

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Ciência Política

TALITHA SARAIVA GOMES CARDOSO ROSA

DIMENSÕES DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA DE UMA POLÍTICA EM REFORMA

Brasília
2017

TALITHA SARAIVA GOMES CARDOSO ROSA

DIMENSÕES DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA DE UMA POLÍTICA EM REFORMA

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília,
como requisito para obtenção do Título de
Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer

Brasília

2017

Ao meu Deus. “Porque Dele, e por meio Dele, e para Ele são todas as coisas. A Ele, pois, a glória eternamente. Amém!” (Rm 11:36)

Aos meus pais, que sempre me ensinaram o valor do aprendizado. E aos meus avôs João Paulo e João Francisco.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, autor da vida e Senhor da minha salvação. Obrigada pelo cuidado constante e pela sabedoria que me deu. Sei que nada faço sem a Sua permissão.

Ao meu esposo, Diego, pelo amor, paciência, dedicação, suporte, companheirismo e por se fazer presente nos momentos decisivos dessa jornada. Ao meu filho Guilherme pelo amor incondicional e pela alegria que me proporciona todos os dias.

Aos meus pais, Leny Régia e Sérgio Paulo, por todo amor, dedicação, incentivo, ensinamento, confiança e investimento ao longo de toda a minha vida, sem os quais nada disso seria possível. Obrigada por toda a educação que vocês me deram.

Às minhas irmãs, Régia Karolynne (Kaká), Camila, Paula Andréia e Deborah Gabriella, pela amizade, carinho, companheirismo e consolo sempre que necessário. Amo vocês! Aos meus cunhados Salem e Cláudio pela amizade e disposição.

Agradeço aos meus avós João Paulo, Cecy (*in memoriam*), João Francisco e Maria das Graças (*in memoriam*) por toda a sabedoria e ensinamentos concedidos. A cada um dos meus tios e tias, pelo amor, amizade, disposição e disponibilidade de todos os dias, mesmo os que estiveram distantes (geograficamente). Em especial à minha tia Cássia, pelo acolhimento, cuidado e carinho de mãe.

Aos “primos”, sem exceção, pela alegria do convívio salutar e amoroso. Vocês são os melhores primos que Deus poderia me dar!! Amo a todos!

À Maria Edileusa (Mita) pela disponibilidade do seu tempo em ajudar com o que fosse necessário. E pelo cuidado e amor com o meu filho Guilherme.

Ao professor David Fleischer, pela disposição em me orientar e pelos primorosos ensinamentos.

Muito obrigada a todos que contribuíram para esse momento!

TABELAS

Tabela 1. Evolução da redação do Art. 4 da Lei nº 9.504/1997	25
Tabela 2. Divisão do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)	27

LISTA DE SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF	Constituição Federal
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Podemos
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UF	Unidade Federativa

RESUMO

Este trabalho tem como finalidade analisar os aspectos legais, teóricos e práticos que envolvem, historicamente, a fidelidade partidária no Brasil. A partir desse contexto, verificar a evolução das regras jurídicas que compõem a chamada “reforma política” no tocante a essa questão, e sua contribuição para a análise do fenômeno em estudo.

Palavras-chave: Reforma Política; Brasil; Partidos; Parlamentares.

ABSTRACT

Purpose of this study is to analyze the legal issues, theory and practice involving, historically, partisan fidelity in Brazil. From this context, check out the evolution of legal rules that make up the so-called "political reform" with regard to this issue, and your contribution to the analysis of the phenomenon under study.

Keywords: Political Reform; Brazil; Parties; Parliamentarians.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIMENSÕES DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA	12
2.1 Fidelidade partidária no Brasil: antes da CF/88	14
2.2 Fidelidade partidária no Brasil: após a CF/88	15
2.3 Fidelidade partidária em resoluções e regras infraconstitucionais	16
2.3.1 <i>Lei n° 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)</i>	17
2.3.2 <i>Resolução n° 22.610/2007 (TSE)</i>	18
2.3.3 <i>Lei n° 13.165/2015 (Reforma eleitoral de 2015)</i>	20
3 RAZÕES E CONSEQUÊNCIAS DA MOBILIDADE PARTIDÁRIA	22
4 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E REFORMA POLÍTICA	26
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
SITES E PORTAIS DA INTERNET CONSULTADOS	37

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo a análise da Fidelidade Partidária no sistema político/eleitoral brasileiro, expondo o seu funcionamento e o motivo pelo qual ocorrem, na maioria das vezes, as migrações de um partido para outro, bem como suas consequências, tanto para o partido como para os eleitores. Além disso, pretende-se expor a relação entre a Fidelidade Partidária e a Reforma Política no Brasil.

A Fidelidade Partidária refere-se à obrigação que um político deve ter para com seu partido, obedecendo às suas regras, sob pena de perder seu mandato, caso descumpra-as. Segundo Ferreira Filho (1966), a coerência doutrinária impõe a submissão dos parlamentares ao partido. De fato, são eles apenas os soldados dessa instituição encarregados de lutar pela ideia que os inspira na frente parlamentar. Devem executar as ordens que o povo lhes dá através dos partidos.

Do contrário, ocorre o ato de infidelidade partidária, que diz respeito ao ato de traição, relacionado os compromissos assumidos com um partido político. A legislação de alguns Estados, como no Brasil, prevê sanções para atos de infidelidade partidária, assim definidas pela respectiva legislação política, especialmente para aqueles que hajam sido eleitos para o desempenho de mandatos representativos. (MELO, 1978)

Nesse caso, partindo do pressuposto de que os partidos políticos são de suma importância para um regime democrático, a concepção de fidelidade partidária está estritamente ligada com a democracia e assume um valor de grande importância nos nossos estudos.

Dentro desse contexto, este trabalho visa analisar as relações que se desdobram a partir dos atos obrigatórios de filiação partidária para assunção de cargo eletivo público, e como a legislação evoluiu desde sua primeira menção no ordenamento jurídico brasileiro até a chamada “reforma política” ocorrida em outubro de 2017.

Para alcançar as metas pretendidas, primeiramente serão analisadas as dimensões da fidelidade partidária no Brasil, tendo como base a legislação anterior e após a Constituição Federal do Brasil de 1988, bem como as leis ordinárias que regem o tema. Referente à

legislação ordinária, serão analisadas as seguintes leis: a) Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995); b) Resolução nº 22.619/2027 (TSE); e Lei da Reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015).

Após analisar o ordenamento jurídico que rege o tema, passaremos então a analisar as razões e as consequências da mobilidade partidária, utilizando textos e livros de especialistas na questão, como os professores Jairo Nicolau, Fernando Limongi, Teixeira, Ranulfo, Abranches, entre outros.

Feito isso, nos lançaremos a analisar as propostas de reforma política e suas abordagens sobre a fidelidade e disciplina partidária. Em especial as Lei nº 13.487 e Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, que balizam as regras eleitorais subsequentes ao pleito de 2016. Essa nova legislação altera sobremaneira a racionalidade acerca da fidelidade partidária, uma vez que estipula novos prazos para filiação e registro, bem como um novo fundo de financiamento de campanhas.

Quanto ao método, nos utilizaremos de análise documental de fontes primárias e secundárias, priorizando material escrito por especialistas no assunto. Consultaremos, ainda, fontes jornalísticas que acompanharam, em série histórica, a evolução da matéria nas Casas Legislativas federais.

2 DIMENSÕES DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária é entendida como o dever de obediência às diretrizes do partido, bem como a permanência neste. Para que um ator político possa migrar do partido pelo qual foi eleito para outro, deverá atender a certos requisitos estabelecidos na lei (em sentido amplo) sob pena de ser punido e/ou expulso por infidelidade partidária.

Acerca da concepção de Estado, Max Weber discorre sobre a atuação do político. A política, em Weber, tem o sentido da “participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados, seja entre grupos dentro de um Estado” (WEBER, 1982, p. 97-98). Essa relação de poder e, conseqüentemente, de obediência é respondida por Weber em sua definição de tipos ideais. As justificativas de Weber para cada tipo ideal seguem os seguintes entendimentos: a) o carisma, primeiro tipo ideal, está vinculado à graça, à capacidade nata do indivíduo influenciar os demais por meio de uma personificação de conceitos e ideias próprias; b) a tradição enquanto tipo-ideal se baseia no “ontem eterno”, na crença em uma realidade histórica e existente; e c) a legalidade, vertente que apresenta regras racionais advindas de um contrato social (WEBER, 1982).

Ao longo do seu ensaio, Max Weber se lança a criticar o modelo de “político profissional”, aquele que diz ser um elo entre os interesses de pessoas influentes dentro do mundo político. O político profissional passa ao largo de honras sociais, sua busca almeja o poder enquanto fonte de recursos (financeiros e sociais), além do poder em si mesmo. De maneira oposta ao ideal, suas ações são desprovidas de princípios, sendo sua única preocupação o caminho para o alcance dos votos necessários para seu projeto de poder. (WEBER, 1982).

Tendo por base sua repulsa ao tipo de político profissional acima descrito, Weber apresenta sua concepção sobre o “tipo ideal” de político. Em suas palavras, pode-se “dizer que três qualidades destacadas são decisivas para o político: paixão, senso de responsabilidade e senso de proporções” (WEBER, 1982, p. 137-139). A primeira qualidade diz respeito à dedicação em prol de uma causa que o político se engaje ao longo de sua atuação, e que esta seja relevante para a coletividade, o que envolve diretamente a segunda qualidade. A terceira

incide sobre o distanciamento do político sobre a glória pessoal em detrimento da causa que defende.

Weber delinea sua análise associando a atividade política a uma luta racional. Para ele, o político que abandona seu viés de luta social é dileitante em suas ações. Essa percepção é construída ao observar que o político se deixa levar por suas emoções e vaidade pessoal, sendo conduzido a perceber apenas o ganho pessoal e a perpetuação no poder. Portanto, a atitude dos políticos deve guiar-se por uma ética que mire a finalidade e responsabilidade de suas ações, agindo de maneira responsiva e transparente, prestando contas de seus atos. O trecho a seguir resume bem a concepção de Weber sobre a idealização política do representante:

A política é como a perfuração lenta de tábuas duras. Exige tanto paixão como perspectiva. Certamente, toda experiência histórica confirma a verdade — que o homem não teria alcançado o possível se repetidas vezes não tivesse tentado o impossível. Mas, para isso, o homem deve ser um líder, e não apenas um líder, mas também um herói, num sentido muito sóbrio da palavra. E mesmo os que não são líderes nem heróis devem armar-se com a fortaleza de coração que pode enfrentar até mesmo o desmoronar de todas as esperanças, ou os homens não poderão alcançar nem mesmo aquilo que é possível hoje. Somente quem tem a vocação da política terá certeza de não desmoronar quando o mundo, do seu ponto de vista, for demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para o que ele lhe deseja oferecer. Somente quem, frente a tudo isso, pode dizer "Apesar de tudo!" tem a vocação para a política. (WEBER, 1982, p. 153, grifo do autor).

Após esse breve conceito inicial, iremos verificar como se dá o instituto da fidelidade partidária em alguns países.

Nos Estados Unidos, a fidelidade partidária é implícita e aparentemente muito forte devido à longa tradição dos dois partidos majoritários (Republicanos e Democratas) e o parlamentar que mudar de partido pode ser considerado pelos eleitores como sendo um político pouco confiável. Essa baixa migração entre os partidos consequentemente leva a uma altíssima taxa de reeleição dos políticos norte-americanos. Assim, para o caso norte-americano, pode-se afirmar que a consolidação dos partidos políticos e a identificação dos eleitores com estes provocaram uma fidelidade partidária que é “recompensada” por altas taxas de reeleição.

Na Alemanha, por sua vez, a Lei dos Partidos Políticos da República Federal remete explicitamente a fidelidade partidária ao Estatuto dos Partidos Políticos. Na prática, observa-se um profundo comprometimento dos políticos com sua agremiação e os políticos das duas principais legendas não costumam trocar de partido com frequência, pois as opções políticas que eles representam possuem ideologias pouco compatíveis e seria difícil explicar ao eleitor essa mudança de pensamento do parlamentar eleito, ou seja, partidos sólidos e sistema eleitoral favorecem a estabilidade e travam a infidelidade partidária.

Na França, a lei não estipula explicitamente a fidelidade partidária, deixando essa discussão a cargo dos partidos políticos. Os políticos franceses não mudam de legenda de maneira contínua. Isso geralmente só ocorre nos casos de fusão, incorporação ou criação de um novo partido, não havendo registro de mudanças no espectro político. Ademais, os partidos franceses são fortemente marcados pelo seu aspecto ideológico, o que compromete os eleitos, tornando-se particularmente difícil, nesse contexto, explicar mudanças de legenda aos eleitores. Dessa maneira, a fidelidade partidária francesa está mais ligada a princípios e programas de governo.

2.1 Fidelidade partidária no Brasil: antes da CF/88

No Brasil, o tema fidelidade partidária foi tratado pela primeira vez no Art. 152 da Emenda Constitucional nº 01 de 1969:

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

I -

V - disciplina partidária;

VI -

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, assegurado o direito de ampla defesa. (BRASIL, 1969)

A Lei nº 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), assim como a norma constitucional, previu a cassação do mandato caso o parlamentar migrasse do partido pelo

qual fora eleito para outro, bem como caso descumprisse as diretrizes e programas estabelecidos pelo programa partidário.

Em 1978, o instituto foi alterado pela Emenda Constitucional nº 11, que redigiu novo parâmetro ao Art. 152, sendo substituído pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que estabeleceu:

Art. 152. É livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:
I -
V -
§ 1º
§ 3º Resguardados os princípios previstos no *caput* e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras para a sua organização e funcionamento. (BRASIL, 1985)

A partir desses pressupostos e exemplos, este trabalho passará a discorrer a fidelidade partidária a partir da promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2 Fidelidade partidária no Brasil: após a CF/88

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da fidelidade partidária, se distanciou do texto promulgado em 1969, extinguindo a penalização a parlamentares em caso de não cumprimento da regra. Os artigos 14 e 17 dispõem essa situação da seguinte maneira: o primeiro determina a filiação partidária como requisito imprescindível para a elegibilidade (§3º); o Art. 17, que dispõe sobre as agremiações político-partidárias, afirma que

Art. 17. § 1º - É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha 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. (BRASIL, 1988)

Como se observa, a norma constitucional de 1988 não impôs a punição da perda do mandato como sanção para aqueles parlamentares que migrassem de partido. Ela confere aos partidos grande parcela de autonomia para definir a punição em caso de infidelidade partidária, com maior ou menor rigor (MACIEL, 2004). As penalidades previstas na Constituição Federal de 1988 são expressas em seu artigo nº 55:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (BRASIL, 1988)

A redação da Constituição não apenas deixa de prever a perda de mandato por infidelidade partidária como proíbe essa forma de punição. No Art. 15, a cassação dos direitos políticos só ocorrerá nos casos de: a) cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; b) incapacidade civil absoluta; c) condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; d) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII e improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º (MACIEL, 2004).

2.3 Fidelidade partidária em resoluções e regras infraconstitucionais

A Constituição prevê a filiação partidária como fator imprescindível para a candidatura, aquisição e exercício de mandato eletivo. Logo, a filiação é fator diretamente ligado à fidelidade ao partido, uma vez que obriga o político a respeitar as normas doutrinárias e programáticas da agremiação a que pertence. Essa obrigatoriedade está prevista na Lei nº 4.737, de 15 JUL 65, que instituiu o Código Eleitoral, descrita em seu Art. 87, *caput*. Além do que prevê o Código, outras legislações merecem destaque, dada a relevância de suas disposições.

2.3.1 Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)

A Lei nº 9.096/1995 regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal. Em seu corpo, reproduz os Art. 2º e 3º ao garantir a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Manifesta, ainda, a necessidade dos partidos e seus programas respeitarem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e, de igual modo, autonomia ao partido político para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (MACIEL, 2004).

Em seu artigo 15, o Código Eleitoral prevê a obrigatoriedades de normas, no âmbito dos partidos políticos, no tocante à fidelidade partidária, disciplina e coesão com o programa do partido, apuração de infrações, aplicação de penalidades e amplo direito de defesa. Quanto à filiação partidária, o Art. 16 exige do interessado na filiação pleno gozo de seus direitos políticos. Este, caso preencha os requisitos mencionados, deverá, ainda, estar filiado ao partido a pelo menos um ano para que, dessa forma, possa concorrer a cargos eletivos pela legenda (Art. 18).

O Capítulo V do Código trata das normas sobre disciplina e fidelidade partidária, conforme artigos destacados a seguir:

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. (BRASIL, 1965)

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto. Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários. (BRASIL, 1965)

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. (BRASIL, 1965)

Quanto à aplicação das penalidades por infidelidade partidária, ao mesmo passo que a Constituição confere liberdade aos partidos, estes devem respeitar os preceitos legais concernentes aos direitos fundamentais. Autores como José Afonso da Silva, Celso Ribeiro e Clèmerson Clève defendem o uso moderado desse instituto. Clèmerson ressalta que o instituto

não pode desviar-se de sua finalidade, que é a manutenção da coesão partidária, para permitir a persecução de objetivos outros que não aqueles legítimos (desvio de finalidade). Nem pode, ademais, transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, as deliberações tomadas pelos órgãos partidários, nem sempre constituídos por titulares de mandatos conferidos pelo eleitorado. (CLÈVE, 1998, p. 26)

Ressalta ainda que o mandato decorre de poderes conferidos pela Constituição, e que os partidos não possuem a prerrogativa de disporem livremente sobre eles, não estando o mandato, dessa forma, à disposição dos partidos. Essa concepção se alinha com o fato do mandato, no Brasil, ser representativo, e não imperativo, e por isso a fidelidade partidária deve assumir caráter moderado, respeitando sempre os direitos fundamentais do parlamentar, sobretudo sua liberdade de consciência.

2.3.2 Resolução nº 22.610/2007 (TSE)

Algumas decisões dos Tribunais Superiores têm contribuído para o ingresso do tema “fidelidade partidária” na discussão da reforma política. Isso demonstra que o assunto ainda é bastante atual e não se chegou a um consenso. Talvez por isso, uma vez ou outra, o judiciário é provocado para emitir alguma decisão sobre o instituto – é a chamada “judicialização da política”. As decisões abaixo vêm corroborar esse entendimento.

Por quase vinte anos permaneceu o entendimento oriundo da decisão do Supremo Tribunal Federal que, em solução ao Mandado de Segurança nº 20927/89 (STF), a fidelidade partidária não autorizava a perda do mandato do parlamentar que mudasse do partido político pelo qual se elegeu. Esse entendimento se demonstrou na solução dada aos Mandados de Segurança nº 26.602 e 26.603, pelos quais o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, o Partido Popular Socialista - PPS e o Partido Democratas - DEM (antigo Partido da Frente Liberal - PFL), em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que indeferira

requerimento por eles formulado - no sentido de declarar a vacância dos mandatos exercidos por Deputados Federais que se desfiliaram daquelas agremiações partidárias -, sob o fundamento de não figurar a hipótese de mudança de filiação partidária entre aquelas expressamente previstas no § 1º do art. 239 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ambos foram indeferidos pelo STF. O Mandado de Segurança nº 26.604, de autoria do PMDB, fora parcialmente deferido, pois o STF entendeu que o direito das coligações e dos partidos deriva da própria CF, assim como decidiu o TSE. Do lado contrário, os Ministros sustentaram que não existe previsão constitucional para a perda de mandato eletivo no caso de troca de legenda ou cancelamento da filiação.

O DEM, por intermédio da Consulta nº 1.398-DF, provocou o Tribunal Superior Eleitoral em matéria com vistas a analisar a perda do mandato eletivo. Em consequência, o TSE publicou a Resolução nº 22.610/2007, na qual disciplinou a questão da perda do mandato parlamentar e a justificação de eventuais desfilições partidárias, arrematando o entendimento amplamente discutido em seus processos, mencionado nos parágrafos acima. Sobre o texto final do colegiado, vale destacar o seguinte:

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal.

§ 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) subseqüentes, 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.

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.

Art. 3º - 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. [...] Art. 8º - Incumbe aos requeridos o

ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.
(BRASÍLIA, 2007)

Um exemplo de processo onde se discute a punição ou não do parlamentar em caso de infidelidade partidária ocorreu com o ex-Deputado Federal Clodovil Hernandez, do estado de São Paulo. Após algumas alegações, tanto da defesa do deputado quanto da parte contrária, a decisão final foi a favor do autor e ao deputado foi garantido o direito de migrar para outro partido, com base no argumento da grave discriminação pessoal. A seguir citamos alguns trechos do processo:

PETIÇÃO Nº 2.766 (Partido Trabalhista Cristão x Clodovil Hernandez).

Pedido. Perda de cargo eletivo. Desfiliação partidária. Justa causa. Grave discriminação pessoal.

1. A expressiva votação obtida por parlamentar, que logrou votos superiores ao quociente eleitoral, não o exclui da regra de fidelidade partidária.

2. Embora a grave discriminação pessoal, a que se refere o inciso IV, do § 1º, da Res.-TSE nº 22.610/2007, possa, em regra, estar relacionada a aspectos partidários, não se pode excluir outros aspectos do conceito de justa causa para a desfiliação, inclusive os essencialmente pessoais, o que envolve, até mesmo, questões de nítida natureza subjetiva.

3. Hipótese em que a permanência do deputado no partido pelo qual se elegeu se tornou impraticável, ante a sucessão de fatos que revelaram o abandono e a falta de apoio ao parlamentar, configurando, portanto, grave discriminação pessoal, apta a ensejar justa causa para a migração partidária.

Pedido improcedente.

2.3.3 Lei nº 13.165/2015 (Reforma Eleitoral de 2015)

A publicação da Lei n. 13.165/2015 trouxe à tona nova interpretação à posição da Suprema Corte. Conhecida como Lei da Minirreforma Eleitoral, ela alterou diversos dispositivos da legislação eleitoral, incluindo a Lei dos Partidos Políticos (9.096/95). Sobre o tema da fidelidade partidária, a inclusão de uma nova hipótese de justa causa no artigo 22-A, III (janela), e suprimiu duas hipóteses de justificação, previstas na Resolução/TSE 22.610, para fins de não decretação de perda do mandato pela Justiça Eleitoral em razão da

transmigração partidária. As hipóteses suprimidas foram: a incorporação ou fusão de partido e a criação de novo partido.

A “janela” consiste na mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. Ou seja, a partir de então, durante os 30 (trinta dias) que antecedem o prazo limite de filiação para que seja possível lançar candidatura, o mandatário que se encontra no fim do seu exercício poderá migrar livremente de partido, sem risco de perder o mandato.

Daí, então, firmamos que a fidelidade partidária não pode ser ilimitada e apenas uma interpretação sistemática da Constituição, bem como dela com a legislação ordinária, seriam capaz de ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Ao mesmo tempo, ainda que obedeça às diretrizes estabelecidas pela direção partidária, o parlamentar poderá, em determinadas circunstâncias, discordar de algumas orientações ou decisões, por razões de foro íntimo ou de natureza política, ideológica ou religiosa; discordância essa que poderia lhe levar à mudança de legenda.

Dessa forma depreendem-se das normas e decisões dos tribunais superiores as seguintes dimensões:

- a) A primeira dimensão ocorre quando o parlamentar descumpre alguma diretriz do partido, sendo-lhe então aplicada uma sanção pela agremiação, que não seja a perda de mandato. Essa dimensão está prevista na CF de 1988.
- b) A segunda dimensão é prevista na jurisprudência do STF, sendo também autorizada uma sanção em que se configura na perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral. Não está prevista na CF.

3 RAZÕES E CONSEQUÊNCIAS DA MOBILIDADE PARTIDÁRIA

O Brasil, enquanto país enquadrado dentro do conceito de democracia possui uma combinação singular, que consiste na união de unidades federativas, presidencialismo, um sistema bicameral balanceado, um quadro multipartidário em constante crescimento, voto proporcional em lista aberta, dois tipos distintos de sistema eleitoral e distritos eleitorais proporcionalmente diferentes (ABRANCHES, 1988).

O comportamento quase empresarial de parte dos políticos brasileiros pode ser entendido como consequência do histórico patrimonialista, clientelista, personalista e individualista da política brasileira (SAMUELS, 1997). Esta constatação se alinha com a análise de Teixeira (2009), que fez a seguinte afirmação:

os partidos se comportam, mais hoje do que no passado, como autênticas ‘empresas políticas’, que, à semelhança de qualquer empresa, procuram maximizar os seus benefícios, satisfazendo, por um lado, as exigências já existentes em certos sectores da sociedade e, por outro, criando artificialmente solicitações e reivindicações, a que procuram dar resposta, a fim de aumentar os seus benefícios no mercado eleitoral numa conjuntura. (Teixeira, 2009: 753)

O sistema de lista aberta fomenta a individualização das campanhas eleitorais. Mesmo que as regras eleitorais regulem que o candidato tenha que estar filiado a um partido, elas também permitem que, para o eleitor, apareça mais a imagem do candidato do que a própria legenda em si (MACIEL, 2004).

Outro mecanismo que sustenta essa percepção é o Colégio de Líderes partidários no Congresso Nacional. É nesse círculo que se define a barganha entre o Legislativo e o Executivo, a despeito da individualidade dos parlamentares, e sim com as lideranças partidárias. Como afirmou Figueiredo e Limongi (1999), “a despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos do legislativo são os partidos e não os parlamentares” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 19). Essa lógica determina ao parlamentar priorizar estar em um partido político que lhe forneça insumos políticos, financeiros e, conseqüentemente, eleitorais.

Este sistema, aliado a uma ausência de regras que estimulem a coesão partidária e permanência dos candidatos nos partidos, propicia a autonomia dos representantes eleitos em períodos eleitorais, de forma que o sucesso dos parlamentares é visto por eles mais como fruto de esforços individuais do que de uma ação de campanha eleitoral pelos partidos (MACIEL, 2004).

Alguns fatores, como pouco tempo de existência dos partidos, partidos originárias por acomodação de elites políticas, forte presença de política regional que enfraquece o caráter nacional dos partidos e campanhas eleitorais individualizadas (MACIEL, 2004), podem nos ajudar a entender a elevada transição entre os partidos. No entanto, isto ainda não é suficiente, havendo outros motivos muito mais fortes que levam a troca de partidos.

Segundo o professor Carlos Ranulfo Felix de Melo (1999), dois motivos principais interferem nessa transferência: o processo de desestabilização que atingiu o recente sistema partidário brasileiro logo na sua primeira década de existência e também a percepção por parte dos parlamentares de que a troca de partidos é uma forma eficiente de alcançar sucesso na carreira política devido ao “baixo custo”. Também é ressaltado pelo autor supracitado que a maioria das migrações partidárias são para formar apoio governista como estratégia que viabiliza captar recursos para sua base eleitoral, devido ao poder concedido aos líderes partidários, bancadas e membros do executivo (MELO, 1999).

Outro dado interessante é a relação entre migração partidária e ideologia: a maioria das migrações ocorre de partidos para outros com viés ideológico semelhante. Este fato é mais recorrente entre partidos menos coesos e com menor tradição política.

Na década de 90, 48,3% dos deputados eleitos pelo conjunto dos partidos de direita menos o PFL mudaram de partido, optando, a esmagadora maioria, por migrar para uma legenda situada dentro do mesmo campo ideológico. Isto significa que, no que se refere à direita, as fronteiras entre os partidos possuem muito pouco significado. Estar no PTB, no PPB ou numa sigla de menor expressão é algo que, para boa parte dos congressistas, explica-se pela combinação um tanto fortuita de fatores vinculados à sua viabilidade eleitoral. Sua opção partidária pode mudar a qualquer hora. Em menor grau isto vale para o centro: basta ver a intensidade das trocas entre PMDB e PSDB. (MELO, 1999, p. 197)

A falta de fidelidade partidária enfraquece a representatividade, mas também, por tornar o sistema político menos inteligível para o eleitor, dificulta sua capacidade de acompanhar o representante que ajudou a eleger. Melo assinala que “se, em democracias menos PECULIARES do que a nossa, é possível ao cidadão atento julgar o desempenho de um deputado observando a postura de seu partido, no Brasil esta possibilidade é dificultada pelas frequentes trocas de legenda” (MELO, 1999, p. 187).

Por último, esclarecemos que um debate importante que se observa quando se discute o tema fidelidade partidária é sobre a dificuldade de entender em que medida a coesão interna dos partidos (como se observa em votações em plenário) consegue ou não manter a fidelidade de seus membros, seja pelo poder das lideranças do partido ou pela vantagem que a troca oferece. Percebe-se que partidos mais coesos geralmente apresentam menos infidelidade partidária, como o PT e o PC do B (MACIEL, 2004).

Uma pesquisa realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em 1994, aponta que 74% dos eleitores escolhem seus candidatos a deputado federal independente do partido (individualização das campanhas) e 68% consideram o candidato mais importante que o partido.

Em janeiro de 2003, outra pesquisa realizada em capitais do país, dessa vez pelo Instituto Brasmarket, demonstra que 49,5% dos entrevistados não concordam com o sistema de fidelidade partidária vigente e que o candidato deveria somente agir de acordo com o partido se ele concordasse com a orientação, enquanto que 36,9% concordam com o previsto na Constituição e acreditam que deveria sim ter a cassação do mandato caso fosse descumprida a orientação. Para os eleitores, a troca de partido reforça a falta de identidade partidária com programas de governo, principalmente na hora das eleições.

Jairo Nicolau (1996) eleva três fatores explicativos para defecções partidárias, a saber: a) maximização das oportunidades no contexto da carreira política; b) discrepância ideológica e programática entre o parlamentar e o partido; e c) conflitos no âmbito pessoal entre parlamentares e partido (NICOLAU, 1996).

Desposato entende que “os legisladores, no Brasil, utilizam os partidos para fins eleitorais, ideológicos e distributivos, mas não para o avanço institucional” (DESPOSATO, 2006, p. 24). Novas formas de atuação parlamentar emergem da lógica que rege o funcionamento dos processos eleitoral e partidário, a saber: a) disputar eleições em todos os níveis, apenas com o registro provisório do partido; b) eleição sem o alcance do quociente eleitoral previsto na legislação ordinária; c) acessar recursos valiosos para a disputa eleitoral, mesmo sem representação no Congresso (MELO, 2003). Além disso, a centralização do poder de trabalho do Congresso nas mãos das lideranças partidárias fomenta a migração partidária.

Outro efeito é que os eleitores passam a ter menor confiança no desempenho dos parlamentares e desinteresse pela participação política.

4 FIDELIDADE PARTIDÁRIA E REFORMA POLÍTICA

A reforma política é tema de discussão há décadas no Congresso Nacional, porém, muitos dos trabalhos se findaram sem obter uma parte conclusiva. Um exemplo claro disso é a legislatura compreendida entre 1995 e 1999, onde as duas Casas encerraram os trabalhos sem que se definissem ou aprovassem Emendas Constitucionais ou leis ordinárias voltadas para esse fim.

A PEC nº 44/1998, que propusera nova redação aos Art. 17 e 55 da CF/88, que tratam da fidelidade partidária, levava a cabo a penalidade extrema para a infidelidade partidária: a perda do mandato. A penalidade se daria caso fosse constatado, mediante procedimento partidário interno, que o ocupante de cargo eletivo deixasse o partido pelo qual foi eleito, bem como se manifestasse indisciplina partidária. São propostas duras, que dificilmente teriam o consenso das lideranças partidárias, tanto é que por ocasião da Legislatura seguinte, as lideranças partidárias acordaram em apresentar apenas Proposituras Legislativas com chance de aprovação, determinando o arquivamento da proposta.

No Senado Federal, é possível destacar duas propostas. A primeira tinha como finalidade aumentar o prazo de filiação partidária. Trata-se do PLS nº 187, de 1999, de autoria do Senador Jorge Bornhausen, que modificaria a Lei nº 9.096 de 1995, “com a finalidade de ampliar o prazo de filiação partidária” (BRASIL, 1999), estabelecendo o prazo de 4 anos para o parlamentar que decidir trocar de partido para concorrer a qualquer cargo eletivo (MACIEL, 2004).

Ainda no Senado, o PLS nº 300, de 1999, de autoria do Senador Roberto Requião, visa alterar a Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral), estabelecendo o sistema de votação de lista fechada para as eleições, para cargos proporcionais. O sistema se aplicaria à metade das vagas em disputa em cada UF e no Distrito Federal. Na Câmara, tramita como PL nº 3.428, de 2000. Apesar de sua relatoria ter sido distribuída a um deputado influente em sua legislatura, a matéria não evoluiu no âmbito da CCJC, sendo arquivada em seguida.

Na Câmara dos Deputados, no ano de 2003, foram realizadas grandes movimentações sobre propostas de reforma política. Tendo como presidente o Deputado

Alexandre Cardoso e relator o Deputado Ronaldo Caiado, fora instituída uma comissão que promoveu debates e audiências públicas, culminando na apresentação do PL 2.679/2003, que

dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n o 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003)

Em síntese, o projeto influenciaria nos seguintes temas (CAIADO, 2003):

- a) Financiamento público de campanhas eleitorais;
- b) Proibição de coligações partidárias nas eleições proporcionais;
- c) Federações partidárias; e
- d) Listas preordenadas pelos partidos nas eleições proporcionais.

Especificamente ao tema da fidelidade partidária, a proposta sugere mudança nos prazos, onde passaria a vigorar o seguinte:

- a) Primeira Filiação: prazo um ano;
- b) Segunda Filiação: prazo dois anos.

No entanto, no corrente ano, significativas mudanças foram aprovadas para os pleitos seguintes às eleições municipais de 2016. Trata-se dos decretos n° 13.487 e 13.488, de 6 de outubro de 2017. O primeiro altera as Leis n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. O segundo decreto altera as Leis n^{os} 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n° 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral (BRASIL, 2017).

Lei n° 13.487 e Lei n° 13.488, de 6 de outubro de 2017

A Lei n° 9.504/1997, conhecida como a lei das eleições, figura como uma das mais importantes normas legais do sistema eleitoral brasileiro. As modificações realizadas em outubro de 2017, por intermédio da Lei n° 13.487, incidiram sobre importantes aspectos partidários, como o tempo de anterioridade do registro do partido. Na redação anterior do artigo 4°, poderia participar do pleito o partido que, até um ano antes das eleições, tivesse o estatuto registrado no TSE. Com a nova redação, poderão participar das eleições os partidos que até seis meses antes do pleito estiver devidamente registrado no Tribunal.

Tabela 1. Evolução da redação do Art. 4 da Lei n° 9.504/1997

Redação antiga	Nova redação
Art. 4° Poderá participar das eleições o partido que, <u>até um ano antes do pleito</u> , tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.	Art. 4° Poderá participar das eleições o partido que, <u>até seis meses antes do pleito</u> , tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.

Fonte: Elaboração própria (grifo nosso).

Este dispositivo incide diretamente na migração partidária, favorecendo novos partidos que queiram integrar as eleições. A flexibilização do prazo de registro no TSE abre margem para uma maior defecção partidária, haja vista que uma das permissões para a troca de partido sem a perda do mandato que a norma eleitoral brasileira prevê se dá em caso de criação de um partido político.

O financiamento de campanhas sofreu o maior impacto com a redação das novas regras. As leis n° 13.487/2017 e Lei n° 13.488/2017 criaram um fundo para custear as campanhas eleitorais. Sua previsão se dá nos Artigos 16-C e 16-D, que foram acrescentados na Lei n° 9.504/97. É o chamado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cuja redação vale a transcrição.

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

§ 1º (VETADO).

§ 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:

I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e

II - (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

§ 10. (VETADO).

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§ 12. (VETADO).

§ 13. (VETADO).

§ 14. (VETADO).

§ 15. “O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo. (BRASIL, 2017)

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo. (BRASIL, 2017)

Para o pleito do ano de 2018, os recursos serão distribuídos aos partidos e serão calculados tendo por base o número de representantes do partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apurados em 28 de agosto de 2017. Nas eleições subsequentes, será tomado por base de cálculo o apurado no último dia da sessão deliberativa anterior ao ano eleitoral. Em 2018 os partidos contarão, ao todo, com aproximadamente 1,7 bilhão de reais. Referente à eleição de 2014, dos 32 partidos que disputaram as eleições, 21 terão aumento de caixa. O PRB receberá a maior proporção, contabilizando 56,8 milhões de reais a mais. Em segundo lugar, o PDT, com 53,9 milhões de reais, e em terceiro, o PR, com 36,2 milhões de reais. Em contrapartida, os maiores partidos políticos do país, PT, PMDB e PSDB, perceberão uma significativa diminuição em suas receitas eleitorais em comparação a 2014. O PT verá sua cair de R\$ 316,3 milhões para R\$ 212,3 milhões de reais. O PMDB de 376,6 milhões para R\$ 234,3 milhões; e do PSDB, de R\$ 321,7 milhões para R\$ 185,8 milhões¹.

Tabela 2. Divisão do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - 2018

Sigla	Valor a receber (em R\$ milhões)	% do fundo
PMDB	215	12,5
PT	199	11,6
PSDB	173	10,1
PP	142	8,3
PSD	109	6,4
PR	105	6,1
PSB	101	5,9
DEM	85	4,9
PRB	66	3,9
PDT	64	3,7

¹ Cálculos e estimativas realizadas pela reportagem do blog Congresso em Foco, disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/fundo-eleitoral-dara-mais-dinheiro-publico-a-21-partidos/>. Acesso em 20 OUT 17.

Sigla	Valor a receber (em R\$ milhões)	% do fundo
PTB/PROS/PSL/PRP	62	3,6
SD	40	2,3
PSC	37	2,1
PODE	34	2,0
PPS	30	1,8
PTdoB	25	1,5
PROS	24	1,4
PV	23	1,3
PSOL	21	1,2
PHS	18	1,1
PCdoB	15	0,9
Outras legendas	125	7,3

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O instituto da fidelidade partidária, como se observa, ainda é alvo de importantes debates dentro da reforma política, sempre buscando um ponto de equilíbrio entre a governabilidade do poder e a democracia. Cumpre verificar, agora, o que dirá o Supremo Tribunal Federal, quando e se provocado, a propósito da compatibilidade da “janela” criada pela nova lei com as exigências constitucionais da democracia representativa, particularmente na situação dos mandatos eletivos conquistados pelo sistema proporcional.

As iniciativas de incluir a fidelidade partidária dentro das mudanças do sistema eleitoral brasileiro, bem como os diversos projetos e mandados em tramitação ou tramitados nas instituições brasileiras, demonstram uma insatisfação com o atual sistema, não somente dos parlamentares, mas dos próprios eleitores.

No entanto, como diz Santos, “vender a ideia de que a reforma política acabará ou diminuirá de maneira significativa comportamentos desviantes e má utilização dos recursos públicos é vender ilusões”. (Apud MORAES, 2009, p. LXXVIII).

A modificação instituída pela Resolução nº 22.610/2007 (TSE) se mostrou eficaz num primeiro momento, porém, as condicionantes que motivam as migrações partidárias permanecem auspiciosas aos parlamentares, principalmente no tocante à modificação da legislação que foi promulgada em 2017, flexibilizando a criação de partidos e aumentando, na maioria dos casos, a porcentagem da verba pública destinada aos partidos.

Por fim, fica revelado que a troca de partidos, instrumento permitido pela CF/88, acaba por contribuir para a diminuição do grau de representatividade da democracia brasileira, pois um voto dado ao partido político, imediatamente após a migração de um parlamentar, é transferido a outro partido, destoando da regra constitucional, que agrega às agremiações políticas a prerrogativa de catalisar a representação popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro Dados, vol. 31, n 1, 1988.

ARAÚJO, Marcelo. Mudança partidária. A evolução das migrações partidárias na Câmara dos Deputados: 1979/1999. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2000.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: Controle de constitucionalidade e direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Gilmar Mendes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. Constituição. [Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969](#). Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. [Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995](#). Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, MS 26603/DF, Relator Celso de Mello, Publicação Diário de Justiça 04/10/2007, 2007b.

BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral, CTA 1398/DF, Resolução 22526, Relator César Asfor Rocha, Publicação Diário de Justiça 08/05/2007, 2007 a.

BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral, Resolução 22.610. Relator Ministro César Peluso, 25 de outubro de 2007.

CAIADO, Ronaldo. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Política. Brasília, 06 de agosto de 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Fidelidade Partidária – estudo de caso. Curitiba, Juruá, 1998, p. 26

DAHL, Robert. Poliarquia: Participação e oposição. São Paulo: EdUsp, 1997.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os Partidos Políticos nas constituições democráticas. Minas Gerais: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966, p. 130.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____ Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012, pp. 951 a 986.

_____ Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. Dados, v. 38, n 3, 1995.

FREITAS, Andréa. Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil, Cadernos do CRH [Salvador], Nº 52, pp. 37-45,2008;

FREZZA FILHO, E. Contribuição para uma reforma política: fidelidade partidária. Ribeirão Preto: UNAERP, 2003. 150p.

GRAMSCI, Antonio. (1976), Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: Um Panorama Institucional. Revista de Informação Legislativa (Senado Federal), nº 161, jan/mar., 2004, pp. 67 – 78.

MELO, Carlos R. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. Dados, v. 43, n 2, 2000.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados : 1985-1998. Belo Horizonte, 1999. Dissertação (Doutorado em Ciências Humanas, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 1999).

MELO, Oswaldo Ferreira de. Dicionário de direito político. Rio de Janeiro: Forense. 1978, p.63.

MENDES, Antônio Carlos. Revista dos tribunais, cadernos de direito constitucional e ciência política. Brasília-DF, v18, 36-37 p. 1997.

NICOLAU, Jairo M. “A migração partidária na Câmara dos Deputados (1991-1996)”. Monitor Público, n. 10, 1996b. pp. 41-45.

_____. Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996 a.

NICOLAU, Jairo. “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”. IN Revista de Ciências Sociais. IUPERJ. Ano 2000. Volume 43.

_____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Dados, vol. 45, nº 2, pp. 219-236, 2002.

REIS, Palhares Moreira. Fidelidade e Disciplina Partidárias. Revista Jurídica, a. XLIV, n.228, out. de 1996.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. Dados, v. 40, n 3, 1997.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. RJ/Brasília: Zahar Editores/EdUNB, 1982.

SOUSA, Julia Maia de Meneses Rocha de & CUNHA, Jânio Pereira da Cunha. A fidelidade partidária à luz do ativismo judicial: limites e ilegitimidade democrática;

TEIXEIRA, Maria da Conceição Pequito. O povo semi-soberano: partidos políticos e recrutamento parlamentar em Portugal (1990-2003). Coimbra: Editora Almedina, 2009.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Org. H.H. Gerth e C. Wright Mills. 5 Ed. Rio de Janeiro: JC Editora, 1982. 530p.

SITES E PORTAIS DA INTERNET CONSULTADOS

<http://congressoemfoco.uol.com.br> / (Acesso em 05/09/2016)

<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/deputados-incluem-fidelidade-partidaria-na-constituicao/> (Acesso em: 15 OUT 17)

<http://necon.iesp.uerj.br> / (Acesso em 05 OUT 17)

<http://www.dizerodireito.com.br/2017/10/comentarios-minirreforma-eleitoral-de.html> (Acesso em: 15 OUT 17)

<http://www.eduardorgoncalves.com.br/2017/10/ec-97-e-lei-13488-e-13487-organizadas.html> (Acesso em: 14 OUT 17)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm (Acesso em: 10 OUT 17)

<http://www.tse.jus.br> / (Acesso em 05 OUT 17)

<http://www2.camara.leg.br> / (Acesso em 05 OUT 17)

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-JA-PROVOCOU-83-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html> (Acesso em: 15 OUT 17)

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-91-18-fevereiro-2016-782395-norma-pl.html> (Acesso em: 15 OUT 17)

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13488-6-outubro-2017-785551-publicacaooriginal-153918-pl.html> (Acesso em: 10 OUT 17)

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/o-saldo-da-reforma-eleitoral-09102017> (Acesso em: 20 OUT 17)