relator do processo de cassação do ex-deputado José Dirceu, analisa o mensalão da seguinte forma:

---

<sup>59</sup> Termo muito utilizado pelos Deputados para se referir a esse tipo de trocas de favores e venda de apoio político, negociado entre parlamentares e partidos.

<sup>60</sup> LO PRETE, Renata. Conteí a Lula do "mensalão", diz deputado. São Paulo. **Folha online**, 6 jun 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u69403.shtml> Acesso em: 10 mar.2017.

“cooptação de apoio político ilícito. É nessa cooptação antiética, em que foram utilizadas operações e transações financeiras simuladas, ilegais e fraudulentas, que reside a gravidade dos fatos. Os recursos foram levantados de forma ilegal e transferidos a partidos da base aliada, em troca de apoio político, obviamente, consubstanciado no apoio majoritário às proposições e postulações de interesse do Governo em todas as fases de tramitação no Congresso Nacional<sup>61</sup> .

Era um esquema muito bem organizado e que envolvia membros de vários partidos: PT (Partido dos Trabalhadores), do Partido Popular Socialista (PPS), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da República (PR), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Republicano Progressista (PRP), e Partido Progressista (PP), que formavam a base aliada do governo.

A estratégia do Mensalão foi uma forma de poder arregimentar apoio no poder legislativo, pois a aliança liderada pelo PT, ao assumir a presidência em 2002, não chegava a 30% dos votos na câmara dos Deputados e a menos de 20% no Senado, de acordo com Maurício Rebello<sup>62</sup>. Isso representou um grande desafio e poderia colocar em cheque a atividade presidencial, vez que para se aprovar leis e projetos de leis é necessário um quórum mínimo.

O governo, portanto, optou por realizar uma aliança majoritária, evitando-se assim a necessidade de negociar com a oposição cada vez que um projeto de lei fosse votado. Deste modo, houve uma expansão da base aliada, tendo como principais partidos o: PT, PMDB, PP, PL, PTB, PSB e PC do B. Lula conseguiu no final do ano de 2003 dispor de mais de 60% das bancadas na Câmara do Deputados (santos, 2006).

Juntamente com essas alianças partidárias, adveio um grande fluxo partidário em direção à bancada governista, havendo um aumento expressivo da representação política dos partidos aliados. A cooptação dos parlamentares refletiu de modo direto nas migrações interpartidárias, que foram analisadas na Ação Penal nº 470/2005 e usadas como indícios das fraudes denunciadas. É possível verificar

---

<sup>61</sup>CHAGAS, Marcos e MARRA, Ana Paula. CPI comprovou existência de "mensalão", afirma relator. **Agência Brasil**. 29 mar de 2006. Disponível em <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-03-29/cpi-comprovou-existencia-de-mensalao-afirma-relator>. Acesso em: 16 mar 2017.

<sup>62</sup>REBELLO, Maurício. O **Congresso na era Lula**. Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 13-20, out. 2010. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/06-0%20Congresso%20na%20Era%20Lula-Mauricio%20Rebello.pdf>. Acesso: 05 dezembro de 2017.

na análise abaixo a correlação entre as mudanças das bancadas e o envolvimento dos partidos ao mensalão.

As organizações partidárias que fizeram oposição durante os dois mandatos do presidente Lula tiveram uma queda de sua participação em ambas as Casas. O PSDB perdeu 17 deputados federais e 5 senadores, tendo um razoável decréscimo na composição do Legislativo. Já o DEM, antigo PFL, foi a legenda que mais sofreu perdas ao longo das últimas legislaturas. Em 2002, o PFL detinha 16% da Câmara dos Deputados e 20% do Senado, em 2006 estes números passam para 13% e 15%, respectivamente, atingindo o pior nível em 2010, quando a legenda obteve somente 8% da Câmara e 7% do Senado.

Diferente do DEM, as outras legendas situadas à direita do espectro político PP, PR e PTB tiveram um desempenho satisfatório ou estável. O PP detinha 49 deputados federais em 2002 e somente um senador. Já em 2010, há uma diminuição de 8 deputados, mas um acréscimo de 4 senadores. O PR teve um bom crescimento, passando de 6% na Câmara dos Deputados em 2002 para 8% em 2010. No Senado houve um aumento de 3 senadores nos últimos 8 anos<sup>63</sup>.

Na Ação Penal nº 470/2005, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou, em seu voto, as informações levantadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito, que demonstram a ligação entre as migrações partidárias e a atividade parlamentar:

Oportuna transcrição de excerto do Relatório da CPMI que, após observar o período de repasses – agosto de 2003 a meados de fevereiro de 2004 –, concluiu (Vol. 63, fl. 13.666):

**“Nesse período ocorreram 11 migrações de parlamentares para o Partido Progressista (PP) e foram votadas matérias de grande interesse do Governo no Congresso Nacional, a exemplo das Reformas Previdenciária e Tributária.**

**Nítida foi a estratégia adotada pelo Governo quando percebemos, nesse mesmo período, várias coincidências entre as datas de saque no Valerioduto e as datas que ocorreram as migrações partidárias.**

*Por exemplo, nos dias 03.02.03, 10.02.04 e 11.02.04, a Sra. Simone R. L. Vasconcelos, responsável pelo repasses dos recursos a assessores de parlamentares, sacou R\$ 50.000,00, R\$ 100.000,00 e R\$ 100.000,00, respectivamente. Nessas mesmas datas houve migrações partidárias para o Partido Progressista (PP).*

*No dia 20.01.04, tanto a Sra. Simone R. L. Vasconcelos quanto o Sr. João Cláudio de Carvalho Genu, assessor do Dep. José Janene, estiveram no Banco Rural em Brasília. Nesse dia foram repassados ao Sr. Genu R\$ 200.000,00.*

*Ademais, o Sr. João Cláudio de Carvalho Genu, que centralizava as operações no Partido Progressista, movimentou R\$ 1.000.000,00 nesse período.*

---

<sup>63</sup> Ibidem, pg. 15.



(...)

*Ficam subjacentes, portanto, as duas formas adotadas pelo Governo para garantir a consecução dos seus objetivos políticos partidários. Pela via direta, aprovando matérias de seu interesse. Pela via indireta, ampliando a base de apoio parlamentar ao Governo. Sobre este último, por relevante, cabe registrar que continuaram as migrações de parlamentares para o Partido Progressista após o período analisado, atingindo o total de 22 mudanças, incluídas as onze anteriormente citadas”.*

A tese da acusação, com efeito, não se encontra dissociada de uma realidade que foi igualmente apreendida pelos parlamentares na CPMI. Reforça a convicção, ainda, o que se extrai das declarações de JOSÉ JANENE, que, ao confirmar a existência de um acordo financeiro que **“não tinha valor específico, pois seria implementado de acordo com o andamento das eventuais alianças entre os dois partidos”** (Vol. 8, fl. 1.703), asseverou:<sup>64</sup>

(...)

O Ministro Relator, Joaquim Barbosa, também destacou o caso do mensalão como estratégia para alcançar os objetivos políticos partidários, aumentando a aprovação das matérias de interesse do governo e aumentando a base de apoio parlamentar ao governo:

Comprovou-se, assim, que VALDEMAR COSTA NETO e BISPO RODRIGUES receberam o dinheiro pessoalmente, em suas respectivas residências, e a partir desse momento ficaram livres para utilizar os recursos em benefício próprio ou de seu partido. Em qualquer dessas duas hipóteses, cuida-se de interesse privado dos réus, caracterizando vantagem indevida prometida e paga pelo Partido dos Trabalhadores, que influenciou o exercício de atos de ofício pelos réus na Câmara dos Deputados, na condição de líder e vice-líder, respectivamente, da bancada do PL e, no caso do Sr. BISPO RODRIGUES, coordenador da bancada evangélica, funções nas quais os réus poderiam influenciar o voto de dezenas de parlamentares, ao longo dos dois anos da prática criminosa, de modo favorável ao governo. A atuação destes réus, favorável aos projetos de interesse do Governo, está comprovada nas listas de votações constantes do cd de fls. 23.336, vol. 107.

O interesse dos réus vinculados ao Partido dos Trabalhadores em oferecer recursos aos líderes do Partido Liberal guardou íntima relação com o exercício da função parlamentar dos beneficiários dos recursos em espécie, tanto é que os pagamentos só foram efetivamente realizados no curso das atividades legislativas.

O denunciado JACINTO LAMAS forneceu, aliás, outra informação relevante sobre esse período dos pagamentos (fls. 610/614): **“QUE a bancada do PL**

<sup>64</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 470**. Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 23 abr.2013. Pg. 4359

foi reforçada com a transferência de deputados que foram eleitos por outras legendas”<sup>65</sup>.

Ficam subjacentes, portanto, **as duas formas adotadas pelo Governo para garantir a consecução dos seus objetivos políticos partidários. Pela via direta, aprovando matérias de seu interesse. Pela via indireta, ampliando a base de apoio parlamentar ao Governo. Sobre este último, por relevante, cabe registrar que continuaram as migrações de parlamentares para o Partido Progressista após o período analisado, atingindo o total de 22 mudanças, incluídas as onze anteriormente citadas.**

A tese da acusação, com efeito, não se encontra dissociada de uma realidade que foi igualmente apreendida pelos parlamentares na CPMI. Reforça a convicção, ainda, o que se extrai das declarações de JOSÉ JANENE, que, ao confirmar a existência de um acordo financeiro que “não tinha valor específico, pois seria implementado de acordo com o andamento das eventuais alianças entre os dois partidos”

Deste modo, o judiciário atentou para esse contexto, para essas trocas de partidos, compreendendo que esse financiamento ilegal de compra de votos esvaziava a oposição política, imprescindível para a efetividade da democracia. Gilmar Mendes recorda esta preocupação na ADI 4448 de 2010, argumentando:

Estabelecida esta orientação, eu também cito uma autora portuguesa, Maria José Morgado, que diz que os crimes econômico financeiros organizados, neles incluindo a corrupção e a fraude, não fazem aparentemente vítimas, no entanto são, provavelmente, aqueles que maiores danos causam aos estados e aos seus cidadãos, geram pobreza, impedem o desenvolvimento econômico, provocam injustiça social e são responsáveis pela degradação do sistema político e das instituições públicas.

**Eu ressalto a gravidade do quadro delineado na denúncia apresentada pelo Procurador-Geral e destaco que a cooptação de apoio político, não em torno de ideias, mas em troca de vantagens financeiras, inequivocamente corrompe o próprio sistema democrático.**

Basta lembrar que esta Corte, numa evolução interpretativa bastante interessante, da qual todos nós de alguma forma participamos – aqueles que estavam aqui, nem me lembro mais quando foi, em que ano foi –, fez uma leitura, **uma releitura de sua interpretação em torno da fidelidade partidária – isso foi referido agora pelo Ministro Toffoli –, para deixar assente que a infidelidade partidária grotesca, gratuita, o descompromisso com o partido pelo qual fora eleito o parlamentar, deveria ser sancionada com a perda do mandato. Foi uma radical revisão numa jurisprudência que era assente desde 1988, desde 1989. E claro, certamente, foi influenciada por uma experiência constitucional, colhida nesses anos, e certamente pela movimentação que ocorreu neste caso, no contexto deste caso específico.**

**Eu tenho aqui algumas anotações da CPMI e aqui se diz (lê voto):**

***Logo no primeiro mês do atual Governo percebe-se intensa migração de parlamentares: quatorze migrações para o PL.***

---

<sup>65</sup> Ibd,pg. 3592

Na mesma linha, a interpretação que o Tribunal desenvolveu, a partir, inclusive, da prática constitucional, em relação à fidelidade partidária. Veja que o Constituinte, inicialmente, **até por razões históricas explicáveis, havia suprimido a possibilidade de perda do mandato em decorrência da infidelidade partidária. E, depois, o Tribunal faz – em função, inclusive, de episódios vários, até mesmo deste caso do mensalão – uma leitura e percebe que, com o quociente eleitoral, a participação dos partidos políticos, deveria fazer uma reeleitura de todo o sistema<sup>66</sup>.**

Ou seja, argumentou-se que, a fim de compor maioria na Câmara, o governo pagou pelo apoio de parlamentares nas votações de interesse do da base governista. O “presidencialismo de coalizão” baseia-se em negociações entre Executivo e Legislativo as quais se iniciam na formação do governo e repercutem nas votações do Congresso Nacional. De acordo com este arranjo, não seria necessário que o Executivo formasse coalizões pontuais para provação de suas proposições, tal como teria ocorrido, segundo as denúncias, no governo de Lula.

Foi neste contexto que o TSE disciplinou por meio da resolução nº 22.610/2007, a possibilidade de o partido político exigir a perda de mandato do parlamentar indisciplinado, caso a migração não tivesse justa causa. Esta medida tinha por objetivo moralizar o congresso nacional, dificultando as migrações antiéticas e evitando o esvaziamento da oposição.

Em Estado democrático, a oposição é imprescindível, pois ela é responsável-por confrontar o partido ou a coligação governamental nas eleições e nos diferentes órgãos estatais (parlamento, senado, conselhos regionais e comunais, etc.). A oposição controla o governo. Ela é necessária para garantir a troca de opiniões controversas. A democracia obtém a sua dinâmica exatamente neste conflito contínuo de opiniões e das discussões que daí surgirem.

## **2.6 O retorno da fidelidade partidária: A nova posição do STF e do TSE**

O instituto da fidelidade partidária foi retomado nas discussões jurídicas em 2007, após a resposta do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à Consulta nº

---

<sup>66</sup> Brasil Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 4448**. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 13 set.2010.

1.398/DF elaborada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), atual Partido Democratas

<sup>67</sup>. Nesta consulta foi indagado se:

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?

O TSE respondeu afirmativamente, declarando que ocorrerá a perda de mandato eletivo em caso de cancelamento de filiação ou transferência do candidato eleito a outra legenda. O tribunal, portanto, fixou o entendimento de que o mandato pertence à agremiação, inexistindo mandato independente do partido político.

Ao longo dos votos, os Ministros demonstraram uma grande preocupação a respeito da representação política e destacam a importância da atuação partidária na democracia. O ministro Cesar Peluso frisa que os partidos são como corpos intermediários do regime democrático. O Ministro Relator Rocha destaca que o candidato eleito não é possuidor do mandato eletivo, sendo imprescindível a vinculação do candidato ao partido, inexistindo o candidato fora do Partido político:

Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido político, pois é a sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira é encargo do Partido Político, sob a vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas (art. 17, III, da CF)<sup>68</sup>.

O ministro Cesar Peluso ao longo do voto discorre que a legalidade da fidelidade partidária é admitida em face da exigência da filiação partidária, no momento da propositura da candidatura:

Ora, o art 14,§ 3º, inc. V, da atual constituição da república, regulamentado o disposto no § único do artigo 1º, no aspecto da democracia representativa, sublima a filiação partidária à condição necessária de elegibilidade. De modo que, como tal filiação constitui requisito e pressuposto constitucional do mandato, o cancelamento dela ou a

---

<sup>67</sup> VIGNALI, Antonio Natalio do Canto. **A fidelidade partidária após a resolução 22.610 do tse: limites de sua aplicação**. 2010. 90 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, Criciúma, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/361/1/Antonio Natalio do Canto Vignali.pdf](http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/361/1/Antonio%20Natalio%20do%20Canto%20Vignali.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2017

<sup>68</sup> Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 1.398/DF. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha**, 27 mar. 2007, DJ 8 maio 2007

transferência do partido por que se elegeu o candidato, quando não seja justificado, tem por efeito, já do ângulo dessa norma, a preservação da vaga na esfera do partido de origem<sup>69</sup>.

Destaca-se, ainda, que os candidatos dependem do quociente eleitoral para se eleger, sendo que uma parcela ínfima de parlamentares consegue se eleger por conta própria, portanto o partido tem participação essencial na formação do mandato.

Os ministros Rocha e Peluso entenderam que a perda do mandato não se tratava de sanção, porque a mudança não é ilícita, sendo permitido ao candidato mudar de partido, desde que isso não impacte na representação proporcional existente na disputa eleitoral.

O STF, devido à resposta dada pelo TSE, naquele mesmo ano, teve de decidir mandados de segurança relacionados aos atos do presidente da Câmara dos Deputados que indeferiu as declarações de vacância de candidatos do PPS, do PSDB e do DEM<sup>70</sup>. A corte além de declarar-se a favor fidelidade partidária, entendeu que o TSE possui competência normativa para regular a matéria em discussão.

Após a discussão sobre os cargos eleitos por meio do sistema proporcional, o TSE foi provocado na Consulta nº1.407 sobre os casos de infidelidade partidária nos mandatos de cargos eleitos pelo sistema majoritário. O TSE reconheceu que também se aplica o princípio da fidelidade partidária nestes casos, pois “estão vinculados a um regime representativo que faz do povo e dos partidos políticos uma fonte de legitimação eleitoral e um locus de embocadura funcional<sup>71</sup>”. Entenderam os ministros assim que os candidatos do sistema majoritário também dependem dos partidos em campanhas. E reiteraram que não se trata de uma sanção, mas uma consequência lógica, um caso de renúncia tácita<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup>Idem.

<sup>70</sup> Os referidos Mandados de Segurança são dos de número, respectivamente, 26.602, 26.603 e 26.604. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602**. Rel. Min. Eros Grau, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603**. Rel. Min. Celso de Mello, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.604**. Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

<sup>71</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.407, Resolução nº 22.600 de 16 de outubro de 2007. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. **Diário da Justiça**, Brasília, 28 dez. 2007. p. 12.

<sup>72</sup> O STF julgou posteriormente na ADI 5.081 foi declarada a nulidade da perda de mandatos majoritários.

Em outubro de 2007, o TSE editou a Resolução 22.610, regulando o procedimento da perda de mandato em caso de migração partidária. Os partidos, Ministério Público e demais interessados poderiam requerer à Justiça Eleitoral a decretação de perda de mandato em caso de mudança partidária, que ocorresse sem justa causa. Regulamentou-se que o partido, o Ministério Público ou quem tivesse interesse jurídico deveriam formular o pedido em 30 (trinta) dias após a desfiliação.

Consideraram-se quatro casos que permitem a mudança ou desfiliação de partido, sem importar na perda de mandato, chamadas de "justa causa":

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.

### III - DESDOBRAMENTOS DO NOVO POSICIONAMENTO ACERCA DAS MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS

#### 3.1 Migração Partidária após a instituição da fidelidade partidária

Após a resposta à Consulta realizada pelo PFL ao TSE no dia 27 de março de 2007, posicionando-se a favor da perda de mandato do candidato que migrasse para outra legenda ou pedisse o cancelamento da filiação partidária, o cenário político e partidário foi tomado por um comportamento diferenciado em relação às legislaturas posteriores. As migrações passaram a ser menos intensas a princípio. Contudo, posteriormente, com base na própria interpretação da Resolução do TSE que trata sobre fidelidade partidária, nas interpretações dos tribunais e por novas legislações, criaram-se novos meios de incentivar o fluxo partidário.

A despeito do Gráfico nº1, inserido logo abaixo, é possível perceber que no ano de 2007 houve um fluxo migratório bem menor, comparado aos outros anos. Mas até o final de março não havia ainda sido instituída a fidelidade partidária. A redução da migração partidária, entre os meses de janeiro e fevereiro, se deve às mudanças legislativas do Horário de Propaganda Gratuita Eleitoral e do Regimento Interno da Câmara dos deputados acerca comissões parlamentares – assunto abordado no primeiro capítulo.

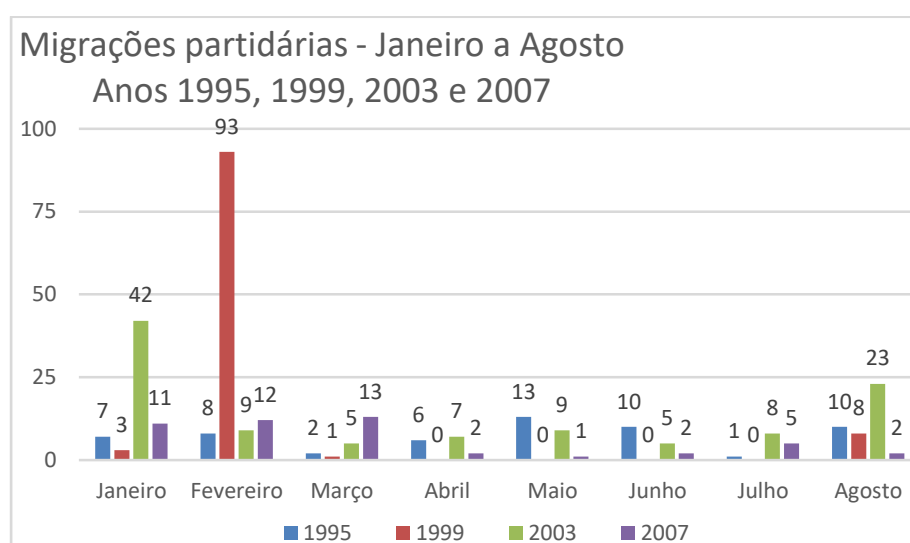


Gráfico nº1

Fonte: Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.

Após o mês de março, a mudança de partido foi extremamente minimizada, o que se deve provavelmente ao grau de incerteza gerado, pois se sabia que o TSE havia mudado de entendimento, no entanto, nenhum partido ainda tinha reivindicado o mandato efetivamente. Essa certeza somente veio ocorrer em outubro de 2007, quando o TSE publicou a Resolução 22.610/2007, que estipulava que todos os deputados que mudaram de seus partidos pelos quais foram eleitos, a partir de 27 de março de 2007, poderiam ter os mandatos cassados.

O novo entendimento jurisprudencial acerca da fidelidade partidária, portanto, gerou uma grande tensão acerca das migrações partidárias, inclusive, em setembro e outubro de 2009, período que tradicionalmente possui elevado grau de mudanças partidárias, pelo fato de serem os meses que antecedem o encerramento do prazo final de filiação para as novas eleições gerais, o número de migrações reduziu a taxas jamais atingidas no calendário eleitoral: houve 22 migrações, contra 56 em 2005, 42 em 2001.

Todavia, depois de quase cinco anos após a instituição da fidelidade partidária, os índices de migrações partidárias voltaram a ocorrer de maneira intensa, chegando a se assemelhar às legislaturas passadas. A diferença passou a ser que as migrações tornaram-se concentradas em alguns meses e vinculadas a partidos específicos. Em realidade, o que motivou, em grande parte, as trocas partidárias foi a criação de novas legendas a partir de 2011, na 54ª Legislatura.

Dos 35 (trinta e cinco) partidos existentes atualmente, 8 (oito) partidos foram criados, recentemente, em um intervalo de 4 anos (2011-2015): o PSD (Partido Social Democrático), PPL (Partido Pátria Livre), PEN (Partido Ecológico Nacional), PROS (Partido Republicano Da Ordem Social), SDD (Solidariedade), NOVO (Partido Novo), REDE (Rede Sustentabilidade), PMB (Partido Da Mulher Brasileira). Porém, nem todas as criações de partido implicaram em mudanças partidárias como o PPL, PEN e o NOVO, que não serão considerados como variáveis para a compreensão da migração partidárias nesta pesquisa.

No primeiro governo de Dilma Rousseff, há dois picos elevados de mudanças de partido, um entre setembro e outubro de 2011 e de 2013, como pode se observar no Gráfico nº2:



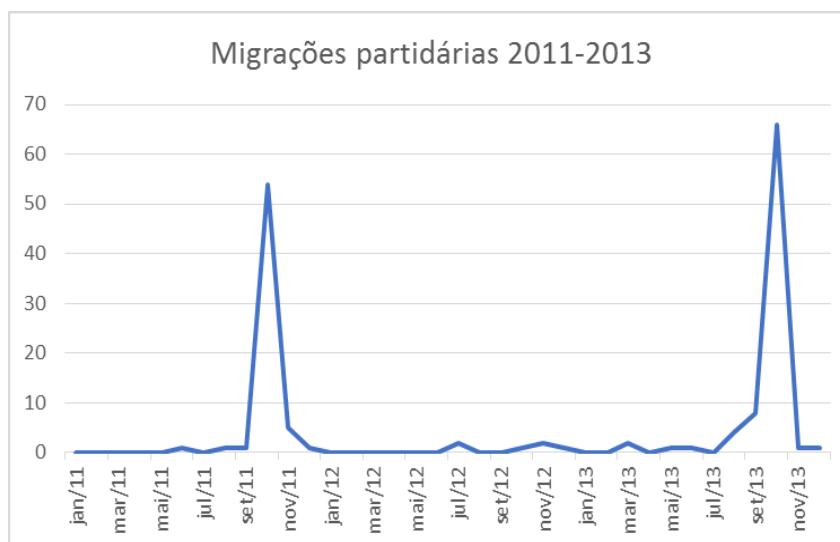


Gráfico nº2

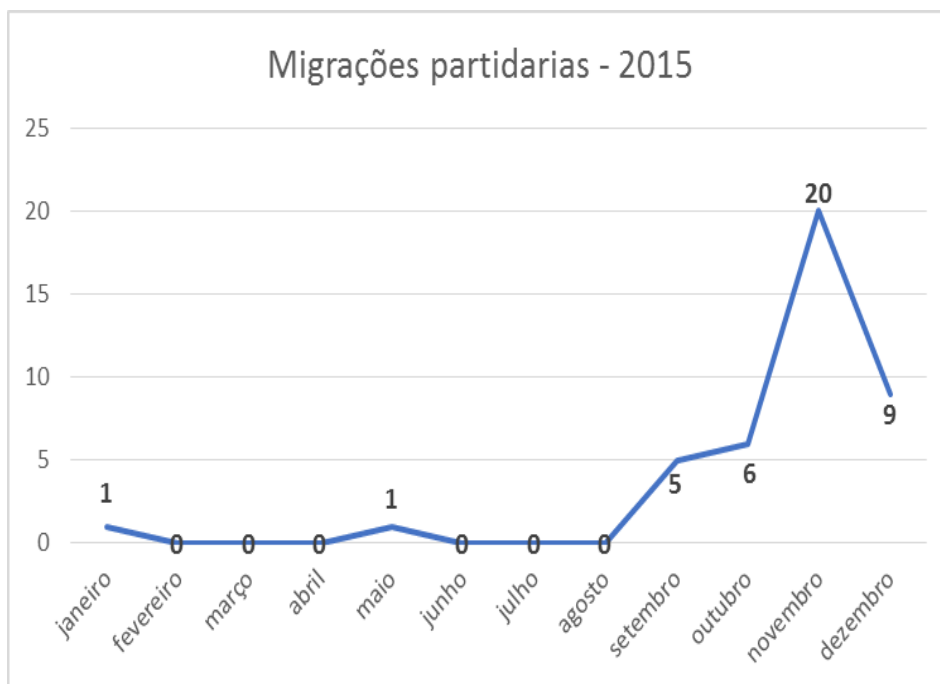
Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

As mudanças de partido estão diretamente vinculadas criação do partido PSD, em 29 de setembro de 2011; do PROS –Partido republicano da ordem social- e do SDD - solidariedade- em 24 de setembro de 2013. Em outubro de 2011, ocorreram 54 mudanças de partido e todas elas foram direcionadas ao PSD. Em 2013 no mês de outubro, ocorreram 66 migrações, sendo que 19 mudanças foram direcionadas ao partido PROS, 23 ao SDD, 22 foram migrações esparsas para outros 11 partidos e duas mudanças sem partido. O aumento das migrações no mês de outubro de 2013 também tem ligação com o prazo final de filiação para o parlamentar que deseja se candidatar para as eleições gerais, tanto é que mais de 65% migrações ocorreram até o dia 5 de outubro, data limite do referido prazo.

No segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, no ano de 2015, ocorre um novo fluxo de migrações relacionadas à criação dos partidos REDE – Rede Sustentabilidade- no dia 22 de setembro, e o PMB – Partido da Mulher brasileira em 29 de setembro. Deste modo, as migrações partidárias tem um pico entre os meses de setembro a dezembro. A criação do partido REDE gerou a migração de apenas 6 deputados entre setembro e outubro. O PMB movimentou 26 deputados entre os meses de novembro e dezembro<sup>73</sup>. O gráfico abaixo demonstra

<sup>73</sup> As migrações referentes à criação dos novos partidos, em 2015, delongaram-se até dezembro em virtude de uma liminar concedida pelo Min. Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5398 para restabelecer o prazo integral de 30 dias para que detentores de mandatos eletivos se filiem aos novos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), imediatamente

a disposição das migrações ao longo dos meses de 2015. O qual demonstra uma elevação de migrações partidárias no mês de outubro, novembro e dezembro.



**Gráfico nº3**

**Fonte: Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.**

### 3.2 A pulverização partidária: válvula de escape à fidelidade partidária

Diante do que foi demonstrado, percebe-se que a criação de partidos tornou-se uma possível válvula de escape para as trocas de legenda. Essas migrações partidárias ocorreram de forma legal, com base na Resolução 22.610 do TSE, que estipulou algumas justificativas que eximem a aplicação da perda de mandato, as justas causas. Ao criar o partido, os candidatos tem o prazo de 30 dias, contados da data do registro, para filiar-se a nova legenda, sem resultar na perda de mandato<sup>74</sup>.

---

antes da entrada em vigor da Lei 13.165/2015, que excluiu como hipótese de justa causa, a criação de novos partidos. Ministro argumentou: “constitui uma indevida retroatividade da lei, para alcançar direitos constituídos de acordo com a disciplina normativa anterior”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=303621>

<sup>74</sup> A resolução do TSE nº 22.610/07 autorizava a saída do candidato do partido sem ser prejudicado pela perda de mandato em caso de criação de novo partido, no entanto, não dispunha até quanto tempo essa troca poderia ser feita. A vista disso, o deputado Guilherme Campos gerou uma Consulta no TSE em 27 de abril de 2011, questionando qual seria este prazo. A relatora, Ministra Nancy Andrighi, conheceu a Consulta,

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

§ 1º Considera-se justa causa:

I - incorporação ou fusão do partido;

III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV – grave discriminação pessoal

§ 2º Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral.

§ 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<sup>75</sup>.

Analisando a criação destes partidos pode-se dizer que, de maneira geral, os novos partidos têm um interesse em obter acesso aos recursos públicos. As legendas têm direito ao fundo partidário, ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, que por si só, já representam um grande incentivo para a criação de uma nova legenda. Ademais, os líderes políticos desses novos partidos ganham uma maior visibilidade, podendo receber vantagens acerca disso. O novo partido pode se tornar uma nova moeda de barganha, adquirindo poder e com isso conquistando novos espaços políticos<sup>76</sup>.

A criação de novas legendas neste momento é contra as reais necessidades do sistema político atual. Atualmente, os principais debates no Congresso Nacional invocam a inserção de cláusulas de barreiras para restringir o número de partidos e exigir a aglutinação de interesses sociais, a fim de trazer maior ordem e estimular a criação do espírito de representatividade.

Essas novas legendas agravam o grau de fragmentação partidária já existente no sistema político atual. A existência de vários partidos pode atrapalhar a

---

entendendo que haveria um prazo razoável de 30 (trinta) dias, evitando-se assim um quadro de insegurança jurídica.

<sup>75</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 30 de outubro de 2007**. DJ: 30 out. 2007.

<sup>76</sup> ALMEIDA, Lucas Macedo. Que partidos são esses? Uma discussão sobre o surgimento de PSD, PROS e SD. Artigo apresentado na III Semana de Ciência Política da UFSCar (2015). **Revista Teoria e Pesquisa**. Pgs.68 –93. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/487/312>. Acesso em 10 mar 2017.

tomada de decisões, tornando os processos legislativos mais demorados, mais complexos. Diante disso, João Paulo Saraiva Leão Viana descreve que “Essa fragmentação partidária é vista por muitos estudiosos como um empecilho à formação de governos sólidos, com maiorias capazes de fomentar decisões. Esta pulverização impede, assim, um melhor funcionamento do legislativo”<sup>77</sup>.

A recente pulverização partidária evidencia a crise de representatividade do sistema. O aumento de partidos, em curto espaço de tempo, confunde os eleitores, tornando o espaço político uma confusão de siglas e, conseqüentemente, geram distanciamento do público eleitor<sup>78</sup>.

A exemplo deste problema, destaca-se os casos do Partido Social democrata (PSD) e o Partido da Mulher Brasileira (PMB), que visivelmente carecem de ideologia, “justificativa da própria existência do partido político”<sup>79</sup>.

O Partido da Mulher Brasileira – PMB - é um partido que sustenta no programa partidário "aumentar a participação das mulheres em todos os setores da sociedade", entretanto na bancada recém-criada, possuía 18 deputados e apenas duas mulheres, sendo que nenhuma foi escolhida como líder.

Para elucidar esta inconsistência ideológica, é possível recorrer ao julgado do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, em fevereiro de 2017, que cassou o tempo de TV do PMB por não ter cumprido o percentual mínimo do tempo das inserções para promoção e divulgação da participação política feminina e pela veiculação de promoção pessoal de detentores de mandato eletivo, como se pode ver na ementa:

Representação. Propaganda partidária gratuita, veiculada na forma de inserções regionais, exibidas no primeiro semestre de 2016. Alegação de infração à norma do art. 45, inciso VI, e 510, inciso 11, da Lei no 9.096/1995, por não atendimento do percentual mínimo do tempo das inserções para promoção e divulgação da participação política feminina e pela veiculação de promoção pessoal de detentores de mandato eletivo. Pedido de condenação do partido e cassação do direito de transmissão, na

---

<sup>77</sup> VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. Revista de Ciência Jurídica: Pensar. Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/807/1701>. Acesso em 10/06/2017. Pg. 127.

<sup>78</sup> 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. pg. 280.

<sup>79</sup> KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A pluralidade de partidos políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 25.

forma do art. 45, § 2º, inciso 11, da Lei no 9.096/1995. A intenção da lei é, primordialmente, atingir a igualdade de gêneros na política, Precedentes. Inserção com teor de promoção e difusão da participação feminina, veiculada aquém do mínimo de 20% do tempo total das inserções de propaganda. Não atendimento da finalidade da norma do art. 45, inciso IV, da Lei no 9.096/1995, que tem como objetivo atrair um número maior de mulheres para a política nacional. O desvirtuamento da propaganda partidária se configura na hipótese em que houver menção a eleições vindouras, pedido de votos ou promoção pessoal de eventual candidatura. A participação de filiado detentor de mandato eletivo com alusão a obras, projetos e feitos realizados por ele são recursos próprios para se atingir a finalidade da propaganda partidária, Precedentes do TSE. Cassação do direito de transmissão de inserções correspondente a cinco vezes o tempo de violação, nos termos do art. 45, § 2º, inciso 11, da Lei no 9.096/1995. Praças distintas. Aplicação da pena de acordo com a maior infração realizada. Precedentes. **Procedência parcial do pedido.**<sup>80</sup>

A criação do PSD também permite fazer algumas observações acerca da carência ideológica do partido. O cenário político no momento da criação, na 54ª Legislatura (2011/2014), foi um momento de mudanças do cenário político, a oposição teve de se conformar com o novo governo do Partido dos Trabalhadores-PT, com a eleição da sucessora do presidente Lula, Dilma Rousseff.

Os novos integrantes do PSD foram, em grande maioria, os dissidentes do Democratas (DEM), os outros integrantes advieram de partidos da direita e de centro, deste modo surgiu uma migração em direção oposição-governo. O partido surgiu com uma representação considerável na Câmara dos Deputados, com 55 deputados federais filiados, considerada a terceira maior bancada, sem ter passado pelo crivo eleitoral.

A fundação deste partido significou uma forma de a direita se aproximar à base aliada do Governo e assim conseguir espaço político. Trata-se de um partido com ampla habilidade de articulação, um partido de posição indefinida, que Gilberto Kassab denominou “não será [um partido] de direita, não será de esquerda nem de centro”<sup>81</sup> e que não deseja fazer “oposição pela oposição”<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> BRASIL. Poder Judiciário. **Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Representação nº 271-81.2016.6.13.0000.** Assunto: cassação de direito de antena por não atendimento do percentual mínimo do tempo das inserções para promoção e divulgação da participação política feminina. Rel. Desembargador Edgard Penna Amorim. Decisão colegiada em 20 fev. 2017. DJ-e. disponível em: <https://trt-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/416831136/representacao-rp-27436-belo-horizonte-mg/inteiro-teor-416831156?ref=juris-tabs>. Acesso em 13 mar 2017

<sup>81</sup> FOLHA. Veja a cronologia da criação do PSD de Gilberto Kassab. **Folha online.** São Paulo. 29 set. 2011. Disponível em: <https://folha-online.jusbrasil.com.br/noticias/2850193/veja-a-cronologia-da-criacao-do-psd-de-gilberto-kassab>. Acesso em 17 mar. 2017.

O PSD, portanto, não nasceu em resposta a algum anseio específico da sociedade; também não veio de modo a preencher um vazio de representação; também não nasceu da vontade articulada de um grupo de lideranças que compartilhavam uma mesma proposta para enfrentar os problemas do Brasil. André Norberto Carbone de Carvalho faz a seguinte análise crítica acerca da criação do PSD:

Não nasceu em resposta a algum anseio específico da sociedade; também não veio de modo a preencher um vazio de representação; também não nasceu da vontade articulada de um grupo de lideranças que compartilhavam uma mesma proposta para enfrentar os problemas do Brasil<sup>83</sup>.

O senador José Agripino Maia, do DEM, em entrevista ao sítio eletrônico “Congresso em foco”, afirmou que a criação do PSD foi uma conveniente forma de parlamentares se aproximarem do governo, livrando-se do ônus de ser oposição política e da institucionalização da fidelidade partidária que impede a migração partidária, sob pena de perda de mandato:

“se José Serra tivesse ganhado a eleição presidencial, esse PSD não estaria em cogitação. Como nós perdemos, o prefeito Kassab está abrindo essa perspectiva em função de um interesse legítimo que ele tem na política paulista para se fortalecer através de um partido que ele deseja criar. (...) Um partido que deseja criar aproveitando o quê? Um, atraindo pessoas que desejam migrar para a estrutura governista. Dois, atraindo pessoas que têm problemas regionais e que não saem dos partidos em que estão por causa da legislação eleitoral.”<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> PSD. Princípios e valores. **Site do PDS**. Disponível em: <http://psd.org.br/principios-e-valores/>, acessado em: 12/03/2017

<sup>83</sup> CARVALHO, André Noberto Carbone de. **A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos? Análise da Evolução da figura do partido político na democracia praticada no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988**. Dissertação apresentada ao da universidade de, para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, 2012. pg 112. Disponível em: [http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468_arquivo.pdf) pg 110. Acesso em 16 de mar de 2017.

<sup>84</sup>

LAGO, Rudolfo; SARDINHA, Edson. Agripino: O PFL nunca deveria ter mudado de nome. **Congresso em foco**. 13/04/2011. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/questao-de-foco/agripino-o-pfl-nunca-deveria-ter-mudado-de-nome/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

Diante disso, é possível depreender que, a criação do PSD foi uma medida estratégica para que parlamentares insatisfeitos com a posição política dos partidos que ocupavam pudessem migrar, sem colocar em risco o mandato político, em vista da instituição da fidelidade partidária e buscar melhores espaços políticos, novas estratégias.

### **3.2.1 Incentivos à criação de Novos partidos - transferência de representatividade**

A criação do PSD em 2011 gerou uma sequência de novos debates jurisprudenciais, que ampliaram os direitos dos partidos recém-formados. O PSD assim que assumiu o governo provocou as cortes superiores indagando sobre a possibilidade de transferência de representatividade acerca dos direitos das agremiações: participação em comissões parlamentares, o direito ao tempo de propaganda gratuita de TV e rádio e acesso aos recursos do Fundo Partidário. Esses direitos são essenciais para a atuação do partido e criam condições para o partido atuar na arena eleitoral.

À ciência disso, o PSD não obtendo resposta positiva na Câmara dos Deputados, sobre a reivindicação da participação em vagas em comissões parlamentares, o partido impetrou o Mandado de Segurança MS nº 31.184 no STF. A suprema corte, em março de 2012, com a relatoria do Ministro Ayres Britto, também indeferiu o pedido, entendendo que só haveria direito às vagas das comissões aqueles partidos que passaram pelo crivo das urnas e não pelo simples fato de serem partidos registrados<sup>85</sup>.

Em fevereiro de 2013, a Câmara dos Deputados reviu a posição tomada em 2012 frente ao posicionamento do TSE acerca do direito de antena e fundo partidário, que será abordado no próximo parágrafo, e distribuiu ao PSD uma vaga na Mesa diretora e 50 vagas nas comissões permanentes, com base nas migrações ocorridas até 30 dias após o registro do partido<sup>86</sup>. Diante disso, o presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, afirma:

---

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31.184-MC**, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 1 mar. 2012

<sup>86</sup> TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade**. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de->

"A criação de novos partidos é permitida. A decisão tomada pelo TSE de conceder o fundo partidário, de conceder tempo de televisão ao PSD abriu a possibilidade da criação e da constituição de outros partidos, permitindo com isso também a troca de deputados ou de parlamentares ou de políticos de um partido para o partido que está se criando, se fundando."<sup>87</sup>

Quanto ao direito de antena, o Supremo, ao decidir a ADI nº 4.430/DF e nº 4.795/DF<sup>88</sup>, em 29 de junho de 2012, tomou a iniciativa de equiparar novos partidos aos demais, assegurando ao partido recém-criado o acesso aos dois terços do tempo de propaganda eleitoral, considerando-se a representação dos deputados federais que migrarem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para o novo partido.

O relator Min. Dias Toffoli decidiu pela não aplicação do §3º do art. 47 da Lei 9.504/97, segundo o qual dispõe que “a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição<sup>89</sup>”, de acordo com o Relator, “não deve permanecer o desempenho do partido nas eleições, mas a representatividade política conferida aos parlamentares que deixaram seus partidos de origem para se filiarem ao novo partido, recém-criado”. Com esse entendimento, o Relator quis prestigiar a liberdade de criação de partidos, prevista na Constituição Federal e a preservação do sistema proporcional, com representatividade do governo.

Também se faz a equiparação da criação de novos partidos aos casos de fusão e incorporação de partido. O art. 47, § 4º, Lei das Eleições permite portabilidade de representantes em caso de fusão: “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

---

estudos/textos- para- discussao/td-9- fidelidade-partidaria- um-panorama- institucional. Acesso em 23 de set. de 2016.

<sup>87</sup> 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 11 jun 2017.

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.430/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.795/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

<sup>89</sup> BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei das Eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 out. 1997.



data mencionada no parágrafo anterior<sup>90</sup>”. Para o Ministro relator, não faz sentido se fazer essa diferenciação:

Não há razão para se conferir às hipóteses de criação de nova legenda tratamento diverso daquele conferido aos casos de fusão e incorporação de partidos (art. 47, § 4º, Lei das Eleições), já que todas essas hipóteses detêm o mesmo patamar constitucional (art. 17, caput, CF/88), cabendo à lei, e também ao seu intérprete, preservar o sistema<sup>91</sup>.

Foi dado primazia ao personalismo das eleições, entendendo que o “peso” do deputado seria um fator importante no momento de transferência do candidato. O sistema proporcional funciona com a grande maioria de votos em favor de candidatos e minimamente em função do partido e isso não poderia não ser levado em consideração acerca da transferência de representatividade. Ademais, argumenta-se que a Resolução do TSE autoriza a mudança de legenda e isso inevitavelmente alteraria a representação política dos partidos envolvidos.

A decisão deixou claro que o mesmo raciocínio não poderia ser utilizado em mudanças de partido fora das justificativas de justa causa – de criação, fusão e incorporação- , porque a proteção que se dá é apenas sobre o direito de “criação de partido” previsto e estimulada pela Constituição brasileira:

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<sup>92</sup>.

Desta forma, foi assegurando ao partido criado a transferência de representatividade sobre o cálculo de tempo de propaganda partidária e eleitoral, daqueles candidatos que migraram com base na justa causa de criação de partido.

Essa observação realizada pelo Relator é digna de crítica vez que se faz distinções entre as justas causas referentes à criação de partido e às demais justas

---

<sup>90</sup> Ibidem.

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.430/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

<sup>92</sup> Idem.

causas. Tendo em base os argumentos sobre o personalismo nas campanhas e no fato de ser uma migração com base em justa causa, o caso de um Deputado que muda, em face de grave discriminação, possui não receberia a parcela correspondente ao tempo de rádio e TV do migrante. Esse deputado receberia um tratamento distinto em situações semelhantes.

Sobre o acesso a cotas do Fundo partidário, o PSD solicitou ao TSE por meio da Petição 1.747-93/DF, em 2012, sobre a possibilidade de distribuição proporcional do fundo Partidário. O ministro Relator, Marcelo Ribeiro, entendeu que as novas agremiações têm direito a receber, do Fundo Partidário, a proporção que é dividida com base “na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados” de acordo com a Lei dos partidos políticos<sup>93</sup>. O Relator argumenta que quando um partido é fundido é necessário “o registro do novo partido<sup>94</sup>”, então poderia ser equiparáveis a criação de novo partido à fusão de partido.

Embora não tenha participado de eleições gerais e de não ter sido submetido ao chamado "teste das urnas", o novo partido originado pela fusão sempre carregou consigo, para efeito de rateio do Fundo Partidário, os votos dedicados aos filiados das legendas que desapareceram.

Com efeito, a nova agremiação surgida por meio de fusão de dois ou mais partidos já nasce com participação proporcional ao Fundo Partidário, sem que o eleitor lhe tenha destinado um só voto, ou tenha tomado conhecimento de suas novas bandeiras<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

<sup>94</sup> A lei 9.096 utiliza esse termo de “novos partidos” para os fundido: Art. 29. Por decisão de seus órgãos nacionais de deliberação, dois ou mais partidos poderão fundir-se num só ou incorporar-se um ao outro.

(...)

II - os órgãos nacionais de deliberação dos partidos em processo de fusão votarão em reunião conjunta, por maioria absoluta, os projetos, e elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido.

(...)

§ 40 Na hipótese de fusão, a existência legal do novo partido tem início com o registro, no Ofício Civil competente da Capital Federal, do estatuto e do programa, cujo requerimento deve ser acompanhado das atas das decisões dos órgãos competentes"

<sup>95</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Petição nº Nº 1747-93.2011.6.00.0000**. Relatora: Ministro Marcelo Ribeiro, julgada em 29 Jun 2012. Disponível em:

<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22306502/peticao-pet-174793-df-tse/inteiro-teor-110648005>.

Acesso em 14 mar 2017. P.20

### 3.2.2 Contenção a criação de novos partidos

Diante do novo panorama político, enfrentando-se uma crise alarmante acerca da representatividade política, com a criação intensa proliferação de partidos, utilizados como meio de justa causa de migração partidária, foram inseridas novas normas para inibir a criação de novas legendas. As leis como nº Lei 12.875/13, nº 13.107/15, nº 13.165/15 alteraram normas partidárias com intuito de retirar incentivos que promoviam a criação de novas legendas.

Em 2012, as provocações do PSD às cortes superiores foram gerando, aos poucos, incentivos para que novas outras legendas fossem criadas, pois além de poder mudar de partido, sem importar em perda de mandato, permitia-se que o novo partido pusesse compor uma nova agremiação com todos os recursos que possuía no partido antes de migrar. Isso pode explicar a pulverização partidária ocorrida nos últimos anos.

Após as decisões sobre a representatividade nos Tribunais Superiores, membros da Câmara dos Deputados propuseram o projeto de Lei 4.470, com a finalidade de acabar com a portabilidade dos votos de deputados que mudam de partido, em um mesmo mandato, com exceção dos casos de fusão e incorporação de legendas. Essa Lei, de nº 12.875, só veio a ser aprovada em 30 de outubro de 2013, quando o PROS e o SD já haviam sido registrado. Essa Lei valeria para os próximos partidos.

Outra legislação que tentou barrar a expansão partidária é a Lei 13.107/15, por meio do desestímulo da fusão e incorporação de partidos. A mudança de partido, em qualquer hipótese, não terá mais direito de transferência de representatividade, isto é, em caso de fusão e incorporação de partidos políticos, a soma dos votos dos partidos não serão considerados para cálculo de fundo partidário e de direito de antena. Ademais, essa nova lei estipulou um prazo mínimo de 5 (cinco) anos de registro no Tribunal Superior Eleitoral, para ocorrer a fusão ou a incorporação.

A Lei 13.165/15 também importou barreiras a criação de partidos. Incluiu-se o art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos, que na verdade resultou na instauração da fidelidade partidária, de fato, na legislação pátria. Foi estabelecido que, haverá a perda de mandato de cargo eletivo, para o candidato que se desfilhar da legenda, pelo qual foi eleito, sem justa causa. São elencadas as justas causas previstas na

Resolução 22.610 do TSE, sem, no entanto, listar a criação de novo partido, a incorporação e fusão de partido como justas causas<sup>96</sup>.

### **3.3 Janelas partidárias - Reação legislativa acerca do instituto da fidelidade partidária**

As escassas possibilidades de poder mudar de partido fez com que o poder Legislativo reagisse ao cenário político promovido pelo poder judiciário, quando instituiu a fidelidade partidária. Os parlamentares utilizaram do próprio poder de legislação, para criar novos mecanismos de migração partidária. A resolução do TSE possui a proposta de minimizar ao máximo as migrações, para se criar uma cultura com vínculos partidários e moralizar o comportamento partidário. Essas novas janelas partidárias, de modo diverso, são medidas que criam válvulas de escape, viabilizando a troca de partidos.

Essa reação legislativa está ligada a uma minirreforma eleitoral que ocorreu em 2015, por meio da Lei nº 13.165/2015, que fez uma série de alterações nas Leis nº 9.504/97, 9.096/95 e 4.737/65- código eleitoral-, "para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina"<sup>97</sup>.

Esta reforma eleitoral gerou duas mudanças importantes que influenciaram no processo migratório. A primeira refere-se à modificação no art. 9º da Lei nº 9.504/97, que modificou prazo mínimo de filiação necessária para a próxima candidatura. O prazo agora diminuiu de um ano<sup>98</sup>, para seis meses. Observe:

---

<sup>96</sup> Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - grave discriminação política pessoal; e (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

<sup>97</sup> BRASIL. Poder Executivo. Lei nº13.165 de 29 DE SETEMBRO DE 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 2015

<sup>98</sup> Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

A outra mudança Lei nº 9.096/95 refere-se a uma janela no calendário eleitoral, que permite realizar mudanças de partido, durante os trinta dias que antecedem o prazo mínimo exigido por lei para concorrer às eleições proporcionais ou majoritárias. O prazo varia porque depende da data em que ocorrerá a eleição, que é sempre no primeiro domingo de outubro. No ano de 2016, que houve as eleições municipais em 2 de outubro, esse período de trinta dias, se deu entre os dias 3 de março a 1º de Abril.

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - grave discriminação política pessoal; e (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

**III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) [grifo nosso].**

Essa nova mudança, inseriu mais uma nova espécie de justa causa, que permitirá o candidato mudar de partido sem implicar em perda de mandato, seguindo o que dispõe o inciso III, do art. 22-A.

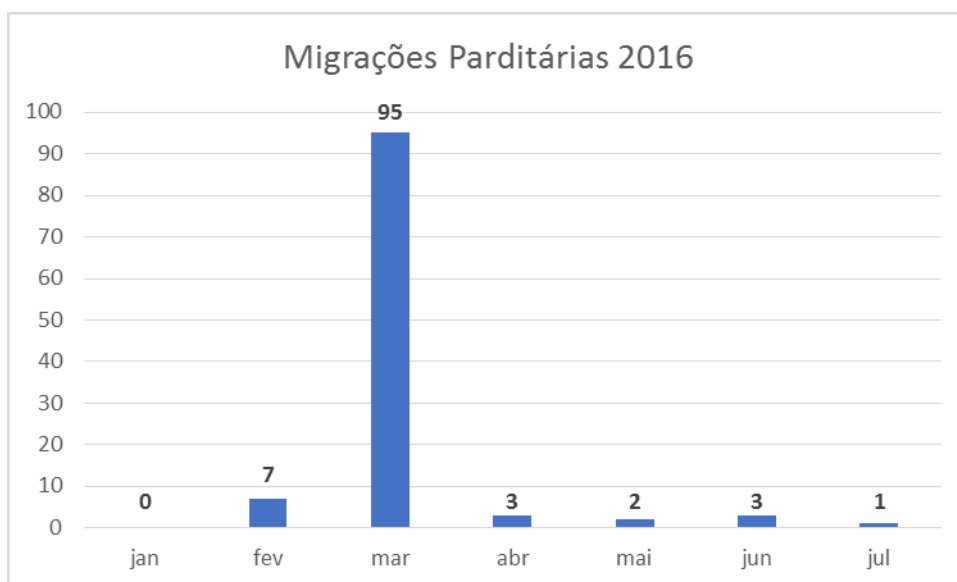
A outra janela partidária criada com a Emenda Constitucional 91/2016, em 18 de fevereiro de 2016, desperta uma maior preocupação acerca da legislação em causa própria. O texto dispõe do seguinte teor:

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Trata-se de uma Emenda Constitucional temporária, com prazo de validade para terminar. Essa emenda não alterou nenhum dispositivo da constituição, é uma emenda constitucional avulsa, ela apenas integra o bloco de constitucionalidade.

Essa janela criada foi uma medida encontrada para que os Deputados Estaduais e Federais mudassem de partido e se candidatassem para as eleições municipais que ocorreriam em 2016, vez que, a justa causa prevista no art. 22- A, fala em “ao término do mandato vigente”, ou seja, somente em 2018, eles poderão utilizar desta norma.



**Gráfico nº4**

**Fonte: Banco de Dados Legislativos, Cebrap.**

Diante dessas mudanças legislativas é possível explicar o pico elevado que ocorreu em fevereiro e março de 2016. O prazo previsto pela EC 91/16 terminou dia 19 de março, no entanto a Justiça Eleitoral aceitou as mudanças de partidos

registradas até dia 21 de março. A emenda constitucional provocou 92 mudanças<sup>99</sup> de deputados federais.

Essas mudanças provocaram modificações nas forças políticas na Câmara dos Deputados. O PMB, por exemplo, que tinha conseguido o registro em setembro de 2015, que logo se tornou a terceira maior bancada, perdeu 18 deputados como janelas partidárias, restando apenas 1 (um) parlamentar. Os partidos que integram a base governista foram os que mais receberam partidos, sendo eles PTN ganhou 7; PR, 6 e PP, 9.

Augusto Aras, entende que janela partidária com a aplicabilidade do instituto da Fidelidade partidária aos membros dos Poderes Legislativo e Executivo, parece estar concluída uma importantíssima e necessária etapa para o fortalecimento dos partidos políticos no Brasil, sendo de mister a completude do sistema através da aprovação do projeto de emenda constitucional que estabelece a cláusula de barreira ou desempenho<sup>100</sup>.

No entanto, de acordo com a percepção criada ao longo do texto, pode-se entender que as janelas partidárias suprimem o ideal fomentado acerca do instituto da fidelidade partidária. O princípio da fidelidade partidária almeja que as trocas de partido sejam acontecimentos excepcionais, porque o partido representa a sua identidade política. Naturalizar 102 migrações, como ocorreu na janela ocorrida no início do ano de 2016, foge do padrão razoável e idealizado para o sistema político que pretende construir uma nova estrutura partidária.

### **3.4 O destino das ações de perda de mandato eletivo: excepcionalidade da aplicação da fidelidade partidária**

Entre as migrações ocorridas após a Resolução do TSE, é possível perceber que não houve apenas migrações para os novos partidos, uma considerável parte optou por mudar de partido sem se adequar às normas que tratam sobre as justas causas.

---

<sup>99</sup> HAJE, Lara. **Janela para troca partidária permitiu mais de 90 mudanças entre legendas**. Mar. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-JA-PROVOCOU-83-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>. Acesso em: 15 mar 2017

<sup>100</sup> ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*- 1ª Ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

Esse comportamento transigente pode ser explicado porque, desde a instituição da fidelidade partidária, a perda de mandato foi um acontecimento excepcional. Em quase 10 anos de vigência desta norma, apenas um único deputado federal chegou a ter o mandato cassado, o deputado federal Walter Correia de Brito Neto<sup>101</sup>, que migrou do DEM para o PRB, em 01 de novembro de 2007, sem justa causa. O deputado foi condenado em 27 de março de 2008 à perda do mandato, no entanto, só deixou a Câmara em 19 de dezembro de 2008.

Clay Teles<sup>102</sup> fez uma análise acerca das ações de perda de mandato no Tribunal Superior Eleitoral e, a partir disso, ofereceu alguns dados acerca do posicionamento do TSE sobre essa matéria e também sobre o número de parlamentares que respondem judicialmente pelos atos de infidelidade, em “Ação de Justificação de Desfiliação Partidária” e “Ação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária”. O autor tomou como base o período da 53ª Legislatura, após 27 de março de 2007, e da 54ª Legislatura (períodos compreendidos entre 01/01/2007 e 16/04/2015). Descartou as migrações que ocorreram em direção aos partidos recém-criados, pelo prazo de 30 dias, presumindo serem casos de justa causa, e considerou apenas deputados federais, vez que o TSE possui competência para processar e julgar pedidos relativos a mandato federal e nos demais casos, a competência é do Tribunal Eleitoral do Estado nos demais casos<sup>103</sup>.

**Tabela 1 - ações de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária**

DECISÃO DO TSE	CD (53ª LEG.)	CD (54ª LEG.)
Pedido julgado procedente	2	-

<sup>101</sup> Informação disponibilizada pelo centro de informações da Câmara dos Deputados.

<sup>102</sup> TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade**. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 23 de set. de 2016.

<sup>103</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 30 de outubro de 2007**. DJ: 30 out. 2007. Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.



Ação prejudicada por reconhecimento de justa causa em outro processo	2	1
Anuência do Partido. Não há que se falar em ato de infidelidade	1	1
Desligamento do filiado pelo partido. Não há que se falar em ato de infidelidade	2	1
Justa causa para desfiliação: grave discriminação pessoal	1	-
Justa causa para desfiliação: incorporação ou fusão do partido	1	-
Justa causa: mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário	1	-
Ocorrida a primeira transferência sob justa causa, não há como postular a perda do cargo diante da segunda	-	2
Requerimento de desfiliação protocolado antes da vigência da fidelidade	1	-
Retorno do filiado ao partido de origem. Não há que se falar em ato de infidelidade	1	1
<b>Subtotal - Ações de perda de mandato eletivo por desfiliação ou mudança de partido com análise do mérito da justa causa</b>	<b>12</b>	<b>8</b>
Ação proposta fora do prazo de 30 dias. Processo extinto sem julgamento do mérito	3	1
Não há suplente do partido em condições de assumir a vaga. A procedência do pedido não traria resultado útil à legenda	-	1
Perda do objeto da ação por término do mandato	12	4
Requerente não é o primeiro suplente do partido ou da coligação. Falta de legitimidade ativa	7	2
Requerido não exerce o cargo no momento da decisão	1	1
Vício insanável na petição inicial, ou sanável e não corrigido	2	1
<b>Subtotal – Ações de perda de mandato eletivo por desfiliação ou mudança de partido sem análise do mérito da justa causa</b>	<b>25</b>	<b>10</b>
Pendente de decisão do TSE	1	6
<b>TOTAL</b>	<b>38 (100%)</b>	<b>24 (100%)</b>

Fonte: TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade.** 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 23 de set. de 2016.

**Tabela 2 - ações de justificação de desfiliação**

<b>Decisão do TSE</b>	<b>CD (53a Leg.)</b>	<b>CD (54a Leg.)</b>
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%)
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%)	-
<b>TOTAL</b>	<b>5 (100,0%)</b>	<b>8 (100,0%)</b>

Fonte: TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação.** Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 23 de set. de 2016.

O autor verificou que houve 120 migrações e 105 deputados migrantes, dos quais 58 migrações não tiveram processos localizados no TSE. Interessante é o fato de que o rol de legitimados para propor essas ações é bem amplo: podem o partido político que perdeu o candidato infiel; o Ministério Público Eleitoral ou qualquer pessoa que possua interesse jurídico, e ninguém propôs a ação<sup>104</sup>. Então, esses dados demonstram que, praticamente, metade das migrações partidárias não vem a ser questionadas por ninguém.

Um novo entendimento dado pelo TSE e demais tribunais regionais eleitorais, flexibiliza a Resolução sobre fidelidade partidária, entendendo que em casos de anuência do partido para a troca de legenda, mostra-se uma excludente relevante da infidelidade. O que se tem firmado é que havendo concordância do partido, não há necessariamente desvio do ideário da legenda materna e por isso pode ser reconhecida a justa causa. Decisões neste sentido são encontradas na

<sup>104</sup> Tal regra está consignada no §2º do art. 1º da Resolução TSE nº 22.610/2007 que preceitua:

análise feita por Clay Teles, 9 de 13 ações de justificação de desfiliação, julgam-nas procedentes, por entender que houve anuência do partido<sup>105</sup>.

AÇÃO DE PERDA DE CARGO ELETIVO. DEPUTADO FEDERAL. DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA. JUSTA CAUSA. CARTA DE ANUÊNCIA DO PARTIDO POLÍTICO EM RELAÇÃO A FATOS ENSEJADORES DA DESFILIAÇÃO. A carta em que o partido político reconhece a existência de animosidades em relação ao filado, bem como anui com a sua desfiliação partidária e a autoriza, é suficiente para a caracterização da justa causa que permite a mudança de legenda, sem a perda do direito ao exercício do cargo. Agravo regimental a que se nega provimento.

“Perda de cargo eletivo. Desfiliação partidária. Justa causa. [...] 3. A Corte de origem, no exame do contexto fático-probatório, asseverou que o órgão municipal do partido autorizou o parlamentar a filiar-se a outra legenda, anuindo com a saída dele da agremiação, razão pela qual foi reconhecida a justa causa, bem como assentou que não poderia o diretório regional rever essa posição em prejuízo do candidato que agiu com comprovada boa-fé. 4. A decisão regional está em consonância com entendimento do Tribunal no sentido de que autorizada a desfiliação pelo próprio partido político, de forma justificada, não há falar em ato de infidelidade partidária. [...]” (Ac. de 8.2.2011 no AgR-AI nº 1600094, rel. Min. Arnaldo Versiani.)<sup>106</sup>

Outro aspecto que salta aos olhos nesta análise e que também explica porque a perda de mandato é excepcional é o fato de a justiça ser muito demorada. O próprio rito do processo permite com que o candidato mesmo condenado a perder o mandato, possa manter-se no governo com base nos meios de defesa que a justiça dispõe.

O que ocorre ao longo do processo, que pode acabar tornando o de julgamento demorado, são as questões processuais que a Resolução 22.610 prevê, por exemplo, até 3 (três) testemunhas poderão ser arroladas, documentos em repartições públicas ou em poder de terceiros poderão ser requeridos<sup>107</sup>, há a possibilidade de dilação probatória e a necessidade de escutar o representante do

<sup>105</sup> TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade**. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 23 de set. de 2016.

<sup>106</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 1600094, julgamento em 8 fev. 2011, Relator Min. Arnaldo Versiani, DJ-e 8 FEV. 2011.

<sup>107</sup> Art. 3º da Resolução 22.610 TSE: “Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.”

Ministério público<sup>108</sup>, “sem contar eventuais imprevistos processuais da Justiça Eleitoral, como a mudança de relatoria, frequente naquela seara”<sup>109</sup>.

De acordo com os dados auferidos, vistos Tabela 1 em anexo, um quarto das ações de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária é encerrado sem análise do mérito, em virtude da perda de objeto da ação por término do mandato. Então principalmente as migrações que ocorrem no final dos mandatos podem ser uma estratégia até segura de o candidato não perder o mandato.

À vista disso, é possível depreender que a corte superior eleitoral oferece amplas margens interpretativas acerca das justas causas, previstas na Resolução 22.610 do TSE; tempo suficiente de as partes recorrerem aos direitos de ampla defesa e do contraditório, e metade das migrações que ocorrem, não são levadas à tribuna, e, diante disso, explica-se porque a cassação de mandatos de deputados federais é um fato quase que inexistente.

---

<sup>108</sup> Resolução TSE Art. 6º Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

<sup>109</sup> CARVALHO, André Noberto Carbone de. **A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos? Análise da Evolução da figura do partido político na democracia praticada no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988.** Dissertação apresentada ao da universidade de, para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, 2012. Disponível em: [http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468\\_arquivo.pdf\\_pg\\_110](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468_arquivo.pdf_pg_110). Acesso em 16 de mar de 2017.

## CONCLUSÃO

A partir dessa análise, é possível levantar importantes pontos de reflexão acerca dos desdobramentos da instituição da Fidelidade Partidária no contexto atual, principalmente no que se tange às migrações partidárias.

O presente trabalho compreende o significado e o impacto que as migrações partidárias geram na atividade política. O Brasil, um país de proporções continentais e marcado pela desigualdade social, precisa de representantes fortes, de partidos que sejam oposição, que sejam a identidade do povo. O fluxo partidário, gerado por uma incessante troca de interesses, impede a identificação entre do eleitor com o partido, marginalizando a sociedade da participação política. Diante dessa preocupação, buscou-se verificar se a instituição da fidelidade partidária seria uma medida eficaz para conter a migração partidária.

Ao longo do texto verificou-se que a Resolução 22.610/2007, que instituiu a fidelidade partidária, por si só não foi efetiva a fim de evitar a cooptação de parlamentares, de evitar as movimentações em direção à base governista ou à oposição e de manter a preservação da proporção ideológica no Legislativo. Verificou-se que a própria norma possuía permissivos que assentiam a persistência das migrações partidárias e que a própria atuação das cortes superiores criaram novas hipóteses de não incidência da norma ou novos incentivos para gerar a migração de parlamentares.

Preliminarmente, é importante destacar que a fidelidade partidária conseguiu reduzir o número de trocas de legendas. Na legislatura em que foi inserida a fidelidade partidária (2007-2010), houve 101 mudanças de legenda; ao passo que na legislatura anterior (2003-2006) ocorreram 351 mudanças. Então isso descreve uma diminuição dos índices migratórios, mas ainda não são resultados satisfatórios. As mudanças de legendas ainda ocorrem em patamares elevados, longe de ser um acontecimento excepcional.

Apenas um deputado chegou a perder o mandato até o momento atual, desde 2007. O que se observa, acerca desse dado, é que de acordo com o que foi constado na pesquisa referente às ações de perda de mandato eletivo, é que quase metade das migrações simplesmente não chega a ser judicializadas. A pergunta que ainda fica é: por que os partidos se eximem de requisitar o mandato que lhes pertence?

Ainda que sejam poucos processos que chegam a ser judicializados, a justiça eleitoral carece de estrutura para resolver todos os processos com a agilidade necessária; a justiça está sobrecarregada. Um quarto das ações de perda de mandato eletivo é encerrado sem análise do mérito, porque o mandato já terminou e já se começou uma nova legislatura, havendo a perda de objeto. Ademais, a própria exigência processual, prevista na Resolução 22.610/2007, também conduz a morosidade processual, do princípio do contraditório e da ampla defesa.

O TSE também tem flexibilizado a aplicação das disposições da Resolução 22.610/07, criando novas hipóteses de justa causa, o que abre para a continuação dos elevados níveis migratórios. Por exemplo: o TSE entende que é uma excludente relevante da infidelidade, os casos em que há anuência do partido de origem a mudança de legenda.

Ademais a diminuição do número de migrações não pode ser considerada causa exclusiva da instituição do novo entendimento jurisprudencial. No ano de 2006 houve outras medidas na legislação referente à distribuição de vagas nos colegiados da Câmara dos Deputados e para o cálculo do tempo concedido aos partidos na propaganda eleitoral no rádio e na televisão que retiram incentivos que induziam a migração partidária no início do calendário legislativo. 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.

Outro ponto importante, a autorização da migração referente à criação de partido, como justa causa, repercutiu efeitos negativos para a representatividade política e foi ponto fulcral no aumento de migrações partidárias. Muitos parlamentares utilizaram esta justa causa para legitimar a troca de legenda, criando novos partidos. Ademais, foram dados incentivos à criação de novos partidos, por meio de decisões do TSE e do STF que deram o direito à transferência de representatividade sobre os recursos partidários. Nesta lógica, 8 partidos foram criados em menos de 4 anos.

Verificando as bases ideológicas destes novos partidos, percebe-se que são instituições vazias e não representam nenhum anseio social, não são resultado de lutas sociais, não possuem bandeiras, chegam a intitular-se de “partido sem posição definida”. Em meio à crise de representatividade, em meio à necessidade de se criar uma política partidária de identidade, esse volume de partidos criados sem

nenhuma cumplicidade com a sociedade gera apenas efeitos negativos para a comunidade.

Por fim, acerca das janelas temporais, criadas por meio de Emenda Constitucional e da minirreforma eleitoral, que dão a liberdade de parlamentares mudarem de partido, para poder filiar-se a outro partido e assim concorrer às novas eleições em outro partido, exercem efeitos negativos sobre o instituto da fidelidade partidária. O instituto idealiza que a o fenômeno da migração partidária deixe de fazer parte do folclore político nacional, que a partir desse princípio, a sociedade possa construir uma identidade partidária forte, que as migrações sejam excepcionais. A partir do momento que se cria janelas é consentida a importância das mudanças de partido, ou seja, instala e institucionaliza o fenômeno migratório em um determinado mês da legislatura.

A instituição da fidelidade partidária completa, neste ano de 2017, uma década desde que foi institucionalizada pelo TSE. Ao longo desta análise, podemos depreender que a construção de uma norma depende de um processo cultural, social e histórico e que, portanto, todos os desdobramentos ocorridos, após a normatização da fidelidade partidária, fazem parte de um processo natural, que lida com os conflitos do *ser* e o *dever-ser* da positivação de um novo regramento. Diante disso, levando em consideração o processo evolutivo das normas, apesar de concluir que a instituição da fidelidade partidária ainda ser insuficiente para conter o comportamento migratório, é uma ferramenta imprescindível no controle das migrações partidárias, que ainda se desenvolve no âmbito social e político.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lucas Macedo. Que partidos são esses? Uma discussão sobre o surgimento de PSD, PROS e SD. Artigo apresentado na III Semana de Ciência Política da UFSCar (2015). **Revista Teoria e Pesquisa**. Pgs.68 –93. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/487/312>. Acesso em 10 mar 2017.

ALVES, Breno Alexandre Pires Fernandes (2012). "**A migração partidária e a criação de “novos” partidos: os casos do PSOL e do PSD**". Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, 24 a 28 de outubro. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st21-6/10351-a-migracao-partidaria-e-a-criacao-de-novos-partidos-os-casos-do-psol-e-do-psd/file>. Acesso em 09 fev. de 2017.

ALVES, M. H. M. **Estado e Oposição no Brasil (1964 – 1984)**. 2º Ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. 2001, Ann Arbor, MI, Michigan University Press. p. 269.

ARAS, Augusto . **Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias**. 1ª Ed. Bauru, São Paulo: Edições Profissionais Ltda. - Edipro. v. 1. 2011.

ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade-** 1ª Ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

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. pg. 280.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, v. 2., 1989, p. 613.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1979.

\_\_\_\_\_. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 out. 1978.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Poder Executivo. Lei nº13. 165 de 29 de setembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 2015.



\_\_\_\_\_. Poder Judiciário. **Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Representação nº 271-81.2016.6.13.0000**. Assunto: cassação de direito de antena por não atendimento do percentual mínimo do tempo das inserções para promoção e divulgação da participação política feminina. Rel. Desembargador Edgard Penna Amorim. Decisão colegiada em 20 fev. 2017. DJ-e. disponível em: <https://trj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/416831136/representacao-rp-27436-belo-horizonte-mg/inteiro-teor-416831156?ref=juris-tabs>. Acesso em 13 mar 2017

\_\_\_\_\_. Poder Legislativo. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei das Eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 out. 1997.

\_\_\_\_\_. Poder Legislativo. Projeto de Resolução nº 201, de 2005. Dá nova redação aos Arts. 25 e 26, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário Oficial da União** DF, 6 jul. 2005. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=275121&filenome=Tramitacao-PRC+201/2005](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=275121&filenome=Tramitacao-PRC+201/2005) . Acesso em: 10 mar 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal . **Mandado de Segurança nº 26.603**. Rel. Min. Celso de Mello, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal . **Mandado de Segurança nº 26.604**. Rel. Min. Cármen Lúcia, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.430/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.795/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 4448**. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 13 set.2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 470**. Rel. Min. Joaquim Barbosa , DJ 23 abr.2013. Pg. 4359

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.927**, Rel. Min. Moreira Alves, julg. de 11 de outubro de 1994. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28FIDELIDA+DE+PARTID%C1RIA+PERDA+DE+MANDATO%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/h2yfkbl>. Acesso em: 04 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602**. Rel. Min. Eros Grau, julg. 4 out. 2007, DJ-e 17 out. 2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 31.184-MC**, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 1 mar. 2012

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Acórdão 11.075, de 03 de abril de 1990**. Disponível em:< <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 03 fev. 2017

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 1600094**, julgamento em 8 fev. 2011, Relator Min. Arnaldo Versiani, DJ-e 8 FEV. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 1.407**. Resolução nº 22.600 de 16 de outubro de 2007. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. **Diário da Justiça**, Brasília, 28 dez. 2007. p. 12/22.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Petição nº Nº 1747-93.2011.6.00.0000**. Relatora: Ministro Marcelo Ribeiro, julgada em 29 Jun 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 30 de outubro de 2007**. DJ: 30 out.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJ 9 ago. 2012

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 1.398/DF**. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, 27 mar. 2007, DJ 8 maio 2007.

BRAUN, Douglas. **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: (re) pensando os seus pressupostos através da fidelidade partidária**. 2011. Dissertação: mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina. Acessado em 30 de set. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/106716/320119.pdf?>

CARVALHO, André Noberto Carbone de. **A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos? Análise da Evolução da figura do partido político na democracia praticada no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988**. Dissertação apresentada ao da universidade de, para a obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico, 2012. pg 112. Disponível em: [http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21468_arquivo.pdf) pg 110. Acesso em 16 de mar de 2017.

DE MENEZES ALBUQUERQUE, Newton ; CÉSAR BRAGA ARARIPE, Bruno. **A democracia e os partidos políticos no brasil: reflexões sobre a necessidade de um paradigma institucional**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b83b4b4fb7dee46f>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. Universidade de São Paulo. **Revista de sociologia e política nº 15**. Pgs. 31-47 nov. 2000 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a03n15.pdf>

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

FOLHA. Veja a cronologia da criação do PSD de Gilberto Kassab. **Folha online**. São Paulo. 29 set. 2011. Disponível em: <https://folha-online.jusbrasil.com.br/noticias/2850193/veja-a-cronologia-da-criacao-do-psd-de-gilberto-kassab>. Acesso em 17 mar. 2017.

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](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792008000100004&script=sci_arttext)>. Acesso em 15 nov. 2016

HAJE, Lara. **Janela para troca partidária permitiu mais de 90 mudanças entre legendas.** Mar. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-JA-PROVOCOU-83-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>. Acesso em: 15 mar 2017  
<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/487/312>.

KELSEN. Hans. **A democracia**, trad. I. Benedetti et ali, São Paulo, Martins Fontes, 2000.

KEY, V.O. **Politics, Parties and Pressure Groups.** New York: Crowell, 1964.

KFOURI, Gustavo Swain. **A (in) fidelidade partidária vista pelo poder judiciário brasileiro.** 2009. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdades Integradas do Brasil - Unibrasil, Curitiba, 2009. Disponível em: <[http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/\\_pdf/kfour.pdf](http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/kfour.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2016.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. **A pluralidade de partidos políticos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002

LAGO, Rudolfo; SARDINHA, Edson. Agripino: O PFL nunca deveria ter mudado de nome. **Congresso em foco.** 13/04/2011. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/questao-de-foco/agripino-o-pfl-nunca-deveria-ter-mudado-de-nome/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

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

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova.** 1998, n.44, pp.81-106. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em 11 de jun 2017

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** São Paulo: Editora FGV/FAPESP, 1999. p. 33

LO PRETE, Renata. Contei a Lula do "mensalão", diz deputado. São Paulo. **Folha online**, 6 jun 2005.

MAGALHAES, Marionilde Dias Brepohl de. **A Lógica da Suspeição: sobre os aparelhos repressivos à época da Ditadura Militar no Brasil.** *Revista Brasileira de História.* Revista Brasileira de História. Vol. 17, No. 34. São Paulo: Anpuh/Humanistas, 1997. p. 203-220.

MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. 1995. Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott. **Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada**. 1991. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, 29, março.

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.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário**. 2ª Edição. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Partido Político no Brasil**. Joaçaba: UNIOESC, 1995.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária**. 2014. 200 f., il. Tese (Doutorado em Ciência Política)— Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, Leonardo Freire. **Fidelidade partidária no desenvolvimento do modelo de democracia pelos partidos**. Dissertação: mestrado – Universidade de São Paulo. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/caroline/Downloads/Leonardo\_Freire\_Pereira\_Dissertacao.pdf. Acessado em 24 de set. 2016.

PIMENTA, Fernando Gurgel. **Guia prático da fidelidade partidária à luz da resolução do TSE 22.610/07**. Leme: J.H Mizuno, 2008.

PSD. Princípios e valores. **Site do PDS**. Disponível em: <http://psd.org.br/principios-e-valores/>, acessado em: 12/03/2017

REBELLO, Maurício. **O Congresso na era Lula**. Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 13-20, out. 2010. Disponível em: <http://opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/06-O%20Congresso%20na%20Era%20Lula-Mauricio%20Rebello.pdf>. Acesso: 05 dezembro de 2017.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos. **O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ, Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 10 .ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TELES, Clay Souza e. **Do dever ao ser: a fidelidade partidária em perspectiva histórica e seus desdobramentos na atualidade**. 2015. Centro de formação, treinamento e aperfeiçoamento programa de pós-graduação. Dissertação: mestrado - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de->

estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional. Acesso em 23 de set. de 2016.

VEIGA, Luciana Fernandes. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. Universidade Federal do Paraná. Doxa/ Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. **Opinião Pública**. Campinas Nov vol.13 no.2. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000200005). Acesso em 23 de set. de 2016.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. **Revista de Ciência Jurídica: Pensar**. Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/viewFile/807/1701>. Acesso em 10/06/2017. Pg. 127.

VIGNALI, Antonio Natalio do Canto. **A fidelidade partidária após a resolução 22.610 do tse: limites de sua aplicação**. 2010. 90 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc, Criciúma, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/361/1/Antonio Natalio do Canto Vignali.pdf](http://repositorio.unesc.net/bitstream/1/361/1/Antonio%20Natalio%20do%20Canto%20Vignali.pdf)>. Acesso em 29 jan. 2017