



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

PEDRO HENRIQUE MOURA DE FARIAS

**(IN)FIDELIDADE, MIGRAÇÕES E JANELAS PARTIDÁRIAS
NA 55ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

Brasília – DF
2018



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL**

PEDRO HENRIQUE MOURA DE FARIAS

**(IN)FIDELIDADE, MIGRAÇÕES E JANELAS PARTIDÁRIAS
NA 55ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina Monografia em Ciência Política 2 (IPOL-187381), do Curso de Graduação em Ciência Política, no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. David Verge Fleischer.

Autorizo a reprodução e a divulgação totais ou parciais deste trabalho, por quaisquer meios convencionais ou eletrônicos, para fins de estudo e de pesquisa, desde que citada a fonte.

Farias, Pedro Henrique Moura de, 1991-
(In)Fidelidade, migrações e janelas partidárias na 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados do Brasil /
Pedro Henrique Moura de Farias. – 2018.
105 f.

Monografia (Graduação em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

Orientação: Prof. Dr. David Verge Fleischer.

1. Representação Política. 2. Partidos Políticos. 3. Migrações Partidárias. 4. Instituições Políticas. I. David Verge Fleischer. II. Título.

PEDRO HENRIQUE MOURA DE FARIAS

**(IN)FIDELIDADE, MIGRAÇÕES E JANELAS PARTIDÁRIAS
NA 55ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina Monografia em Ciência Política 2 (IPOL-187381), do Curso de Graduação em Ciência Política, no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor David Verge Fleischer – Orientador
IPOL/UnB

Prof. Mestre Bruno Rangel Avelino da Silva – Examinador/Parecerista
FD/UnB

Brasília, ____ de _____ de 2018

Aos meus pais, pelo amor sem fronteiras.

*À sociedade brasileira, autora e destinatária
do poder político, que é a quiddidade de nos-
sa plural democracia.*

AGRADECIMENTOS

O agradecimento primevo é destinado a Deus. De acordo com a minha crença teísta, entendo que a Sua onipresença é o que, antes de tudo, aviva-me.

Aos meus pais, Erasmo e Sônia, pessoas pelas quais nutro profundos carinho e gratidão, não somente pela vida, como também pelo suporte constante em toda a trajetória educacional trilhada. À minha irmã, Catarina, pelos diálogos críticos socio-politicamente orientados.

Ao meu professor e orientador, Doutor David Verge Fleischer, exímio cientista político, cujo trabalho muito me inspirou, no estudo da Ciência Política, dos partidos e da análise política no Brasil. Aos professores Bruno Rangel e Roberto Pontes, pela grande ajuda na intermediação da obtenção dos dados estatísticos atualizados com a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Ao professor Doutor Augusto Aras, cuja doutrina me serviu de grande norte acadêmico.

Aos professores Doutores Stefan Fornos Klein, Tânia Mara Campos de Almeida e Graziela Dias Teixeira, coordenadores de graduação que, além do trabalho sempre dedicado, célere e diligente, foram as pessoas que tornaram viável a realização institucional deste trabalho.

Aos meus amigos de curso e de trajetória acadêmica do semestre 2009/2, em especial, Luiz Roriz, Matheus Borém, Marcelo Ramos Filho, Rhian Duarte, André Atadeu, Nayara Macedo, Nauê Bernardo, Rennan Garrido, Carolina Tolosa e Victor Zaiden. Foram muito bons o tempo passado ao lado de vocês, os trabalhos, as disciplinas e as pesquisas feitas, as boas discussões e os arremates comemorativos, regados a pastilhas de chocolate e a música. Agora, antes tarde do que nunca, junto-me a vocês, amigos formados de POL. Afinal, “é de POL”!

Aos funcionários do Instituto de Ciência Política (IPOL), Fábio Sousa, Giselle de Paula e Yuit Odaguri, pelos prestativos atendimentos, bem como aos servidores da Secretaria de Administração Acadêmica (SAA), em especial, Francisco Bacelar, Leonard Müller, Neymar Ribeiro, Júlio Garay, Luciana Oliva e Kátia Silva.

À Universidade de Brasília (UnB), instituição de ensino superior da qual sinto enorme orgulho, pelos dez anos em cinco graduações de muitos aprendizados e de diversas reflexões críticas, revestidas de debates humanísticos.

“Assim como se pode supor que os indivíduos que pertencem a uma organização ou grupo têm um interesse comum, eles também têm interesses puramente individuais, diferentes dos interesses dos outros membros do mesmo grupo ou organização.”

(Mancur Olson¹)

1 OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 20.

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso radica-se na relação entre as migrações e a fidelidade partidárias, sob o permissivo eleitoral das chamadas janelas partidárias no Brasil. O interstício eleitoral alvo desta pesquisa é o atual período da 55ª Legislatura (2015-2019), sob a Emenda Constitucional nº 91/2016 e da Lei Federal nº 13.165/2015 (“Minirreforma Eleitoral de 2015”), com influências da Resolução nº 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral. Primeiramente, será traçado um esboço sobre o sistema político brasileiro, com suas características institucionais básicas: formas de Estado e de governo e sistemas eleitorais, de governo e de partidos. Em seguida, serão trazidos aspectos constitutivos dos partidos e do instituto da fidelidade partidária no Brasil, que é o aspecto intermediário à compreensão da titularidade do mandato político, bem como das migrações e das janelas partidárias recentes. Por fim, serão examinadas as migrações e as janelas partidárias recentes, encabeçadas por deputados federais, importando examinar se as transformações propugnadas pela constitucionalização da fidelidade partidária surtiram os efeitos esperados. Nesse momento, será evidenciada uma visão alternativa de que a migração partidária não seria apenas fruto individual dos parlamentares, como também dos próprios partidos, em busca de influência eleitoral e parlamentar. Ademais, será exposta uma comparação entre as janelas de 2016 e de 2018, com observação empírica de dados. A conclusão é a de que apesar de o arcabouço institucional brasileiro ser forte, a janela partidária, autorizando o desligamento partidário sem a perda do mandato político, representa um reforço consistente à fidelidade partidária e aos partidos políticos, contudo, coexiste com algum grau de infidelidade partidária.

Palavras-Chave: democracia; partidos políticos; fidelidade partidária; migrações partidárias; janela partidária.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims at the relationship among parliamentary migrations and party loyalty, under the electoral authorization of the so called political party windows in Brazil. The main electoral interstice comprised by this research is the moment of the 55th Legislature (2015-2019), under the Constitutional Amendment nº 91/2016 and the Federal Law nº 13.165/2015 (“Mini-Political Reform of 2015”), with repercussions from the Resolution nº 22.610/2007, from the Superior Electoral Court. First of all, it will be brought a foreshortening about the Brazilian political system, with its basic institutional characteristics: its forms of government by power structure and by power source, and its electoral, partidarian and governmental systems. Afterwards, it will be shown the constitutive elements of the parties and the party loyalty in Brazil, which is the intermediary aspect that leads to the understanding of the political mandate, as well as to the recent parliamentary migrations and the political party windows. Lastly, it will be analyzed the recent parliamentary migrations and the political party windows, led by federal deputies, in order to verify whether or not the transformations proposed by the constitutionalization of the party loyalty manage to produce the expected effects. At this moment, it will be highlighted an alternative approach which states that party migrations would not only be an individual action from the deputies, but also from the political parties as well. Besides, a comparison between the political party windows of 2016 and 2018 will be made, with regards to an empirical examination of official data. The conclusion of this study is that although the Brazilian institutional realm is strong, the political party windows, which authorize the parliamentary migrations without the loss of the political mandate, represent a consistent enforcement to the party loyalty and to the political parties, however, they still coexist with some degree of party unloyalty.

Keywords: democracy; political parties; party loyalty; parliamentary migrations; political party windows.

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Constitucionalidade

ARE – Agravo em Recurso Extraordinário

Art. – Artigo

c/c – Combinado com

Cf. – Confira

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

Et al. – *Et alli*

f/fl. – Folha

Ibid. – *Ibidem*

Id. – *Idem*

Loc. cit. – *Loco citato*

LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

MS – Mandado de Segurança

Nº – Número

Op. cit. – *Opus citatum*

Orgs. – Organizadores

p./pp. – Página(s)

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

QO – Questão de Ordem

RE – Recurso Extraordinário

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SGM – Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DOS ATUAIS PARTIDOS POLÍTICOS DO BRASIL

Avante (AVANTE) ²	Partido Social Liberal (PSL)
Democracia Cristã (DC) ³	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
Democratas (DEM) ⁴	Partido Socialista Brasileiro (PSB)
Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ⁵	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	Partido Trabalhista Cristão (PTC)
Partido da Causa Operária (PCO)	Partido Verde (PV)
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	Patriota (PATRI) ⁶
Partido da Mulher Brasileira (PMB)	Podemos (PODE) ⁷
Partido da República (PR)	Progressistas (PP)
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Rede Sustentabilidade (REDE)
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	Solidariedade (SD)
Partido dos Trabalhadores (PT)	
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	
Partido Novo (NOVO)	
Partido Popular Socialista (PPS)	
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	
Partido Republicano Brasileiro (PRB)	
Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	
Partido Republicano Progressista (PRP)	
Partido Social Cristão (PSC)	
Partido Social Democrático (PSD)	

2 Antigo Partido Trabalhista do Brasil (PT-doB).

3 Antigo Partido Social Democrata Cristão (PSDC).

4 Antigo Partido da Frente Liberal (PFL).

5 Antigo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

6 Antigo Partido Ecológico Nacional (PEN).

7 Antigo Partido Trabalhista Nacional (PTN).

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Migrações de deputados federais por Legislatura.....	62
Quadro 2: Total de deputados federais migrantes na 55ª Legislatura (2015-2019)...	67
Quadro 3: Migrações do primeiro intervalo: 19/05/2015 a 16/02/2016.....	67
Quadro 4: Migrações do primeiro intervalo: saldo por partido.....	67
Quadro 5: Migrações da primeira janela partidária: 19/02/2016 a 19/03/2016.....	69
Quadro 6: Migrações da primeira janela partidária: saldo por partido.....	70
Quadro 7: Migrações do segundo intervalo: 04/04/2016 a 06/03/2018.....	72
Quadro 8: Migrações do segundo intervalo: saldo por partido.....	72
Quadro 9: Migrações da segunda janela partidária: de 08/03/2018 a 07/04/2018.....	74
Quadro 10: Migrações da segunda janela partidária: saldo por partido.....	74

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
METODOLOGIA.....	18
CAPÍTULO 1 – O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO.....	22
1.1. Perfil institucional do sistema político brasileiro.....	23
1.1.1. Forma federativa de Estado e forma republicana de governo.....	23
1.1.2. Sistema de governo presidencial.....	28
1.1.3. Sistemas eleitorais vigentes.....	31
1.1.4. Sistema partidário.....	34
1.2. A importância institucional dos partidos políticos.....	35
CAPÍTULO 2 – ASPECTOS CONSTITUTIVOS DOS PARTIDOS E DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL.....	38
2.1. Natureza jurídica e conceitos básicos.....	38
2.1.1. A filiação partidária e as candidaturas avulsas.....	39
2.1.2. Autonomia, disciplina e coesão partidárias.....	41
2.2. Elo entre mandantes, mandatários e partidos.....	42
2.3. A fidelidade partidária no Brasil.....	46
2.3.1. Uma primeira posituação do instituto.....	46
2.3.2. O mandato livre ou discricionário.....	48
2.3.3. A elevação do instituto: o mandato representativo partidário.....	50
CAPÍTULO 3 – AS MIGRAÇÕES E AS JANELAS PARTIDÁRIAS RECENTES.....	53
3.1. Migrações partidárias: uma breve revisão.....	54
3.2. A infidelidade partidária no Brasil.....	57
3.3. Partidos também atuam nas migrações?.....	59
3.4. Quadro geral das migrações partidárias.....	62
3.5. Duas formas de janela partidária.....	65
3.5.1. Migrações do primeiro intervalo.....	66
3.5.2. Janela partidária de 2016.....	69
3.5.3. Migrações do segundo intervalo.....	71
3.5.4. Janela partidária de 2018.....	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	87
LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS.....	92
ANEXO – LISTAGEM DAS MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS DA 55ª LEGISLATURA.....	96

INTRODUÇÃO

A seara política brasileira contemporânea lida com diversos atores institucionais, ou seja, entes que participam e que fundamentam a existência da vida em sociedade, cristalizando modos organizacionais e administrativos, bem como representativos e ideológicos⁸. Exemplos de instituições são os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o regime de governo, a exemplo da democracia, a equipe de governo, marcada pela burocracia⁹, e a própria ideia de Estado¹⁰.

Um dos atores de maior relevo, nessa tessitura, são os partidos políticos¹¹, os quais, também, podem ser tomados enquanto instituições sociais. Conforme a própria etimologia sugere, partidos são entes que conformam representatividade, ou seja, agem em nome de partes ou segmentos sociais que se reúnem com norte em intenções e em anseios comuns. Numa palavra, os partidos podem ser considerados como uma união de intersubjetividades¹², no sentido de que pessoas, mediante os seus direito de reunião e liberdade de associação¹³, agregam-se para expor e para pleitear vontades que, democrática e socialmente, intentam ser conquistadas.

No atual cenário constitucional brasileiro, a questão partidária assume inderrogável relevo, mormente devido ao chamado princípio da filiação partidária¹⁴, além

8 Numa visão genérica, instituições podem ser definidas como as cristalizações culturais ou os produtos de uma vivência social compartilhada e estabilizada. É o que insinua, por exemplo, a visão institucional social da corrente funcionalista: “a perspectiva funcionalista vê a sociedade como um conjunto de instituições sociais que desempenham funções específicas, assegurando a continuidade e o consenso do todo social.” *In*: GIDDENS, Anthony. *Sociologia*, 2008, p. 177.

9 Escrevo burocracia, aqui, com o sentido de máquina pública convencional, ou seja, aquela que se responsabiliza por operacionalizar o governo. Não adentro, pois, o mérito da polêmica que uma excessiva burocratização pode provocar em um Estado e, tampouco, sobre a questão da eficiência de dita burocracia.

10 O Estado é um dos pilares da Ciência Política. Preocupação primordial dos filósofos políticos modernos, o Estado pode ser observado como produto de um consenso ou contrato social, a exemplo do que advogavam os contratualistas, tais quais Thomas Hobbes (1588-1679) e J-J. Rousseau (1712-1778), dentro da chamada Era Moderna (1453-1789).

11 Conforme sintetiza Anthony Giddens, “partido político pode ser definido como uma organização orientada para adquirir o controle legítimo do governo através de um processo eleitoral.” (GIDDENS, *op. cit.*, p. 436).

12 Outros exemplos comuns de agregação de intersubjetividades que identifico, no Brasil, são o futebol, o carnaval e as novelas.

13 Cf. Art. 5º, inciso XVI e XVII, da CF/88: “XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;”

14 Tal princípio positiva-se no art. 14, inciso V, da CF/88, consistindo em fundamental condição de elegibilidade, no sentido de uma capacidade eleitoral passiva, ou seja, de ser votado. Impende dizer, ademais, que a “Lei dos Partidos Políticos” (Lei Federal nº 9.096/95), regula a disposição

do próprio viés democrático que carrega. É por meio de mencionada configuração constitucional que, atualmente, não se permite a existência de capacidade eleitoral passiva¹⁵ alijada de uma vinculação partidária¹⁶.

Com efeito, tal cenário institucional preza por uma elevação do sistema partidário no país. Afeto a esse assunto, mister destacar o papel de outras três figuras: a fidelidade partidária, as migrações partidárias e as janelas partidárias. Esses três tópicos inter-relacionam-se, intimamente, e serão o desiderato final deste trabalho.

No Brasil, tem-se a noção de que os mandatos políticos são titularizados pelo povo¹⁷. Isso significa, por conseguinte, que os partidos políticos, por meio da filiação partidária obrigatória, são os detentores dos chamados mandatos eletivos¹⁸⁻¹⁹⁻²⁰. Assim, os deputados se tornam os mandatários cujo mandato é administrado e titularizado pela seara partidária à qual se vinculam.

Na medida em que se deferem janelas partidárias, outorga-se a desfiliação partidária justificada²¹ e injustificada²², sem perda do mandato, mas com filiação condicionada a uma nova legenda, a critério do eleito. Não serão enfocadas as minúcias

constitucional, positivando, em seu art. 16, que a filiação partidária apenas pode ocorrer na plenitude do gozo dos direitos políticos, sob o interstício mínimo de 6 (seis) meses antecedentes às eleições, conforme o estabelecido pelo art. 9º, da “Lei das Eleições” (Lei Federal nº 9.504/97). Ademais, o art. 87, *caput*, do Código Eleitoral (Lei Federal 4.737/65), prevê que “somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.”

- 15 Dentro dos Direitos Políticos (arts. 14 a 16, da CF/88), a capacidade eleitoral passiva se refere à possibilidade de ser votado, ao passo que a capacidade eleitoral ativa refere-se à possibilidade de votar.
- 16 Em sede de Questão de Ordem, o Supremo Tribunal Federal discute o Tema 974 de Repercussão Geral, motivado pelo ARE nº 1.054.490/RJ-QO, de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso. Nesse processo, está em discussão a possibilidade de candidaturas avulsas no país, para cargos majoritários.
- 17 Cf. Art. 1º, parágrafo único, da CF/88: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”
- 18 Aqui, friso a importância da distinção terminológica entre mandato eletivo e cargo eletivo. Os mandatos eletivos são aqueles adstritos ao Poder Legislativo: cargos de vereador, de deputado estadual, distrital e federal e de senador. Já os cargos eletivos são os ocupados pelos membros do Executivo, a exemplo dos prefeitos, dos governadores e do Presidente da República. Cf. ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: G/Z Editora, 2016, p. 379.
- 19 A Resolução nº 22.610/2007, do TSE, foi o grande marco que estabeleceu o funcionamento da fidelidade partidária no Brasil. Ela será melhor exposta nas seções posteriores deste trabalho.
- 20 Advogo que, no Brasil, em concordância com o professor Augusto Aras (2016), há o chamado mandato representativo partidário, ou seja, a lógica de que o mandato político pertence ao partido político, na representação do poder político titularizado pelo povo. Esse mandato político, ressalve-se, é referente aos mandatos eletivos, haja vista que a ADI nº 5.081/DF alijou tal aplicação aos cargos eletivos.
- 21 Cf. Art. 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei Federal nº 13.165/2015 (“Minirreforma Eleitoral de 2015”).
- 22 Cf. Art. 1º da EC nº 91/2016.

das preferências individuais, particulares ou idiossincráticas de o porquê os parlamentares migrarem de legenda, mas sim, a identificação de que o intento de migração, por parte desses eleitos, alia-se à ideia de confiarem a importância de suas candidaturas a legendas que lhes pareçam mais sincrônicas aos seus intentos²³.

Não se quer derogar, contudo, que os parlamentares não tenham interesses individuais e autonomia que, inclusive, possam se destacar de determinadas inclinações da sua própria legenda, haja vista que são pessoas, que atuam conforme convicções. Uma abordagem holista do trabalho será a menção à busca por se seguirem as orientações partidárias.

Deveras, a própria estrutura institucional havida no Congresso Nacional, em particular, para o presente estudo, com relação à Câmara dos Deputados, radica-se num voto conforme uma disciplina partidária²⁴. Essa disciplina ilustra, pois, um protagonismo das legendas partidárias.

Para se chegar a tal conclusão, o presente trabalho, didaticamente, divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo intenta expor, em brevidade, o traçado institucional sobre como opera o sistema político brasileiro, quanto à forma de Estado, à forma de governo e as especificidades dos seus sistemas de governo, eleitoral e partidário.

A consubstanciação é o entendimento de que o Brasil segue os pactos federativo e republicano e perfilha um presidencialismo de coalizão. Ademais, pretender-se-á expor a relevância que os partidos têm, vez que são constitucionalmente inderrogáveis ao nosso cenário político amplo, elencando, para tanto, a relação entre Legislativo e Executivo.

Apesar de o Congresso Nacional brasileiro ser composto por deputados federais e por senadores, o foco deste trabalho serão os deputados federais, pois, por seguirem o sistema eleitoral proporcional, são os que melhor se aliam à ideia, jurisprudencialmente advogada, de que o mandato é do partido, e não do parlamentar²⁵. Com efeito, a ideia que melhor enfoca a importância dos partidos políticos, enquanto

23 Essa é, após a leitura do texto de Andréa Marcondes de Freitas (2008), a conclusão seminal a que se chega, do ponto de vista da quebra com uma possível crença antecipada de que os parlamentares, ao migrarem, tão somente visariam a seus interesses particulares, em detrimento da estrutura partidária por meio da qual se elegeram. Migrar é, pois, para além de uma estratégia política individual, um fortalecimento da confiança nos partidos políticos.

24 Cf. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 27.

25 No segundo capítulo, essa diferenciação será melhor explicada.

atores institucionais representativos, é a que se vincula aos mandatos eletivos de deputado, e não aos cargos eletivos, que se configuram pelo sistema majoritário²⁶⁻²⁷.

O segundo capítulo visa à exposição teórica e jurisprudencial acerca do instituto da fidelidade partidária no Brasil. Para tanto, serão expostos aspectos constitutivos dos partidos políticos, a exemplo da sua natureza jurídica e a importância do rigor dado às possibilidades de migração partidária. Isso porque, devido à vedação de candidaturas avulsas, no atual momento em que o Brasil se encontra, preconiza-se, juridicamente, pela adstrição à dimensão partidária a que se filia.

Dessarte, pretende-se evidenciar o porquê de a migração partidária estar em função, ou seja, depender, dos requisitos da fidelidade partidária. Além disso, serão expostas as diferenciações terminológicas entre autonomia, disciplina e coesão partidárias, bem como o percurso jurisprudencial do mandato livre ou discricionário ao mandato representativo partidário, calcado na fidelidade partidária.

Por fim, o terceiro e último capítulo enfoca um elenco teórico sobre as migrações partidárias e sobre a infidelidade partidária no Brasil e sobre o papel dos partidos nas migrações. Outrossim, trará uma observação mais empírica sobre as migrações partidárias, importando expor os efeitos exercidos pela Resolução nº 22.610/2007, do TSE, com os adendos da Lei Federal nº 13.165/2015 e da Emenda Constitucional nº 91/2016: as janelas partidárias de 2016 e de 2018.

O enfoque, portanto, radica-se sobre como, de fato, deram-se as migrações na 55ª Legislatura na Câmara dos Deputados, utilizando-se algumas referências pontuais às Legislaturas anteriores. Será feita a investigação se as janelas partidárias, em conjunto com as migrações partidárias na Câmara dos Deputados, chegaram a representar algum contraponto, limite ou reforço à fidelidade partidária e à integridade dos partidos políticos, ou seja, se a atual conjuntura migratória foi estimulada ou constrangida pela normatização da fidelidade partidária no Brasil. Por fim, apresentam-se as conclusões.

26 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 5.081/DF, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 19/08/15, que derogou a ideia do mandato representativo partidário aos cargos eleitos pelo sistema majoritário.

27 Uma exceção, cuja atenção precisa-se fazer presente, é que os senadores, a despeito de serem mandatários eletivos, porquanto membros do Poder Legislativo, são os únicos parlamentares eleitos pelo sistema majoritário, tal qual os chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos).

METODOLOGIA

Esta pesquisa nasce, ou melhor, renasce, como uma tentativa de retomada e de aprofundamento, em relação àquilo que escrevi²⁸, no ano passado²⁹. Em meus estudos, um aspecto que sempre me fascinou foi a política brasileira, seu histórico, seu desenvolvimento e as suas mudanças. Parte desse assunto radica, portanto, a área de pesquisa relativa aos partidos políticos e, em especial, aos partidos políticos no Brasil.

Outro fator que motivou essa pesquisa foram os conhecimentos herdados por meio de algumas disciplinas que cursei ao longo das graduações na UnB³⁰. Extraindo desses conhecimentos, posso mencionar, a título de legado, o caráter institucionalmente reconhecido e destinado às legendas partidárias, enquanto os entes que traduzem demandas e interesses sociais dos mais variados possíveis. Apesar de não ser objeto de reflexão aprofundada, ao menos neste trabalho, há, ainda, a questão das ideologias³¹, que também são aspecto inderrogável dos partidos políticos³².

Como bem sabido, ao menos em tese, o mote de fundação de uma legenda partidária é o anseio por interesses comuns; é a tentativa em se dar contorno e voz

28 Nessa seção metodológica da monografia, deliberadamente abro mão da impessoalidade do texto dissertativo, com o fito de manifestar as minhas reflexões acerca do que me motivou e do que me conduziu no aprofundamento do tema.

29 Cf. FARIAS, Pedro Henrique Moura de. *Democracia de partidos: a titularidade do mandato político sob a ordem constitucional de 1988 no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Orientação de Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Brasília: Universidade de Brasília, 2017, 128 p. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/18887>>. Acesso em: 10 nov. 2018. Utilizarei, neste atual trabalho, ideias e contribuições daquela monografia de minha autoria, uma vez que a temática global alicerça conceitos e aprendizados que obtive quando da pesquisa anterior. Ademais, institutos do Direito Eleitoral e do Direito Constitucional sempre orbitam a seara de estudo dos partidos políticos e da Ciência Política. Assevero, contudo, que, malgrado as temáticas se aproximem, na pesquisa realizada para a graduação em Direito, o foco foi mais teórico e filosófico, acerca da fidelidade partidária e de seus desafios. Já neste atual trabalho, que se volta à Ciência Política, retomam-se ideias fundamentais do trabalho anterior, mas adentra-se uma temática não antes trabalhada: as migrações e as janelas partidárias, o que lhe confere um viés mais prático e empírico.

30 Destaco, aqui, as disciplinas “Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais” (IPOL-185493), “Política Brasileira 2” (IPOL-185221), “Teoria Política Contemporânea” (IPOL-185060), “Reforma Política” (IPOL-185914), “Direito Constitucional 1” (FDD-184110) e “Direito Eleitoral” (FDD-184586). Todas essas disciplinas compuseram, de alguma forma, o amálgama que despertou o meu interesse específico sobre os partidos políticos.

31 Refiro-me, aqui, às ideologias enquanto os motes, os lemas e os assuntos que são defendidos pelos integrantes de uma legenda. Com efeito, as ideologias serviriam para fomentar as pautas do conteúdo programático de um partido político.

32 Quando da fundação, o estatuto partidário define uma agenda, em torno de interesses comuns. Essa agenda é de caráter ideológico, portanto parcial aos anseios do grupo politicamente organizado.

a demandas socialmente compartilhadas por uma união de subjetividades³³, ou seja, as intersubjetividades. Além disso, considero extremamente importante a figura dos partidos políticos porquanto representam uma fundamental tentativa de despersonalização do poder político³⁴, o que deságua no fato de que as lideranças partidárias necessitam de um vínculo efetivo com aquilo que é acreditado pelos partidos por meio dos quais foram eleitos³⁵.

Além do próprio alicerce na investigação partidária, o presente estudo enfoca as migrações partidárias, principalmente as recentemente possibilitadas pelas janelas partidárias, necessitando recuperar aspectos basilares da fidelidade partidária. Por razões de tempo e de espaço, o exame acerca das migrações partidárias centrar-se-á na 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados³⁶, prezando por teórica e ilustrativamente expor as janelas e as migrações partidárias recentes no Brasil³⁷. Não será feita análise estatística minudente de todas as variáveis, a exemplo de ideologia, coerência migratória e disciplina interna das votações partidárias, também pelas questões acima.

Centrei-me no contexto nacional e o recorte temático abrange os partidos políticos e as migrações a eles afetas³⁸. Pesa, aqui, o papel dos partidos no contexto democrático brasileiro³⁹, em sede federal, ou seja, não adentro as minúcias do ocorrido em âmbito municipal e estadual⁴⁰. Ainda, conforme intenta este estudo, as ra-

33 Uma das importâncias dos partidos políticos fortes é a institucionalização de demandas e de políticas que podem ser elevadas a nível de Estado, ou seja, confluindo pautas de verdadeiros programas de Estado, e não de meras atividades pontuais de governo.

34 Cf. ARAS, Antonio Augusto Brandão. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.

35 Aqui, destaco, novamente, a importância da filiação partidária, enquanto condição *sine qua non* as candidaturas poderiam acontecer. Contudo, também é importante mencionar as peculiaridades e as brechas do sistema, a exemplo da esdrúxula possibilidade do abandono de legenda, sem nova filiação (Caso Reguffe). Ver a PEC nº 54/2016, do Senado Federal, que tentou a proibição de “senadores avulsos”, pelo período superior a 90 (noventa) dias.

36 Para efeito comparativo, com base em fontes indiretas de pesquisa, serão mencionadas Legislaturas anteriores, ilustradas pelas 50ª a 54ª Legislaturas.

37 Aqui, o divisor de águas foi a Resolução nº 22.610/2007, do TSE, que será mencionada nos últimos capítulos deste texto.

38 Esta será uma das dimensões jurídicas deste trabalho de conclusão de curso, uma vez que radica o papel dos partidos políticos no nosso atual cenário democrático: o pós-1988. O segundo capítulo tratará dessa matéria, ao excursar sobre a fidelidade partidária.

39 Um outro fundamento jurisprudencial/normativo importante, ao presente trabalho, é a própria Lei Federal nº 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”), que, em seus arts. 16 a 22-A e 26, disciplina a filiação e a fidelidade partidárias.

40 Na divisão administrativa do Brasil, temos, fundamentalmente, três âmbitos de projeção dos Poderes Republicanos: federal, estadual/distrital e municipal. No caso, o intento enfoca o Legislativo Federal e, mais especificamente, a Câmara dos Deputados.

zões e as consequências das migrações partidárias outorgadas pelas janelas partidárias observadas servem ao repensamento e ao fortalecimento da representação política no Brasil.

Em vista do tema narrado e delimitado acima, aventou-se o seguinte problema que motivou a presente pesquisa: em que medida a autorização do ato de mudança de legenda, durante a janela partidária, reforça a fidelidade partidária e, por conseguinte, a importância dos partidos políticos?

Dentre as hipóteses de pesquisa, identifico que: a) os partidos políticos são agentes institucionais fundamentais à vida política do país; b) os partidos políticos, antes de meros coadjuvantes aos intentos particulares dos parlamentares, são entidades ativas no cenário migratório; c) as migrações partidárias autorizadas pelas janelas partidárias reforçaram a observância do princípio da fidelidade partidária; e d) as janelas partidárias corresponderiam a um mecanismo de equilíbrio interno ou flexibilização dos partidos, perante as atualizações de Legislatura.

Consideram-se o problema e as hipóteses supra como motivadores do presente estudo porque acredito na importância e relevância acadêmicas, sobretudo contemporâneas, do estudo dos partidos políticos e da representação política orquestrada por eles. Sendo partícipe de uma democracia recente, inserta numa República que perpassou diversos episódios de contraponto às instituições democráticas, considero mister o exame acerca dos atores e das instituições políticas, a exemplo dos partidos.

O objetivo geral, portanto, está na identificação dos impactos da normatização da fidelidade partidária por sobre as migrações partidárias e, por conseguinte, por sobre o instituto recente das janelas partidárias.

Quanto à abordagem, o presente estudo tem, como metodologia fundante, a pesquisa qualitativa, sediada na abordagem interdisciplinar entre Ciência Política e Direito. Trata-se de uma pesquisa qualitativa indutiva, motivada pelas especificidades do cenário institucional brasileiro recente. Também, conforme consignado no último capítulo, será utilizado um esboço de pesquisa quantitativa apenas descritiva, mediante análise de dados colhidos na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, para ilustrar o fenômeno migratório.

Enquanto técnicas utilizadas, o trabalho lida com a pesquisa documental – legislação e jurisprudência acerca da fidelidade partidária e dos partidos políticos – e com a pesquisa bibliográfica, utilizando-se de livros, capítulos de livros, doutrina e de artigos sobre o contexto político brasileiro, bem como de monografias sobre migrações partidárias⁴¹, para a conformação das ideias advogadas inicialmente por mim.

A revisão bibliográfica realizada pautou-se em consultas a sítios eletrônicos oficiais, na *internet*, bem como a leituras e a buscas por livros sobre partidos e política brasileira, nas bibliotecas do Supremo Tribunal Federal e da Câmara dos Deputados⁴², bem como no portal de periódicos acessado pelo sistema da Biblioteca Central da UnB (BCE/UnB). Outra fonte importante foram as obtidas com pesquisas internas, na base de dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados⁴³⁻⁴⁴.

Por fim, cabe dizer que esta monografia tem, como categoria teórica, a representação política assentada nos partidos políticos, no cenário que, constitucionalmente, vivenciamos no país: a Constituição Federal de 1988, com as suas repercussões fundamentais em sede de Direitos Políticos. Dentro dessa égide, pavimentase o estudo ao que, deveras, interessa mais, neste momento: as janelas e as migrações partidárias, em conjunto com a fidelidade partidária, vez que buscam explicar as razões, as justificações e as consequências pretendidas pelo chamado “troca-troca partidário”⁴⁵.

41 A leitura das dissertações intituladas *Migração Partidária na Câmara dos Deputados*, de Andréa Marcondes de Freitas (2008), e *Migração Partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015*, de Maria Paula Escobar Bins (2017), bem como da monografia *A migração partidária na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2015*, de Simone Araújo Martins (2015), foram fundamentais a este trabalho, mormente na instrução ao fato de que a figura partidária importa. Além disso, em termos conceituais, a minha monografia, intitulada *Democracia de Partidos: a Titularidade do Mandato Político sob a Ordem Constitucional de 1988 no Brasil* (2017) serviu-me de grande aliado sobre a parte da revisão bibliográfica teórica sobre o instituto da fidelidade partidária que retomo neste trabalho.

42 Respectivamente, essas seriam a *Biblioteca Victor Nunes Leal* e a *Biblioteca Pedro Aleixo*.

43 Aqui, agradeço, imensamente, a ajuda do professor e consultor legislativo Roberto Carlos Martins Pontes, que foi o responsável por conduzir o recolhimento dos dados atualizados acerca das migrações partidárias, com a SGM da Câmara dos Deputados.

44 Vide tabela anexa, compilada pela SGM, que serviu de base à análise empírica do último capítulo deste trabalho.

45 Expressão sinônima pejorativa para “dança das cadeiras”, que significa migração partidária.

CAPÍTULO 1 – O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO⁴⁶

“Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic.”

(Douglass North⁴⁷)

O intento, originalmente proposto, de examinar a relação entre a fidelidade, as migrações e as janelas partidárias recentes no Brasil, considera importante a remissão breve a conceitos propedêuticos fundamentais carreados pela Ciência Política⁴⁸ e pelo Direito⁴⁹.

Os partidos políticos não existem, não ocorrem e não funcionam num vazio social e institucional⁵⁰. Justamente por serem um cerne representativo e político, dependem de um substrato social complexo que os anima, o qual se dá numa circunscrição territorial⁵¹ localizada e viva: o Estado⁵².

Neste capítulo, serão expostos os conceitos que encerram por servir como pré-requisitos ao entendimento macroscópico⁵³ sobre o que significam os partidos

46 Neste capítulo e no capítulo seguinte, retomo parte da conceituação obtida por meio do granjeado na pesquisa que realizei no ano passado, sob a forma de monografia: *Democracia de Partidos: a Titularidade do Poder Político sob a Ordem Constitucional de 1988 no Brasil* (2017). Apesar da proximidade conceitual com o objeto de análise principia, qual seja, a fidelidade partidária, o presente trabalho vai um pouco além, relacionando a observação empírica sobre o efeito recente que vincula janelas, migrações e fidelidade partidárias.

47 NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 3. Tradução livre: “Instituições são as regras do jogo, numa sociedade, ou, mais formalmente, são os constrangimentos humanamente concebidos que moldam a interação humana. Por conseguinte, elas estruturam incentivos para barganhas na sociedade, sejam elas políticas, sociais ou econômicas.”

48 Conforme conceituam Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquini (1998, p. 164), “a expressão Ciência Política pode ser usada em sentido amplo e não técnico para indicar qualquer estudo dos fenômenos e das estruturas políticas, conduzido sistematicamente e com rigor, apoiado num amplo e cuidadoso exame dos fatos expostos com argumentos racionais.”

49 A exemplo da Teoria Geral do Estado, parte geral introdutória do Direito Constitucional.

50 “As instituições representam expressões políticas e culturais e devem ser compreendidas como tal.” *In*: STEIN, Ernesto *et al.* (Orgs.). *A Política das Políticas Públicas: Públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório de 2006*. Banco interamericano de desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento – Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC; BID, 2007, p. 256.

51 Aqui, menciona-se a tríade que conforma um conceito geográfico e político: o Estado.

52 A título de sugestão, recomendo a leitura do primeiro capítulo do trabalho do ano passado (FARIAS, 2017), que compendia os conceitos de política, poder, Estado, representação, democracia e ideologia.

53 Neste capítulo, adoto a chamada “tese panorâmica”, conforme o colocado por Umberto Eco (2012), uma vez que não pretendo esgotar a carga conceitual que será aqui tratada.

políticos e quais as suas importâncias para um cenário sociopolítico⁵⁴ que seja institucional. Esses conceitos tratarão, fundamentalmente, da composição do que se tem, hoje, enquanto sistema político brasileiro e da representação feita pelos partidos políticos.

1.1. Perfil institucional do sistema político brasileiro

Para a compreensão holista do que se tem, hoje, no país, a título de conformação política, faz-se importante tatear o quadro geral das instituições políticas no Brasil. O documento que, por excelência, permite o exame de tal arcabouço institucional é a Constituição atual do país⁵⁵, a qual descreve legitimidades⁵⁶.

Nesse sentido, cabe dizer que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a lei que erige todo o arcabouço institucional que reside no Brasil. Assim, ao dizer-se que o Brasil é uma democracia, orientada por um sistema de governo presidencial, numa forma de governo republicana, dentro de uma forma federativa de Estado, não se tem como derogar a leitura constitucional orbitante. De resto, impende destacar que a trama política que se dá pelos sistemas eleitoral e partidário também tem baliza constitucional.

1.1.1. Forma federativa de Estado e forma republicana de governo

A Carta Política de 1988 deixa evidente que o Brasil incorporou a forma federativa, conferindo ênfase ao teor democrático que o Estado ensejaria.

O teor democrático e de tutela jurídica é previsto, por exemplo, pelo art. 1º, do precitado diploma constitucional, *in verbis*:

54 Importante ressaltar que essa é uma visão própria dos chamados, *grosso modo*, de “Estados Ocidentais”, no sentido de que não se tem o objetivo de generalizar esses conceitos a todas as sociedades, comunidades e populações do globo, as quais são social, cultural e politicamente diversificadas, bem como institucionalmente heterogêneas.

55 Segundo Bobbio, Manteucci e Pasquino (1998, p. 259), a Constituição de um Estado ou país poderia ser conceituada como o documento que tutela “as opções essenciais referentes à forma de Estado ou regime, à organização e junções dos poderes públicos, e aos direitos e deveres dos cidadãos”.

56 “A par da função constitutiva legitimadora de um novo Estado, a Constituição pode ter a função mais limitada da legitimação de um novo titular do poder político.” (BOBBIO; MANTEUCCI; PASQUINO, *op. cit.*, p. 258).

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*”⁵⁷

Permite-se extrair, dos dispositivos acima, o teor representativo da democracia brasileira, bem como a titularidade do poder político, advinda e radicada no povo⁵⁸.

Além disso outros dispositivos, do mesmo texto constitucional, ratificam esse teor democrático, a exemplo da separação dos Poderes (art. 2º)⁵⁹, da promoção da justiça e da igualdade (art. 3º, incisos I e IV), dos direitos e deveres fundamentais individuais e coletivos (art. 5º), de associação e de reunião (art. 5º, incisos XVI e XVII), de participação efetiva (art. 14)⁶⁰ e da liberdade constitutiva de partidos (art. 17).

Vale mencionar, com ênfase, que o viés representativo inderrogável proposto pela Carta Política tem sedimentação na figura partidária: “atualmente [no Brasil], a representação política se faz por intermédio de partidos políticos.”⁶¹. Como será desenvolvido em seção posterior, os partidos políticos traduzem-se num agente institucional inderrogável ao cenário político brasileiro, portanto.

57 BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 nov. 2018, grifo nosso.

58 Como será visto nas seções seguintes deste trabalho, o povo titulariza o poder político, enquanto o mandato eletivo, para os cargos eleitos pelo sistema proporcional (deputados e vereadores), é titularizado pelo partido político. Conforme Aras (2016, p. 39), ponderando entre legitimidade e legalidade, ele coloca que “em uma democracia representativa, a questão da legitimidade material está intimamente ligada à definição, à titularidade e à ideia de Poder político, enquanto a legitimidade formal ou legalidade é decorrente da observância do conjunto de normas estabelecidas, ou o menos aceitas na sociedade.”

59 O art. 60, inciso III, da mesma Carta Constitucional, traz, a título de cláusula pétrea ou de intangibilidade, a impossibilidade de derrogação da separação dos Poderes.

60 Augusto Aras (*op. cit.*, p. 22) menciona, ademais, que a atual Constituição também trouxe “outras formas de democracia participativa nos arts. 10, 11, 31, § 3º, 74, § 2º, 194, VII, 206, VI, §1º. A par dessas formas de democracia participativa, acolhidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, existem outras que não mereceram consideração pelo constituinte brasileiro, tais como o direito de revogação do mandato (*recall*) e o veto popular.”

61 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 52.

Em suma, o Brasil vivencia, institucionalmente, uma democracia representativa, mas que tem algumas feições de uma democracia semidireta ou participativa, que pode ser conceituada como “o controle, pelos cidadãos, de seus próprios afazeres, que algumas vezes, embora nem sempre, envolve instruir os corpos governamentais a realizar os desejos dos cidadãos.”⁶²

Além de seguir o caráter representativo, com determinados dispositivos direitos de participação, advoga-se que o Estado é Democrático de Direito.

Como bem lembra José Jairo Gomes⁶³, a característica jurisdicional do Estado encontra guarida no apreço da aplicação jurídica, da Lei, em detrimento de arbítrios, ao passo que o seu teor democrático se enraíza na participação popular, em que os cidadãos corporificam “seus artífices e destinatários principais de suas emanações.” Também, conclui o autor:

“no Estado Democrático de Direito fundado pela Constituição [brasileira] vigente, os *direitos fundamentais, sociais e políticos* encontram lugar privilegiado, sendo consagrados os princípios da democracia econômica, social e cultural.”⁶⁴

Nessa mesma toada, Carlos Ari Sundfeld acresce de teor social a nomenclatura corrente ao Estado Democrático de Direito: “a soma e o entrelaçamento de: constitucionalismo, república, participação popular direta, separação de Poderes, legalidade, direitos (individuais, políticos e sociais, desenvolvimento e justiça social.”⁶⁵

Por sua vez, a forma federativa de Estado é adotada no Brasil⁶⁶, sendo matéria vedada de emenda⁶⁷. Nos dizeres de Márcia Soares⁶⁸:

“O sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membro, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas.”

62 CUNNINGHAM, Frank. “Democracia Participativa”. In: *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. São Paulo: Artmed, 2009, p. 152.

63 GOMES, 2017, p. 53.

64 *Ibid.*, p. 54, grifo do autor.

65 SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 57.

66 Cf. Arts. 1º, *caput*, e 18, da CF/88.

67 Art. 60, § 4º, inciso I, da CF/88.

68 SOARES, Márcia Miranda. “Federação, Democracia e Instituições Políticas”. In: *Lua Nova*, nº 44, 1998, p. 138. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a07n44.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

Segundo a autora, essa forma de Estado não deve ser afastada da democracia: “federação só tem efetividade e só pode subsistir em condição democrática de governo nacional.”⁶⁹

Disso decorre um dos princípios mais valiosos do arcabouço institucional brasileiro: o princípio federativo, cuja a raiz são a autonomia e a reserva de competência⁷⁰. Nesse sentido, os Estados, Distrito Federal e Municípios⁷¹ gozam de autonomia e competência, mantendo um elo de harmonia entre si⁷².

Resta-nos, assim, a proposição precisa de Augusto Aras⁷³, acerca da importância institucional do princípio federativo:

“A divisão e a atribuição de poderes são imprescindíveis para a definição da estrutura, da organização e do funcionamento do Estado, assim como de qualquer ente aglutinador de interesses, exigindo que se confira autonomia a determinados órgãos, em razão da especialização funcional para certas funções e sua independência orgânica, sem subordinação aos demais.”

Outrossim, outra decorrência do princípio federativo é o estabelecimento de controles internos, ou seja, uma divisão de Poderes institucionais que se equilibrem entre si:

“uma forma de contenção do poder (...), mediante a submissão dos Poderes do Estado à fiscalização recíproca capaz de propiciar o equilíbrio, prevenindo abusos, excessos e o arbítrio ante a possibilidade de comprometimento da paz social pela prevalência da vontade de quem detém a maior “força”, no palco da vida, em que se dá o eterno conflito entre poder estatal x liberdade individual.”⁷⁴

69 *Ibid.*, p. 146.

70 ARAS, 2016, pp. 286-287.

71 Na classificação jurídico-administrativa do Estado brasileiro, esses seriam, em conjunto com a União, entes de direito público interno, confluentes em pessoas políticas (Administração Pública Direta), ou seja, aquelas que têm capacidade legiferante própria, com autonomia política. Não se confundem, pois, com as pessoas administrativas, que não têm autonomia política, compondo o rol da Administração Pública Indireta: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Quanto à forma federativa, o Brasil contém 26 (vinte e seis) estados, 1 (um) Distrito Federal e mais de 5.500 municípios. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 16 nov. 2018.

72 ARAS, *op. cit.*, p. 288.

73 *Ibid.*, p. 292.

74 *Ibid.*, p. 289.

Além da repartição de competências e da separação de Poderes, consequência do princípio federativo é o bicameralismo, que se dá no Poder Legislativo, dividindo-o em Câmara, que representa o povo, e Senado, que representa os estados e julga os atos do Presidente da República, dentre outros aspectos. A adoção do bicameralismo é fundamental à democracia, pois “confere estabilidade à produção normativa (pois dificulta a mudança do *status quo*) e induz a existência de um mútuo “controle de qualidade”, o que resulta no aperfeiçoamento da legislação.”⁷⁵

Além do federativo, há o princípio republicano, que concretiza a forma de governo⁷⁶ republicana, desaguando no sistema representativo. Conforme ainda considera Augusto Aras⁷⁷:

“A ideia de sistemas de proteção ou de controle [partidário] é de vital importância para a *República* Federativa do Brasil (art. 1º *caput* da CF), que adota uma peculiar forma de governo, centrada na alternância do poder, através de processo eletivo periódico; na igualdade formal dos cidadãos que repele discriminações e privilégios e na responsabilidade pela coisa pública (*res publica*).”

Um aspecto extremamente importante, da forma republicana de governo, é a participação popular, num notável viés participativo na eleição, com consequente definição dos mandatos políticos. A característica fundamental é a periodicidade ou rotatividade do exercício dos mandatários que, no caso, referem-se aos eleitos dos Poderes Executivo e Legislativo⁷⁸⁻⁷⁹.

75 GOMES, 2017, pp. 56-57.

76 Numa palavra, forma de governo é uma dimensão institucional que se refere “à estruturação do Estado com vistas ao exercício do poder. Em outros termos, dizem respeito ao modo de atribuição do poder político-estatal” (2017, p. 55).

77 ARAS, 2016, pp. 277-278, grifo do autor.

78 GOMES, *op. cit.*, p. 55.

79 Um contraponto que se pode fazer ao princípio republicano, no Brasil, é o provocado pela Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, a “Emenda da Reeleição”, vez que, com o estabelecimento das reeleições, a rotatividade do poder se vê constrangida, ao menos durante um período mais longo de tempo.

1.1.2. Sistema de governo presidencial

O sistema de governo adotado no Brasil é o presidencialismo⁸⁰⁻⁸¹. Originalmente⁸², esse sistema de governo tem, como um substrato preliminar, a tradição estadunidense dos freios e contrapesos. Isso descreve uma notável separação perante o Poder Legislativo, na eleição das pastas ministeriais e que tem como sedimento de legitimidade, o próprio corpo nacional, em vez do sustentáculo congressista *per se*⁸³.

Contudo, o Presidente da República, que protagoniza esse sistema de governo, não agiria independentemente, numa ausência plena de diálogo institucional com o Congresso⁸⁴. Assim, há uma relação que visa ao equilíbrio entre os Poderes do Estado, aqui, precisamente, entre o Executivo e o Legislativo. Esse equilíbrio se dá pela reserva da produção legislativa⁸⁵, pela capacidade recíproca de veto⁸⁶, pelas

80 Conforme o art. 2º, do ADCT, da CF/88, “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.”. Essa redação é fruto da EC nº 2/1992, que permitiu a participação popular na definição da forma e do sistema de governo a serem adotadas no Brasil, a partir do primeiro mandato após o impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, ou seja, a iniciar-se em 1º/01/1995.

81 Desde a adoção da forma republicana de governo, com a Constituição de 1891, o presidencialismo foi o sistema de governo, com exceção de um curto interstício temporal, no início dos anos 1960: “Quando da renúncia de Jânio Quadros, em 25-8-1961, instaurou-se crise política na qual se questionava fortemente a posse de João Goulart. A solução para o conflito foi a adoção do parlamentarismo (Emenda Constitucional de 2-9-1961). João Goulart assumiu a Presidência em 8-9-1961. Posteriormente, o Presidente João Goulart submeteu uma proposta de plebiscito com o objetivo de retorno ao presidencialismo, que foi aprovada.” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 950).

82 Conforme o pensado pelos *Founding Fathers* (Hamilton, Madison e Jay), no sistema estadunidense do final do século XVIII.

83 BONAVIDES, 2010, pp. 318-319. Vale destacar que essa é a visão presidencialista clássica, pois a que se dá no Brasil, conforme será posto em seguida, difere, principalmente, quanto à relação com o Poder Legislativo. Nesse caso, enuncia-se o caso brasileiro do chamado “presidencialismo de coalizão”, conforme observado por Sérgio Abranches (1988).

84 Cf. AMORIM NETO, Octávio. “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, pp. 123-133.

85 O que é de produção normativa do Congresso não pode ser de competência do Presidente da República e vice-versa. Figura importante, aqui, é a das medidas provisórias, formas normativas de edição exclusiva do Presidente da República, nos termos do art. 59, inciso V, c/c os arts. 62 e 84, inciso XXVI, da CF/88.

86 O Presidente da República possui capacidade de veto (art. 84, inciso V, da CF/88), mas o Legislativo também tem a capacidade de aceitar ou rejeitar tal veto (art. 57, § 3º, inciso IV, da CF/88). Menciona-se o termo “recíproca”, vez que um projeto de lei pode ser vetado pelo Chefe do Executivo, assim como, em contrapartida, as razões para o veto podem ser acolhidas ou rejeitas, pelos membros do Legislativo.

nomeação e aprovação dos Ministros do Poder Judiciário⁸⁷ e pela condução das relações governamentais, a nível internacional⁸⁸.

A composição do presidencialismo brasileiro se dá, fundamentalmente, pela expressão, portanto, do Presidente da República, do seu Vice-Presidente⁸⁹ e dos Ministros de Estado, sendo um importante aspecto da democracia representativa:

“Em se tratando do sistema presidencial, a técnica constitucional estatui os princípios cardeais dessa forma de governo: a separação, independência e harmonia dos poderes, sua limitação pela Constituição, tendo por guarda um supremo tribunal de justiça, o ministério da confiança exclusiva do Presidente da República, a eleição do Presidente pelo sufrágio universal da Nação e a presença de prazos certos fixando a temporariedade dos mandatos da representação popular em câmaras indissolúveis.”⁹⁰

É preciso destacar, também, a peculiaridade presidencial brasileira: no Brasil, o Presidente da República prepondera no centro da esfera decisória, o que o diferencia do cenário estadunidense, que se radica no Congresso. Além disso, é dotado de protagonismo durante o desenvolvimento econômico e dos governos ditatoriais⁹¹, bem como de amplitude legiferante, mediante as precitadas medidas provisórias, dotadas de eficácia legal imediata⁹².

Nesse sentido, é digna de menção a expressão: “presidencialismo de coalizão”. Ela fora cunhada pelo sociólogo Sérgio Abranches⁹³, que desnuda a realidade das relações do sistema presidencialista de governo, no Brasil. Primeiramente, o autor levanta a síntese do arcabouço institucional do Brasil: “o Brasil praticou o modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário ao longo da República de 1946 e retornou a ele com a Nova República.”⁹⁴

87 Cf. Art. 84, inciso XIV, da CF/88. Não confundir com os Ministros de Estado (art. 87, da CF/88), os quais podem ser nomeados e exonerados a qualquer momento, sem qualquer deliberação prévia pelo Congresso Nacional brasileiro, ou seja, *ad nutum*.

88 BONAVIDES, 2010, p. 320.

89 Segundo Paulo Bonavides (2010, p. 333), historicamente, o papel do Vice-Presidente é assaz preterido, contudo, a CF/88 tratou de valorizar o seu papel, “propiciando-lhe o desempenho de função consultiva do Presidente da República em assuntos pertinentes à manutenção estável do sistema federativo e das instituições democráticas, vem como naqueles que entendem com a soberania nacional e a defesa do Estado (artigos 89 e 91).”

90 *Ibid.*, pp. 334-335.

91 Cf. AMORIM NETO, 2004.

92 MENDES; COELHO; BRANCO, 2009.

93 Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

94 *Ibid.*, p. 12.

Esse arcabouço lida com representação variada, que imprescinde de legitimidade, dada a multidimensionalidade cultural e regional do país⁹⁵. Isso tudo é o que provoca, enfim, a coalizão peculiar do presidencialismo no Brasil: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões.”⁹⁶

Um aspecto que complexifica ainda mais essa singularidade é que a legitimidade governamental “não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional.”⁹⁷ A debilidade desse sistema de governo peculiar ao Brasil é o que Abranches indica como dualidade possível: o alto fracionamento do governo, que enfraquece a Chefia do Executivo, já que “o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais”⁹⁸; e a coalizão concentrada, que se fecha ao partido majoritário da coalizão, devendo o Presidente da República atender aos anseios multivariados dessa base. Caso a base saia do apoio presidencial, a sua legitimidade se esvai, restando-lhe a parcela partidária minoritária⁹⁹⁻¹⁰⁰.

Em suma, é uma peculiaridade bastante frágil à governabilidade no país:

“É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.”¹⁰¹

Devido à multiplicidade de atores, num sistema federativo, o presidencialismo de coalizão deságua num dos desafios contemporâneos à governabilidade¹⁰². É a tensão entre o Legislativo e o Executivo que demarca mais um viés institucional brasileiro que transcende o sistema partidário, adentrando as diversidades regionais¹⁰³.

95 Isso, conforme Abranches (1988), transcende o mero critério de classe.

96 *Ibid.*, p. 21.

97 *Ibid.*, p. 22.

98 *Ibid.*, p. 26.

99 ABRANCHES, *loc. cit.*

100 Por isso que as disputas e as cisões intrapartidárias precisam ser arrefecidas o quanto antes, nesse sistema de coalizões. Do contrário, o sistema pode colapsar e as bases presidenciais, ruírem em conjunto (ABRANCHES, 1988, p. 30).

101 *Ibid.*, p. 27.

102 AMORIM Neto, 2004, p. 32.

103 Cf. LIMONGI, Fernando. “Presidencialismo e governo de coalizão”. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 237-257.

Além disso, fica patente a dificuldade que esse arcabouço presidencial de coalizão tem, para administrar maiorias¹⁰⁴.

1.1.3. Sistemas eleitorais vigentes

Após o conhecimento das formas de Estado e de governo, bem como do sistema presidencial de governo que existe no Brasil, é importante destacar quais as regras do jogo que se aplicam à escolha dos representantes do povo.

Os sistemas eleitorais entram, pois, em cena, permitindo circunscrever como se configuram os atores, os entes e o sistema político, como um todo, de uma determinada nação¹⁰⁵: “sistema eleitoral é o complexo de técnicas e procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a conversão de votos em mandato, e, conseqüentemente, a legítima representação do povo no poder estatal.”¹⁰⁶

Deveras, a democracia, dotada do direito consubstanciado no sufrágio, necessita de técnicas eleitorais que possam balizar, idoneamente, as formas pelas quais operam o voto, o escrutínio¹⁰⁷ e as eleições¹⁰⁸.

Como sói ocorrer com os outros institutos já descritos, eles também fazem parte da previsão da Carta Maior vigente: “na Constituição do Brasil, foram consagrados os sistemas majoritário e proporcional.”¹⁰⁹ Indo um pouco além e já adentrando as características hodiernas do sistema eleitoral no Brasil, Jairo Nicolau¹¹⁰ evidencia que: “os governantes brasileiros são eleitos pelo sistema proporcional e por variantes da representação majoritária.”

104 Cf. RENNÓ JR., Lúcio Remuzat. “Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?”. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 259-271.

105 BONAVIDES, 2010, p. 265.

106 GOMES, 2017, p. 141.

107 Conforme bem lembra José Jairo Gomes (2017, p. 61), “sufrágio e voto não se confundem. Enquanto sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício. Em outras palavras, o voto é a concretização do sufrágio.” Vale lembrar que, no país, o voto, para maiores de 18 (dezoito) anos, é obrigatório (art. 14, § 1º, da CF/88).

108 O significado das eleições está no âmago da democracia: “é por meio dela que o povo participa da formação política do Estado, escolhendo seus governantes e concretizando em mandatos eletivos a manifestação da sua vontade em relação às políticas públicas que esperam ser implantadas em cada quadriênio, em harmonia com o ideário programático do partido político que escolheu.” (ARAS, 2016, p. 99).

109 GOMES, *op. cit.*, p. 142.

110 NICOLAU, Jairo. “O sistema eleitoral brasileiro”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p. 293.

O sistema proporcional é o adotado para a representação a ser desempenhada pelos membros do corpo legislativo, exceto Senadores¹¹¹. Isso quer dizer que esse sistema é utilizado para todos os cargos de deputado (federal, estadual e distrital), com a adição dos vereadores (Câmara de Vereadores)¹¹². A sua proposta é a de angariar representatividade plúrima, equalizando as demandas dos mais variados grupos da sociedade¹¹³. Nos dizeres de José Jairo Gomes¹¹⁴,

“O ideal, portanto, é que haja um ótimo grau de correspondência entre as preferências manifestadas nas urnas pelos eleitores e a distribuição de poder entre as diversas correntes de pensamento e agremiações políticas. Nisso, aliás, consiste a ideia de representatividade democrática.”

Nesse sistema, tanto os parlamentares, quanto os seus partidos são os destinatários do voto, o que a doutrina chama de voto binário: o voto no candidato, também significa voto na legenda à qual ele se vincula¹¹⁵⁻¹¹⁶.

Ele preenche o chamado quociente eleitoral, que “é o resultado do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa”¹¹⁷, o que garante uma representação que é simétrica ao recebido por cada legenda ou partido, limitando, também, quem, de fato, obtém as cadeiras¹¹⁸.

A característica do sistema proporcional brasileiro é o de ser por lista aberta, ou seja, a pessoa do candidato mais votado é que é eleita, independentemente de uma eventual prioridade definível pelo partido.

111 Apesar de serem do Legislativo, a eleição para Senador segue o rito majoritário de único turno (maioria simples). O sistema majoritário de Senador é enunciado pelo art. 46, da CF/88: “Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.”

112 NICOLAU, 2004, p. 294.

113 GOMES, 2017, p. 143.

114 GOMES, *loc. cit.*

115 *Ibid.*

116 Conforme lembra Nicolau (2004, pp. 296-297): “a distribuição das cadeiras é feita a partir dos votos totais obtidos por uma legenda ou coligação.” Isso, ademais, deságua nos chamados “puxadores de voto”: “se o candidato tiver mais votos que o quociente eleitoral, ele ajuda outros nomes da lista a se elegerem; se tiver menos, será ajudado pelos votos de outros candidatos.”

117 NICOLAU, *op. cit.*, p. 294. Cf. o art. 108, do Código Eleitoral vigente.

118 Sobre isso, existe a temática das cláusulas de barreira ou de exclusão: o antigo art. 13, da Lei Federal nº 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”), que estabelecia a exclusão dos partidos que não recebessem, ao menos 5% dos votos válidos. Esse dispositivo foi declarado inconstitucional, pelas ADIs nº 1.351/DF e 1.354/DF, em 2006, no STF. No entanto, na minirreforma de 2015 (arts. 108 e 109, da Lei Federal nº 13.165/2015), uma nova cláusula de barreira foi colocada, agora com 10% do quociente eleitoral, cuja constitucionalidade ainda não foi decidida, e que disciplina nova fórmula para preenchimento das “sobras” do quociente eleitoral.

Por fim, até pouco tempo atrás, integrava o sistema eleitoral brasileiro o fenômeno das coligações amplas, conforme o art. 6º, *caput*, da Lei Federal nº 9.504/97, a “Lei das Eleições”:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.”

A coligação é um mecanismo eleitoral que serve para que os partidos coligados consigam computar votos em comum, durando até o fim das eleições, conforme um “consórcio de partidos”¹¹⁹. Com a edição da Emenda Constitucional nº 97¹²⁰, foi determinada a proibição das coligações pelo sistema proporcional, que passará a vigorar a partir das eleições municipais de 2020.

Por fim, cabe dizer que há o sistema majoritário, aplicável, no Brasil, aos membros do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e aos Senadores. Esse sistema eleitoral preza por conferir a cadeira ao parlamentar mais votado, bipartindo-se em maioria absoluta e em maioria simples. A maioria absoluta é aplicável aos membros do Executivo, incluindo Prefeito de município com mais de 200.000 (duzentos mil) habitantes¹²¹. A maioria simples se aplica aos pleitos de Senador e de Prefeito de município com menos de 200.000 (duzentos mil) habitantes.

Assim, temos que o sistema eleitoral no Brasil trafega pelas vias do sistema proporcional (membros do Legislativo, exceto Senador) e majoritário (membros do Executivo, em conjunto com Senador)¹²², sendo de lista aberta e permitindo coligações, desde que sejam para os cargos eleitos pelo sistema majoritário.

119 GOMES, 2017, p. 110.

120 “Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.”

121 Arts. 28, *caput*, 29, inciso II, 32, § 2º, 46 e 77, § 2º, da CF/88 (GOMES, *op. cit.*, p. 142).

122 Para visualizar um compêndio dos sistemas eleitorais no Brasil, recomenda-se a leitura dos arts. 82 a 86, do Código Eleitoral.

1.1.4. Sistema partidário

Não se tem como falar em arcabouço institucional político brasileiro sem mencionar, claro, o seu sistema partidário, uma vez que “não há, de fato, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária.”¹²³

Assim sendo, o sistema partidário se vincula, intimamente, ao sistema eleitoral, na consecução ou no exercício da democracia representativa que há no país.

No Brasil, tem-se que, hodiernamente, há 35 (trinta e cinco) partidos efetivamente registrados¹²⁴, ao passo que há 74 (setenta e quatro) partidos pendentes de registro ou em formação¹²⁵. Caracterizado está, pois, o *ethos* multipartidário ocorrente na política brasileira¹²⁶, que permite a alcunha “Estado Parcial de Partidos”¹²⁷, que se refere “às sociedades politicamente organizadas em que não se adota o sistema de partido único.”¹²⁸

Conforme o cientista político David Fleischer¹²⁹ leciona, o pluripartidarismo nos moldes mais afeiçoados ao modelo recente, iniciou-se de forma moderada, de 1980 a 1985, logo após a edição da Lei Federal nº 6.767/79¹³⁰, ampliando-se até o fim dos anos 1990, com um pouco de arrefecimento na guinada do milênio.

“Esse novo sistema partidário passou por duas fases distintas, e depois pareceu estar entrando numa terceira. Nos últimos cinco anos do regime militar (1980-1985), manteve-se um pluripartidarismo moderado, com seis partidos e depois cinco. Com o retorno aos governos civis (Sarney, 1985-1990; Collor, 1990-1992; Itamar, 1992-1994; e F. H. Cardoso, 1995-1998), modificou-se a legislação, o que facilitou a criação e o registro de legendas novas.

123 GOMES, 2017, p. 105.

124 Essa listagem oficial está disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

125 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

126 Importante ressaltar aqui o papel da Lei Federal nº 6.767/79, que representou a reinstauração do pluripartidarismo no Brasil, com a consequente derrogação do bipartidarismo instituído pelo Ato Institucional nº 2, do Período Militar (1964-1985).

127 Acerca dessa terminologia, encontram-se as excelentes palavras de Orides Mezzaroba (2003, p. 158): “o princípio básico do Estado de Partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada Partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da Democracia e da disciplina intrapartidária.”

128 ARAS, 2016, p. 405.

129 FLEISCHER, David. “Os partidos políticos”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2007, 2ª edição, pp. 303-348.

130 “Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.”

Como consequência, em 1991, mais de quarenta partidos estavam registrados no TSE, vinte dos quais representados no Congresso. Com a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP, sancionada em agosto de 1995, anteciparam-se várias fusões entre 1993 e 1996, com um certo “encolhimento” do sistema, o que promoveu um pluralismo ligeiramente mais moderado nas eleições de 1998 e 2002.”¹³¹

A toada partidária que se tomou, pois, com a assunção de uma nova legislação mais permissiva¹³² e plural, ensejou a recriação¹³³ do pluripartidarismo no Brasil, que vige até os moldes mais contemporâneos.

1.2. A importância institucional dos partidos políticos

Neste tópico que conclui o presente capítulo, faz-se mister destacar a relação-chave entre política e instituições: “política e instituições são inseparáveis e devem ser consideradas em conjunto na análise e planejamento de estratégias e operações.” Localiza-se, assim, a questão partidária: partidos são instituições estratégicas.¹³⁴

Devido à questão do sistema de governo presidencial que se arquiteta à laia de uma coalizão¹³⁵, os partidos políticos desempenham um caráter institucional central, tanto na representação política, quanto na sustentação ou legitimidade governamental. Conforme bem salienta Rachel Meneguello¹³⁶, existe um consistente papel de influência partidária sobre a agenda governamental, compondo um indicador que afere a relação entre influência partidária e políticas governamentais:

“O suposto básico deste indicador é a ideia de que os partidos participam de governos para influenciar a elaboração de políticas e controlar a sua imple-

131 FLEISCHER, 2007, pp. 309-312.

132 Conforme o art. 2º, da “Lei dos Partidos Políticos”, “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.”

133 É, de certa forma, uma recriação, pois, como também lembra a pesquisa de David Fleischer (2007), o interstício entre 1945 e 1965 fora marcado pelo primeiro pluripartidarismo nacional, que superou o histórico bipartidarismo radicado, inicialmente, no Partido Liberal (PL) e no Partido Conservador (PC), que se dissolveram com a Proclamação da República (1889), permitindo, em consequência, o protagonismo do bipartidarismo pelo Partido Republicano Paulista (PRP) e pelo Partido Republicano Mineiro (PRM). Estes últimos, por fim, foram extintos em 1937, devido ao Estado Novo, da Era Vargas (1937-1946), que aboliu as agremiações partidárias a nível nacional.

134 STEIN, Ernesto *et al.* (Orgs.), 2006, p. 254.

135 ABRANCHES, 1988.

136 MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 52.

mentação. Nesse sentido, o controle dos ministérios considerados relevantes traduz a capacidade partidária de influenciar e implementar políticas.”

Deveras, o sistema presidencial de governo que se alia ao que Sergio Abranches¹³⁷ antecipadamente denominara de presidencialismo de coalizão deságua num dos mais relevantes papéis decisórios conferidos aos partidos políticos no Brasil: o governo se sustenta na medida em que acorda sobre pastas ministeriais perante uma base partidária de apoio. Assim, temos a função governativa dos partidos políticos: “partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias à sociedade.”¹³⁸

Isso guia à constatação multidimensional que os partidos políticos engendram, o que os dota de consistente papel, no arcabouço institucional de um país que siga, dentre outros aspectos, o sistema representativo e democrático, vez que o seu papel na consecução de políticas é extremamente importante para as conformações social, política e econômica:

“As características do sistema partidário também afetam o processo de formulação de políticas de forma um pouco mais indireta: influenciando, por exemplo, a viabilidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, as possibilidades de coordenação no Congresso e os incentivos dos representantes eleitos para que favoreçam conjuntos, mais restritos ou amplos, de interesses sociais. As características do sistema partidário não apenas interagem entre si, mas interagem com outras instituições e outros atores, como a presidência, a legislatura e o Poder Judiciário.”¹³⁹

Com este capítulo, intentou-se traçar, de forma sinótica, o complexo arcabouço institucional que conforma o cenário político brasileiro. Viu-se que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, que se aviva pelos princípios republicano e federativo, conformando uma democracia representativa, com feições participativas. Outrossim, o país segue a tripartição de Poderes, sendo que o Executivo conforma uma coalizão com o Legislativo, o qual é bicameral.

O sistema de governo é o presidencialismo de coalizão, em que o Executivo se vincula a questões regionais e ministeriais, com os partidos. O sistema eleitoral é majoritário e proporcional de lista aberta. É majoritário para os cargos de chefia do

137 ABRANCHES, 1988.

138 MENEGUELLO, 1998, p. 27.

139 STEIN *et al.* (Orgs.), 2006, p. 32.

Executivo e para o mandato de Senador, ao passo que é proporcional para os mandatos do Legislativo, deputados e vereadores.

O sistema de partidos é multipartidário e que permite, para os cargos eletivos majoritários, a formação de coligações. Por fim, foi evidenciado que os partidos são tidos como agentes institucionais, mormente nos diálogos inafastáveis que exercem sobre a agenda decisória e sobre as pastas ministeriais, sustentando um governo.

CAPÍTULO 2 – ASPECTOS CONSTITUTIVOS DOS PARTIDOS E DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

“A maior quantidade de poder político real (mesmo que nem sempre formalmente reconhecido) é o que foi acumulado, nas democracias modernas e inclusive nos Estados não democráticos, pelos partidos políticos, por efeito seja do processo de democratização que tornou necessária a agregação das demandas provenientes da sociedade civil, seja da formação das sociedades de massa nas quais apenas os partidos, ou mesmo o partido único, conseguem exprimir uma vontade e uma diretiva políticas.”

(Norberto Bobbio¹⁴⁰)

Estabelecido o quadro institucional que permite situar o funcionamento partidário atualmente existente no Brasil, procede-se, agora, a um dos aspectos fundamentais do tripé proposto neste trabalho: a fidelidade partidária no Brasil.

Considera-se importante o destaque desse eixo temático acerca da fidelidade partidária, mormente porque é o instituto que permite vincular migrações e janelas partidárias. Dito de outra forma, é com base na pedra angular da fidelidade partidária que se podem evidenciar, mais claramente, as razões hodiernas das migrações e da recenticidade das janelas partidárias.

Neste capítulo, preliminarmente, serão trazidos alguns aspectos acerca da constituição dos partidos e do mandato político, com o fito de embasar a conformação da fidelidade partidária no Brasil.

2.1. Natureza jurídica e conceitos básicos

Antes de mais nada, cabe dizer o que são, em termos de Direito, os partidos políticos. A sua definição é dada pelo que se chama de natureza jurídica, a qual é descrita pelo art. 1º, *caput*, da “Lei dos Partidos Políticos”, *in verbis*:

“Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”

140 BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 109.

Conforme mencionado no capítulo anterior, a doutrina considera que o Brasil é configurado à laia de um “Estado Parcial de Partidos”¹⁴¹. Nesse sentido, cabe reflexão mais detida sobre elementos da seguinte passagem transcrita, *in verbis*:

“O Brasil é um Estado parcial de partidos porque constitucionaliza essas agremiações políticas no art. 17 da Carta de 1988 e seu parágrafo primeiro determina que *os estatutos devem conter normas de disciplina e fidelidade partidárias* e, para completar, a norma do art. 14, § 3º, inciso V impõe a prévia *filiação partidária como condição/requisito de elegibilidade*.

São os partidos políticos, portanto, indispensáveis ao funcionamento da democracia representativa, entes situados entre a sociedade e o Estado, *não se admitindo, entre nós, a candidatura avulsa*, de forma que, se alguém pretender se candidatar, deverá obrigatoriamente se filiar a uma das agremiações dotadas de capacidade eleitoral.”¹⁴²

A primeira reflexão, que já fora esposada, tanto na parte introdutória, quanto no capítulo anterior deste trabalho, é a da centralidade dos partidos políticos, dado o *status* constitucional da filiação partidária, enquanto condição de elegibilidade¹⁴³⁻¹⁴⁴⁻¹⁴⁵. Devido a essa especificidade, dedica-se um subtópico à filiação, bem como ao seu contraponto, qual seja, as candidaturas avulsas.

2.1.1. A filiação partidária e as candidaturas avulsas

Além da já mencionada previsão constitucional, há a previsão infraconstitucional de que a filiação siga o art. 9º, *caput*, da “Lei das Eleições”¹⁴⁶, combinado com os

141 “O Estado representativo moderno, mais que em qualquer outro Estado na história, apresenta-se como um Estado de Partidos. Não há mais como dissociar democracia, regime representativo e partidos políticos.” (ARAS, 2016, p. 75).

142 *Ibid.*, p. 405, grifo nosso.

143 Como bem lembra Augusto Aras (2016, pp. 140-141), a filiação partidária é uma decorrência do direito de associação, o que significa dizer que nenhum cidadão tem a obrigatoriedade *per se* de se filiar ou de adotar uma vertente ideológica. No entanto, caso queira exercer a sua capacidade eleitoral passiva (ser votado), necessariamente precisará da presença partidária, por meio da filiação partidária.

144 “A filiação a um partido político é o marco inicial da formação do Parlamento, da participação popular no governo e do próprio regime representativo.” (ARAS, 2016, p. 74).

145 As condições de elegibilidade configuram legitimidade ao processo eleitoral, ou seja, conformam requisitos legais expressos ou positivados, sem os quais a capacidade eleitoral passiva não pode existir. No caso, a Constituição Federal, por meio do seu art. 14, § 3º, incisos I a VI demonstra que condições seriam essas: nacionalidade brasileira (I); pleno exercício dos direitos políticos (II); alistamento eleitoral (III); domicílio eleitoral na circunscrição (IV); filiação partidária (V); e idade mínima, por cargo e mandato eletivo (VI).

146 “Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.”

arts. 16 a 22-A, *caput*, da “Lei dos Partidos Políticos”¹⁴⁷ e o art. 87, *caput*, do Código Eleitoral¹⁴⁸, perpassando o pré-requisito do registro estatutário perante o TSE¹⁴⁹.

Disso, surge a consequência da atual vedação das candidaturas avulsas no Brasil: “os partidos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se.”¹⁵⁰ Uma observação importante é a feita por Paulo Bonavides¹⁵¹, a respeito do que ele chama de sufrágio avulso, que se contrapõe à vinculação partidária e parlamentar para efeito de eleição, mais uma vez reiterando a institucionalidade da filiação necessária aos partidos:

“Não é todavia essa dependência técnica do eleitor ao partido que se há de destacar, para daí preconizar por democrática a conveniência duvidosa do sufrágio avulso, mas principalmente a faculdade maior ou menor reconhecida ao cidadão de intervir ativamente, com toda a frequência possível, na formação da vontade política, se bem que só alcance fazê-lo dentro do sistema de opções que um quadro político-partidário pluralista lhe possa oferecer.”

Conforme preliminarmente mencionado em seções anteriores deste trabalho, há um debate recente, ainda pendente de decisão final, na Corte Suprema do Brasil, a respeito da possibilidade de candidaturas avulsas no país, especificamente para os cargos eleitos pelo sistema majoritário¹⁵²⁻¹⁵³.

No entanto, a discussão presente acerca desse assunto leva a uma reflexão de caráter filosófico sobre a ainda inegável importância institucional e sociopolítica do papel dos partidos políticos, enquanto integrantes da democracia. Uma definição contundente é o foco na despersonalização do poder:

147 “Art. 20. É facultado ao partido político estabelecer, em seu estatuto, prazos de filiação partidária superiores aos previstos nesta Lei, com vistas a candidatura a cargos eletivos.”

148 “Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.”

149 Cf. art. 4º, da “Lei das Eleições”: “Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, 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”. Essa previsão reduz de 1 (um) ano para seis meses, o prazo do registro estatutário, conforme a novel redação dada pela Lei Federal nº 13.488/2017.

150 GOMES, 2017, p. 181.

151 BONAVIDES, 2010, p. 301.

152 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ-QO, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 05/10/17.

153 Acerca desse tema, cf. ARAS, Augusto. *As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88*. Brasília: edição do autor, 2018. Em síntese, apesar de não negar a importância dos partidos políticos, o autor advoga uma visão alternativa da possibilidade das candidaturas avulsas, em contraposição à polêmica que grassa a respeito da ditadura intrapartidária. Muito interessante essa visão esboçada pelo autor, que concorda, em certa medida, com a última citação colocada de Paulo Bonavides (Cf. BONAVIDES, *loc. cit.*).

“O partido funciona como mecanismo apto a *institucionalizar o poder político mediante a sua despersonalização*, evitando-se a mitificação de pessoas públicas (artistas, religiosos, desportistas, locutores, salvadores da pátria, mentirosos, hipócritas, demagogos, etc.), *de modo a imunizar a democracia do risco de surgimento de novas ditaduras*, a exemplo das lideradas por Mussolini, Stalin e Hitler, sem falar dos “coronéis” do Nordeste, nos caudilhos do Sul e, agora, dos “donos” das agremiações políticas.”¹⁵⁴

Isso permite compreender, portanto, que existe uma previsão constitucional não implícita de que, no sistema partidário brasileiro, conferem-se disciplina e fidelidade partidárias, estando tudo isso incluso no princípio da autonomia partidária.

2.1.2. Autonomia, disciplina e coesão partidárias

Conceitualmente, temos a abordagem de Bruno Silva¹⁵⁵, a respeito da importante característica partidária brasileira que é a autonomia:

“A autonomia partidária é prerrogativa conferida aos partidos para garantir a participação interna dos filiados, livre de eventuais proibições estatais limitadoras. Com efeito, tanto a democracia interna quanto a autonomia partidária configuram extensão dos direitos individuais dos filiados, com relevante influência na legitimidade da representação partidária. Portanto, é preciso entender a autonomia partidária como fundamental instrumento para garantir democracia interna, legitimando a representação.”

Disso, ratifica-se a ideia de que os partidos são entes que visam à despersonalização do poder¹⁵⁶, haja vista que o seu mote fundacional é, justamente, não servir a interesses unilaterais estatais, malgrado, como visto, a relação institucional do presidencialismo de coalizão.

Dentro dessa mesma lógica da autonomia, está a previsão estatutária acerca da disciplina partidária. Aqui, o pano de fundo é a relação entre os parlamentares e as suas respectivas legendas partidárias.

De um lado, a disciplina partidária compreende os atos de indisciplina, ou seja, quando o estatuto do partido se vê afrontado, bem como nos casos de não se-

154 ARAS, 2016, p. 404, grifo do autor.

155 SILVA, Bruno Rangel Avelino da. “Representação Partidária: entre democracia interna e autonomia.” *In*: MORAES, Filomeno *et al.* (Orgs.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 53.

156 Uma das conclusões a que se pode chegar essa afirmação é a da tensa relação entre partidos políticos e governos autoritários. O próprio passado brasileiro permite verificar isso: o período varguista do Estado Novo e a asfixia do sistema partidário, bem como o governo pós-1964 e o bipartidarismo que sufocava uma legítima oposição.

guimento das diretrizes partidárias estabelecidas pelas lideranças e pelas maiorias dos correligionários. De outro lado, ela compreende o âmbito das ideologias partidárias, vez que adentra a fidelidade partidária. Nesse último caso, o que importa é a adstrição entre parlamentar e mote fundacional do partido¹⁵⁷.

Apesar de não ser mencionada na letra da lei constitucional, também faz parte aqui e, principalmente no que toca a temática deste estudo, a figura da coesão partidária. Conforme lembram Figueiredo e Limongi¹⁵⁸:

“Analiticamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária. A coesão depende da distribuição das preferências. Quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a determinado partido, tanto maior a coesão. O controle sobre a agenda protege os interesses comuns do grupo contra os incentivos para agir de forma oportunista. A disciplina depende da alteração do comportamento diante de ameaça ou aplicação de sanções. Empiricamente, não é fácil distinguir um caso do outro.”

Essa é uma distinção importante, pois será um dos argumentos alternativos à visão clássica¹⁵⁹ a respeito da institucionalização dos partidos políticos, na arena decisória¹⁶⁰, quando da migração partidária.

2.2. Elo entre mandantes, mandatários e partidos

Um assunto deveras importante, após a intenção de pormenorização dos conceitos correlatos à filiação partidária, é abrangido pela seguinte pergunta: quanto aos cargos e aos mandatos eletivos, quem os titulariza? Perguntado de outra forma: a quem pertencem os mandatos que são confiados pelo direito de sufrágio, após as eleições?

157 Nas palavras de Augusto Aras (2016, p. 154): “a disciplina partidária tem conteúdo mais amplo, envolvendo os atos de infidelidade, pois, enquanto esta última situação diz respeito à inobservância de decisões políticas emergentes do ideário programático adotado pelo partido, o ato de indisciplina propriamente dito pode surgir da transgressão de uma norma estatutária, ou, ainda, de decisões tomadas pelos órgãos de direção ou pela maioria, no exame de caso concreto.”

158 FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 32.

159 “Visão clássica” se refere à interpretação mais comumente observada pela doutrina acerca da baixa representatividade e da baixa mobilização partidária perante os interesses individuais dos integrantes de suas legendas. É como se dissesse-se que os partidos seriam apenas uma casca vazia, pelos quais os parlamentares estariam obrigados apenas quanto à filiação, para concorrerem às eleições. Isso vai de encontro, por fim, com a questão que se defenderá a respeito da titularidade do mandato político, a ser vista no tópico seguinte.

160 Essa argumentação será melhor desenvolvida no próximo capítulo.

Aparentemente simples, tais perguntas são atravessadas por uma complexidade que exige uma breve contextualização acerca do mandato político¹⁶¹, para além da ideia já comumente aceita da relação entre mandante e mandatário, ou entre eleitor e eleito, ou ainda entre povo e parlamento.

Primeiramente, lembrando um dos pontos do primeiro capítulo desta pesquisa, temos que, pela soberania popular democrático-representativa, o poder político é oriundo do povo¹⁶². No entanto, as intenções desse poder político são delegadas a representantes, porquanto vivencia-se uma democracia representativa. Os representantes, quando eleitos, são investidos na ocupação de cargos ou no exercício de mandatos. Configurada está, pois, a representação política¹⁶³, cujo instrumento é o mandato político¹⁶⁴ que parte do poder político erigido pelo povo soberano.

O mandato político pode ser contextualizado, tomando-se a base da recorrente obra de Augusto Aras¹⁶⁵. O autor destaca quatro formas de mandato traçadas pela história política mundial: 1) mandato imperativo ou vinculado; 2) mandato representativo; 3) mandato imperativo partidário; e 4) mandato representativo partidário ou realista.

O mandato imperativo ocorria no seio familiar ou religioso e era a forma de exercício que preteria a representação. Tratava-se de instituto do Antigo Regime¹⁶⁶, ou seja, anterior às Revoluções Burguesas, em específico, anterior à Revolução Francesa¹⁶⁷. A figura do monarca era a justificação para tudo, inclusive nas determinações políticas, mas havia um Parlamento limitado a barganhas econômicas, que

161 Em minha monografia do ano passado, descrevo mais detidamente o que resumirei aqui, inclusive destinando um capítulo exclusivo lá sobre os paradigmas constitucionais (“O Estado Democrático de Direito e o Direito Eleitoral: pensando a efetivação da democracia na ordem constitucional.”).

162 Cf. Art. 1º, parágrafo único, da CF/88: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

163 Por razões de espaço e de tempo, não será aprofundada a plurissignificação deste conceito mister para a Ciência Política, bastando dizer que ele é mais dedicadamente abordado como consequência da Filosofia Política Contemporânea que, no entendimento das forças políticas e sociais que compõem a sociedade, transcendem a preocupação fundamentalmente estatal dos filósofos políticos modernos.

164 Nesse caso, portanto, o mandato político é uma forma fundamental de realização das democracias indiretas ou representativas.

165 ARAS, 2016.

166 Denominação do estudo da História que se aplica ao interstício anterior à Idade Contemporânea (1789-Presente), ou seja, ao momento anterior à Revolução Francesa, em específico às Idades Média (476-1453) e Moderna (1453-1789), períodos que abrangeram o absolutismo e o domínio da religião cristã.

167 ARAS, *op. cit.*

não atuava politicamente, pois não defendia ideais nacionais¹⁶⁸. Esse limitado Parlamento seguia, estritamente, as ordens dos representantes burgueses, não tendo margem de liberdade de atuação ou discricionariedade.

Em seguida, vem o mandato representativo, com a Revolução Francesa, derogando a figura monárquica para dotar os representantes de capacidade decisória sobre os rumos nacionais, com foco nas ideias de povo, nação e Estado Moderno:

“A nação e o povo são conceitos distintos, pois o primeiro tem uma concepção moral e cultural, ao passo que o segundo traduz um aspecto jurídico. O povo é o elemento humano, a população juridicamente subordinada ao poder do Estado; já a nação é um conjunto de pessoas ligadas por vínculos morais, culturais, por ideais comuns.”¹⁶⁹

No entanto, mister destacar que a fundação do mandato representativo, que se situava no bojo do Estado Liberal, não era efetivamente democrática, porquanto era essencialmente burguesa. Contudo, possuía, como característica, a relativa autonomia dos mandatários que representavam interesses supostamente nacionais¹⁷⁰.

Em seguida, põe-se o mandato imperativo partidário, havido no chamado Estado de Bem-Estar Social. O fundamento era a vinculação dos mandatários às ideologias cravadas pelas determinações partidárias que se concentravam nas ideologias socialistas¹⁷¹. Isso desaguava na ideia de sincronia de identidade entre mandantes e mandatários. De fato, tratava-se de um importante contraponto à discricionariedade dos representantes do Estado Liberal, pois, no Estado Social¹⁷², os anseios pelas demandas sociais convolaram no protagonismo dos partidos que determinariam, *in totum*, a agência de seus membros, na consecução dos seus mandatos¹⁷³.

Surge, enfim, o quarto e último modelo de mandato político que é o mandato representativo partidário, que ocorreu como superação dos modelos pretéritos de

168 ARAS, 2016., p. 56.

169 *Ibid.*, p. 60.

170 Ainda de acordo com o autor (2016, p. 64), “durante o período liberal do Estado houve o Estado Constitucional, mas não o Estado Democrático, em que o povo efetivamente participaria do governo. No Estado liberal, a representação política era uma representação oligárquica – constituída pela elite burguesa –, que excluía da vida política grande parcela da sociedade.”

171 *Ibid.*, p. 66.

172 Uma distinção jurídica básica entre os paradigmas constitucionais dos Estados Liberal e Social é a materialidade dos direitos convergentes na liberdade e na igualdade: enquanto que, no primeiro paradigma, liberdade e igualdade são formais, ou seja, não aplicáveis à integralidade do povo; no segundo, são-no, deslançando materialidade, ao preço de uma relativa constrição da própria liberdade.

173 ARAS, *op. cit.*, pp. 66-67.

mandato, na consolidação do Estado Democrático de Direito. Essa foi uma expressão que ficou fortificada na doutrina do jurista e professor Augusto Aras¹⁷⁴, *in verbis*:

“Como o fortalecimento da democracia representativa passa pelo fortalecimento dos partidos políticos, há de se concluir que no Estado de Partidos parcial o titular do mandato já é o partido político – e não o filiado eleito por sua legenda – na perspectiva de um novo modelo denominado *mandato representativo partidário*, que se apresenta como o resultado da evolução dos *mandatos imperativo e representativo* oriundos, respectivamente, do *Ancien Régime* e do Estado liberal.”

A tônica do mandato representativo partidário, portanto, está na identificação de que, além de os partidos serem peças-chave na orientação política holista do país, eles exercem e cobram um vínculo de responsabilidade, por parte dos eleitos e dos seus filiados atuantes, no sentido de honrarem com o programa fundacional e com a postura seguida pela entidade. Não é mais, pois, um norte imperativo, no sentido da adstrição absoluta a uma classe ou oligarquia e, tampouco, é meramente representativo, haja vista que não há liberdade total, ampla e desvinculada do teor programático do partido. Nesses termos, essa forma de mandato político assume uma positiva dualidade:

“No *mandato representativo partidário* reconhece-se a existência de duas relações: uma de natureza eminentemente política estabelecida entre os eleitores e o partido e outra de índole político-jurídica firmada entre partidos e eleitos, diferentemente do que ocorria no *mandato representativo* liberal e no *mandato imperativo* do antigo regime.”¹⁷⁵

Crava-se, pois, a ideia de que a titularidade do mandato político passa a ser posta nos holofotes dos partidos políticos¹⁷⁶, os quais figuram como o centro de responsabilidade dos parlamentares: eleitos, os parlamentares se adstringem ao programa e ao ideário do partido ao qual estão filiados, não cedendo às próprias vontades isoladas e nem às demandas desvinculadas do eleitorado¹⁷⁷.

174 ARAS, 2016, p. 87, grifo do autor.

175 *Ibid.*, p. 89, grifo do autor.

176 No subtópico seguinte, explica-se como se fixou esse recente entendimento, com o detalhe que será a menção ao chamado “mandato livre”, que corresponde à arquitetura do mandato político anterior às mudanças jurisprudenciais de 2007.

177 Contudo, mister frisar que os parlamentares possuem relativo grau de autonomia, no tocante à fiscalização e à elaboração de leis: “na liberdade de manifestar opiniões, palavras e votos, nos atos tipicamente legislativos (elaborar leis e fiscalizar), acobertados que se encontram pela inviolabilidade ou imunidade material” (ARAS, *op. cit.*, p. 88).

De fato, pelas vias dessa recente forma de mandato, a fidelidade partidária erige-se enquanto uma forma de proteção¹⁷⁸ ou de controle legítimo contra divergências internas insculpido pela Carta Constitucional atual do Brasil¹⁷⁹, com o fito de se angariar a harmonia ou paz social¹⁸⁰.

2.3. A fidelidade partidária no Brasil

Expostos os conceitos e aspectos constitutivos dos partidos políticos e do mandato político que a eles se vincula, cabe traçar um pouco de sua trajetória jurisprudencial, bem como o seu conceito, vez que isso será fundamental ao embasamento das ideias postas no terceiro e último capítulo desta monografia.

2.3.1. Uma primeira positivação do instituto

A fidelidade partidária no Brasil não é um assunto recente, havendo sido data-
da dos tempos do regime militar brasileiro, mais especificamente pela Emenda
Constitucional nº 1, de 1969, que modificou a Constituição de 1967¹⁸¹. A tônica era a
vinculação entre disciplina partidária e a sua transgressão, que findaria na perda do

178 Segundo Augusto Aras (2016, p. 343), são dois sistemas de proteção: o partidário (art. 17, § 1º, da CF/88) e o parlamentar (arts. 53 a 56, da CF/88).

179 Art. 17, § 1º, da CF/88: “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

180 ARAS, *op. cit.*, p. 277.

181 Conforme bem lembra Jaime Barreiros Neto (2009, p. 220): “O princípio da fidelidade partidária, vinculado à aplicação de uma sanção punitiva de perda do mandato parlamentar para aquele que viesse a descumpri-lo, foi instituído pela primeira vez no Brasil pelo artigo 152 da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 01/69.” A bem da verdade, como a EC nº 1/1969 pode ser entendida como um novo texto constitucional, o indigitado art. 152 é referente ao texto da EC nº 1/1969, e não ao artigo original da Constituição Federal de 1967.

mandato por razões justificadas¹⁸² de infidelidade partidária. Isso é o que se vê por meio do art. 152, parágrafo único, daquela Emenda Constitucional, *in verbis*:

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

(...)

V - disciplina partidária;

(...)

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.”

Conforme visto no tópico 2.1.2. (“Autonomia, disciplina e coesão partidárias”), deste trabalho, a disciplina partidária se refere à adstrição do parlamentar perante as normas estatutárias de sua legenda, bem como às decisões majoritariamente tomadas ou delineadas pelas lideranças, também de sua legenda. A explicação de a fidelidade partidária partir da disciplina partidária explica-se por essa lógica: a transgressão das normas estatutárias, bem como das decisões majoritárias internas e dos encaminhamentos da cúpula partidária, deságuam em indisciplina partidária. Indisciplina essa que caracteriza infidelidade à tessitura partidária.

Conforme lembra Eliane Maciel¹⁸³, em pesquisa realizada sobre a institucionalização da fidelidade partidária no Brasil, a regulamentação do art. 152, inciso V e parágrafo único, da EC nº 1/1969, veio com a Lei Federal nº 5.682/71¹⁸⁴, que, em seus artigos 72 a 88, disciplinava a perda do mandato político por ato de infidelidade partidária. O art. 72, em específico, estabelecia a cláusula geral:

“Art. 72. O Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabe-

182 Aqui, importante se ter a sensibilidade perante o autoritarismo da Constituição de 1967 (e da inseparável EC nº 1/1969). O fato de se disciplinar a fidelidade partidária, bem como a perda do mandato eletivo no próprio texto constitucional é o que demarca a grande diferença da existência desse instituto entre o Regime Militar e o positivado, posteriormente, pela CF/88. Essa é, justamente, a argumentação que permite elencar que a CF/88 não implementou a efetividade do princípio da fidelidade partidária, mas apenas orientou aspectos partidários que permitiram consolidar o atual paradigma do mandato representativo partidário (Cf. ARAS, 2016). Com efeito, a CF/88 configurou o espaço para a autonomia partidária inculpada em seu art. 17.

183 MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. “Fidelidade Partidária: um panorama institucional”. In: SENADO FEDERAL. *Textos para Discussão*, vol. 9, junho de 2004, pp. 1-18. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/101>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

184 “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”.

lecionadas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda fôr eleito, perderá o mandato.”

Com a edição da Lei Federal nº 6.767/79¹⁸⁵, houve alteração na redação do indigitado dispositivo, obedecendo o que fora acrescido pela EC nº 11/1978¹⁸⁶ ao art. 152, parágrafo único, da EC nº 1/1969, destacando-se o aspecto da autorização da migração partidária especificamente para a fundação de legenda, *in verbis*:

“Art. 72. Perderá o mandato o senador, deputado federal, deputado estadual ou vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, ou deixar seu partido, salvo para participar, como fundador, da constituição de novo partido.”

Por fim, como bem lembra a autora¹⁸⁷, com o advento da EC nº 25/1985¹⁸⁸, houve a remoção do instituto da fidelidade partidária do texto constitucional, dotando de maior autonomia a atuação parlamentar, o que foi mantido pela Constituição de 1988.

2.3.2. O mandato livre ou discricionário

Com a Constituição de 1988, não houve uma regulamentação da perda do mandato por ato de infidelidade, limitando-se a dotá-la indiretamente de tal mister¹⁸⁹. Isso levou a doutrina e a jurisprudência a, inicialmente, considerarem que a perda do mandato por ato de infidelidade partidária seria algo contrário ao que o vigente texto constitucional tutela, porquanto tal regulação estaria a cargo de legislação infraconstitucional, disciplinante apenas do vínculo entre legendas e seus filiados.

Mencionando os arts. 25 e 26, da atual Lei dos Partidos Políticos, José Jairo Gomes¹⁹⁰ evidencia que, tanto o art. 17, § 1º, da Constituição de 1988, quanto o art.

185 “Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências.”. Vale lembrar, conforme mencionado no capítulo 1, essa lei foi importante para a determinação do fim do bipartidarismo no país.

186 “Altera dispositivos da Constituição Federal”.

187 MACIEL, 2004, p. 3,

188 “Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.”

189 Eliane Maciel (2004) argumenta que a Constituição de 1988 retomou a fidelidade partidária, extinta pela EC nº 25/1985, mas de forma nada comparável à taxatividade da EC nº 1/1969, vez que a autonomia partidária imperava, sob a nova ordem constitucional.

190 GOMES, 2017, pp. 119-120.

55, da mesma Carta Política, não regulavam a fidelidade partidária. Isso desaguou no seguinte entendimento inicial:

“Nesse quadro, o princípio da fidelidade partidária ficou restringido ao campo administrativo, interno, regulando apenas as relações entre filiado e partido. Tal entendimento prevaleceu durante muito tempo. De sorte que ao mandatário não só era dado contrariar a orientação da agremiação partidária pela qual foi eleito, como até mesmo abandoná-la, sem que isso implicasse perda do mandato.”¹⁹¹

Carlos Velloso e Walber Agra¹⁹² lembram que era isso o que ocorria sob a regência novel da Constituição de 1988, no Brasil: o mandato livre ou discricionário:

“A teoria da representação política adotada no Brasil é a do mandato discricionário, ou seja, os parlamentares são os detentores de seus mandatos e podem exercer suas funções políticas sem nenhum tipo de restrição que possa mitigar sua liberdade de apreciar a realidade social. O mandato é auferido pela população, mas durante o exercício de suas prerrogativas, os representantes são livres para tomar as decisões políticas de acordo com suas próprias consciências.”

Com isso, o STF seguiu o entendimento, como o visto pelos Mandados de Segurança nºs 20.927/DF¹⁹³ e 20.916/DF¹⁹⁴, lembrados por José Jairo Gomes¹⁹⁵, como os julgados que conformaram a jurisprudência dessa forma de mandato, o mandato livre, segundo o qual os parlamentares internalizam que os mandatos são de sua titularidade e de seu esforço próprio.

Augusto Aras¹⁹⁶, no entanto, levanta uma argumentação contundente, no sentido de que os arts. 15, 45, 46 e 55, todos da Constituição Federal de 1988, não representam óbice à efetivação constitucional da fidelidade partidária¹⁹⁷. E isso é um

191 GOMES, 2017, pp. 119-120.

192 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 76.

193 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJe de 15/04/1994.

194 *Id.* Mandado de Segurança nº 20.916/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJe de 26/03/1993.

195 GOMES, *op. cit.*, p. 120.

196 ARAS, 2016.

197 Augusto Aras (2016), em resumo, coloca que o art. 15 não é afrontado pela perda do mandato por ato de infidelidade partidária porque o descrito pelo art. 17, § 1º, da mesma CF/88, não culmina na perda de direitos políticos. Já os arts. 45 e 46 não representam óbice porque tratam de meros controles legislativos recíprocos do bicameralismo, não refletindo posição acerca da titularidade do mandato político. Por fim, o art. 55, tampouco representa óbice, pois disciplina atividade parlamentar, e não partidária, o que significa que a regência estipulada por esse dispositivo é sobre a conduta ética da pessoa do parlamentar, e não sobre a legenda ou o mandato.

dos pontos que motivou a elevação do princípio da fidelidade partidária à escala da tutela jurídica.

2.3.3. A elevação do instituto: o mandato representativo partidário

Após o considerável lapso temporal de quase duas décadas em vigor, o teor mais abrangente havido pelo texto constitucional, no que se refere à fidelidade partidária, culminou em consultas que provocaram a jurisdição especializada¹⁹⁸ a reinterpretar a dinâmica da titularidade do mandato político.

Foi no interstício centrado no ano de 2007 que a virada jurisprudencial conferiu carácter inarredável à fidelidade partidária. O começo de tudo, conforme apontado pela doutrina¹⁹⁹, se dá por meio da Consulta nº 1.398/DF do TSE²⁰⁰, cujo consulente fora o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM). Colhe-se, do relatório da referida Consulta, a seguinte pergunta:

“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?”²⁰¹

Em seu voto, o relator ressalta a justificativa da imprescindibilidade dos partidos políticos²⁰², com base nos arts. 108, 175, § 4º e 176, todos do Código Eleitoral, bem como, perfilhado aos princípios da probidade e da moralidade, que os eleitos não titularizam o mandato, mas sim a ele servem, *in verbis*:

“Não se há de permitir que seja o mandato eletivo compreendido como algo integrante do patrimônio privado de um indivíduo, de que possa ele dispor a qualquer título, seja oneroso ou seja gratuito, porque isso é a contrafação essencial da natureza do mandato, cuja justificativa é a função representativa de servir, ao invés da de servir-se.”²⁰³

198 Na organização judiciária nacional, a Justiça Eleitoral é a encarregada dessa tarefa, mormente radicada na figura do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

199 ARAS, 2016.

200 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398/DF. Resolução nº 22.526, de 27/03/2007, Relator o Ministro Francisco Cesar Asfor Rocha. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-no-22-526-consulta-no-1-398/view>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

201 *Ibid.*, fl. 2.

202 ARAS, *op. cit.*, p. 368.

203 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, *op. cit.*, fl. 6.

“Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político, pois é à 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).”²⁰⁴

Essa jurisprudência eleitoral, que fora condutora da institucionalização hermenêutica da fidelidade partidária no ordenamento jurídico brasileiro, inicialmente aos eleitos pelo sistema proporcional, grassou por sobre outras Consultas²⁰⁵⁻²⁰⁶⁻²⁰⁷, até culminar, em outubro de 2007, na Resolução nº 22.610/2007²⁰⁸, do TSE.

Antes dessa última Resolução haver sido editada, porém, veio o julgamento paradigmático por meio dos Mandados de Segurança nºs 26.602/DF²⁰⁹, 26.603/DF²¹⁰ e 26.604/DF²¹¹, impetrados, respectivamente, pelos Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB) e Democratas (DEM), que se insurgiram contra a Resolução nº 22.526/2007²¹², do TSE. A segurança de todas as ações constitucionais originárias mencionadas foi negada, o que tornou a fidelidade partidária se tornou um princípio que é constitucionalmente tutelado, servindo para dotar de efetividade e aplicabilidade²¹³ o mandato representativo partidário no Brasil.

204 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2007, fl. 7.

205 *Id.* Consulta nº 1.407/DF. Resolução nº 22.600, de 16/10/2007, Relator o Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Assenta que o cargo eletivo no sistema majoritário pertence ao partido e não ao candidato, implicando a arbitrária desfiliação partidária em desqualificação para permanecer à testa do cargo.

206 *Id.* Consulta nº 1.423/DF. Resolução nº 22.563, de 1º/08/2007, Relator o Ministro José Augusto Delgado. Confirma o entendimento de que o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, poderá perdê-lo ao ingressar em novo partido.

207 *Id.* Consulta nº 1.439/DF. Resolução nº 22.580, de 30/08/2007, Relator o Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

208 *Id.* Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, Relator o Ministro Cezar Peluso. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

209 *Id.* Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602/DF. Tribunal Pleno, relator o Ministro Eros Grau. DJe de 17/10/08.

210 *Id.* Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Tribunal Pleno, relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/12/08.

211 *Id.* Mandado de Segurança nº 26.604/DF. Tribunal Pleno, relatora a Ministra Cármen Lúcia. DJe de 03/10/08.

212 ARAS, 2016, pp. 370-372.

213 Efetividade e aplicabilidade é justamente o subtítulo da precitada obra de Augusto Aras (2016), importando dizer que esse autor entende o vazio que a CF/88 relegou à institucionalização real do instituto, ou seja, devido ao fato de, *ipsis litteris*, os dispositivos regentes da Constituição Federal vigente não mencionarem, taxativamente, a infidelidade partidária como hipótese de destituição de mandato eletivo.

Isso, ao fim e ao cabo, impulsionou o TSE a, finalmente, disciplinar a perda do mandato por ato de infidelidade partidária, por meio da Resolução nº 22.610/2007²¹⁴. Isso levou ao reconhecimento de que a perda do mandato, por ato de infidelidade partidária, encontraria, agora, guarida constitucional, vez que os partidos seriam os efetivos agentes institucionais da democracia representativa brasileira. Para os fins desta monografia, é imperiosa essa constatação, vez que a indigitada Resolução eleitoral será um dos paradigmas para se pensar a atual configuração das migrações partidárias na Câmara dos Deputados.

Impende destacar, por fim, que a Resolução nº 22.526/2007, do TSE, apenas aplicar-se-ia aos mandatos eleitos pelo sistema proporcional. Com a Resolução 22.600/2007, tal entendimento se estendeu aos eleitos pelo sistema majoritário, o qual perdurou até o julgamento da ADI nº 5.081/DF²¹⁵, em 2015. Isso fez com que o TSE repensasse o seu entendimento, para derrogar a perda do mandato por ato de infidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário (Súmula 67, do TSE)²¹⁶.

Conclui-se, assim, que a fidelidade partidária é um mecanismo de proteção partidária²¹⁷. Disso, extrai-se a mister conclusão trazida por Goffredo Telles Júnior²¹⁸:

“Sem a fidelidade dos parlamentares aos ideários de interesse coletivo, definidos nos seus respectivos programas registrados, os partidos se reduzem a estratégias indignas, a serviço de egoísmos disfarçados; e os políticos se desmoralizam.”

Neste capítulo, intentou-se trazer, resumidamente, os percursos jurisprudencial e legal da fidelidade partidária no Brasil. Decidiu-se por esse excursão, pois a fidelidade partidária é princípio que baliza a análise empírica do fenômeno das migrações e das janelas partidárias no Brasil. Os efeitos, pois, da Resolução nº 22.610/2007 do TSE, serão observados na abordagem empírica do capítulo seguinte.

214 Posteriormente, haveria insurgência contra essa Resolução, encabeçada pelas ADIs nºs 3.999/DF, de autoria do Partido Social Cristão (PSC), e 4.086/DF, do Procurador-Geral da República. Cf. <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98954>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

215 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 19/08/15.

216 GOMES, 2017, pp. 120-121.

217 Cf. Art. 17, § 1º, da CF/88.

218 TELLES JÚNIOR, Goffredo. “A Democracia Participativa”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 100, jan./dez. 2005, pp. 171-188. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67669/70277>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

CAPÍTULO 3 – AS MIGRAÇÕES E AS JANELAS PARTIDÁRIAS RECENTES

“A ação social típica dos “partidos”, em oposição àquela das “classes” e dos “estamentos” que não apresentam necessariamente este aspecto, implica sempre a existência de uma relação associativa, pois pretende alcançar, de maneira planejada, determinado fim – seja este de natureza “objetiva”: imposição de um programa por motivos ideais ou materiais, seja de natureza “pessoal”: prebendas, poder e, como consequência deste, honra para seus líderes e partidários, ou, o que é o normal, pretende conseguir tudo isto em conjunto.”

(Max Weber²¹⁹)

No capítulo anterior, foi intentada a explanação acerca do princípio da fidelidade partidária, cujas eficácia e aplicabilidade muito se relacionam aos reforços legal e jurisprudencial recentes havidos no Brasil, principalmente após a constitucionalidade das mencionadas Resoluções nºs 22.526/2007 e 22.610/2007, do TSE²²⁰.

Trata-se, pois, do parâmetro que serviu para disciplinar o mandato representativo partidário no Brasil, dotando os partidos de fundamental protagonismo na seara política, no *ex ante* e no *ex post* eleitoral, uma vez que, no que se refere aos mandatos eletivos escolhidos pelo sistema proporcional, vigora a lógica do mandato como pertencente às agremiações partidárias²²¹.

Neste derradeiro capítulo, tendo em mente, tanto a dimensão institucional, quanto o paradigma da nova forma de mandato, orientada pela fidelidade partidária, o desiderato é uma observação mais atenta às migrações e às janelas partidárias no país, com foco nas movimentações partidárias da atual Legislatura²²².

219 WEBER, Max. *Economia e Sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva, vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 185.

220 Conforme lembra Aras (2016, p. 379), “o instituto da Fidelidade Partidária tem sede constitucional e integra o rol de cláusulas pétreas porque inserido no Capítulo V, dos Partidos Políticos, do Título II, que cuida dos Direitos e Garantias Fundamentais, da CF/88, daí por que se afigura questionável a restrição da efetividade da norma do art., 17, par. 1º, apenas aos eleitos pelo sistema proporcional.”

221 *Ibid.*

222 Legislatura é um período quadrienal em que o Congresso Nacional exerce as suas atividades institucionais. No cenário atual, ocorre a 55ª Legislatura (2015-2019). Os dados atualizados obtidos serão expostos neste capítulo.

A finalidade é posicionar-se sobre o problema de pesquisa proposto neste trabalho²²³, com o conseqüente teste de suas hipóteses, importando examinar a relação entre fidelidade, migrações e janelas partidárias.

3.1. Migrações partidárias: uma breve revisão

No Brasil, um fenômeno que, detidamente, é orientador dos estudos sobre os partidos políticos, é a relação entre as legendas e os seus parlamentares, mormente no que se refere às migrações ou ao “troca-troca” partidário²²⁴.

Uma definição comumente levantada é a que Augusto Aras²²⁵ elabora:

“As trocas interpartidárias acontecem principalmente pelas vantagens políticas que os parlamentares buscam em cada legenda, não somente no âmbito da agremiação, como também no interior dos Parlamentos, em que a mudança de legenda por parte de alguns deputados ocorre até para presidirem comissões dentro das Casas Legislativas.”

Tomando como norte a definição pontuada pelo autor supra, é importante, para os fins deste trabalho, traçar uma visão que objetive ajustar a percepção acerca das movimentações partidárias, cabendo verificar o quadro geral atual. Ainda, trata-se da questão de verificar como os partidos são percebidos: se meros coadjuvantes, dentro de um cenário que supostamente é ineficaz²²⁶ ou se são atores que detêm alguma influência acerca das intenções migratórias²²⁷, num cenário institucionalizado.

Um dos maiores focos da análise política é a observação sobre as decisões individuais²²⁸, importando dizer que a racionalidade de tais escolhas, que são arquitetadas segundo preferências, é limitada²²⁹. Ademais, essas escolhas são tomadas

223 Na seção de metodologia deste trabalho, o problema orientador, relembro, fora este: “em que medida a autorização do ato de mudança de legenda, durante a janela partidária, reforça a fidelidade partidária e, por conseguinte, a importância dos partidos políticos?”

224 Cf. MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. Nesse estudo, o autor ressalta a concentração das migrações entre o primeiro e o terceiro anos das Legislaturas.

225 ARAS, 2016, p. 207.

226 Cf. LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. “A Representação Política e a Composição Partidária do Legislativo”. In: *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

227 Cf. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

228 Cf. SHEPSLE, Kenneth A. *Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions*. New York: WW. Norton Company, 2nd Edition, 2010.

229 MARCH, James G. *Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões*. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

com base em expectativas ou crenças²³⁰, o que faz com que os parlamentares lidem, constantemente, com a incerteza. De todo modo, sempre permeia a chamada escolha racional, uma relação de preferência que é completa e transitiva²³¹.

No caso específico das eleições, o objetivo fulcral dos parlamentares é a reeleição²³², o que, em objetivo, torna o processo pela arena eleitoral, uma competição que, no mais das vezes, centra-se sobre as ações individuais dos parlamentares²³³.

Conforme sintetiza Maria Bins²³⁴, *in verbis*:

“Ao cogitar uma possível troca de partido, o deputado leva em conta determinados fatores, a saber: a) enfrenta um cenário de acentuada incerteza quando ao futuro de sua carreira política; b) age sob o imperativo da sobrevivência política ao tomar suas decisões; e c) pode alterar sua trajetória partidária sem maiores custos. Apesar de violar a legislação vigente, o deputado vê na mudança de partido uma oportunidade de maximizar suas chances de sucesso na sua trajetória política.”

É isso o que, segundo a visão tradicional do protagonismo dos individualismos parlamentares repercute sobre as migrações partidárias, *in verbis*:

“A migração partidária evidencia o equivocado sentimento de propriedade do mandato ostentado pela grande maioria dos parlamentares, a partir da concepção do mandato representativo e da liberdade reconhecida ao seu titular, para votar em conformidade com a sua convicção ideológica, ensejando, com isso, as deturpações que malferem a autenticidade do sistema representativo.”²³⁵

230 Cf. FIANI, Ronaldo. *Teoria dos jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

231 Conforme propõe Fiani (2009, p. 26), as preferências são completas quando os tomadores de decisão conseguem eleger alternativas postas em julgamento; e são transitivas quando esses tomadores conseguem traçar, logicamente, o plano de ação no arbitramento de suas preferências.

232 SHEPSLE, 2010.

233 Um exemplo aqui, fora a migração do deputado Aliel Machado, da REDE, ao PSB: “a legenda [PSB] tem mais condições de dar suporte ao candidato diante do pleito de outubro, tanto com fundo partidário como de tempo de TV na campanha.”. Cf. <<http://d.aredes.info/ponta-grossa/203250/aliel-se-filia-ao-psb-e-muda-o-cenario-politico-de-pg>>. Acesso em 26 nov. 2018.

234 BINS, Maria Paula Escobar. *Migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015 – O impacto da Resolução-Tribunal Superior Eleitoral 22.610/2007*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Orientação de Paula Espírito Santo. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2017, p. 30. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/136806>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

235 ARAS, 2016, p. 276.

Deveras, trata-se de uma visão que inculca uma crença ou um desencantamento acerca do sistema partidário, como um todo. Isso quer dizer que, aos partidos, relega-se uma visão negativa, de mera ponte negocial²³⁶⁻²³⁷.

O cenário institucional partidário, também entra em xeque, no que tange ao diálogo entre disciplina e fidelidade partidárias. Em artigo produzido antes das mudanças jurisprudenciais de 2007, Carlos Ranulfo Mello²³⁸ lembra que há uma contradição no sistema político brasileiro que é a forte centralização das atividades legislativas, combinada com uma fragilidade organizacional partidária, vez que, até aquele momento, datado do ano 2000, o “troca-troca” partidário não havia perpassado pela elevação do entendimento jurisprudencial.

Em dois estudos mais recentes²³⁹⁻²⁴⁰, contudo, tal perspectiva desencantada, acerca dos fluxos migratórios entre as legendas partidárias, acabou, também, perdurando, com foco essencial na ineficácia das medidas jurisprudenciais de 2007.

Conforme levanta Cláudio Damin²⁴¹, na sua análise sobre o impacto da fidelidade partidária, cujo regramento se dera pela Resolução nº 22.610/2007, do TSE, esta se mostrou ineficaz na contenção de ondas migratórias que se abateram sobre o ano de 2013. Pesou o fato do registro de dois partidos, o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) e o Solidariedade (SD), que operavam um diálogo entre situação e oposição, havendo “um acordo coletivo entre os partidos da Câmara dos Deputados para que nenhum dos migrantes (e especialmente aqueles que mudaram para partidos já estabelecidos) fosse penalizado por seu comportamento”²⁴², conforme o autor.

236 “Pertencer a uma sigla partidária tornou-se algo a ser negociado na primeira oportunidade, o que comprova a fragilidade dos partidos como veículos da democracia representativa.” (ARAS, 2016, p. 275).

237 Cf. DESPOSATO, Scott. “Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil’s Chamber of Deputies”. In: *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 1, January 2006, pp. 62-80. Disponível em: <<http://pages.ucsd.edu/~sdesposato/pswitch1ajps.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

238 MELO, Carlos Ranulfo Felix de. “Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados”. In: *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*. Petrópolis, 23 a 27 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/images/pdf/13.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

239 DAMIN, Cláudio Júnior. “Migração partidária na Câmara dos Deputados em 2013”. In: *Em Debate*, vol. 7, nº 1, jan. 2015. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/6-Janeiro-15-DOSSIE-Claudio-Damin-A-H.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

240 BINS, 2017.

241 DAMIN, *op. cit.*

242 *Ibid.*, p. 48.

Na dissertação de Maria Bins²⁴³, a autora destaca o papel das lideranças partidárias como um dos focos das migrações partidárias, vez que é sobre aquelas que repousa o papel protagonista de influência sobre a agenda legislativa²⁴⁴, o que leva os parlamentares a praticarem a infidelidade partidária:

“ao se deparar com a reduzida possibilidade de ação individual e com as ditas frouxas regras que regem o funcionamento do Congresso, o parlamentar pode se valer da infidelidade na busca de um partido que lhe dê mais retorno.”²⁴⁵

Essa última constatação é mister para se abordar, brevemente, no tópico subsequente, a infidelidade partidária no Brasil.

3.2. A infidelidade partidária no Brasil

No segundo capítulo deste trabalho, foram apresentados os aspectos constitutivos legais dos partidos políticos, bem como as características gerais da fidelidade partidária no Brasil. Isso, mormente, considerando-se a positivação doutrinária e legal que houve a partir de 2007 no país, transmutando o mandato livre, num mandato representativo partidário.

No entanto, para se referir à fidelidade partidária, principalmente devido ao que, amiúde, ocorria para antes daquele paradigmático ano, seria necessário evidenciar o seu contraponto: a infidelidade partidária. Se se necessitou da positivação do instituto, isso significa que ele veio para se opor ao estado de coisas que havia antes e esse estado era justamente a consistente infidelidade que assolava, endemicamente, os partidos políticos²⁴⁶.

Citando a clássica obra de Carlos Melo, José Jairo Gomes²⁴⁷ levanta as razões para tal quadro migratório que, lembre-se, abordara o instituto das migrações partidárias para período anterior ao da elevação da fidelidade partidária, entendida pela importância dos partidos enquanto titulares dos mandatos dos parlamentares. Dentre as mencionadas razões, importante destacar:

243 BINS, 2017.

244 *Ibid.*, p. 30.

245 *Ibid.*, p. 31.

246 Cf. MELO, 2004.

247 GOMES, 2017, p. 121.

“(1) a inexistência (na época pesquisada) de vedação legal, e, pois, de sanção adequada para o ato; (...); (4) a ausência de significativo custo político-eleitoral; (...); (6) o desprezo do eleitor pela identidade partidária de seus representantes e (7) o funcionamento do processo legislativo, que é centralizado no circuito Executivo/Mesa Diretora Colégio de Líderes”²⁴⁸.

O primeiro ponto é anacrônico, nos dias de hoje, devido às mudanças precisadas pelas Cortes Eleitoral e Suprema. O quarto ponto, bem como o sétimo, denotam a importante relação institucional que ocorre nos Poderes da República. Em especial, o último ponto, será um dos motivadores da relação institucional Executivo/Legislativo, quanto às migrações partidárias, vez que, *a contrario sensu*, acredita-se que os parlamentares seriam pessoas públicas que agiriam egoisticamente, conforme o seu mandato que seria de sua titularidade²⁴⁹. Por fim, o sexto ponto adquire uma característica psicológica interessante, vinculada às ideologias.

Como bem lembra Augusto Aras²⁵⁰, uma das moléstias que influenciaram historicamente a infidelidade partidária no Brasil é a questão ideológica. O problema se abate por sobre o eleitorado que: “vê no voto do eleitor dado ao candidato e não ao partido, uma demonstração de maturidade, de pragmatismo sócio-político-econômico.”²⁵¹. Isso leva à conclusão desencantada, também por esse autor, de que “o relacionamento entre os candidatos e o eleitorado é pessoal e, os partidos, ao perderem seus parlamentares, perdem mais que um filiado infiel, pois sofrem desfalque em importante parcela do seu patrimônio político.”²⁵²

Diante de tudo isso, fica insculpido o conceito de infidelidade partidária:

“A migração injustificada entre os partidos caracteriza a infidelidade partidária e corrompe o princípio republicano da igualdade, entendida como o espaço público comum a todos, enquanto a desigualdade vincula-se à sociedade civil privada.”²⁵³

248 *Ibid.*, pp. 121-122.

249 No tópico seguinte, quando for mencionado o trabalho de Argelina Figueiredo, Fernando Limongi (2001) e a dissertação de Andréa Freitas (2008), ficará mais clara a identificação desse último aspecto.

250 ARAS, 2016, p. 181.

251 ARAS, 2016, *loc. cit.* O autor, ademais, evidencia outros fatores ao desencantamento: o pluralismo partidário exacerbado, a intransparência no controle de gastos e doações e a falta de envolvimento na fiscalização do processo eleitoral (2016, pp. 184-185).

252 *Ibid.*, p. 187.

253 *Ibid.*, p. 190.

É na contenção desse estado de coisas caracterizado pela infidelidade partidária que se deve ser pensada a quiddidade da representação política democrática, bem como o papel dos partidos políticos enquanto inderrogáveis, nesse cenário constitucional.

Quanto ao sétimo ponto da argumentação dada por Carlos Melo²⁵⁴ e recuperada por José Jairo Gomes²⁵⁵, cabe referenciar a vinculação institucional entre Executivo e Legislativo, desmistificando a ideia de plena autonomia individual dos parlamentares. É sobre isso que se segue o tópico seguinte.

3.3. Partidos também atuam nas migrações?

A relação institucional para as migrações partidárias, qual seja, do processo legislativo que é orquestrado pela relação Executivo/Legislativo, dentro do presidencialismo de coalizão²⁵⁶, fomenta algumas observações que levam a uma mudança de ponto de vista observacional. Afinal de contas, quem titulariza a migração: o parlamentar ou o sistema, caracterizado pelos partidos políticos?

Andréa Freitas²⁵⁷, em dissertação de mestrado datada do interstício temporal da elevação do instituto da fidelidade partidária, fomenta uma pesquisa que se calca na seguinte observação: “se ocorre migração partidária, é porque os deputados percebem a importância dos partidos para seus objetivos”.

Essa autora leva em consideração a abordagem seminal de Argelina Figueiredo e de Fernando Limongi²⁵⁸, no sentido de que a forte disciplina partidária que existe no Brasil se dá pelas influências dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado²⁵⁹, os quais dotam os líderes²⁶⁰ de poder de representação da legenda, bem como

254 MELO, 2004.

255 GOMES, 2017.

256 ABRANCHES, 1988.

257 FREITAS, 2008.

258 FIGUEIREDO; LIMONGI, *op. cit.*

259 Aqui, fica evidenciado, pelo art. 20, do RICD, a presença do que se chamou de “Colégio de Líderes”: “art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.”

260 Cf. SANTOS, Lucas Moraes Chaves. “A importância dos líderes partidários na Câmara dos Deputados”. In: *VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, 2 a 6 de maio de 2016. Disponível em: <http://conferencias.ffich.usp.br/sdpscp/VisemDCP/paper/download/1655/270>. Acesso em: 29 nov. 2018.

da capacidade de influência²⁶¹, constitucionalmente reconhecida, do próprio poder Executivo²⁶²: Conforme esses últimos autores:

“Apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos.”²⁶³

Os líderes, pois, podem atuar na contenção de individualismos, por meio da verificação de *quorum*, que leva à votação nominal²⁶⁴. Fabiano Santos²⁶⁵ destaca essa centralização decisória por parte do Legislativo, argumentando que:

“Outro fator, que ajuda a tornar concentrado o processo de formulação de políticas públicas é a centralização do processo legislativo ordenado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Na Câmara dos Deputados, a distribuição de direitos parlamentares é feita sob critérios partidários: o princípio da proporcionalidade partidária determina a composição da Mesa Diretora e a distribuição dos parlamentares pelas comissões. O regimento reconhece a existência do Colégio de Líderes, instância decisória, que atua de forma centralizada na determinação da pauta dos trabalhos legislativos juntamente com o presidente da Mesa Diretora.”

Outra observação, nesse sentido, é a trazida por Simone Diniz²⁶⁶, a respeito das Comissões Permanentes²⁶⁷, as quais seguem o critério partidário para garantir a sua representação partidária. Isso é mister para se garantir a influência partidária na arena eleitoral (tempo de propaganda eleitoral gratuita) e na parlamentar

261 Conforme coloca André Marengo dos Santos (2000, p. 2, grifo do autor), “poder de agenda e patronagem constituem os mecanismos mais frequentes à disposição dos líderes para resolver *dilemas de ação coletiva*, garantindo a adesão dos *rank-and-file*.”

262 “O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 22.

263 *Ibid.*, pp. 27-28.

264 A votação nominal é, nos termos do RICD, ostensiva, porquanto não é secreta. É como define o art. 184, *caput*, de tal diploma legislativo: “Art. 184. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

265 SANTOS, Fabiano. “Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988”. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 223-236.

266 DINIZ, Simone. “As migrações partidárias e o calendário eleitoral”. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº 15, nov. 2000, pp. 31-47. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a03n15.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

267 Cf. Art. 32, do RICD.

(influência partidária no Congresso e na definição das Presidência e Vice-Presidência das Comissões)²⁶⁸.

A conclusão geral dessa visão alternativa é de que o Brasil não tem frágeis bases institucionais, a exemplo do que foi procurado radiografar no primeiro capítulo, deste trabalho. Conforme também os autores colocam:

“As evidências apresentadas negam o diagnóstico dominante na literatura, segundo o qual o país viveria uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pelo texto constitucional mas incapaz de agir devido à ausência da necessária estrutura partidária.”²⁶⁹

Por certo, o sistema de governo brasileiro, que é perfilhado a um presidencialismo de coalizão, dota de proeminência o papel do Executivo. Além disso, pesa o fato de o Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelecer critérios de influência com base nas lideranças das legendas²⁷⁰. Isso, ademais, permite enfatizar uma certa crítica à literatura tradicional que derogaria a força de influência institucional do arcabouço partidário e entre os Poderes, em especial a de Scott Mainwaring²⁷¹ e a de Olavo Brasil de Lima Jr²⁷².

Em suma, considera Maria Bins²⁷³, acerca desse assunto:

“Os partidos não seriam reféns de estratégias personalistas dos parlamentares, mas, ao contrário, aliciariam estes com o objetivo de aumentar seu acesso a postos no Legislativo, para angariar mais votos em regiões onde não foram bem votados e para aumentar o tempo no horário eleitoral gratuito. A crítica feita pela autora [Andréa Freitas] é no sentido de que outros analistas desconsideram a influência dos diferentes atores implicados neste processo.”

Assim, o ato de migrar vincula-se a uma dupla estratégia racional, de análise política: se seguir num partido, alia-se aos conformes da liderança; se se muda, adota-se um intento de confiar mais no papel do partido de destino, garantindo uma

268 DINIZ, 2000, p. 46.

269 FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 11.

270 FREITAS, 2008, p. iii.

271 MAINWARING, Scott. “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada”. In: *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, mai./ago. 1997, pp. 335-381. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1119/1997_mainwaring_politicos_partidos_sistemas_eleitorais?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 29 nov. 2018.

272 LIMA JR., 1993.

273 BINS, 2017, p. 33.

melhor articulação para o papel de parlamentar²⁷⁴. De todo modo, em ambas, verifica-se, em alto-relevo, uma confiança na instituição partidária²⁷⁵, que configura a sua força institucional, nas arenas eleitoral e parlamentar²⁷⁶.

3.4. Quadro geral das migrações partidárias

Acerca das migrações partidárias, nas seis últimas Legislaturas, colaciona-se o seguinte quadro:

Quadro 1: Migrações de deputados federais por Legislatura²⁷⁷

Legislatura	Migrações Totais	Deputados Migrantes	Deputados Reincidentes*	% Deputados Reincidentes
50ª (1995-1999)	235	170	53	31%
51ª (1999-2003)	290	183	61	33%
52ª (2003-2007)	351	197	88	44%
53ª (2007-2011)	101	83	14	16%
54ª (2011-2015)	160	136	21	15%
55ª (2015-2019)	303	193	75	38%
Total	1.440	962	312	32%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor.²⁷⁸
Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

*Deputados que migraram mais de 1 (uma) vez.

274 A respeito disso, há a reflexão importante da possibilidade da autonomia parlamentar que, malgrado o RICD e o Executivo, exerce suas atribuições fundamentais: “por fim, quando se debate fidelidade partidária a partir de uma visão puramente institucionalista, acaba-se por esquecer que os parlamentares têm uma função importante no parlamento, que é a de governar em nome da nação, o que supõe alguma autonomia em relação ao seu partido, ou a possibilidade de discutir, dentro do partido, qual a posição que será tomada.” (FREITAS, 2008, p. 45).

275 “As trocas interpartidárias acontecem principalmente pelas vantagens políticas que os parlamentares buscam em cada legenda, não somente no âmbito da agremiação, como também no interior dos Parlamentos, em que a mudança de legenda por parte de alguns deputados ocorre até para presidirem comissões dentro das Casas Legislativas” (ARAS, 2016, p. 207).

276 É fundamental a distinção entre as arenas parlamentar e eleitoral, pois, como observa Lúcio Reumatz Rennó Jr. (2006, p. 265), “dentro do Legislativo, partidos políticos coordenam a negociação pelo apoio às propostas do Executivo e influenciam o conteúdo programático dessas decisões. Fora do Poder Legislativo, quando da competição em eleições, partidos não funcionam claramente como mecanismos de orientação do voto e não afetam determinadamente a sorte eleitoral de seus membros. Essa dualidade é possível porque as leis que regulam eleições e que levam à fragilidade eleitoral de partidos são contrabalançadas pelas leis que regulam a interação entre partidos e Executivo dentro do Legislativo.”

277 Uma observação aqui é que a análise dos dados dar-se-á, com mais minudência, quanto à 55ª Legislatura, tanto em respeito ao tema aventado pela proposta deste trabalho, quanto pelo tempo e pelo espaço, haja vista que as migrações partidárias expostas nas Legislaturas anteriores à 55ª já podem ser encontradas num sólido arcabouço da literatura em Ciência Política.

278 Reitero os agradecimentos ao professor e Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, Roberto Carlos Martins Pontes, pela viabilização desses dados.

Especificamente, no que tange ao momento paradigma que marcou a institucionalização da fidelidade partidária no Brasil, ou seja, aquele havido na conjuntura política que exsurge a partir de 2007, verifica-se uma aguda ou acentuada queda²⁷⁹. Isso significa, do ponto de vista empírico, o impacto inicial das Resoluções do TSE, bem como da incerteza que o parlamento perpassara, em decorrência de tal guinada jurisprudencial.

De acordo com uma observação rápida desse primeiro quadro, fica claro esse salto: de 351 migrações totais, pela 52ª Legislatura (2003-2007), para 101 migrações consolidadas no que se conformou pela 53ª Legislatura (2007-2011). Ademais, houve uma brusca redução nas reincidências migratórias: de 88 para 14, num redução de cerca de 84%. Isso correspondeu a uma redução bruta de pouco mais de 70% no número de migrações partidárias, o que permite dizer que as guinadas jurisprudenciais de 2007 surtiram efeito mais imediato²⁸⁰⁻²⁸¹.

No tocante à 54ª Legislatura (2011-2015), houve um aumento, em relação à 53ª, saindo-se de 101 para 160 migrações totais. O percentual de deputados reincidentes se manteve estável, em relação à Legislatura paradigmática anterior.

O que salta aos olhos do analista político, contudo, refere-se à conjuntura iniciada em 2015, com a 55ª Legislatura, a qual é o objeto central da abordagem empírica deste texto. Até a data mais recente da obtenção dos dados fixada em 09/11/2018, verifica-se um substancial aumento de 160 para 303 parlamentares, no consolidado geral, o que configura um aumento de pouco mais de 89% de movimentação partidária. Isso, num primeiro momento, recorrendo-se a um olhar macro e homogêneo, leva a uma conclusão rápida: a guinada jurisprudencial conquistada em 2007 tornou-se letra morta.

No entanto, mister destacar que fora justamente no início da conjuntura da 55ª Legislatura, em 2015, que foi aprovada uma “minirreforma eleitoral”, por meio da

279 BINS, 2017; DAMIN, 2013.

280 Conforme Diego Machado (2012, p. 39): “em relação à migrações partidárias, observa-se uma queda substancial entre as duas primeiras legislaturas [51ª e 52ª] analisadas e as duas últimas [53ª e 54ª], concluindo-se que a limitação estabelecida pelo TSE em 2007 realmente conseguiu diminuir consideravelmente a infidelidade partidária nos dias atuais”.

281 Cf. MARTINS, Simone Araújo. “A migração partidária na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2015”. In: *Revista Política, Estratégia e Gestão*, vol. 1, nº 1, 2015, pp. 1-9. Disponível em: <<http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/RPEG/article/view/13/54>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

edição da Lei Federal nº 13.165/2015²⁸². Essa lei é fundamental à observação da proposta deste trabalho, uma vez que mudanças importantes se deram sobre a instituição da Resolução nº 22.610/2007, do TSE, sobre o ordenamento jurídico eleitoral brasileiro.

Uma primeira observação que não pode ser descurada é a inclusão do art. 22-A, à “Lei dos Partidos Políticos”²⁸³, dispositivo que, fundamentalmente, é uma releitura ou um resgate da própria indigitada Resolução nº 22.610/2007, *in verbis*:

“Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

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

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

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

Percebe-se, pois, que a normatização da fidelidade partidária atingiu o rol de lei federal, mas operou uma mudança crucial em relação às hipóteses justificadas de migração: enquanto na Resolução nº 22.610/2007, art. 1º, § 1º, incisos I e II, ficava respectivamente previsto, como justa causa de desfiliação partidária, a “incorporação ou fusão do partido” e a “criação de novo partido”, quando da vigência da lei da “Minirreforma de 2015”, essas duas hipóteses de desfiliação deixaram de vigorar, mantendo-se vigência apenas o que está descrito pelos três incisos do parágrafo único do art. 22-A da indigitada lei.

Isso é importante do ponto de vista de dois aspectos básicos: a) que os trânsfugas não poderiam mais se valer da criação de nova legenda ou da incorporação ou fusão de partido para migrarem; e b) que esses mesmos trânsfugas poderiam, agora, valer-se do instituto da janela partidária (art. 22-A, parágrafo único, inciso III). É o que será abordado no tópico a seguir.

282 “Minirreforma Eleitoral de 2015”. Lei Federal nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

283 Lei Federal nº 9.096/95.

3.5. Duas formas de janela partidária

Conforme tratado ao longo deste trabalho, as mudanças específicas que se deram em favor da fidelidade partidária no Brasil foram conquistadas a partir do ano de 2007. Esse foi o momento em que, com a elevação do instituto da fidelidade partidária, reconheceram-se as hipóteses que levariam à perda do mandato por ato de infidelidade partidária²⁸⁴, haja vista que o mandato, para os cargos eleitos pelo sistema proporcional, pertenceriam às legendas, e não aos eleitos. Houve uma cizânia jurisprudencial que, conforme consignado no capítulo anterior, desaguou na ADI nº 5.081/DF, cujo legado, desde maio de 2015, é o da inaplicabilidade das regras de infidelidade aos mandatos eleitos pelo sistema eleitoral majoritário.

Verifica-se, contudo, que a disciplina legal ainda ficara apartada da disciplina das medidas de infidelidade partidária, vez que ainda não houvera a inscrição de dispositivos de lei federal sobre a matéria. Com isso, veio a necessidade da Lei Federal nº 13.165/2015, que inseriu, na legislação infraconstitucional, dispositivo²⁸⁵ que disciplina a justa causa para a desfiliação partidária (migração)²⁸⁶, sem perda do mandato.

Destaca-se o mencionado art. 22-A, parágrafo único, inciso III, o qual definiu a primeira janela partidária: “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”.

Na sequência, em 2016, o Senado, por meio da PEC nº 113/2015²⁸⁷, definiu uma segunda janela partidária. Ela teria efeitos limitados no tempo, vigendo de 19/02/2016 a 19/03/2016²⁸⁸. Uma observação importante é a de que essa segunda janela partidária tem foco na desfiliação, e não na desfiliação vinculada a uma filiação subsequente, ou seja, não se refere a hipóteses de justa causa para a desfiliação

284 Cf. Resolução nº 22.610/2007, do TSE.

285 Cf. Tópico 3.3. “Quadro geral das migrações partidárias”, deste trabalho.

286 Conforme visto no tópico anterior, a redação desse dispositivo recupera quase que a íntegra da parte referente na Resolução nº 22.610/2007, do TSE, com a diferença de que não abarca como justa causa a migração para fins de incorporação ou fusão do partido e, tampouco, para criação de novo partido.

287 A PEC nº 113/2015, do Senado Federal, tramitou como PEC nº 182/2007, na Câmara dos Deputados.

288 Cf. Art. 1º, da EC nº 91/2016: “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.”

ção. Isso permite concluir que o parlamentar desfilado poderia ficar sem partido, se assim quisesse, mas manteria o seu mandato. Por fim, outro aspecto importante, conforme o art. 1º da Emenda Constitucional nº 91/2016 é justamente a vedação da redistribuição de recursos do Fundo Partidário²⁸⁹ e do tempo de propaganda eleitoral gratuita²⁹⁰.

Como o ano de 2016 abarcaria as eleições municipais²⁹¹, esse seria o primeiro período oficial da aplicação da janela partidária da Emenda Constitucional nº 91/2016, mas não a da Lei Federal nº 13.165 (“Minirreforma Eleitoral de 2015”), uma vez que o art. 22-A, parágrafo único, dessa lei define, expressamente, que a mudança partidária poderia ocorrer apenas no último ano do mandato ou do cargo eletivo, fato não verificado em 2016, que corresponderia ao segundo ano da 55ª Legislatura.

Em suma, enquanto a janela proporcionada pela lei da “Minirreforma Eleitoral de 2015” seria permanente, com *status* de migração justificada (justa causa), a janela de 2016 teve eficácia já exaurida no tempo (fevereiro a março de 2016) e não trata de hipóteses de justa causa e nem de redistribuição de tempo de propaganda eleitoral e do Fundo Partidário. Apesar de injustificada, a migração possibilitada pela EC nº 91/2016, não configurou infidelidade partidária, mas sim, muito pelo contrário, reforçou o princípio da fidelidade partidária:

“(...) a EC 91/2016 veio a acrescer o arcabouço constitucional legitimador da efetividade do instituto da Fidelidade Partidária, ao estabelecer a *janela partidária*, consistente em lapso temporal de 30 (trinta) dias para a migração entre legendas, porque o sistema reconhece a existência, a validade e a eficácia ou efetividade do dever de observância daquele princípio [da fidelidade partidária]”²⁹²

Em seguida, vem a análise empírica das janelas e, por conseguinte, das migrações partidárias havidas no interstício das janelas da 55ª Legislatura.

3.5.1. Migrações do primeiro intervalo

De acordo com o Quadro 1 (tópico 3.4), foram verificadas, até o momento, 303 migrações partidárias, com base nos dados atualizados da SGM.

289 Cf. Art. 41-A, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”).

290 Cf. Art. 47, § 7º, da Lei Federal nº 9.504/97 (“Lei das Eleições”).

291 Ocorridas em 02/10/2016 (primeiro turno), e em 30/10/2016 (segundo turno).

292 ARAS, 2016, p. 381, grifo do autor.

Quadro 2: Total de deputados federais migrantes na 55ª Legislatura (2015-2019)

Legislatura	Migrações Totais	Deputados Migrantes	Deputados Reincidentes*	% Deputados Reincidentes
55ª (2015-2019)	303	193	75	38%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor.
Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

*Deputados que migraram mais de 1 (uma) vez.

É preciso verificar, num primeiro momento, quantas migrações ocorreram antes da primeira janela, ou seja, antes dos efeitos da EC nº 91/2016, naquele interstício supramencionado, conforme o Quadro 3, abaixo:

Quadro 3: Migrações do primeiro intervalo: 19/05/2015 a 16/02/2016

Período	Migrações Totais	Deputados Migrantes	Deputados Reincidentes*	% Deputados Reincidentes
19/05/2015 a 16/02/2016	44/303	39/193	5/75	12%
% Total na Legislatura	14%	20%	6%	

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor.
Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

*Deputados que migraram mais de 1 (uma) vez.

Esse terceiro quadro de migrações da 55ª Legislatura conteve 44 migrações, correspondendo a 14% do total de migrações e possuindo 5 reincidências.

Quadro 4: Migrações do primeiro intervalo: saldo por partido

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
PMB	4	24	+20
REDE	0	5	+5
PSB	1	3	+2
PTN	0	2	+2
PSD	0	1	+1
PSDB	0	1	+1
PTdoB	1	2	+1
PMDB	2	2	0
PSOL	1	1	0

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
PSL	2	1	-1
PPS	1	<u>0</u>	-1
PRTB	1	<u>0</u>	-1
PSC	1	<u>0</u>	-1
PTC	1	<u>0</u>	-1
PCdoB	2	<u>0</u>	-2
PDT	2	<u>0</u>	-2
PMN	2	<u>0</u>	-2
PSDC	2	<u>0</u>	-2
PRP	3	<u>0</u>	-3
PTB	3	<u>0</u>	-3
PV	3	<u>0</u>	-3
SD	3	<u>0</u>	-3
PROS	4	<u>0</u>	-4
PT	4	<u>0</u>	-4

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor.
Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

Conforme o quadro 4 supra, os partidos que mais receberam parlamentares foram os recém-criados REDE e PMB, com, respectivamente, 24 parlamentares (54% do total) e 5 parlamentares (11%). Os partidos que perderam e que não repuseram, com trãnsfugas no destino, foram: PROS e PT (4 parlamentares cada); PTB, PV, SD e PRP (3 parlamentares cada); PSDC, PCdoB, PDT e PMN (2 parlamentares cada); e PPS, PRTB, PSC e PTC (1 parlamentar cada). Dois parlamentares ficaram sem partido²⁹³. Percebe-se, pois, um decréscimo na base de apoio do governo Dilma Rousseff²⁹⁴, em termos de tradicionais partidos políticos, em prol das legendas recém-criadas (REDE e PMB).

Uma questão interessante é que 29 do total de 44 migrações (65%) se deu na direção da REDE e do PMB, ambas novas legendas, que autorizavam a migração, pela redação do art. 1º, § 1º, da Resolução nº 22.610/2007: criação de novo partido.

²⁹³ Esses deputados foram: Cabo Daciolo (origem: PSOL/RJ) e Rafael Motta (origem: PROS/RN).

²⁹⁴ O segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff se deu de 1º/01/2015 e terminou, pelo *impeachment*, em 31/08/2016.

3.5.2. Janela partidária de 2016

A janela partidária de 2016 foi oriunda da precitada Emenda Constitucional nº 91/2016, havendo sido motivada pela “Minirreforma Eleitoral de 2015”. Ela vigeu de 19/02/2016 a 19/03/2016, coincidindo com o prazo de filiação partidária daquele ano²⁹⁵. Tratou-se, pois, do primeiro momento institucional das janelas, visando às eleições municipais de outubro daquele ano, cujo prazo de filiação dado pela alteração da Lei da “Minirreforma Eleitoral de 2015” caiu para 6 (seis) meses antes do pleito, correspondendo à data de 02/04/2016.

Como a 55ª Legislatura se iniciou em 2015²⁹⁶⁻²⁹⁷, é preciso separar as migrações convencionais, das migrações havidas pelas janelas partidárias. Nesse sentido, colaciona-se o quadro 5, *in verbis*:

Quadro 5: Migrações da primeira janela partidária: 19/02/2016 a 19/03/2016

Período	Migrações Totais	Deputados Migrantes	Deputados Reincidentes*	% Deputados Reincidentes
19/02/2016 a 19/03/2016	100/303	94/193	6/75	6%
% Total na Legislatura	32%	48%	8%	

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor. Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

*Deputados que migraram mais de 1 (uma) vez.

Nessa primeira janela partidária, percebe-se um grande volume migratório²⁹⁸, que corresponde a 32% de todo o período registrado, até agora, na 55ª Legislatura, ou seja, quase um terço do total. Houve uma manutenção nos níveis de reincidência, em relação ao primeiro intervalo.

295 Prazo que se seguiu até o dia 02/04/2016, dia limite para a filiação a quem fosse concorrer às eleições municipais.

296 Mais exatamente, começando em 1º/02/2015 e terminando em 31/01/2019.

297 Nesse mesmo ano, outro ponto de destaque foi o registro definitivo do Partido Novo (NOVO), da Rede Sustentabilidade (REDE) e do Partido da Mulher Brasileira (PMB).

298 Cf. <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505781-JANELA-PARA-TROCA-PARTIDARIA-JA-PROVOCOU-83-MUDANCAS-ENTRE-LEGENDAS.html>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

Quadro 6: Migrações da primeira janela partidária: saldo por partido

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
PP	2	12	+10
DEM	0	7	+7
PTN	2	9	+7
PR	4	10	+6
PMDB	5	8	+3
PDT	3	5	+2
PHS	2	4	+2
PEN	1	2	+1
PRB	3	4	+1
PSOL	0	1	+1
PSL	1	2	+1
PV	1	2	+1
PCdoB	1	1	0
PSD	10	10	0
PTdoB	2	2	0
SD	3	2	-1
PPS	3	1	-2
PSDB	5	3	-2
PROS	8	5	-3
PSB	4	1	-3
PTB	5	2	-3
PSC	6	2	-4
<u>PMN</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>-1</u>
<u>PTC</u>	<u>1</u>	<u>0</u>	<u>-1</u>
<u>PT</u>	<u>2</u>	<u>0</u>	<u>-2</u>
<u>PMB</u>	<u>19</u>	<u>0</u>	<u>-19</u>

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor.
Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

O partido que mais recebeu parlamentares foi o PP, com 12 parlamentares (12% do total), seguido por PSD e PR, com 10 parlamentares cada (10% do total), PTN, com 9 parlamentares (9% do total); PMDB, com 8 parlamentares (8% do total); e DEM, com 7 parlamentares (7% do total).

Os partidos que mais perderam membros foram o PMB, que, no primeiro intervalo (quadro 3), contou com um saldo migratório de 20 deputados, mas, após a

primeira janela partidária, perdeu 19 membros, caindo, vertiginosamente, para apenas 1 (um) parlamentar na sua bancada; o PT, que havia perdido 4 parlamentares e, agora, perdera mais 2; e o PMN e o PTC, que perderam 1 membro cada, sem reposição. Fato curioso foi quanto ao PSD que perdeu 10 parlamentares, mas repôs essa mesma quantidade, com a janela. Depois dessa primeira janela, seis parlamentares ficaram sem partido²⁹⁹.

Com essa primeira janela partidária, pois, houve o crescimento da oposição ao governo Dilma Rousseff, vez que os partidos de oposição, em destaque, o PP, o DEM e o PR estiveram entre os mais procurados pelas migrações, respectivamente obtendo um saldo de 10, 7 e 6 parlamentares³⁰⁰. Marca-se, por fim, uma ascensão do centro, da centro-direita e da direita³⁰¹. Acerca das ideologias, cabe referência ao resumo feito por Maria Bins³⁰²,

“Os partidos políticos foram assim classificados: Direita (PFL/DEM, PTB, PSC, PPB/PP, PMN, PSD, PRP, PSL, SD, PRONA/PR, PRTB, PHS, PL, PMN/PRB, PTC, PEN, PROS, SD); Centro (PMDB e PSDB); Esquerda (PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB, PV, PSOL, PTN, PSD).”

Como será exposto no subtópico referente à segunda janela partidária, essa divisão ideológica será importante para entender, em parte, o fluxo migratório recente.

3.5.3. Migrações do segundo intervalo

Com o fim da primeira janela partidária, houve um interregno de mais migrações partidárias que se seguiram até antes do momento da segunda e última janela partidária.

299 Adail Carneiro (origem: PHS/CE), Altineu Côrtes (origem: PR/RJ), Beto Salame (origem: PROS/PA), Carlos Eduardo Cadoca (PcdoB/PE), Hiran Gonçalves (origem: PMB/RR) e Major Olímpio (origem: PMB/SP).

300 O antigo PTN, atual Podemos, recebeu 7 parlamentares, sendo que, a partir do fim de 2017, sua orientação ideológica sofre uma guinada em direção ao centro.

301 PP, DEM, PTN (Podemos) e PR, os quais estão no topo da lista do Quadro 6 figuram-se nessas ideologias que, à época, no fim do governo Dilma Rousseff, marcavam o agravamento da crise de governabilidade pela qual ela passava.

302 BINS, 2017, p. 38.

Quadro 7: Migrações do segundo intervalo: 04/04/2016 a 06/03/2018

Período	Migrações Totais	Deputados Migrantes	Deputados Reincidentes*	% Deputados Reincidentes
04/04/2016 a 06/03/2018	58 [44]/303 ³⁰³	50/193	8/75	16%
% Total na Legislatu- ra	14%	25%	10%	

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor. Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

*Deputados que migraram mais de 1 (uma) vez.

Quanto a esse momento, cabe destacar que houve um movimento consistente de migrações, para além do momento legal da EC nº 91/2016 e, inclusive, maior até, nominalmente, que o primeiro intervalo, antes da edição desse último texto.

A maioria das migrações desse interstício, ou seja, 14, do total de 58, deu-se na direção PTN/Podemos, que houvera desembarcado do bloco parlamentar tripartido formado com PP e PTdoB³⁰⁴⁻³⁰⁵. Essas migrações, em verdade, tratam da mudança de nomenclatura de legenda, e não de uma migração partidária propriamente dita, haja vista que o PTN foi renomeado para Podemos³⁰⁶.

De fato, objetivamente, foram 44 migrações efetivas, o que corresponde a um total de 14% do total havido durante a 55ª Legislatura, o que é evidentemente menor que os 32% havidos na primeira janela partidária, coincidindo com o percentual geral do primeiro intervalo, também de 14% de migrações, perante as 303 acumuladas até o momento.

Quadro 8: Migrações do segundo intervalo: saldo por partido

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
DEM	2	5	+3
PRB	1	3	+2
PSD	1	2	+1
PDT	2	2	0

303 Aqui, conforme será explicado, a migração partidária de um número de parlamentares se deu devido a uma atualização de nomenclatura de legenda partidária, entre PTN e Podemos, e não no sentido de uma legenda nova.

304 Cf. <<https://sagresonline.com.br/images/stories/2017/maio/18/notapodemos.jpg>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

305 Isso ocorrera devido à delação premiada envolvendo a direção da JBS, uma companhia alimentícia, e o atual Presidente da República, Michel Temer.

306 Essa mudança de nomenclatura se deu no final de 2016.

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
PSB	6	6	0
PSC	1	1	0
PSDB	1	1	0
PMB	2	1	-1
PROS	4	2	-2
PR	4	1	-3
PMDB	5	1	-4
PTN (PODE)	14	1	-13
PMN	1	0	-1
PP	1	0	-1
PTB	1	0	-1
SD	1	0	-1
PSDC	2	0	-2
REDE	3	0	-3

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor. Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

Merece destaque o fato de, sem reposições, o PMDB haver perdido quatro parlamentares, agregando a legenda com a maior perda do período, bem como marca a perda de representatividade dos partidos REDE, que perdeu três parlamentares, PSDC, que perdeu dois parlamentares, e PP, PTB e SD, que perderam um parlamentar cada. Por fim, outro destaque foi o aumento de parlamentares sem partido, que subiu de seis para dez totais³⁰⁷.

Outro ponto é que, mais discretamente, mas seguindo a tendência operada pela primeira janela partidária, os partidos de centro³⁰⁸, centro-direita e direita continuaram dominando a posição de número de ingressantes. Isso permite chegar a uma conclusão que se perfilha à doutrina eleitoral e de Ciência Política: “a unidade interna dos partidos de esquerda independe de como votam os demais partidos. Já a disciplina dos partidos de centro e de direita varia amplamente de acordo com a posição assumida pelos outros partidos.”³⁰⁹ Em suma, isso deságua no fato de os

307 Sem partido ficaram os deputados Adilton Sachetti (origem: PSB/MT), Clarissa Garotinho (origem: PR/RJ), Danilo Forte (origem: PSB/CE), Fabio Garcia (origem: PSB/MT), Fernando Coelho Filho (origem: PSB/PE), Giovanni Cherini (PDT/RS), José Reinaldo (origem: PSB/MA), Laura Carneiro (PMDB/RJ), Marcio Monteiro (origem: PSDB/MS) e Tereza Cristina (origem: PSB/MS).

308 Conforme lembram Figueiredo e Limongi (2001, p. 78), “o centro está bem mais próximo da direita do que da esquerda”, indicando, numa das pesquisas empíricas feitas, que o centro é mais amorfo, mas adaptado às mudanças de corrente ideológica dominante.

309 FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 83.

partidos situados mais à direita do espectro ideológico representarem maior fluidez migratória³¹⁰.

3.5.4. Janela partidária de 2018

Quadro 9: Migrações da segunda janela partidária: de 08/03/2018 a 07/04/2018

Período	Migrações Totais	Deputados Migrantes	Deputados Reincidentes*	% Deputados Reincidentes
08/03/2018 a 07/04/2018	96/303	91/193	5/75	5%
% Total na Legislatura	31%	47%	6%	

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor.

Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

*Deputados que migraram mais de 1 (uma) vez.

A segunda janela partidária se deu, oficialmente, de 8 de março a 7 de abril de 2018, havendo sido a primeira janela baseada na regra permanente do art. 22-A, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 13.165/2015. Essa janela foi acompanhada de intenso fluxo migratório, correspondendo a 31% do volume total de movimentações partidárias, dentro da atual Legislatura, o que a aproxima, em muitas características estatísticas, da primeira janela partidária: enquanto que, naquela, houve 100 migrações, com 96 trânsfugas, esta teve 96 migrações e 91 trânsfugas, ambas com taxa de reincidência parlamentar também similar: 6% e 5%, respectivamente.

A razão de ser dessa janela partidária é a colmatação das candidaturas para os pleitos de 07/10/2018 e de 28/10/2018, os primeiro e segundo turnos das Eleições Gerais de 2018.

Quadro 10: Migrações da segunda janela partidária: saldo por partido

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
DEM	3	14	+11
PP	1	11	+10
PSL	2	8	+6
PROS	1	6	+5

310 Augusto Aras (2016, p. 273), faz uma importante observação, aliando coerência e ideologia. Segundo aponta, há menos migração em partidos de esquerda, enquanto que há muito mais em partidos de direita. No entanto, quando ocorre, a migração envolvendo partidos de esquerda é mais incoerente, ou seja, a oportunidade de se desviar do ideário original partidário é maior, enquanto que as migrações de parlamentares oriundos da direita é mais coerente.

Partido	Nº de Egressos	Nº de Ingressantes	Saldo
PR	5	7	+2
PODE	6	7	+1
AVANTE	2	2	0
PDT	1	1	0
PPS	1	1	0
PSDB	3	3	0
PT	2	1	-1
PMDB	10	8	-2
PSC	5	3	-2
PSD	8	6	-2
PRB	4	2	-2
PHS	5	2	-3
SD	6	2	-4
PSB	10	3	-7
PTB	2	0	-2
PV	3	0	-3

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil. Elaboração do autor. Dados atualizados em: 9 nov. 2018.

Uma série de constatações, para além das mencionadas no parágrafo anterior, merecem ser tecidas. Com base no quadro 10 supra, percebe-se a continuidade do crescimento de três partidos mais perfilhados a um perfil mais conservador: DEM, PP e PSL, combinado com um discreto aumento do Podemos e do PR. Assim, os partidos de centro e de direita, que se perfilham com o governo vindouro, conseguiram atrair novos membros e formar uma base que pode auxiliar as relações com o futuro governo do Presidente da República eleito nas eleições de 2018, Jair Bolsonaro³¹¹.

Percebe-se, também, o enfraquecimento do PMDB, que perdeu dois parlamentares, no processo da janela, bem como o enfraquecimento, em plano inclinado, dos partidos Solidariedade (SD) e PSB, respectivamente perdendo quatro e sete cadeiras. PTB e PV acabaram perdendo, sem reposição, respectivamente dois e 3 membros.

311 Frise-se que o partido do Presidente eleito apostou na coligação com o PRTB, ao passo que DEM, PSDB, PP, PTB, PSD, SD, PRB, PPS e PR, partidos que, exceto o PPS e o SD, conformam o espectro centro a centro-direita e direita das ideologias partidárias. No entanto, em termos de governabilidade, mesmo não havendo feito parte da coligação de Bolsonaro, é provável que o presidencialismo de coalizão atraia esses partidos num diálogo mais próximo ao governo.

Em termos de comparação entre a primeira e a segunda janelas partidárias (quadros 5 e 6; e 9 e 10), fica evidenciado, numa análise comparativa, que o volume migratório total entre as duas foi similar: 32%, em 2016 *versus* 31%, em 2018. A quantidade de deputados migrantes e reincidentes também se manteve, numa proporção respectiva de 48% *versus* 47% e 8% *versus* 6%.

Ademais, juntas, do total apurado de 303 deputados que migraram, até o momento, na 55ª Legislatura, 196 migrações foram de responsabilidade das janelas partidárias, o que corresponde a cerca de 64% do volume migratório total. Isso significa, pois, que, já sob as transformações jurisprudenciais de 2007, com reforço pela “Minirreforma Eleitoral de 2015”, verifica-se a concentração migratória por meio das janelas.

É certo que, quanto ao primeiro intervalo (quadro 3 – 19/05/2015 a 16/02/2016), a recenticidade da precitada “Minirreforma”, combinada com as criações dos três últimos partidos – Novo, Rede e PMB – representou um período *ad hoc* curioso de se perceber: das 44 migrações averiguadas (14% do total), 29 foram orientadas pelos partidos recém criados, em especial o PMB, que, na primeira janela partidária, quase que se dissolveu, em termos de representatividade no Congresso.

Quanto ao que foi chamado de segundo intervalo (quadro 7 – 04/04/2016 a 06/03/2018), é perceptível uma certa simetria com o primeiro intervalo, destacando-se o desembarque no PTN (Podemos) ao governo do Presidente Michel Temer e a exacerbação de parlamentares sem partido.

Uma outra percepção importante é quanto ao espectro ideológico externamente observável pelos partidos aos quais mais se direcionaram os trânsfugas: PP, DEM e PR lideraram os destinos migratórios, o que demarca uma ascensão da direita, no cenário político brasileiro contemporâneo.

Algo dramático, também é a persistência de parlamentares sem partido nos quatro momentos observados da 55ª Legislatura: no primeiro intervalo, restou um candidato sem partido; após a primeira janela, houve seis candidatos sem nova filiação. Por fim, o clímax do abandono de legendas se deu no terceiro momento, com dez parlamentares sem partido, fato que caiu pela metade, após a segunda janela.

De todo modo, a despeito dos primeiro e segundo intervalos observados, verifica-se que houve a atenção dos parlamentares perante a fidelidade partidária, vez

que o somatório consistente das migrações das duas janelas estudadas totaliza quase que dois terços do total, sendo que o outro terço, radicado nos momentos 1 (44 migrações) e 2 (58 migrações), perpassara peculiaridades *ad hoc*: criação de novos partidos e migração por mudança de nome de legenda.

O último dado informado correspondeu a 43 migrações “inócuas” à fidelidade partidária: 29 da criação da Rede e do PMB e mais 14 da migração do PTN ao Podemos, o que corresponde a 14% do total. Somando-se ao compilado até então, têm-se cerca de 78% (64% + 14%) de migrações que ocorreram de forma não espúria ou arbitrária, na 55ª Legislatura, na Câmara dos Deputados. Isso contribui, pois, para reforçar a fidelidade partidária, retirando-se a massificação de migrações que ocorriam para antes da elevação do instituto, combinando-a a uma flexibilidade. É o que conclui o professor Michel Mohallem³¹², da Fundação Getúlio Vargas, *in verbis*:

“O sistema político tem que ter uma certa flexibilidade, porque as pessoas mudam de ideias, mais do que isso, veem perspectivas eleitorais melhores em outros partidos e é natural isso. Mas também não pode ser como era antes, quando isso acontecia de forma indiscriminada. Então ela permite a fidelidade partidária por 3 anos e meio e, nos últimos seis abre-se a brecha para a flexibilidade, equilibrando o sistema político.”

Como, desde a “Minirreforma Eleitoral de 2015” até agora, houve apenas duas oportunidades de janela, fica o fomento para a observação do fenômeno partidário nas Legislaturas futuras, ainda mais porque, com o exaurimento dos efeitos da janela da EC nº 91/2016, apenas ficará em vigor a janela do art. 22-A, parágrafo único, inciso III, da “Lei dos Partidos Políticos”, obrigando o respeito à fidelidade partidária durante, ao menos, os três anos e meio que o professor acima esboçou.

312 Disponível em: <<https://diretorio.fgv.br/noticia/entenda-a-historia-por-detras-da-lei-da-janela-partidaria>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho, foi intentada a exposição sobre o fenômeno migratório recente no Brasil, tendo em vista o problema de pesquisa que relacionava as migrações partidárias autorizadas pelas janelas partidárias e a institucionalização da fidelidade partidária.

Para se chegar à resolução desse problema, foi construída uma trajetória que se tripartiu, argumentativamente, em três capítulos: 1) a dimensão institucional e a radiografia do sistema político brasileiro; 2) os aspectos que legitimam os partidos, os mandatos políticos representativos e partidários e, as bases jurisprudenciais e legais da fidelidade partidária; e, por fim, 3) o escopo teórico que orbita as migrações partidárias, o percurso teórico das migrações e da necessidade de se refletir acerca da infidelidade partidária no Brasil, com a ilustração afeta à 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados.

No tocante ao primeiro capítulo, ficou esboçado que o Brasil conforma uma República Federativa, ou seja, organiza-se, politicamente, segundo um pacto federativo e republicano. É dizer: abriga-se, em texto constitucional brasileiro, a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo, sob um regime de governo democrático. Isso é, num primeiro momento, basilar à constatação de que partidos fundamentam democracia. Democracia essa que é representativa e que não pode ser deles afastada. Com efeito, a filiação partidária, é um instituto de inderrogabilidade partidária que aviva toda a construção institucional e existencial das legendas.

Ademais, viu-se a peculiaridade brasileira de que o governo se faz com maiorias, o que se perfaz no chamado presidencialismo de coalizão, que alia Executivo e Legislativo na definição das pastas ministeriais e na definição da agenda governamental. Isso, por um lado, apresenta esse aspecto integrativo, de composição do governo por uma multiplicidade de atores políticos. Contudo, por outro lado e por aquela mesma argumentação bastante, verifica-se a complicação pela fragmentação política que acaba desaguando nas fragmentações regionais brasileiras. É o dilema mencionado de Sergio Abranches que, numa visão pessimista, assola muito da possibilidade efetiva de governo no Brasil.

Esse mesmo capítulo tentou ensinar que o Brasil possui dois sistemas eleitorais: um proporcional em lista aberta, para os mandatos políticos, exceto o de Senador, e um majoritário de 1 (um) turno, subdividido em majoritário de turno único, aplicável a prefeitos de municípios com menos de duzentos mil habitantes e a Senadores, e o majoritário de dois turnos, aplicável a prefeitos de municípios com mais de duzentos mil habitantes, governadores e Presidente da República. Ademais, evidenciou que o Brasil possui um sistema pluripartidário, impulsionado pela Lei Federal nº 6.767/79, que extirpou o bipartidarismo no país.

De todo modo, o primeiro capítulo resumido acima permitiu confirmar a primeira hipótese desta pesquisa, qual seja, da importância institucional dos partidos políticos no Brasil, vez que as candidaturas e a governabilidade, necessariamente, exigem a presença dos diálogos interpartidários com o governo, na realização de políticas públicas e da agenda governamental.

No segundo capítulo, tentou-se trazer a natureza jurídica dos partidos políticos, entendidos enquanto pessoas jurídicas de direito privado, encarregados de conferir autenticidade e legitimidade aos direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro. Resgatando a posição doutrinária, amarrando-se com a argumentação do primeiro capítulo, evidenciou-se ser, o Brasil, um “Estado Parcial de Partidos”, ou seja, onde não se vive um partido único, o qual é, aliás, símbolo de regimes de exceção. Ademais, nesse mesmo capítulo, houve o enaltecimento à figura partidária, expondo-se as raízes legais da inderrogável filiação partidária, que tem guarida constitucional, no rol dos Direitos Políticos, e, por conseguinte, a vedação ainda existente, quanto às candidaturas avulsas no país.

No mesmo segundo capítulo, fazendo parte do conjunto de características partidárias, foram trazidos os conceitos de autonomia, disciplina e coesão. A autonomia, conforme visto, refere-se à liberdade de participação na gestão e na auto-organização interna partidária, ou seja, livre de influências estatais externas, desaguando em democracia interna. Já a disciplina é o componente bipartido que preza pela adstrição parlamentar ao estatuto e aos encaminhamentos havidos pelas lideranças e pela maioria dos correligionários. A disciplina, no mais das vezes, alia-se à ideia de sanções, vez que um ato de indisciplina pode desaguar em infidelidade partidária.

Por fim, a coesão partidária se refere aos encaminhamentos de preferências homogêneas, dentro da sigla.

Esse mesmo segundo capítulo, como também se reforçou, foi palco à recuperação da ideia da titularidade do mandato político. Foi feito um esforço teórico que perpassou o mandato imperativo ou vinculado, do Antigo Regime, sendo seguido pelo mandato meramente representativo, do Estado Liberal. O mandato imperativo tinha o pecado da falta de representação e encaminhamento político amplo, enquanto que o mandato representativo, apesar de político, não era democrático, porquanto obedecia o estrato burguês.

Em seguida, veio o mandato imperativo partidário, do Estado Social, que superou o egocentrismo burguês do mandato representativo, mas que culminou no alijamento dos partidos perante o corpo social destinatário da política. De resto, como se abordou, veio o mandato representativo partidário, que enaltece a democracia representativa aliada à responsabilidade dos mandatários, perante o reconhecimento do poder político radicado pelo povo. O mandato, pois, existe em função dos partidos, e não de interesses pessoais ou de cúpulas.

Esse esforço foi utilizado para se chegar à fidelidade partidária, que é, fundamentalmente, entendida enquanto o dever parlamentar que, em nome do povo titular do poder político, que é representado pelo partido, o filiado eleito observe as diretrizes, os programas, as normas e os direcionamentos estabelecidos pelo seu partido. Dito de outro modo, a fidelidade poderia ser a adstrição do eleito ao detentor do mandato, que é o partido.

Conforme visto, a fidelidade partidária é oriunda do regime militar brasileiro dos anos 1960, havendo encontrado primeira baliza legal na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu art. 152, inciso V e parágrafo único, posteriormente regulamentado pela primeira LOPP. Isso é importante de se destacar, devido à junção que o período militar realizava entre a disciplina e a fidelidade partidárias, conferindo rigidez ao instituto.

Com o advento da Lei Federal nº 6.767/79, que extinguiu o bipartidarismo, veio uma abertura à rigidez da fidelidade partidária, admitindo-se trãnsfugas para criação de novas legendas. Por fim, com a EC nº 25/1985, veio o término da previsão constitucional da fidelidade partidária. Esse fato foi mantido pela Constituição de

1988, deixando livres os estatutos partidários para realizarem a feitura de suas normas, o que confluiu no princípio constitucional da autonomia partidária (art. 17, § 1º, da CF/88).

Nesse interstício, conforme tratado, conformou-se o mandato livre ou discricionário, o qual dotava o parlamentar investido em seu cargo público representativo, da titularidade de seu mandato. Uma argumentação que se seguiu, jurisprudencialmente, era da inaplicabilidade da fidelidade partidária, devido a certos dispositivos da atual Constituição Federal. A argumentação em torno da forma posterior do mandato, qual seja, o mandato representativo partidário, conseguiu suprir essa argumentação que elevava o mandato livre.

Com o advento da elevação do princípio da fidelidade partidária, fundou-se o estilo de mandato representativo responsável perante o povo e perante a instância partidária representativa. A regulamentação perpassou determinadas Consultas ao TSE, com destaque à Consulta nº 1.398/DF, do TSE, em 2007, convolada na Resolução nº 22.526/2007, que ratificou o entendimento do liame entre o mandato e o partido: finalmente, entendeu-se, sob bases democráticas, que o mandato pertence ao partido, e não ao parlamentar. Inicialmente deferido aos mandatos eletivos escolhidos pelo sistema proporcional, foi estendido aos eleitos pelo sistema majoritário (Consulta nº 1.407/DF, do TSE, transformada na Resolução nº 22.600/2007), apesar de que, posteriormente, com a ADI nº 5.081/DF, a aplicação ao sistema majoritário haja derogado-se.

O fruto maior dessa discussão jurisprudencial foi a edição da Resolução nº 22.610/2007, que disciplinava a perda do mandato por ato de infidelidade partidária, sem justa causa, bem como as hipóteses de justa causa, mormente a “incorporação ou fusão do partido”, a “criação de novo partido”, a “mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário”, e a “grave discriminação pessoal.”

Por fim, estabelecidos o panorama político institucional dos partidos, bem como a positivação do instituto da fidelidade partidária, escreveu-se o terceiro capítulo, que cuidaria, em específico, da vinculação entre fidelidade, migrações e janelas partidárias, com destaque ao exame empírico das migrações havidas na 55ª Legislatura (2015-2019).

Foi exposto que as migrações partidárias, conforme conceituado, operam uma via de mão dupla, ou seja, ao mesmo tempo em que correspondem a um intento do parlamentar em encontrar, por meio de sua análise política racional, alguma oportunidade de sobrevivência no jogo político, ocorre no sentido da observância da importância da legenda de destino.

Na argumentação, mencionou-se uma certa visão tradicional doutrinária que observa as migrações pelo sentido unilateral egoístico. Essa visão, inclusive, tendeu a observar as mudanças paradigmáticas de 2007 enquanto inócuas ou pouco eficientes, para os anos seguintes àquele. Assim, mencionou-se a infidelidade partidária, conceituada enquanto a migração injustificada e sem base legal, de partidos.

No entanto, cabe relembrar a observação que se seguiu, por meio da qual se a migração existe, ela opera com base na importância da legenda a que se direciona. Assim, os partidos, em contrapartida, não seriam meros agentes passivos nas migrações, porquanto os líderes partidários, movidos pelo RICD, gozam de poder de agenda centralizada, a exemplo do Colégio de Líderes, o que mobilizaria a disciplina interna dos partidos e constrangeria os egoísmos particulares.

Ademais, a influência partidária, a exemplo da composição das Comissões Permanentes e da Mesa Diretora, é outro ponto de ativismo partidário que não era observado pela visão tradicional, tudo isso indicando a capacidade de influência na arena parlamentar. Na arena eleitoral, o critério tempo de propaganda eleitoral gratuita, conhecida como “tempo de rádio e TV”, haveria outro protagonismo dos partidos. Outro ponto, enfim, seria a dos “puxadores de voto”, almejados pelos partidos para angariar representatividade e abrangência regional.

No diálogo entre Executivo e Legislativo, outro ponto levantado, marcado pelo cenário institucional em que estão insertos os partidos políticos, vê-se outro protagonismo partidário, vez que, conforme falado, são agentes centrais à governabilidade pelo presidencialismo de coalizão. Deveras, vê-se afirmada a segunda hipótese aventada por este trabalho, qual seja, de que os partidos políticos, antes de meros coadjuvantes aos intentos particulares dos parlamentares, são entidades ativas no cenário migratório.

Encaminhando-se para o fim do trabalho, foi exposto o quadro geral das migrações partidárias, com foco 55ª Legislatura, momento que fora o primeiro abrangi-

do pelo instituto das janelas partidárias. Enquanto os dados revelam que a primeira Legislatura após a constitucionalização da fidelidade partidária (53ª Legislatura, de 2007-2011) radicou 101 migrações, esse número cresceu nas duas Legislaturas seguintes, respectivamente 160, na 54ª (2011-2015), e impressionantes 303, na 55ª (2015-2019).

Viu-se, pois, um imediato impacto das medidas jurisprudenciais de 2007, com drástica redução migratória em relação às Legislaturas anteriores. Ademais, de fato, houve sensível aumento na seguinte, que abarcava as hipóteses de fusão e de criação de novo partido, conforme o art. 1º, § 1º, da Resolução nº 22.610/2007.

No entanto, ainda restava a dúvida como seria possível explicarem-se as migrações havidas na 55ª Legislatura? A resposta seria encontrada num dos aspectos-chave desta pesquisa: as janelas partidárias.

Conforme se argumentou no capítulo terceiro deste trabalho, com a chamada “Minirreforma Eleitoral de 2015”, ensejada pela Lei Federal nº 13.165/2015, houve a inserção do art. 22-A, parágrafo único, inciso III, à atual “Lei dos Partidos Políticos”. Essa ficou conhecida como a primeira janela partidária, que poderia ser conceituada, nos termos daquele dispositivo, como “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.” Para se fazer valer dessa janela, portanto, apenas seria possível no último ano de mandato, pois, do contrário, a migração seria injustificada e sem base legal, desaguando em infidelidade partidária.

Em 2016, por meio da EC nº 91/2016, houve a inserção de uma segunda janela partidária, voltada a atender as especificidades de fidelidade partidária estabelecidas e elevadas em 2007, com positivação em lei federal, em 2015. O intuito era acolmatar o Congresso federal, dada a recenticidade da “Minirreforma” do ano anterior e a urgência para se adaptarem as forças às eleições municipais de 2016.

É verdade, conforme também intentou-se explicar, que as duas janelas estabelecidas diferiam em natureza. Relembro, pois, que a janela oriunda da “Minirreforma” apenas teria aplicabilidade às eleições de 2018, haja vista a limitação das migrações ao último ano de mandato. Seu caráter seria permanente e motivado por alguma das três razões de justa causa, as mesmas insculpidas pela Resolução nº

22.610/2007, exceto a migração por criação e por fusão de partido. Já a janela oriunda da EC nº 91/2016 seria de caráter *ad hoc*, temporário, com tempo marcado no tempo (de 19/02/2016 a 19/03/2016), tratando meramente de hipótese de desfiliação livre, sem condicionamento consequente a nova filiação e sem produzir efeitos de benefício dos trãnsfugas perante as eventuais legendas de destino, no tocante à redistribuição do Fundo Partidário e do tempo eleitoral de propaganda gratuita.

Dessa forma, configurada está, pois, a vinculação entre as janelas partidárias e a fidelidade partidária. Conforme argumentado, o fato de o parlamento brasileiro haver decidido editar a EC nº 91/2016 foi justamente em consideração e em plena observação e reconhecimento ao princípio da fidelidade partidária. Confirmadas estão, pois, as duas últimas hipóteses levantadas: de que as janelas partidárias corresponderiam a um mecanismo de equilíbrio interno ou flexibilização dos partidos; e as migrações partidárias autorizadas pelas janelas partidárias não afrontariam a fidelidade partidária.

Empiricamente, isso foi comprovado pelos dados atualizados das migrações partidárias havidas na 55ª Legislatura, que concentrou 303 migrações totais. Foi enfocada a observação de quatro interstícios temporais: a) o primeiro intervalo (19/05/2015 a 16/02/2016); b) a janela de 2016 (19/02/2016 a 19/03/2016); c) o segundo intervalo (04/04/2016 a 06/03/2018); e d) a janela de 2018 (08/03/2018 a 07/04/2018). O primeiro intervalo abarcou 44 migrações (14% do total), sendo que 29 delas foram na direção dos recém-criados PMB e REDE. O segundo intervalo abarcou 58 migrações (19% do total), das quais 14 foram para a readaptação de legenda do PTN que virou Podemos. Assim, os dois momentos erigiram 43 migrações inócuas à fidelidade partidária, à época.

Por fim, quanto às janelas partidárias propriamente ditas, cabe dizer que a de 2016 abarcou 100 migrações (32% do total), enquanto que a de 2018 abrangeu 96 mudanças totais (31% do total). No somatório total, acrescentando-se as 100 migrações da primeira janela, às 96 da segunda janela, tem-se um total de 64% do fluxo orquestrado por influência desse instituto. Se forem somadas as 43 migrações somadas das migrações ocorridas pela criação da Rede, do PMB e da transmutação do PTN em Podemos, esse número se eleva para 78% das 303 totais.

Com base nos dados, verificou-se, também, uma mudança no direcionamento ideológico das bancadas, vez que uma parcela dos partidos orientados mais ao espectro ideológico partidário acabou perdendo membros, sem reposição por novos ingressantes. Exceto no segundo intervalo, verificou-se consistente número de ingressantes em alguns partidos, em especial o PP, o DEM e o PR, o que, especialmente para a janela de 2018, configurou um crescimento das bancadas posicionadas à direita do espectro ideológico, o que permite evidenciar, ademais, a característica da coalizão, em perfilhamento à divisão ideológica que se engendrou nas Eleições Gerais de 2018.

Realmente, como conclusão empírica geral, verifica-se uma pesada e evidente influência das janelas partidárias por sobre o fluxo migratório da 55^a Legenda, bem como ratifica-se a conclusão de que tais janelas incidem como resposta à observação do princípio da fidelidade partidária. Mesmo que 303 seja um número elevado de migrações partidárias, tal número é, de certa forma, arrefecido, pelas hipóteses autorizadas constitucional e legalmente para que elas ocorram. Hipóteses essas que exsuriram como resposta à mera migração injustificada de antanho, favorecendo a ideia de responsabilidade que o mandato político, sob o paradigma do mandato representativo partidário, desempenharia.

É certo que, apesar de não ser objeto deste trabalho, é importante propor soluções para alguns problemas que persistem por sobre essa polêmica, complexa e muito enredada que é a temática eleitoral e dos partidos políticos. Uma das tentativas deste trabalho foi exibir que o cenário institucional brasileiro é forte. Contudo, tal força se contrapõe a determinadas fragilidades que são compostas pelo cabo de aço do presidencialismo de coalizão.

Um primeiro ponto a se observar, nas vindouras Eleições municipais de 2020 são os efeitos da EC nº 97/2017, já que as coligações para as eleições tidas pelo sistema proporcional serão vedadas. Possivelmente, com a contenção das coligações, haja um refreamento no *boom* partidário que demandaria recursos no sistema presidencial que há no país.

Um segundo ponto de sugestão é o pensamento acerca da instituição efetiva de uma cláusula de barreira que limita o tempo de rádio e TV, bem como de acesso ao Fundo Partidário. Apesar de polêmica, a cláusula de contenção leva a um fortale-

cimento partidário dos que estão mais representados, o que também pode contribuir ao efeito da supressão das coligações partidárias. Uma terceira proposta, pela atual conjuntura, seria a adoção de um sistema eleitoral distrital misto, que prezaria por mitigar os personalismos observados na lista aberta, favorecendo a representação partidária.

Uma última, mas não menos importante, sugestão seria alimentar a democracia interna dos partidos, uma vez que o excesso decisório imperado pelas cúpulas partidárias é tido como um dos propulsores à infidelidade partidária. Isso porque o espaço individual decisório dos parlamentares é contraposto pelo poder das lideranças. Sufocados, sentem-se compelidos a migrar para uma legenda em que acreditam ser mais aberta aos seus intentos.

De fato, conquistar a democracia interna é vital, na arena parlamentar atualmente vigente. Ademais, poder decisório que não dialoga com a pluralidade partidária tende a deixar a legenda à mercê dos clientelismos e dos direcionamentos particularistas que se utilizariam da máquina partidária para, utilitariamente, atingir interesses egoístas, ou seja, o fisiologismo. Sendo, o partido, uma instituição que tem consistente força e titularidade, conforme visto ao longo deste trabalho, não se pode, numa democracia tal qual a insculpida pela Carta de 1988, naufragar em interesses que atentem contra a democracia e a pluralidade, travestido da roupagem partidária.

Em termos de estudos futuros, cabe dizer que esta pesquisa pode encaminhar alguns fomentos. Um deles seria o aprofundamento na observação das instituições políticas do Brasil, em especial, a relação entre Legislativo e Executivo. Nesse sentido, a orientação estaria em se investigar, mais a fundo, em que medida o presidencialismo de coalizão incide sobre as migrações partidárias e *vice-versa*. Ademais, um outro fomento seria a pesquisa sobre como as migrações ocorrem a nível estadual e municipal e seus efeitos, principalmente tendo-se em mente as atualizações jurisprudenciais e legais posteriores ao ano de 2007.

De resto, mais uma possível proposta seria, a nível de junção entre a Sociologia e a Ciência Política, realizar a investigação entre ideologia e partidos políticos, uma vez que esse elemento que se encarrega da fundação da agremiação, precisaria ser observado do ponto de vista da prática. Ideologia importa, para além da apenas teorização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

AMORIM NETO, Octávio. “O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, pp. 123-133.

ARAS, Antonio Augusto Brandão. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.

_____. *As candidaturas avulsas à luz da Carta de 88*. Brasília: edição do autor, 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade Partidária*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009.

BINS, Maria Paula Escobar. *Migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015 – O impacto da Resolução-Tribunal Superior Eleitoral 22.610/2007*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Orientação de Paula Espírito Santo. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2017, 62 p. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/13680>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto; MANTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política, Vol. 1*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010.

CUNNINGHAM, Frank. “Democracia Participativa”. In: *Teorias da Democracia: uma introdução crítica*. São Paulo: Artmed, 2009, pp. 148-169.

DAMIN, Cláudio Júnior. “Migração partidária na Câmara dos Deputados em 2013”. In: *Em Debate*, vol. 7, nº 1, jan. 2015. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/6-Janeiro-15-DOSSIE-Claudio-Damin-A-H.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

DESPOSATO, Scott. “Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil’s Chamber of Deputies”. In: *American Journal of Political Science*, vol. 50, nº 1,

January 2006, pp. 62-80. Disponível em: <<http://pages.ucsd.edu/~sdesposato/pswitch1ajps.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

DINIZ, Simone. “As migrações partidárias e o calendário eleitoral”. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, nº 15, nov. 2000, pp. 31-47. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a03n15.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 2012.

FARIAS, Pedro Henrique Moura de. *Democracia de partidos: a titularidade do mandato político sob a ordem constitucional de 1988 no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito), Orientação de Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Brasília: Universidade de Brasília, 2017, 128 p. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/18887>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos jogos: com aplicações em economia, administração e ciências sociais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FLEISCHER, David. “Os partidos políticos”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2007, 2ª edição, pp. 303-348.

FREITAS, Andréa. “Infidelidade partidária e representação política: alguns argumentos sobre a migração partidária no Brasil”. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008, pp. 37-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a04v2152.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. *Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Orientação de Fernando Limongi. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008, 136 p. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11112009-151004/publico/ANDREA_MARCONDES_DE_FREITAS.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2018.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. Lisboa: Calouste Goubenkian, 2008.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2017.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. “A Representação Política e a Composição Partidária do Legislativo”. In: *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola, 1993.

LIMONGI, Fernando. “Presidencialismo e governo de coalizão”. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 237-257.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. “Fidelidade Partidária: um panorama institucional”. In: SENADO FEDERAL. *Textos para Discussão*, vol. 9, junho de 2004, pp. 1-18. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/101>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

MAINWARING, Scott. “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada”. In: *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, mai./ago. 1997, pp. 335-381. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/1119/1997_mainwaring_politicos_partidos_sistemas_eleitorais?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 29 nov. 2018.

MARCH, James G. *Como as decisões realmente acontecem*: princípios da tomada de decisões. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

MARTINS, Simone Araújo. “A migração partidária na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2015”. In: *Revista Política, Estratégia e Gestão*, vol. 1, nº 1, 2015, pp. 1-9. Disponível em: <<http://publicacoes.udf.edu.br/index.php/RPEG/article/view/13/54>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Retirando as cadeiras do lugar*: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

_____. “Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados”. In: *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*. Petrópolis, 23 a 27 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.centroestudoslegislativos.com.br/images/pdf/13.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

NICOLAU, Jairo. “O sistema eleitoral brasileiro”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro*: uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp, 2004, pp. 293-301.

NORTH, Douglass Cecil. *Institutions, institutional change and economic performance*: Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*: os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

RENNÓ JR., Lúcio Remuzat. “Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?”. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 259-271.

SANTOS, André Marenco dos. “Migração e Lealdade Partidária entre Deputados Brasileiros”. In: *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*, Petrópolis, 23 a 27 de Outubro 2000, pp. 1-23. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gt06-6/4758-asantos-migracao/file>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

SANTOS, Fabiano. “Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988”. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 223-236.

SANTOS, Lucas Moraes Chaves. “A importância dos líderes partidários na Câmara dos Deputados”. In: *VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, 2 a 6 de maio de 2016. Disponível em: <<http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/VisemDCP/paper/download/1655/270>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

SHEPSLE, Kenneth A. *Analyzing Politics: rationality, behavior and institutions*. New York: WW. Norton Company, 2nd Edition, 2010.

SILVA, Bruno Rangel Avelino da. “Representação Partidária: entre democracia interna e autonomia.” In: MORAES, Filomeno *et al.* (Orgs.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Editora Íthala, 2016, pp. 45-72.

SOARES, Márcia Miranda. “Federação, Democracia e Instituições Políticas”. In: *Lua Nova*, nº 44, 1998, pp. 137-216. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a07n44.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

STEIN, Ernesto *et al.* (Orgs.). *A Política das Políticas Públicas: Públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório de 2006*. Banco interamericano de desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento – Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC; BID, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, 2011.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. “A Democracia Participativa”. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 100, jan./dez. 2005, pp. 171-188. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67669/70277>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, vol. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 23 nov. 2018.

_____. “Regimento Interno da Câmara dos Deputados”. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018a.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992. Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm>. Acesso em: 29 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2016. Modifica o art. 54 da Constituição Federal, para vedar aos Deputados e Senadores permanecer mais de noventa dias sem filiação partidária, sob pena de perda do mandato.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015. Reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 182, de 2007. Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo que se desfilia-rem dos partidos pelos quais forem eleitos.

_____. “Código Eleitoral”. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. Lei Federal nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Lei Federal nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. “Lei dos Partidos Políticos”. Lei Federal 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. “Lei das Eleições”. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. “Minirreforma Eleitoral de 2015”. Lei Federal nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Lei Federal nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 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 nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 29/06/2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.354/DF-MC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 25/05/2001.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.999/DF, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 17/04/2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.086/DF, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, DJe de 17/04/2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 19/08/15.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.916/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJe de 26/03/1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJe de 15/04/1994.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602/DF. Tribunal Pleno, relator o Ministro Eros Grau. DJe de 17/10/08.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Tribunal Pleno, relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/12/08.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604/DF. Tribunal Pleno, relatora a Ministra Cármen Lúcia. DJe de 03/10/08.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ-QO, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe de 05/10/17.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 67. A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. DJe de 24, 27 e 28/06/16.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398/DF. Resolução nº 22.526, de 27/03/2007, Relator o Ministro Francisco Cesar Asfor Rocha. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.407/DF. Resolução nº 22.600, de 16/10/2007, Relator o Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Assenta que o cargo eletivo no sistema majoritário pertence ao partido e não ao candidato, implicando a arbitrária desfiliação partidária em desqualificação para permanecer à testa do cargo.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.423/DF. Resolução nº 22.563, de 1º/08/2007, Relator o Ministro José Augusto Delgado. Confirma o entendimento de que o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, poderá perdê-lo ao ingressar em novo partido.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.439/DF. Resolução nº 22.580, de 30/08/2007, Relator o Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007, Relator o Ministro Cezar Peluso. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.733, de 11 de março de 2008, Relator o Ministro Cezar Peluso. Altera o art. 11 da Resolução-TSE nº 22.610, de 25 de outubro de 2007.

ANEXO – LISTAGEM DAS MIGRAÇÕES PARTIDÁRIAS DA 55ª LEGISLATURA³¹³

MUDANÇAS DE PARTIDO 55ª LEGISLATURA (até 09/11/2018)

PARLAMENTAR	UF ³¹⁴	CONDIÇÃO ³¹⁵	DATA FILIAÇÃO	ANTIGO PARTIDO	NOVO PARTIDO
CABO DACIOLO	RJ	T	19/5/2015	PSOL	S.PART. ³¹⁶
GLAUBER BRAGA	RJ	T	23/9/2015	PSB	PSOL
MIRO TEIXEIRA	RJ	T	23/9/2015	PROS	REDE
DANILO FORTE	CE	T	24/9/2015	PMDB	PSB
ALESSANDRO MOLON	RJ	T	30/9/2015	PT	REDE
ALIEL MACHADO	PR	T	30/9/2015	PCdoB	REDE
JOÃO DERLY	RS	T	1/10/2015	PCdoB	REDE
ELIZIANE GAMA	MA	T	5/10/2015	PPS	REDE
CÍCERO ALMEIDA	AL	T	7/10/2015	PRTB	PSD
ELIZEU DIONIZIO	MS	S	7/10/2015	SD	PSDB
JHC	AL	T	21/10/2015	SD	PSB
LAURA CARNEIRO	RJ	E	27/10/2015	PTB	PMDB
DOMINGOS NETO	CE	T	18/11/2015	PROS	PMB
FRANKLIN	MG	T	18/11/2015	PTdoB	PMB
TONINHO WANDSCHEER	PR	T	18/11/2015	PT	PMB
VICTOR MENDES	MA	T	18/11/2015	PV	PMB
WELITON PRADO	MG	T	18/11/2015	PT	PMB
EZEQUIEL TEIXEIRA	RJ	T	19/11/2015	SD	PMB
VALTENIR PEREIRA	MT	T	19/11/2015	PROS	PMB
JUSCELINO FILHO	MA	T	23/11/2015	PRP	PMB
ALUISIO MENDES	MA	T	24/11/2015	PSDC	PMB
BRUNNY	MG	T	24/11/2015	PTC	PMB
CARLOS HENRIQUE GAGUIM	TO	T	24/11/2015	PMDB	PMB
LUIZ CARLOS RAMOS	RJ	T	24/11/2015	PSDC	PMB
MACEDO	CE	T	24/11/2015	PSL	PMB
ALEXANDRE VALLE	RJ	T	25/11/2015	PRP	PMB
FÁBIO RAMALHO	MG	T	25/11/2015	PV	PMB
MAJOR OLIMPIO	SP	T	25/11/2015	PDT	PMB

313 Fonte e elaboração: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados do Brasil.

314 Unidade da Federação (UF): estados por meio dos quais os parlamentares se elegeram.

315 A coluna “condição” se refere à situação eleitoral do parlamentar: Titular (T) ou Suplente (S e E).

316 Parlamentar sem filiação a uma agremiação política: “sem partido”.

MARCELO ÁLVARO ANTÔNIO	MG	T	25/11/2015	PRP	PMB
HIRAN GONÇALVES	RR	T	26/11/2015	PMN	PMB
DÂMINA PEREIRA	MG	T	27/11/2015	PMN	PMB
DR. SINVAL MALHEIROS	SP	T	27/11/2015	PV	PMB
RAFAEL MOTTA	RN	T	1/12/2015	PROS	S.PART.
ASSIS DO COUTO	PR	T	4/12/2015	PT	PMB
MACEDO	CE	T	4/12/2015	PMB	PSL
SILVIO COSTA	PE	T	8/12/2015	PSC	PTdoB
FRANKLIN	MG	T	9/12/2015	PMB	PTdoB
RAFAEL MOTTA	RN	T	9/12/2015	S.PART.	PSB
RICARDO TEOBALDO	PE	T	9/12/2015	PTB	PMB
ABEL MESQUITA JR.	RR	T	11/12/2015	PDT	PMB
ADALBERTO CAVALCANTI	PE	T	16/12/2015	PTB	PMB
ALUISIO MENDES	MA	T	3/2/2016	PMB	PTN
LUIZ CARLOS RAMOS	RJ	T	3/2/2016	PMB	PTN
ÁTILA A. NUNES	RJ	S	16/2/2016	PSL	PMDB
RICARDO TEOBALDO	PE	T	23/2/2016	PMB	PTN
VICENTINHO JÚNIOR	TO	T	23/2/2016	PSB	PR
ANDRÉ ABDON	AP	T	24/2/2016	PRB	PP
ANTÔNIO JÁCOME	RN	T	24/2/2016	PMN	PTN
ALFREDO KAEFER	PR	T	1/3/2016	PSDB	PSL
JOZI ARAÚJO	AP	T	1/3/2016	PTB	PTN
MAJOR OLÍMPIO	SP	T	1/3/2016	PMB	S.PART.
VICTOR MENDES	MA	T	1/3/2016	PMB	PSD
DOMINGOS NETO	CE	T	2/3/2016	PMB	PSD
EROS BIONDINI	MG	T	2/3/2016	PTB	PROS
ANTONIO CARLOS MENDES THAME	SP	E	8/3/2016	PSDB	PV
ADEMIR CAMILO	MG	S	9/3/2016	PROS	PTN
ASSIS DO COUTO	PR	T	9/3/2016	PMB	PDT
CARLOS HENRIQUE GAGUIM	TO	T	9/3/2016	PMB	PTN
EZEQUIEL TEIXEIRA	RJ	T	9/3/2016	PMB	PTN
HIRAN GONÇALVES	RR	T	9/3/2016	PMB	S.PART.
JAIR BOLSONARO	RJ	T	9/3/2016	PP	PSC
JUSCELINO FILHO	MA	T	9/3/2016	PMB	DEM
LAUDIVIO CARVALHO	MG	T	9/3/2016	PMDB	SD

ABEL MESQUITA JR.	RR	T	10/3/2016	PMB	DEM
ADALBERTO CAVALCANTI	PE	T	10/3/2016	PMB	PTdoB
ALEXANDRE VALLE	RJ	T	10/3/2016	PMB	PR
DÂMINA PEREIRA	MG	T	10/3/2016	PMB	PSL
DR. JORGE SILVA	ES	T	10/3/2016	PROS	PHS
JOSÉ CARLOS ARAÚJO	BA	T	10/3/2016	PSD	PR
MARCELO ÁLVARO ANTÔNIO	MG	T	10/3/2016	PMB	PR
MARCELO MATOS	RJ	T	10/3/2016	PDT	PHS
ODORICO MONTEIRO	CE	T	10/3/2016	PT	PROS
TONINHO WANDSCHEER	PR	T	10/3/2016	PMB	PROS
FRANCISCO CHAPADINHA	PA	T	11/3/2016	PSD	PTN
VALTENIR PEREIRA	MT	T	11/3/2016	PMB	PMDB
ULDURICO JUNIOR	BA	T	14/3/2016	PTC	PV
BRUNNY	MG	T	15/3/2016	PMB	PR
CHRISTIANE DE SOUZA YARED	PR	T	15/3/2016	PTN	PR
DELEGADO EDSON MOREIRA	MG	T	15/3/2016	PTN	PR
DELEGADO WALDIR	GO	T	15/3/2016	PSDB	PR
EDIO LOPES	RR	T	15/3/2016	PMDB	PR
EXPEDITO NETTO	RO	T	15/3/2016	SD	PSD
GIVALDO CARIMBÃO	AL	T	15/3/2016	PROS	PHS
LINDOMAR GARÇON	RO	T	15/3/2016	PMDB	PRB
LUIZA ERUNDINA	SP	T	15/3/2016	PSB	PSOL
ADALBERTO CAVALCANTI	PE	T	16/3/2016	PTdoB	PTB
ANTONIO BRITO	BA	T	16/3/2016	PTB	PSD
ARIOSTO HOLANDA	CE	S	16/3/2016	PROS	PDT
BETO SALAME	PA	T	16/3/2016	PROS	S.PART.
DR. SINVAL MALHEIROS	SP	T	16/3/2016	PMB	PTN
LEÔNIDAS CRISTINO	CE	T	16/3/2016	PROS	PDT
MACEDO	CE	T	16/3/2016	PSL	PP
MAJOR OLIMPIO	SP	T	16/3/2016	S.PART.	SD
PASTOR EURICO	PE	T	16/3/2016	PSB	PHS
SILAS CÂMARA	AM	T	16/3/2016	PSD	PRB

TAMPINHA	MT	S	16/3/2016	PDT	PSD
ALEXANDRE BALDY	GO	T	17/3/2016	PSDB	PTN
ALTINEU CÔRTEZ	RJ	T	17/3/2016	PR	S.PART.
ANDRÉ FUFUCA	MA	T	17/3/2016	PEN	PP
ARTHUR OLIVEIRA MAIA	BA	T	17/3/2016	SD	PPS
BETO SALAME	PA	T	17/3/2016	S.PART.	PP
FAUSTO PINATO	SP	T	17/3/2016	PRB	PP
LINCOLN PORTELA	MG	T	17/3/2016	PR	PRB
MARCOS ROGÉRIO	RO	T	17/3/2016	PDT	DEM
STEFANO AGUIAR	MG	T	17/3/2016	PSB	PSD
VICENTE ARRUDA	CE	E	17/3/2016	PROS	PDT
WILLIAM WOO	SP	S	17/3/2016	PV	PP
ADELSON BARRETO	SE	T	18/3/2016	PTB	PR
ALTINEU CÔRTEZ	RJ	T	18/3/2016	S.PART.	PMDB
FRANCISCO FLORIANO	RJ	T	18/3/2016	PR	DEM
HIRAN GONÇALVES	RR	T	18/3/2016	S.PART.	PP
KAIO MANIÇOBA	PE	T	18/3/2016	PHS	PMDB
MAIA FILHO	PI	S	18/3/2016	SD	PP
MARCOS SOARES	RJ	T	18/3/2016	PR	DEM
MISSIONÁRIO JOSÉ OLÍMPIO	SP	T	18/3/2016	PP	DEM
RICARDO IZAR	SP	T	18/3/2016	PSD	PP
RÔNEY NEMER	DF	T	18/3/2016	PMDB	PP
ALEXANDRE SERFIOTIS	RJ	T	21/3/2016	PSD	PMDB
CABO DACIOLO	RJ	T	21/3/2016	S.PART.	PTdoB
CÍCERO ALMEIDA	AL	T	21/3/2016	PSD	PMDB
EDMAR ARRUDA	PR	T	21/3/2016	PSC	PSD
FÁBIO RAMALHO	MG	T	21/3/2016	PMB	PMDB
FELIPE BORNIER	RJ	T	21/3/2016	PSD	PROS
GEORGE HILTON	MG	T	21/3/2016	PRB	PROS
HISSA ABRAHÃO	AM	T	21/3/2016	PPS	PDT
HUGO LEAL	RJ	T	21/3/2016	PROS	PSB
MOSES RODRIGUES	CE	T	21/3/2016	PPS	PMDB
RAQUEL MUNIZ	MG	T	21/3/2016	PSC	PSD
SERGIO ZVEITER	RJ	T	21/3/2016	PSD	PMDB
ADAIL CARNEIRO	CE	T	22/3/2016	PHS	S.PART.
AROLDE DE OLIVEIRA	RJ	T	22/3/2016	PSD	PSC

ERIVELTON SANTA-NA	BA	T	22/3/2016	PSC	PEN
FRANKLIN	MG	T	22/3/2016	PTdoB	PP
JOÃO CAMPOS	GO	T	22/3/2016	PSDB	PRB
PROFESSORA MARCIVANIA	AP	T	22/3/2016	PT	PCdoB
SÓSTENES CAVALCANTE	RJ	T	22/3/2016	PSD	DEM
NELSON PADOVANI	PR	S	23/3/2016	PSC	PSDB
GERALDO RESENDE	MS	T	28/3/2016	PMDB	PSDB
ADAIL CARNEIRO	CE	T	29/3/2016	S.PART.	PP
MARCOS REATEGUI	AP	T	29/3/2016	PSC	PSD
PAULO MARTINS	PR	S	29/3/2016	PSC	PSDB
CARLOS EDUARDO CADOCA	PE	S	30/3/2016	PCdoB	S.PART.
SANDRO ALEX	PR	T	30/3/2016	PPS	PSD
WALNEY ROCHA	RJ	E	1/4/2016	PTB	PEN
ELIZIANE GAMA	MA	T	4/4/2016	REDE	PPS
ANTONIO BALHMANN	CE	T	5/4/2016	PROS	PDT
CARLOS EDUARDO CADOCA	PE	S	11/5/2016	S.PART.	PDT
PROFESSOR SÉRGIO DE OLIVEIRA	PR	S	18/5/2016	PSC	PSD
PASTOR LUCIANO BRAGA	BA	S	8/6/2016	DEM	PMB
ILDON MARQUES	MA	S	21/6/2016	PMN	PSB
GIOVANI CHERINI	RS	T	28/6/2016	PDT	S.PART.
GIOVANI CHERINI	RS	T	12/7/2016	S.PART.	PR
CLARISSA GAROTINHO	RJ	T	8/12/2016	PR	S.PART.
CLARISSA GAROTINHO	RJ	T	8/12/2016	S.PART.	PRB
LOURIVAL GOMES	RJ	S	3/1/2017	PSDC	PTN
DEJORGE PATRÍCIO	RJ	S	18/1/2017	PR	PRB
GEORGE HILTON	MG	T	27/1/2017	PROS	PSB
VAIDON OLIVEIRA	CE	E	30/1/2017	PSDC	DEM
PASTOR LUCIANO BRAGA	BA	S	21/2/2017	PMB	PRB
ADEMIR CAMILO	MG	S	19/5/2017	PTN	PODE
ALEXANDRE BALDY	GO	T	19/5/2017	PTN	PODE
ALUISIO MENDES	MA	T	19/5/2017	PTN	PODE
ANTÔNIO JÁCOME	RN	T	19/5/2017	PTN	PODE

BACELAR	BA	T	19/5/2017	PTN	PODE
CARLOS HENRIQUE GAGUIM	TO	T	19/5/2017	PTN	PODE
DR. SINVAL MALHEIROS	SP	T	19/5/2017	PTN	PODE
EZEQUIEL TEIXEIRA	RJ	T	19/5/2017	PTN	PODE
FRANCISCO CHAPADINHA	PA	T	19/5/2017	PTN	PODE
JOZI ARAÚJO	AP	T	19/5/2017	PTN	PODE
LOURIVAL GOMES	RJ	S	19/5/2017	PTN	PODE
LUIZ CARLOS RAMOS	RJ	T	19/5/2017	PTN	PODE
RENATA ABREU	SP	T	19/5/2017	PTN	PODE
RICARDO TEOBALDO	PE	T	19/5/2017	PTN	PODE
ODORICO MONTEIRO	CE	T	24/5/2017	PROS	PSB
VALTENIR PEREIRA	MT	T	27/6/2017	PMDB	PSB
SILAS FREIRE	PI	S	29/6/2017	PR	PODE
MARCOS MEDRADO	BA	S	5/7/2017	SD	PODE
ROGÉRIO SILVA	MT	S	26/7/2017	PROS	PMDB
ALAN RICK	AC	T	1/8/2017	PRB	DEM
WALDIR MARANHÃO	MA	T	9/8/2017	PP	PTdoB
CÍCERO ALMEIDA	AL	T	14/8/2017	PMDB	PODE
WELITON PRADO	MG	T	15/8/2017	PMB	PROS
VAIDON OLIVEIRA	CE	E	4/9/2017	DEM	PROS
SERGIO ZVEITER	RJ	T	5/9/2017	PMDB	PODE
ADALBERTO CAVALCANTI	PE	T	25/9/2017	PTB	PTdoB
CAJAR NARDES	RS	E	6/10/2017	PR	PODE
ADILTON SACHETTI	MT	T	30/10/2017	PSB	S.PART.
CARLOS SOUZA	AM	S	31/10/2017	PSD	PSDB
DANILO FORTE	CE	T	7/11/2017	PSB	S.PART.
XUXU DAL MOLIN	MT	S	7/11/2017	PDT	PSC
FABIO GARCIA	MT	T	8/11/2017	PSB	S.PART.
MARCIO MONTEIRO	MS	T	13/11/2017	PSDB	S.PART.
TEREZA CRISTINA	MS	T	20/11/2017	PSB	S.PART.
DANILO FORTE	CE	T	11/12/2017	S.PART.	DEM
JOSÉ REINALDO	MA	T	19/12/2017	PSB	S.PART.
FÁBIO TRAD	MS	S	31/1/2018	PMDB	PSD
FABIO GARCIA	MT	T	6/2/2018	S.PART.	DEM
TEREZA CRISTINA	MS	T	6/2/2018	S.PART.	DEM
FERNANDO COELHO	PE	T	22/2/2018	PSB	S.PART.

FILHO					
LAURA CARNEIRO	RJ	E	3/3/2018	PMDB	S.PART.
ALESSANDRO MOLON	RJ	T	5/3/2018	REDE	PSB
ALIEL MACHADO	PR	T	6/3/2018	REDE	PSB
HERÁCLITO FORTES	PI	T	8/3/2018	PSB	DEM
CELSO PANSEIRA	RJ	T	9/3/2018	PMDB	S.PART.
DIEGO GARCIA	PR	T	9/3/2018	PHS	S.PART.
LAURA CARNEIRO	RJ	E	9/3/2018	S.PART.	DEM
JOÃO PAULO KLEINÜBING	SC	T	12/3/2018	PSD	DEM
ADILTON SACHETTI	MT	T	13/3/2018	S.PART.	PRB
ANDRÉ AMARAL	PB	E	13/3/2018	PMDB	PROS
CELSO PANSEIRA	RJ	T	13/3/2018	S.PART.	PT
CÍCERO ALMEIDA	AL	T	13/3/2018	PODE	PHS
PR. MARCO FELICIANO	SP	T	14/3/2018	PSC	PODE
ZÉ AUGUSTO NALIN	RJ	S	14/3/2018	PMDB	DEM
JOÃO FERNANDO COUTINHO	PE	T	19/3/2018	PSB	PROS
ALTINEU CÔRTEZ	RJ	T	20/3/2018	PMDB	PR
LINCOLN PORTELA	MG	T	20/3/2018	PRB	PR
SERGIO ZVEITER	RJ	T	20/3/2018	PODE	DEM
FLAVINHO	SP	T	21/3/2018	PSB	PSC
MARINALDO ROSENDO	PE	T	22/3/2018	PSB	PP
DÂMINA PEREIRA	MG	T	23/3/2018	PSL	PODE
AROLDE DE OLIVEIRA	RJ	T	26/3/2018	PSC	PSD
DELEGADO WALDIR	GO	T	26/3/2018	PR	PSL
DIEGO GARCIA	PR	T	26/3/2018	S.PART.	PODE
ROBERTO DE LUCE-NA	SP	T	26/3/2018	PV	PODE
RODRIGO PACHECO	MG	T	26/3/2018	PMDB	DEM
CABO SABINO	CE	T	27/3/2018	PR	AVANTE
CHICO D'ANGELO	RJ	T	27/3/2018	PT	PDT
DELEGADO FRANCISCHINI	PR	T	27/3/2018	SD	PSL
EDUARDO BOLSONARO	SP	T	27/3/2018	PSC	PSL
GIVALDO VIEIRA	ES	T	27/3/2018	PT	PCdoB

JAIR BOLSONARO	RJ	T	27/3/2018	PSC	PSL
MARCELO ÁLVARO ANTÔNIO	MG	T	27/3/2018	PR	PSL
PROFESSOR VICTÓRIO GALLI	MT	T	27/3/2018	PSC	PSL
CARLOS MANATO	ES	T	29/3/2018	SD	PSL
JOSI NUNES	TO	T	2/4/2018	PMDB	PROS
LAUDIVIO CARVALHO	MG	T	2/4/2018	SD	PODE
MARCELO MATOS	RJ	T	2/4/2018	PHS	PSD
ZENAIDE MAIA	RN	T	2/4/2018	PR	PHS
ARNALDO FARIA DE SÁ	SP	T	3/4/2018	PTB	PP
DANIEL COELHO	PE	T	3/4/2018	PSDB	PPS
MISAEEL VARELLA	MG	T	3/4/2018	DEM	PSD
CAPITÃO FÁBIO ABREU	PI	T	4/4/2018	PTB	PR
DR. JORGE SILVA	ES	T	4/4/2018	PHS	SD
HUGO LEAL	RJ	T	4/4/2018	PSB	S.PART.
MAJOR OLIMPIO	SP	T	4/4/2018	SD	PSL
ROBERTO SALES	RJ	T	4/4/2018	PRB	DEM
TENENTE LÚCIO	MG	T	4/4/2018	PSB	PR
CLARISSA GAROTINHO	RJ	T	5/4/2018	PRB	PROS
ELIZEU DIONIZIO	MS	E	5/4/2018	PSDB	PSB
GIVALDO CARIMBÃO	AL	T	5/4/2018	PHS	AVANTE
LUIZ CARLOS RAMOS	RJ	T	5/4/2018	PODE	PR
PASTOR EURICO	PE	T	5/4/2018	PHS	PEN
ALEXANDRE SERFIOTIS	RJ	T	6/4/2018	PMDB	S.PART.
CARLOS HENRIQUE GAGUIM	TO	T	6/4/2018	PODE	DEM
HUGO MOTTA	PB	T	6/4/2018	PMDB	PRB
JAIME MARTINS	MG	T	6/4/2018	PSD	PROS
MARIA HELENA	RR	T	6/4/2018	PSB	S.PART.
RONALDO FONSECA	DF	T	6/4/2018	PROS	PODE
SORAYA SANTOS	RJ	T	6/4/2018	PMDB	PR
VICENTE ARRUDA	CE	E	6/4/2018	PDT	PR
VITOR VALIM	CE	T	6/4/2018	PMDB	PROS
ADAIL CARNEIRO	CE	T	9/4/2018	PP	PODE
BETO MANSUR	SP	T	9/4/2018	PRB	PMDB

ALEXANDRE SERFIOTIS	RJ	T	10/4/2018	S.PART.	PSD
ARTHUR OLIVEIRA MAIA	BA	T	10/4/2018	PPS	DEM
BENJAMIN MARANHÃO	PB	T	10/4/2018	SD	PMDB
BILAC PINTO	MG	T	10/4/2018	PR	DEM
BONIFÁCIO DE ANDRADA	MG	T	10/4/2018	PSDB	DEM
EVAIR VIEIRA DE MELO	ES	T	10/4/2018	PV	PP
HEULER CRUVINEL	GO	T	10/4/2018	PSD	PP
HUGO LEAL	RJ	T	10/4/2018	S.PART.	PSD
KAIO MANIÇOBA	PE	T	10/4/2018	PMDB	SD
LAERCIO OLIVEIRA	SE	T	10/4/2018	SD	PP
LUANA COSTA	MA	E	10/4/2018	PSB	PSC
VICTOR MENDES	MA	T	10/4/2018	PSD	PMDB
ADEMIR CAMILO	MG	S	11/4/2018	PODE	PMDB
ALFREDO KAEFER	PR	T	11/4/2018	PSL	PP
ÁTILA LINS	AM	T	11/4/2018	PSD	PP
DANILO FORTE	CE	T	11/4/2018	DEM	PSDB
GEORGE HILTON	MG	T	11/4/2018	PSB	PSC
HERCULANO PASSOS	SP	T	11/4/2018	PSD	PMDB
JEFFERSON CAMPOS	SP	T	11/4/2018	PSD	PSB
JOSÉ REINALDO	MA	T	11/4/2018	S.PART.	PSDB
JUNJI ABE	SP	E	11/4/2018	PSD	PMDB
MARIA HELENA	RR	T	11/4/2018	S.PART.	PMDB
OSMAR SERRAGLIO	PR	T	11/4/2018	PMDB	PP
PEDRO PAULO	RJ	T	11/4/2018	PMDB	DEM
ULDURICO JUNIOR	BA	T	11/4/2018	PV	PPL
VALTENIR PEREIRA	MT	T	11/4/2018	PSB	PMDB
ALEXANDRE BALDY	GO	T	12/4/2018	PODE	PP
ANÍBAL GOMES	CE	T	12/4/2018	PMDB	DEM
FERNANDO COELHO FILHO	PE	T	12/4/2018	S.PART.	DEM
MARX BELTRÃO	AL	T	12/4/2018	PMDB	PSD
CABO DACIOLO	RJ	T	13/4/2018	AVANTE	PEN
CLAUDIO CAJADO	BA	T	13/4/2018	DEM	PP
VENEZIANO VITAL	PB	T	16/4/2018	PMDB	PSB

DO RÊGO					
WALDIR MARANHÃO	MA	T	17/4/2018	AVANTE	PSDB
ALBERTO FILHO	MA	S	18/4/2018	PMDB	PP
MARCELO ORTIZ	SP	S	7/5/2018	PSL	PODE
CONCEIÇÃO SAM-PAIO	AM	T	8/5/2018	PP	PSDB
NIVALDO ALBUQUERQUE	AL	S	13/7/2018	PRP	PTB
FREIRE JÚNIOR	TO	S	2/8/2018	PV	MDB
PROFESSOR PACCO	DF	S	14/8/2018	PSB	PODE

Legendas		
Cor	Momento da Migração	Data ³¹⁷
Verde	Primeiro Intervalo	19/05/2015 – 16/02/2016
Amarelo	Janela Partidária de 2016	19/02/2016 – 19/03/2016
Azul	Segundo Intervalo	04/04/2016 – 06/03/2018
Laranja	Janela Partidária de 2018	08/03/2018 – 07/04/2018
Cinza	Terceiro Intervalo ³¹⁸	07/05/2018 – 09/11/2018

317 Apesar de as datas formais das janelas partidárias haverem, por força de lei, sido prefixadas, há uma dilação da data de término, pois são os próprios parlamentares que informam, à Câmara dos Deputados, a movimentação partidária, sendo que um número de parlamentares fá-lo posteriormente ao fim da data legalmente estabelecida. Por essa razão, foi considerada abrangida a protração das novas filiações, por causa das janelas partidárias, demarcada pelas cores amarela e laranja, para além do interstício preestabelecido legalmente.

318 Esse terceiro intervalo não foi examinado por este trabalho, por ser extemporâneo ao período principal da análise (janelas partidárias) e por ser de menor proporção.