

O impacto da decisão judicial sobre fidelidade partidária na coalizão governista brasileira¹

Ana Paula de Almeida Lopes²

Juliane Sant'Ana Bento³

Resumo: Este *paper* propõe uma reflexão sobre a repercussão da decisão dos tribunais superiores brasileiros a respeito do instituto eleitoral da fidelidade partidária, ou seja, sobre a impossibilidade de parlamentares manterem os mandatos para os quais foram eleitos depois de realizarem troca de partido político. Três partes constituem este trabalho. Na primeira, será feita uma retrospectiva histórica do instituto da fidelidade partidária na legislação brasileira e também em julgamentos anteriores. Na segunda parte, serão ponderados argumentos sobre as supostas distorções que ocorrem no sistema partidário brasileiro como consequência da adoção do sistema de lista aberta e seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos líderes e aos partidos políticos. Finalmente, será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção de uma suposta distorção do sistema partidário.

Palavras-chave: judicialização da política; eleições; fidelidade partidária.

¹ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

² Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCPol/UFRGS). Correio eletrônico: anapaula98@yahoo.com.

³ Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCPol/UFRGS). Correio eletrônico julianebento@ymail.com.

O impacto da decisão judicial sobre fidelidade partidária na coalizão governista brasileira⁴

1. Considerações iniciais

Em outubro de 2007, o STF decidiu que o mandato parlamentar pertence ao partido político e, portanto, o parlamentar eleito que mudasse de legenda partidária deveria perder o seu mandato. Esta decisão foi motivada pela Consulta nº 1389/DF feita ao TSE pelo PFL. A resposta do TSE, em 27/03/2007, contrariando decisões anteriores deste tribunal, determinou que o mandato parlamentar, no caso dos eleitos pelo sistema proporcional, não pertence ao candidato eleito, mas ao partido político.

A decisão foi antecedida pelo que ficou conhecida como “crise do mensalão”⁵, em 2005, a qual colocou em questionamento a prática política de migração partidária e acabou sendo identificada com a falta de compromisso ético dos parlamentares e com o clientelismo exacerbado das relações políticas do país. Tal fato fez com que a pauta da reforma política e os discursos em prol da fidelidade partidária ganhassem novo vigor na Câmara dos Deputados⁶.

O mesmo ocorreu no Poder Judiciário, considerando a declaração do Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI sobre a cláusula de

⁴ Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

⁵ Segundo Pereira, Power e Raile (2009), a coalizão governista de Lula do primeiro mandato era formada por oito partidos e a posição ideológica do PT era bastante distante daquela dos partidos que ocupavam a maioria das cadeiras na Câmara (328 das 513 cadeiras). Além disso, havia também a necessidade de satisfação das facções internas do PT, o que fez com que Lula distribuisse 21 das 35 pastas ministeriais aos membros do seu partido, gerando insatisfação nos demais partidos da coalizão. Como resultado, por volta do início de 2004 começaram os pagamentos mensais ilícitos aos parlamentares em troca de apoio político, o que foi delatado pelo deputado Roberto Jeferson (PTB), em meados de 2005, e ficou conhecido como o “escândalo do mensalão.”

⁶ Discursos e notas taquigráficas da Câmara dos Deputados demonstram que o tema da reforma política ganhou destaque nos debates. Disponível em: www.camara.leg.br. Ainda estão em tramitação na Câmara e no Senado aproximadamente doze projetos de lei e de emenda constitucional que tratam do tema: PEC 42/1995, PEC 182/2007, PEC 4/2004, PL 1445/2007, PLP 624/2007, PLP 35/2007, PL 4635/2009. No Senado: PLS 622/2007, PEC 29/2007. O tema da fidelidade partidária também está no Relatório final aprovado pela Comissão Especial de Reforma Política do Senado, em 15/02/2012.

desempenho, no final de 2006, sobre a necessidade de se rever a jurisprudência do STF a respeito do instituto da fidelidade partidária, apontando como uma das causas a crise do mensalão.⁷

Nesse sentido, com a superveniência do julgamento dos mandados de segurança impetrados a partir da decisão do TSE que impôs a fidelidade partidária, bem como da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Social Cristão, o STF consolidou o entendimento de que o mandato parlamentar pertence ao partido. A interpretação majoritária nesta corte foi de que a infidelidade partidária é um mal para o sistema partidário por violar o princípio da representação política.

A atuação do Judiciário no âmbito da competição política tem avançado desde o ano de 2002, quando da decisão da verticalização das coligações partidárias, o que tem sido considerado por autores como Fleischer e Barreto (2009) como o marco de uma nova fase conhecida por “judicialização da política”. Diante da consolidação de um novo ator como mediador/regulador das regras do jogo político, emerge a necessidade de se avaliar o impacto de suas decisões nessa esfera.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto da imposição da titularidade do mandato parlamentar ao partido político, pelo Poder Judiciário. Busca-se, portanto, avaliar se o objetivo traçado pela decisão do STF de corrigir supostas distorções do sistema partidário brasileiro foi alcançado, bem como a reação do Poder Legislativo frente esta decisão.

Logo, o artigo será dividido em três partes. Na primeira, será tratado o histórico do instituto da fidelidade partidária na legislação brasileira e também julgamentos anteriores do STF. Na segunda parte, será analisado o diagnóstico das supostas distorções do sistema partidário brasileiro como consequência da lista aberta e seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos partidos políticos. Por fim, será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a

⁷ “(...) Recentemente, o país mergulhou numa das maiores crises éticas e políticas de sua história republicana, crise esta que revelou uma das graves mazelas do sistema político-partidário brasileiro e que torna imperiosa a sua imediata revisão. (...) A crise tornou, porém, evidente, para todos, a necessidade de que sejam revistas as atuais regras quanto à fidelidade partidária.” (BRASIL, 2007b, p. 277)

necessidade de sua aplicação para a correção de uma suposta distorção do sistema partidário.

2. Evolução histórica do instituto da fidelidade partidária

A fidelidade partidária foi regulamentada pela primeira vez na EC nº de 1969, a qual estabeleceu que a troca de partido implicaria a perda do mandato parlamentar. Até então, não havia previsão legal para a perda do mandato em caso de mudança de partido, a exemplo de uma decisão do TSE⁸, de 1955, que negou o pedido do PSD, reivindicando a perda do mandato parlamentar de um deputado federal que migrara para o PTB (MARCHETTI, 2008).

Com o processo de abertura política *lenta, gradual e segura*, o presidente Geisel assinou, em 1978, a Emenda Constitucional nº 11 que flexibilizou a regra da fidelidade partidária. A partir desta Emenda, os parlamentares que deixassem os seus partidos para fundar um novo não seriam punidos com a perda do mandato.

Com a flexibilização das regras que poderiam limitar o número dos partidos com representação no Congresso Nacional, no início da década de 1980, houve um aumento considerável no número de partidos com representação no parlamento. Entre 1982 a 1985, houve um aumento de 460% no número de partidos disputando as eleições, sendo que entre 1985 e 1988 foram registrados vinte e sete partidos do TSE (FERREIRA, BATISTA e STABILE, 2008).

Como um reforço a esta flexibilização, foi publicada, em 1985, a Emenda Constitucional nº 25 que extinguiu definitivamente a regra que punia aquele que deixasse o seu partido com a perda do mandato parlamentar. A partir de então, com a abertura ao multipartidarismo e com a promulgação da Constituição de 1988 - que não regulamentou a fidelidade partidária -, a migração partidária se tornou prática corrente no cenário político brasileiro.

O fenômeno migratório a partir da Emenda Constitucional nº 25 de 1985 é maior se comparado ao período de 1946 a 1964, tendo em vista que nesta fase

⁸ TSE, RE 578/55.

também não existiam regras que vinculassem os mandatos eletivos aos partidos. Segundo Marengo (2006b), um em cada quatro deputados, entre 1986 e 2002, abandonou o partido político responsável por sua eleição para a Câmara dos Deputados, sendo que 53% dos deputados federais eleitos em 2002 possuíam registro de filiação em mais de um partido durante sua trajetória pública. Em pesquisa mais recente, Marchetti (2008) verifica que a média de migração partidária entre 1983 e 2007 é de 29,3% por legislatura entre titulares e suplentes.

Assim, podem ser verificados dois padrões migratórios a partir de 1985. O primeiro, de 1985 a 1990, é um período de acomodações partidárias, enquanto o segundo período, a partir do início da década de 1990, tem um padrão migratório marcado por uma lógica interna à competição eleitoral e reflete como o jogo político partidário se desenrola no Brasil sob o presidencialismo de coalizão (MARCHETTI, 2008; MELO, 2003).

O primeiro padrão de migração partidária⁹ foi marcado pela fundação do PFL como uma alternativa àqueles que desejavam se desvincular da marca do partido de sustentação ao regime militar, PDS. Houve também a elaboração da Constituição Federal em 1988 e o retorno das eleições diretas para o cargo de Presidente da República depois de 29 anos. Outro acontecimento importante é a fragmentação do PMDB que marcou o fim da coalizão governista de José Sarney sem que nada houvesse para substituí-la, abrindo o caminho para o surgimento do PSDB, em junho de 1988, o que deu início a um amplo processo de reacomodação das elites políticas no Congresso Nacional (MARCHETTI, 2008; MELO, 2003).

A partir disso, começaram as provocações ao TSE e STF para o cancelamento dos mandatos dos migrantes. A primeira foi a Consulta nº 9.948, de março de 1989, feita pelo Deputado Federal João Hermann Neto (PSB-SP) a respeito da possibilidade de vereador eleito por uma determinada legenda poder migrar para outro partido e conservar íntegro o seu mandato para o qual foi eleito.

⁹ Em estudo sobre o multipartidarismo brasileiro, Jairo Nicolau (1996) entende que até o começo dos anos 1990, o fluxo de mudanças partidárias se dava, em geral, para as novas legendas, sendo que, a partir de então, passaram a ocorrer em direção aos partidos maiores.

A resposta do TSE foi unânime no sentido de que não há perda de mandato no caso apresentado por considerar que a Constituição Federal revogara as leis que regulamentavam a perda do mandato por infidelidade partidária (BRASIL, 1989).

Posteriormente, o STF julga o Mandado de Segurança nº 20.927/89, contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados que concedeu, após o falecimento do Deputado Federal Jessé Freire Filho (PFL), a vaga de primeiro suplente ao deputado Marcos Cesar Formiga Ramos, que havia migrado para o PL. Apesar do amplo debate, o STF seguiu o entendimento adotado pelo TSE, decidindo pelo indeferimento do mandado de segurança, isto é, pela inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária. A tese minoritária foi defendida pelos ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Carlos Madeira e Sydney Sanches, no sentido de que se é o partido que garante a condição de elegibilidade de um candidato, um eventual mandato pertenceria ao partido e não ao candidato.

Assim, no período de 1985 a 1990, consolidou-se no Poder Judiciário o entendimento de que a Constituição Federal não proíbe o fluxo de parlamentares entre os partidos, não cabendo a ele assumir uma postura mais restritiva.

A partir do início da década de 1990, supera-se a fase aguda de criação de fusão de partidos e inicia-se outro momento referente à migração de parlamentares (MELO, 2006). Segundo Melo (2003, p. 330), “a movimentação dos deputados entre as legendas disponíveis passou a refletir uma lógica interna à competição político-eleitoral”. Essa nova fase do sistema partidário sustenta-se, principalmente, em uma legislação altamente permissiva, na existência de um grande número de siglas partidárias e no baixo custo político para a troca de legendas (MELO, 2003).

Segundo o autor, entre 1985 e 6 de outubro de 2001, quando foi encerrado o prazo de filiação partidária, 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. Avalia, ainda, que nas três legislaturas da década, houve intensa troca de legenda no primeiro ano e terceiro anos de mandato, tendo em vista a importância desses períodos para as carreiras políticas, de modo que se criou um padrão associado a estratégias de sobrevivência política.

Desse modo, a magnitude e a persistência das migrações permitem aos deputados uma margem de manobra que não está restrita à sobrevivência política dentro do partido no qual foram eleitos. Segundo Melo (2003), essa possibilidade introduz um elemento de instabilidade no interior do Legislativo que cria obstáculos à consolidação do sistema partidário e contribuiu para acentuar o desgaste dos partidos perante a sociedade. No mesmo sentido, Marengo (2006, p. 179) entende que a migração partidária intensa “representa uma violação na correspondência entre votos e cadeiras legislativas, acentua problemas de coordenação e incrementa os custos para lealdades partidárias.”

Tal possibilidade de manobra reforça a autonomia do parlamentar frente ao seu partido, o que, no entendimento do Poder Judiciário, seria corrigida por meio da proibição das migrações partidárias sem justa causa. Antes de analisarmos o impacto da nova regra emitida pelo Judiciário, passaremos por um breve diagnóstico das supostas distorções do sistema partidário brasileiro como consequência da lista aberta e do seu reflexo na autonomia dos políticos frente aos partidos políticos.

3. Autonomia parlamentar *versus* a força partidária

Através do trabalho pioneiro de Mainwaring, publicado no Brasil pela revista “Novos Estudos”, em 1991, entende-se que o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos. O autor se propõe a discutir o efeito dos sistemas eleitorais em estratégias de eleitores e de políticos, como determinante da natureza da competição no sistema partidário, bem como a preencher a lacuna nos estudos do novo institucionalismo que não atentavam seriamente ao estudo dos sistemas eleitorais na América Latina (MAINWARING, 1991, p.34).

A ideia é referendar a tese do autor da acentuada autonomia dos políticos brasileiros em relação aos seus partidos, cuja principal causa seria a regra eleitoral de lista aberta. Afirma “que os partidos políticos brasileiros são singularmente subdesenvolvidos para um país que alcançou seu nível de modernização e que teve uma experiência prolongada (1946-1964) de democracia liberal”, e pretende, assim, argumentar que “o sistema eleitoral

brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos” (MAINWARING, 1991, p.34-35).

Nesse artigo, intitulado “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada”, Mainwaring reconhece que muitos aspectos da legislação eleitoral brasileira não encontram paralelo no mundo, não sendo o país comparável a nenhuma outra nação democrática no que respeita ao nível de autonomia concedido aos políticos. Esse fator tem sido historicamente preservado, segundo o autor, com vistas a manter os interesses elitistas dos políticos, fragilizando a construção partidária na medida em que aumenta a infidelidade e a indisciplina dentro das legendas.

O autor aponta ainda como o modelo da lista aberta, dentre as demais possibilidades dos sistemas de representação proporcional, é o mais pernicioso ao controle do partido sobre as escolhas intralistas do eleitor, dito voto preferencial, no período eleitoral (MAINWARING, 1991, p.36):

Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de obter votos individuais [...]. Esse sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo (MAINWARING, 1991, p.39).

Acerca das consequências políticas do sistema eleitoral brasileiro, afirma que este foi impeditivo da construção partidária no país porque a legislação institucionalizou um sistema que estimula a ausência de compromisso, de solidariedade, de disciplina e de coesão partidárias. Ela é, além disso, estimuladora de uma rivalidade intrapartidária exacerbada (e não restrita ao momento de escolha dos candidatos, como no sistema majoritário), somada a enormes despesas individuais e à corrupção financeira nas campanhas (MAINWARING, 1991, p.43-44).

Em obra posterior, dedicada a estudar a disciplina partidária do Congresso brasileiro a partir das votações nominais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, Mainwaring e Aníbal Pérez Liñan (1998) reafirmam a raridade de estudos sobre o tema na América Latina e retomam a discussão sobre a inconsistência da disciplina partidária nessa circunscrição. Demonstrem quanto os grandes partidos do período eram indisciplinados, à

exceção dos partidos de esquerda, e como os parlamentares que mudaram de partido no curso da Constituinte, que tendiam a ser mais indisciplinados do que os outros antes da mudança, tiveram aumentada sua disciplina depois da troca. Conceituam disciplina como a unidade partidária, ou “a proporção com que os membros de um partido votam do mesmo modo em votações nominais polêmicas” – sendo estas “aquelas em que um mínimo de 25% dos parlamentares votam contra a proposta vencedora” (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.108).

Consideram, também, que a disciplina partidária afeta os sistemas presidencialistas de forma ambígua, uma vez que, com partidos indisciplinados, a base de apoio ao governo é imprevisível e instável, o que cria maior dificuldade nas negociações porque os membros do partido podem não acatar o acordo de seus líderes com o governo, não obstante muitas vezes os desertores de partidos de oposição possam fornecer apoio individual a projetos de lei específicos. Já nos partidos disciplinados, o governo pode negociar diretamente com as lideranças, que garantem os votos da maioria de seus parlamentares, reduzindo consideravelmente os custos de negociação (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.109).

Os autores atribuem a suposta fragilidade da disciplina partidária brasileira a seis regras institucionais que incentivariam o individualismo no comportamento parlamentar, ao invés de proporcionarem motivações para que os congressistas mantenham-se ao lado de suas lideranças. A saber: o sistema eleitoral, a seleção de candidatos, o controle de recursos que representem poder sobre o parlamentar, as normas vigentes no momento da votação nominal, o sistema presidencialista e o federalismo (MAINWARING; LIÑAN, 1998, p.129-132).

Para tanto, recorrem aos trabalhos de Carey e Shugart (1995) e de Mainwaring e Shugart (1997) para elencar, em primeiro lugar, o sistema eleitoral de lista aberta, que encorajaria o candidato a cultivar individualmente seu próprio eleitorado, pois as cadeiras, uma vez divididas entre os partidos, são ocupadas a partir da ordem interna estabelecida pelos candidatos mais votados.

A segunda regra que promoveria a indisciplinada partidária é a de seleção de candidatos. No Brasil, os líderes partidários não controlam o processo de

seleção, portanto, os parlamentares não devem suas candidaturas aos partidos e tendem a seguir menos a posição das lideranças. Os autores referem que, até 1995, a lei orgânica dos partidos políticos de 1971 regia o processo de escolha das listas por convenções locais, ou seja, por todos os indivíduos filiados ao partido, conferindo crucial influência popular na seleção de candidatos. Esse modelo, segundo os autores, dotava as convenções de total controle formal na seleção de candidatos em nível local.

Quanto às normas institucionais, o recurso de controle sobre os parlamentares foi parcialmente aumentado depois de 1988, quando o regimento interno da Câmara dos Deputados consideravelmente aumentou o poder dos líderes partidários. As normas de votação nominal vigentes eram descentralizadas e, por isso, permitiam emendas parlamentares individuais independentes da orientação anterior dos líderes. A recusa em apoiar o governo, traduzida na ausência de um voto de confiança, em um sistema presidencialista não causa efeito direto sobre o futuro sucesso do parlamentar em próxima eleição, nem tampouco afeta o fim do governo, como em sistemas parlamentaristas. O federalismo, por sua vez, manteria os parlamentares mais conectados ao eleitorado local do que a questões nacionais, uma vez que suas carreiras dependem das bases locais.

Por outro lado, Limongi e Figueiredo (1998), tomando como unidade de análise os partidos e não os parlamentares, avaliam que o Congresso brasileiro é disciplinado a partir da estatística, do final da década de 1990, de que 89,4% dos parlamentares votam de acordo com a orientação do seu líder. A explicação para este percentual estaria na ampliação dos poderes do presidente e dos recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para aumentarem as suas bancadas. O fato de o presidente possuir amplos poderes legislativos faz com que ele possa ditar a agenda dos trabalhos legislativos e, assim, obter a cooperação dos parlamentares.

No artigo “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2002) aprofundam a proposta de revisão da tese do voto pessoal como consequência da adoção do voto proporcional com lista aberta. Citam os autores a “*interpretação canônica*” desenvolvida pelos brasilianistas e até agora apresentada, que atribui o enfraquecimento dos partidos à lista aberta – pois subtrairia das lideranças a

oportunidade de punir o comportamento individualista e antipartidário dos políticos – e, especialmente no caso brasileiro, à garantia de acesso a lista através da candidatura nata.

Figueiredo e Limongi (2002, p. 307) constatam que a candidatura nata é o único critério usado por Carey e Shugart (1995) para atribuir à legislação brasileira o *score* mais alto no item falta de controle partidário sobre candidaturas contendo incentivos para o voto pessoal. Dizem acertadamente, ao passo disso, que a lista é fixada em convenção partidária, logo, os nomes dos candidatos de um partido ao pleito são estabelecidos em concorrência interna e pré-eleitoral. Embora suspensa desde 2002 no Brasil, a candidatura nata é prova, para os autores, de que há disputa entre os pretendentes a figurar na lista:

[...] a composição da lista partidária [...] é fixada pela convenção partidária. Cada partido pode, de acordo com a legislação vigente, apresentar um candidato e meio por vaga. O número pode ser considerado excessivo, mas não é ilimitado. Logo, a lista é definida pelo partido e resulta da competição intrapartidária que ocorre na etapa pré-eleitoral. A própria existência da candidatura nata comprova haver uma competição real entre pretendentes a figurar na lista. Não fosse pelo temor de ser excluído da mesma, porque detentores do mandato precisariam dessa proteção legal? (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.307).

Para os autores, se a classe política, atenta que é à realidade política, está preocupada com a questão, parece evidente que o partido desempenha um papel relevante e a autonomia dos políticos não é tão intensa quanto fazem crer os intérpretes dos efeitos do sistema eleitoral de lista aberta ou, alternativamente, tais parlamentares se empenham para efetivamente conseguirem ser autônomos, no que a candidatura nata pode ajudá-los. De qualquer modo, por contraste, está-se afirmando que os partidos são importantes e contam no sistema eleitoral.

O artigo sobre controle partidário de Figueiredo e Limongi (2007), publicado na revista *Plenarium*, defende que a lista em seu formato atual não é aberta a todo e qualquer pré-candidato. As direções e lideranças dos partidos detêm de fato o controle sobre a elaboração das listas partidárias; só não as ordenam, tarefa que cabe ao eleitor. Para os autores, se os partidos não tivessem controle, não haveria necessidade de candidatura nata garantindo

aos parlamentares acesso automático à lista partidária. A abolição recente desse mecanismo aumentou o controle partidário na elaboração da lista, pois os deputados passaram também a disputar vaga.

Na mesma perspectiva, Lima (2004, p.123) conclui que em ambos os períodos democráticos da história política recente (1945-1964 e pós-1985), optou-se pela vinculação das candidaturas aos partidos políticos e isto é o mesmo que dizer que os partidos passaram a deter o monopólio da representação política. Segue dizendo que a abolição das “*candidaturas avulsas*” e a instituição das candidaturas partidárias podem ser interpretadas como um mecanismo que fortalecia o papel das organizações partidárias, medida que contribuiu positivamente para a institucionalização dos partidos nos dois períodos.

Na sequência, Figueiredo e Limongi (2002) apontam ainda uma similaridade ao modelo chileno, considerado por Carey e Shugart (1995) como um sistema partidário forte e consolidado: a composição da lista é prerrogativa do partido e a reputação partidária é muito significativa porque os votos de todos os candidatos são somados, aumentando o total do partido. Assim, o controle pelos líderes partidários pode dar-se por intermédio de outros instrumentos com o fim de disciplinar os parlamentares, a exemplo da distribuição do tempo de horário gratuito de propaganda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.308).

Sobre o argumento de que a lista aberta estimularia a competição intrapartidária, pois o candidato dependeria apenas da votação conseguida por ele mesmo – o que prejudicaria a solidariedade entre candidatos –, enquanto na lista fechada os candidatos não disputam votos dos eleitores, que são disputados apenas entre os partidos, os autores defendem que, como a representação proporcional garante a transferência de votos no interior da lista, as competições intrapartidárias e interpartidárias não tem o mesmo peso para sorte eleitoral do candidato (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p.309). Conforme os autores, inclusive o trabalho de Mainwaring (1991), que denuncia a fragilidade partidária no Brasil, admite que o eleitor vota partidariamente: e na medida em que os votos na lista são transferidos, votos em um candidato do partido aumentam as chances de os demais se elegerem. O resultado disso é uma dificuldade em distinguir votos pessoais e partidários.

Para os autores o valor do voto pessoal no Brasil pode ser equacionado empiricamente: quando muitos eleitores pautam suas escolhas pela qualidade pessoal do candidato, estreitamente relacionada com a filiação partidária do mesmo, ou quando afirmam ter simpatia com algum dos candidatos, pode-se afirmar que não há dicotomia entre voto pessoal e voto partidário. Logo, a lista aberta não enfraquece os partidos. Se os eleitores raramente se recordam em quem votaram nas últimas eleições proporcionais, há de ser questionado o vínculo pessoal que os une aos representantes.

O argumento da existência de distritos informais que fizessem com que os políticos adotassem estratégias próprias direcionadas para seu eleitorado pessoal é falha porque os parlamentares se distribuem de maneira uniforme, refletindo estratégia do partido ao compor a lista. As taxas de reeleição no Brasil também apresentam problema para aplicação do modelo distributivista do voto pessoal: a hipótese de que os representantes estariam moldando políticas públicas para garantir a reeleição e teriam, desse modo, vantagem na competição eleitoral pelo próprio exercício do mandato não se sustenta devido às baixas taxas de reeleição. Mesmo que se considere a tendência de aumento, os autores definem a taxa de média de reeleição relativamente baixa no país. Assim, o mandato não traz a segurança na esfera eleitoral que deveria ocorrer como consequência do voto pessoal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 310-311).

Os políticos brasileiros não contam com bases de apoio pessoal para resistir às pressões do Executivo, dos líderes partidários e coordenar suas ações. Dado o baixo rendimento eleitoral, é difícil sustentar que as políticas públicas tenham o perfil que se espera delas. Figueiredo e Limongi concluem, assim, que a adaptação do modelo do voto pessoal ao Brasil é exclusivamente identificada nos incentivos gerados pela lei eleitoral e é antes sugerida do que demonstrada.

Sendo assim, a ideia inicial de que o sistema eleitoral de lista aberta provoca o enfraquecimento dos partidos políticos frente à autonomia dos políticos, principalmente por estimular o aumento da infidelidade e indisciplina partidária, torna-se inócuo em razão dos mecanismos institucionais que fortalecem as agremiações partidárias. Estes mecanismos podem ser identificados como: a fixação da lista aberta em convenção partidária, o que

ocasiona a disputa entre os pretendentes; o fim da candidatura nata; o controle das lideranças partidárias sobre a elaboração das listas; o fato de que há transferência de votos no sistema de lista aberta.

Logo, a partir desta análise será avaliado o impacto da decisão judicial sobre a fidelidade partidária quanto ao fortalecimento efetivo dos partidos políticos e a necessidade de sua aplicação para a correção da suposta distorção do sistema partidário.

4. O impacto da decisão judicial sobre o sistema partidário

Apesar de divergirem quanto à postura do STF em definir uma regra que não tivesse sido aprovada pelo Legislativo, os ministros do Supremo não divergiram quanto à ideia de que a migração partidária é prejudicial ao processo eleitoral, pois significaria, nas palavras de Joaquim Barbosa, “uma ruptura do sistema que toma como premissa a legitimidade e a soberania do eleitor” (BRASIL, 2009, p.108).

Observa-se, com isso, que tanto as Resoluções do TSE quanto os julgamentos do STF em relação ao tema seguem uma visão normativa acerca do bom funcionamento da democracia brasileira, conforme também asseveraram Marchetti e Cortez (2009). Não por acaso o PFL (DEM) realizou a supracitada Consulta nº 1.398/07 ao TSE três meses após o Ministro Gilmar Mendes ter lançado o debate sobre a necessidade de revisão do instituto da fidelidade partidária.

Logo após a resposta à Consulta, isto é, entre a Resolução nº 22.526/07 e a decisão do STF sobre a Adin nº 3.999, foram realizadas outras três consultas ao TSE que também fixaram diretrizes para a nova regra sobre a fidelidade partidária que tinha deixado de existir em 1985. A saber, as consultas nº 1.423, 1439 e 1.407, definiram temas como a transferência de parlamentares entre partidos da mesma coligação eleitoral e a titularidade do mandato parlamentar para o candidato eleito pelo sistema majoritário. Após o julgamento do STF, ratificando a Resolução 22.526 do TSE, este editou a Resolução nº 22.610/07 que disciplinou o direito de titularidade dos partidos sobre os mandatos obtidos tanto pela via proporcional (a partir de 27/03/07), quanto pela via majoritária (a partir de 16/10/07).

Temos aqui a demonstração prática da interação entre legisladores e juízes constitucionais no processo político, conforme a teoria de Sweet (2000) Ao realizar a Consulta nº 1.398/07, o Legislativo, por meio do PFL, obrigou o Judiciário a intervir na competição política, quando emitiu a resposta através da Resolução nº 22.526. Mais ainda, com a proposta pelo PSC da ADI nº 3.999-7, foi oportunizado aos ministros do STF legislarem constitucionalmente no âmbito das regras do jogo político.

Pode-se aferir que os ministros de ambos os tribunais partiram da ideia de que o mandato é uma relação indissociável entre o eleitor e o candidato, de modo que o modelo representativo só subsiste porque o parlamentar passa necessariamente pelo partido político. Nas palavras do Ministro Cezar Peluso no MS nº 26.602, a infidelidade partidária “decorre do erro na identificação da natureza e da titularidade dos cargos eletivos na sintaxe normativa do sistema representativo proporcional”, o que seria, portanto, uma “herança do empedernido patrimonialismo e do desavergonhado personalismo brasileiros, que permeiam em submeter o interesse público ao particular”. (BRASIL, 2008, p. 347)

Estas premissas encaixam-se com as suposições normativas da literatura dominante sobre a migração partidária, as quais partem de uma noção individualista, segundo a qual os parlamentares que migram de partido estão se apropriando de recursos públicos para satisfazer interesses particulares. No entanto, este enfoque ético e moral desconsidera a influência da natureza do sistema partidário brasileiro sobre o comportamento dos parlamentares, bem como a existência de outras estratégias que podem envolver a migração partidária e, portanto, influenciar no impacto desta decisão sobre o sistema político.

Por outro lado, em estudo mais recente sobre os efeitos da decisão do TSE de 25/10/2007 (Resolução nº 22.610), Saul Cunow (2009) avalia que, com base na natureza do sistema partidário brasileiro, a proibição da migração pode significar até mesmo o enfraquecimento dos partidos políticos e o aumento da indisciplina partidária.

No mesmo sentido, para Roma (2007) os deputados migrantes que votavam de modo indisciplinado por discordar do posicionamento do seu partido, ingressam em um partido da coalizão rival e passam a obedecer às

orientações do novo líder num grau mais elevado. Atesta que os deputados, independente de serem leais ou desertores, exprimem ideias convergentes com suas bancadas em relação à agenda do seu partido e obedecem às orientações do líder nas votações do plenário na Câmara. Por esta razão, considera a infidelidade partidária menos prejudicial ao sistema representativo do que teoriza a maioria da literatura, a qual, segundo o autor, desconsidera o desempenho dos deputados migrantes no quesito partidarismo e os efeitos das mudanças de filiação em seu comportamento.

Assim, identifica que a imposição da fidelidade partidária pelo TSE foi um choque exógeno no sistema político brasileiro, cujos efeitos foram imediatos e pronunciados sobre o comportamento legislativo, considerando a drástica diminuição das migrações partidárias nos 15 meses após a Resolução 22.610 de 25/10/2007. Com efeito apenas 5 deputados federais mudaram de partido, enquanto que em 2007 foram 51 deputados migrantes. Estes números podem ser considerados baixos se comparados com períodos anteriores.¹⁰

No entanto, apesar de ter diminuído imediatamente o número de migrações partidárias, a regra do TSE teve impacto sobre a coesão partidária nas votações na Câmara dos Deputados. Cunow (2009) avalia que em níveis individuais, a migração partidária pode ter aumentado a distância ideológica entre legisladores e seus partidos, porém pode ter exercido um pequeno efeito positivo sobre o nível de coesão partidária.

De acordo com a sua análise do nível de coesão partidária média na Câmara dos Deputados, no período de 25/10/07 a 23/06/09, houve uma diminuição de 0.8430 para 0.8262 no nível de coesão partidária. Esta mudança pode ser observada nos cinco maiores partidos na Câmara dos Deputados (PMDB, PT, PFL/DEM, PSDB, PP), após a data de 25/10/07. Os cinco maiores partidos na Câmara dos Deputados apresentaram decréscimo em coesão após a imposição da regra do TSE. Apesar disso, a diferença no caso do PT e PMDB é quase insignificante (CUNOW, 2009).

Para o autor, isso pode significar que o enfraquecimento dos partidos pela migração partidária está condicionado à natureza do sistema partidário. Ou

¹⁰ Melo (2000) indica que no período de 1991-1995, 263 deputados mudaram de partido e no período de 1995 a 1999, foram 207 deputados migrantes.

seja, em sistemas com legisladores mais individualistas, a migração partidária pode facilitar uma votação mais coesa por permitir aos políticos certa flexibilidade para realinharem-se com partidos que são mais próximos ideologicamente. Além disso, permitir aos políticos mudarem de partido pode induzir à coesão partidária em razão da ameaça ao partido de perder legisladores.

Desse modo, em certo grau a migração partidária pode não só ser compatível com partidos fortes, como pode ser desejável. Ou seja, se as preferências individuais e partidárias se tornarem incompatíveis, os políticos que mudam de partido podem melhorar a representação. O autor considera que o grande número de deputados que mudaram de partido antes da regra do TSE, bem como aqueles que mudaram no final de 2009, antes do prazo final de filiação para as eleições de 2010, indica que havia uma boa quantidade de deputados teriam mudado de partido se não fosse a mudança de regra pelo TSE, o que ajuda a explicar o decréscimo na coesão partidária na Câmara dos Deputados avaliada pelo autor.

Segundo Freitas (2012, p. 951) mesmo a decisão do TSE que conferiu a titularidade do mandato parlamentar ao partido “não foi capaz de impedir as trocas de legenda no momento anterior ao prazo de filiação mínimo com vistas às eleições de outubro de 2010.” Apesar do efeito imediato da decisão da Resolução nº 22.610 de 25/10/07, que praticamente zerou as migrações nos 15 meses posteriores, ocorreram 51 trocas de legendas desde a decisão do TSE de 27/03/2007 até o final do prazo mínimo de filiação para as eleições de 2010, em outubro de 2009.

Além disso, afastando a noção individualista de migração partidária, Freitas (2012) considera que as estratégias de migração partidária podem também ser coordenadas pelos próprios partidos políticos para expandirem o seu eleitorado, como é o caso das migrações para partidos que não elegeram deputados no estado de origem do migrante. Avalia que dos 603 deputados que trocaram de partido entre 1995 e 2007, 265 (44%) foram para partidos que não elegeram sequer um parlamentar na eleição anterior no estado do parlamentar migrante.

Os efeitos desta Resolução corroboram o entendimento de Roma (2011) de que a migração partidária não inverte a correlação de forças políticas, tendo

em vista a não alteração das mesas diretoras e presidências das comissões da Câmara.

Da mesma forma, os dados apresentados nesta seção encaixam-se na avaliação de Nicolau (1996, p. 106) sobre a natureza do sistema partidário brasileiro, segundo a qual as regras restritivas de competição não tem o condão de alterar a natureza do sistema partidário, pois este é fragmentado em seu topo “devido à divisão da elite política em forças isonômicas, divisão que está ligada à distribuição geográfica do voto.”

Além disso, destaca-se o impacto da decisão judicial sobre o debate do tema no Congresso Nacional. Ainda tramita a Proposta de Emenda Constitucional nº 23, apresentado pelo senador Marco Maciel, em 21/03/2007, para a alteração dos artigos 17 e 55 da Constituição Federal, o qual foi aprovado em dois turnos no Senado, em outubro do mesmo ano, logo após a decisão do STF nos mandados de segurança para a declaração de vacância das vagas dos Deputados Federais que mudaram de filiação partidária. Na Câmara, a PEC tramita sob o nº 182/2007, intitulada como “PEC da fidelidade partidária” e ainda aguarda criação de comissão temporária¹¹. Apesar da demora na tramitação da proposta, observa-se que a debate no Congresso foi impulsionado por força das decisões do TSE e STF, respectivamente.

O Poder Judiciário também ganhou um papel político no período imediato da Resolução nº 22.610, tendo em vista o prazo de 30 dias a partir da sua publicação, em 30/10/07, para o partido pedir a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária. Até 20/01/08, o TSE era responsável pelo julgamento de 12 mandatos parlamentares¹² (MARCHETTI, 2008). Dentre eles estava o caso da cassação do mandato do deputado Walter Brito Neto (PRB-PB), o qual foi o primeiro deputado federal cassado por infidelidade partidária por cumprimento de ordem judicial do STF. Brito Neto foi cassado em março de 2008 porque trocou o DEM pelo PRB em setembro de 2007. Seu suplente, Major Fábio, havia recebido 4.061 votos nas eleições de 2006 e concorreu pelo DEM sem estar filiado ao partido (MADUEÑO, 2008).

¹¹ Informação atualizada até 08/08/14.

¹² Embora não se trate de objeto deste estudo, segundo Marchetti (2008) os TREs também ganharam peso político excepcional na política interna dos parlamentos estaduais e municipais, tendo em vista o volume de processos por infidelidade partidária após a Resolução nº 22.610. Segundo o autor, o número de processos distribuídos chegou a 1764, entre o período de 30/10/07 e 30/11/07.

5. Considerações finais

A partir do estudo realizado, observa-se que o tema da fidelidade partidária estava em debate no Congresso Nacional, considerando os projetos de lei, de lei complementar e de emenda constitucional que estavam em tramitação, à época da decisão do STF, e ainda aguardam votação, o que demonstra que a orientação restritiva do STF estava ganhando força no parlamento.

Sendo assim, o impacto da decisão do TSE, impondo a fidelidade partidária a partir de 27/03/2007 para os parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, produziu alguns efeitos imediatos e de longo prazo. Dentre os efeitos imediatos, foram verificados os seguintes: 1) praticamente zerou o número de migrações nos quinze meses após a Resolução nº 22.610 de 25/10/07; 2) aumentou o nível de indisciplina partidária dentro dos partidos com representação na Câmara dos Deputados; 3) aumentou o peso político no Poder Judiciário na definição da titularidade dos mandatos parlamentares, no cumprimento do prazo estipulado pela Resolução nº 22.610; 4) impulsionou o debate congressual sobre o tema da fidelidade partidária, logo após a decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Social Cristão, tendo em vista a aprovação em dois turnos da PEC nº 23, a qual se encontra ainda aguardando votação na Câmara. Quanto aos efeitos de longo prazo, estes ainda carecem de estudos comparativos que explorem a migração partidária, porém é possível afirmar que os parlamentares terão mais cuidado em selecionar partidos que são mais alinhados com os seus objetivos eleitorais, legislativos e de carreira, conduzindo a futuras melhorias na força legislativa dos partidos.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 15.135. Relator: Ministro Roberto Rosas. Diário de Justiça, Brasília, DF, 20.04. 1989.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Indireta de Inconstitucionalidade nº 1.354-8. Partido Social Cristão (PSC) e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário de Justiça 30.03.2007b.

- _____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602-3. Partido Popular Socialista (PPS) e Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 04.10.2007. Diário de Justiça 17.10.2008.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v.14, n.4, 1995, p.417-439.
- CUNOW, Saul. Party switching and party strength in the legislature: evidence from Brazil. Trabalho apresentado na **Annual Meeting of the WPSA ANNUAL MEETING "Ideas, Interests and Institutions"**, Hyatt Regency Vancouver, BC Canada, Vancouver, BC, Canada Online, em 19 de março de 2009.
- FERREIRA, Denise; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 14, nº 2, Novembro, 2008, pp.432-453.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, 2002, p.303-344.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Reforma política: notas de cautela sobre os efeitos de escolhas institucionais. **Plenarium**, Brasília, n.4, maio 2007, p.50-58.
- FLEISCHER, David; BARRETO, Leonardo. El impacto de la justicia electoral sobre el sistemapolítico brasileño. **América Latina Hoy**, 51, 2009, pp. 117-138.
- FREITAS, Andréa. Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009, **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 55, nº 4, 2012. Pp. 951 a 986.
- LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, nº 44, 1998. Pp. 81-106.
- MADUEÑO, Denise. Câmara afasta infiel por ordem do Supremo. **Estadão**, 19 de dezembro de 2008. Disponível em:
<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-afasta-infiel-por-ordem-do-supremo,296303> [Acesso em 08 de agosto de 2014]
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos**, São Paulo, n.29, mar. 1991, p.34-58.
- MAINWARING, Scott; LIÑAN, Aníbal Pérez. Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n.44, 1998, p.107-215.
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Presidentialism and the party system in Latin America In: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (Org.).

Presidentialism and democracy in Latin America. New York e Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCHETTI FERRAZ Jr., Vitor Emanuel. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais.** 2008. 234f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. 15, nº2, novembro de 2009, p. 422-450.

MARENCO, André. Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma política: lições da história recente.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Pp. 176-192.

_____. Migração partidária. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b, pp. 183-187.

MELO, Carlos Ranulfo F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, consequências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Reforma política e cidadania.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. Pp. 321-343.

_____. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma política: lições da história recente.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Pp. 157-175.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (orgs.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. Pp. 207-234.

ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 2, 2007. Pp. 351 a 392.

ROMA, Celso. *Infidelidade partidária, mitos e realidades* (2011). Disponível em: <http://poliarquiaufgrs.blogspot.com.br/2011/06/infidelidade-partidaria-mitos-e.html> [Acesso 2 de agosto de 2014]

SWEET, Alec Stone. **Governing with judges: constitutional politics in Europe.** Oxford: Oxford Universities, 2000.