

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

JORGE MARQUES DE LIMA JUNIOR

A PERDA DO MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA:
ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E SEUS REFLEXOS NA DINÂMICA DECISÓRIA
DENTRO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

CURITIBA

2011

JORGE MARQUES DE LIMA JUNIOR

A PERDA DO MANDATO ELETIVO POR DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA:
ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E SEUS REFLEXOS NA DINÂMICA DECISÓRIA

Monografia apresentada à disciplina de Monografia,
como requisito parcial à conclusão do Curso de
Direito, setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal.

Orientadora: Prof^a. Dra. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2011

**Dedico o presente trabalho a todos aqueles que já não se fazem mais presentes,
mas que me permitiram chegar até esse momento.**

AGRADECIMENTOS

Devo a muitas pessoas a realização da presente monografia que encerra o ciclo da graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, mas algumas merecem menção especial.

Inicialmente àqueles que me conduziram durante toda a minha vida, sempre presentes, meus pais e irmãos que sempre auxiliaram como podiam.

A elaboração do presente trabalho não seria possível sem o auxílio da professora Eneida Desiree Salgado que me guiou desde os primeiros anos da faculdade. Meus sinceros agradecimentos.

Por fim, algumas pessoas que me auxiliaram com a sua luz nos momentos mais necessários: Yeda Priscila; Fillipe Lucchin Paukner; e ao meu sobrinho, Lucas.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
ABSTRACT	vii
LISTA DE QUADROS	viii
1 INTRODUÇÃO	1
2 NORMATIVA PARTIDÁRIA	2
2.1 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL	2
2.2 A RESOLUÇÃO Nº. 22.610 E A INOVAÇÃO LEGISLATIVA	4
3 A JURISPRUDÊNCIA DO T.S.E.	7
3.1 DADOS QUANTO À MOVIMENTAÇÃO ENTRE PARTIDOS	7
3.2 APLICAÇÃO DA NORMA	13
3.2.1 MARCO INICIAL DE APLICAÇÃO	14
3.2.2 JUSTA CAUSA	15
3.2.3 O INTERESSE DE AGIR	16
3.2.4 AS COLIGAÇÕES	18
3.2.5 DA EXPULSÃO DO PARTIDO	21
3.2.6 QUOCIENTE ELEITORAL	21
3.2.7 EFICÁCIA PROCESSUAL	22
3.2.8 PERDA DO OBJETO	25
3.2.9 DO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES	27
4 O COMPORTAMENTO PARLAMENTAR	29
4.1 TERRA INDÓMITA	31
4.2 PARTIDOS: A DISCIPLINA DENTRO DO CONGRESSO	34
4.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA: DISCIPLINA OU COESÃO?	37

5	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS	47

RESUMO

O presente trabalho é um resultado de uma pesquisa que envolveu estudos baseados na jurisprudência, legislação e doutrina sobre a fidelidade partidária, no intuito de mensurar as alterações realizadas pela Resolução nº. 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral. Ciência Política concedeu importante base, tornando possível a verificação das mudanças fáticas no processo decisório, contribuindo com novos elementos para a discussão já instaurada sobre a possibilidade da perda do mandato eletivo decorrente da alteração de partido pelo parlamentar.

Palavras chaves: Fidelidade Partidária, Cassação do Mandato e Câmara dos Deputados.

ABSTRACT

The present work is a result of a research that involved studies based on the jurisprudence, legislation and doctrine on the partisan allegiance, in the intention of mensurar the alterations carried through for the Resolution n°. 22.610 of the Electoral Superior Court. Science Politics granted to important base, becoming possible the verification of the teases changes in the power to decide process, contributing with new elements for the restored quarrel already on the possibility of the loss of the decurrent elective mandate of the alteration of party for the parliamentarian.

Keywords: fidelity party, chamber of deputies and withholding of mandate.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DATAS DAS DESFILIAÇÕES PARTIDÁRIAS	8
QUADRO 2 – ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES DE PERDA DE MANDATO POR DEFILIAÇÃO PARTIDÁRIA	10
QUADRO 3 – AÇÕES DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA	13
QUADRO 4 – PRAZOS PROCESSUAIS	23
QUADRO 5 – DURAÇÃO DO PROCESSO NO T.S.E.	23
QUADRO 6 – MOTIVOS PARA NÃO JULGAMENTO DENTRO DA LEGISLATURA	26

1 INTRODUÇÃO

A fidelidade partidária e a possibilidade da perda do mandato eletivo já foram alvos de estudos de doutrinadores nacionais e apresentam na jurisprudência variados posicionamentos, principalmente no transcorrer do tempo, inclusive com decisões contraditórias ou ainda sem amparo legal.

Permeando essa discussão, o Tribunal Superior Eleitoral, editou a Resolução nº. 22.610 que vem a disciplinar o processo de perda de infidelidade pela mudança de partido.

Ou seja, apesar de toda a discussão que a matéria gera, atualmente há no ordenamento jurídico brasileiro diploma normativo que pune os detentores de mandato eletivo que se desfiliem sem justificativa.

Nesse ponto que o presente trabalho tem a sua importância, pois com uma visão pragmática, afastando-se o possível das controvérsias doutrinárias sobre o tema, tenta-se realizar uma análise dos efeitos práticos e (in)desejáveis que a referida Resolução trouxe para o sistema eleitoral brasileiro.

Independentemente de divergências ou ainda de futura confirmação da inconstitucionalidade do disposto no diploma em comento, este gera efeitos e tem que ser analisados.

Para isso propõe-se uma visualização do panorama normativo que envolve o tema da fidelidade partidária, análise da aplicação da Resolução nº. 22.610 e por fim um estudo quanto ao funcionamento do Congresso Nacional e verificação em que medida houve alteração do processo decisório.

2 NORMATIVA PARTIDÁRIA

O presente trabalho parte do estudo do Direito Positivo, a fim de se delimitar a incidência das normas relativas a fidelidade partidária. Não é possível uma análise da jurisprudência sem ter o conhecimento prévio da legislação, resoluções e consultas atinentes ao tema.

Nesse capítulo proceder-se-á a verificação dos dispositivos legais, *latu sensu*, que envolvam os partidos políticos e a fidelidade partidária, sendo o marco inicial o disposto na Constituição Federal, chegando até as normas emanadas por Resoluções, além regime jurídico atinente as consultas realizadas no Tribunal Superior Eleitoral (T.S.E.).

2.1 TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Tratar do sistema eleitoral é referir ao poder político, pois conforme alerta:

Há uma relação de reciprocidade entre poder político e sistema eleitoral. É que o sistema eleitoral e o sistema partidário compõem um todo coeso de fundamental importância na forma da democracia e na legitimação da representação política. (ARAS, 2006, p. 115).

O poder político está imbricado com o Povo, pois é expresso na Constituição Federal (C.F.), parágrafo único, do artigo (art.) 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”.

Assim, já se apresenta a primeira grande escolha do constituinte: a democracia representativa.

A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos etc. (SILVA, 2003, p.137).

Adverte-se porém que a Constituição, no mesmo dispositivo, consagra também a Democracia Participativa, porém devido ao âmbito restrito do presente trabalho, não será alvo de estudo.

Os direitos políticos estão previstos principalmente nos seguintes artigos da

Constituição Federal: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:” e “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:”.

Observa-se que os partidos políticos são instituições essenciais a democracia representativa brasileira:

Os partidos políticos compõem uma instituição imprescindível ao funcionamento da democracia representativa. O Estado democrático não pode funcionar sem eles. A existência do próprio Estado está atrelada, contemporaneamente, à existência de partidos políticos na sociedade.(ARAS, 2006, p.69).

No supracitado art. 17, consagra-se o princípio da autonomia do partidos, também é repetido na lei 9.096/95:

Art. 2º 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.

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Porém, necessário a ressalva:

Não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição, consoante mostramos noutra lugar. (SILVA, 2003, p. 404).

Uma das exigências é existência no estatuto de normas referentes à disciplina e a fidelidade partidária, conforme §4º, art. 17 da C.F. :

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

Ou ainda, o art. 15, V da Lei do Partidos Políticos: “V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;”

A fidelidade partidária pode ser conceituada como:

O ato indisciplinar mais sério é o da infidelidade partidária , que se manifesta de dois modos: (a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido; (b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação. (SILVA,

2003, p. 405).

Enquanto a disciplina partidária:

A disciplina partidária tem conteúdo mais amplo, envolvendo os atos de infidelidade, pois enquanto está última situação dos respeito à inobservância de decisões políticas emergentes do ideário programático adotado pelo partido, 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. (ARAS, 2006, p.142).

Por fim, ainda há que se observar a limitação imposta pela própria Constituição, quanto às possibilidades da perda do mandato:

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

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

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

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

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

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

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

Nesse exato ponto, tem o término das normas constitucionais e legais referente a fidelidade partidária.

2.2 A RESOLUÇÃO Nº. 22.610 E A INOVAÇÃO NORMATIVA

A interpretação das normas acima referidas gera controvérsia na doutrina brasileira quanto à possibilidade de se instituir a perda do mandato por infidelidade partidária.

Doutrinariamente há quem defenda a possibilidade dos próprios estatutos partidários disporem como sanção a perda do mandato:

A imediata aplicação da pena de perda do mandato parlamentar por ato de infidelidade ou indisciplina partidárias, desde que prevista no estatuto da agremiação e seja adequada ao tipo infracional, encontra amparo nos arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 5º, *caput*, §§ 1º e 2º; 14, *caput* e incisos I, II e III e 17, *caput* e o §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal. (ARAS, 2006, p. 245).

Já em sentido completamente oposto ao apresentado, não admitindo sequer o posicionamento do T.S.E. quanto ao tema:

A construção jurisprudencial da perda de mandato por infidelidade partidária configura uma mutação manifestamente inconstitucional. Os limites da mutação constitucional, cuja desconsideração ofende o princípio democrático e o ideal constitucionalista democrático, são marcados pela possibilidade semântica do texto e pela preservação dos princípios fundamentais da Constituição. Trata-se de uma ruptura constitucional, que “quebra” a norma do artigo 55 e o princípio da liberdade para o exercício do mandato a fim de estabelecer uma regra de fidelidade partidária com a sanção da perda de mandato. (SALGADO, 2010, p. 202).

Este último posicionamento é originário de uma extensa análise dos princípios que regem o sistema eleitoral brasileiro, bem como do julgamento do Mandado de Segurança 26.603 que originou a edição da Resolução nº. 22.610 do T.S.E.

Antes de adentrar ao disposto no referido diploma normativo, necessários breves considerações quanto à competência do T.S.E. para responder consultas e expedir instruções.

O Código Eleitoral prevê: “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...)XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;”.

Porém, necessário observar:

Verifica-se, assim, que a competência da Justiça Eleitoral para responder a consultas tem caráter eminentemente pedagógico, dado que permite possa ser fixado, em tese, o entendimento sobre determinada matéria eleitoral, ou então, enseja a interpretação sobre determinada norma, resultando, em consequências, possam todos os partícipes do processo eleitoral cumprir com maior grau de certeza os postulados. (GOMES, 1998, p. 173).

Com base nessa autorização legal é que o T.S.E. respondeu a consulta 1398 realizada pelo antigo P.F.L., apresentando entendimento que o partido ou a coligação podem pleitear o mandato de deputado que se desfilou injustificadamente.

Já a possibilidade de expedição de instruções, está prevista no mesmo Código, nos arts 1º, parágrafo único e 22, inciso IX: “Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.”.

Ainda sobre essa hipótese: “Normalmente, essas instruções são editadas através de resoluções, aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, que possuem nítido caráter

normativo e força de regra geral, sendo que se violadas ensejam a interposição de recurso especial.” (GOMES, 1998, p. 174).

Difícil identificar qual é a legislação que a Resolução nº. 22.610 pretender dar “fiel execução”, concreção, porém mesmo assim foi editada e aplicada pelo T.S.E.

Já alguns pontos do referido diploma devem ser evidenciados para compreender as análises realizadas nos próximos capítulos.

Inicialmente quanto à aplicação da referida Resolução:

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

A data referida é a da resposta da consulta 1398 do T.S.E. que constituiu um marco na mudança de entendimento referente à mudança partidária.

A legitimação para a propositura da ação também foi definida pelo respectivo diploma legal:

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

(...)

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

Ademais a competência para o processamento das demandas foi expresso: “Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.”.

Difícil achar qualquer justificativa jurídica quem impeça de se reconhecer a inconstitucionalidade desse artigo ao definir competência, matéria essa reservada na Constituição para lei complementar: “Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.”.

Evidenciado os principais entraves legislativos quanto à Resolução nº. 22.610, bem como as principais normas nela prevista, passa-se a análise da jurisprudência quanto ao temo.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO T.S.E.

O intuito do presente capítulo é analisar as decisões proferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre as movimentações parlamentares ocorridas na 53ª Legislatura da Câmara dos Deputados, 2007 à 2010, na tentativa de identificar possíveis efeitos práticos da Resolução nº. 22.610.

A pesquisa não se limita à comparação da redução dos números de “infiéis”¹, pois essa constatação em si não é suficiente, sendo necessário também dimensionar a extensão dos efeitos do referido diploma normativo, bem como o seu encaixe no sistema legislativo brasileiro.

Trata-se de constatar como, e em que grau, a regra inserida no ordenamento jurídico alterou, ou não, a dinâmica do processo decisório, bem como, uma tentativa de valoração do instituto, indicando se tal mudança é desejável.

Assim, reuni-se algumas informações básicas sobre a aplicação do diploma normativo em comento e seus reflexos na Câmara dos Deputados. Delimitar-se-á o âmbito de incidência da norma, através da análise de julgamentos ocorridos perante o T.S.E.²

3.1 DADOS QUANTO À MOVIMENTAÇÃO ENTRE PARTIDOS

No modelo proposto para o estudo, o ponto inicial elencar os casos possíveis de aplicação da Resolução n.º 22.610 do T.S.E. , pois, por óbvio, na legislatura 2007-2011 houve aquelas desfiliações não abarcadas pela norma, inclusive existindo casos que a mudança se operou de forma justificada, nos termos do §1º do art. 1º do diploma normativo supracitado.

O quadro fático inicial é assim composto:

¹ Aproximadamente 700 vereadores foram cassados sob a epígrafe da “infidelidade partidária” no primeiro ano de vigência da Resolução nº. 22.610 (NERY, 2008).

² Os Senadores não foram alvos de considerações, ante a inexistência de aforamentos de processos de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária.

DEPUTADO	DATA DA DESFILIAÇÃO
Angela Maria Gomes Portela	15/1/07
Antônia Magalhães Da Cruz	15/1/07
Antonio Carlos Martins De Bulhões	17/1/07
Antonio Da Justa Feijao	24/1/07
Antonio Marcelo Teixeira Sousa	29/1/07
Armando Abílio Vieira	29/1/07
Atila Freitas Lira	29/1/07
Carlos Alberto Cavalcante De Souza	30/1/07
Carlos Alberto Moreira De Mendonça Canuto	30/1/07
Carlos Eduardo Cintra Da Costa Pereira	31/1/07
Carlos Roberto Massa Junior	1/2/07
Cleber Verde Cordeiro Mendes	1/2/07
Clodovil Hernandes	1/2/07
Colbert Martins Da Silva Filho	1/2/07
Cristiano Matheus Da Silva E Sousa	1/2/07
Damião Feliciano Da Silva	1/2/07
Davi Alves Silva Júnior	2/2/07
Djalma Vando Berger	13/2/07
Edmar Batista Moreira	5/3/07
Eduardo Benedito Lopes	5/3/07
Flávio Bezerra Da Silva	8/3/07

DEPUTADO	DATA DA DESFILIAÇÃO
George Hilton Dos Santos Cecilio	9/3/07
Geraldo Resende Pereira	12/3/07
Geraldo Roberto Siqueira De Souza	12/3/07
Gervásio José Da Silva	12/3/07
Henrique Afonso Soares Lima	14/3/07
Hidekazu Takayama	15/3/07
Homero Alves Pereira	19/3/07
Íris Xavier Simões	21/3/07
Izalci Lucas Ferreira	23/3/07
Jackson Barreto De Lima	2/4/07
Jairo Alfredo Oliveira Carneiro	25/4/07
Jefferson Alves De Campos	2/5/07
Jofran Frejat	4/6/07
José Alves Rocha	28/6/07
Jose Carlos Leão De Araújo	3/7/07
José Carlos Vieira	4/7/07
José Da Cruz Marinho	5/7/07
Jose Vieira Lins	12/7/07
Jurandy Loureiro Barroso	7/8/07
Jusmari Terezinha De Souza Oliveira	12/9/07
Juvenil Alves Ferreira Filho	21/9/07
Laerte Rodrigues De Bessa	25/9/07

DEPUTADO	DATA DA DESFILIAÇÃO
Laurez Da Rocha Moreira	5/10/07
Leonardo Rosario De Alcântara	5/10/07
Lindomar Barbosa Alves	9/10/07
Lúcio Dutra Vale	31/10/07
Luiz Carlos Bassuma	1/11/07
Manoel Alves Da Silva Junior	20/11/07
Manoel Ferreira	29/4/08
Marcelo De Oliveira Guimarães Filho	5/5/09
Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba	13/5/09
Marcio Carlos Marinho	20/8/09
Marcondes Iran Benevides Gadelha	21/8/09
Marcos Antônio Ramos Da Hora	25/8/09
Maria Lucenira Ferreira Oliveira Pimentel	30/9/09
Maurício Quintella Malta Lessa	30/9/09
Neilton Mulim Da Costa	1/10/09
Nelson Goetten De Lima	1/10/09
Nilmar Gavino Ruiz	1/10/09
Paulo César Da Guia Almeida	2/10/09
Paulo Piau Nogueira	2/10/09

DEPUTADO	DATA DA DESFILIAÇÃO
Paulo Rubem Santiago Ferreira	6/10/09
Pedro Ribeiro Filho	7/10/09
Raimundo Sabino Castelo Branco Maués	7/10/09
Raymundo Veloso Silva	8/10/09
Rita De Cássia Paste Camata	8/10/09
Robson Lemos Rodovalho	8/10/09
Rogério Simonetti Marinho	13/10/09
Sandro Matos Pereira	13/10/09
Sergio Antonio Nechar	14/10/09
Sergio Luis Lacerda Brito	15/10/09
Severiano Alves De Souza	3/11/09
Silas Camara	3/11/09
Silvio Serafim Costa	3/11/09
Uldurico Alves Pinto	6/11/09
Vicente Alves De Oliveira	6/11/09
Vicente Ferreira De Arruda Coelho	12/11/09
Waldir Maranhão Cardoso	23/2/10
Walter Correia De Brito Neto	3/3/10
William Boss Woo	10/11/10

QUADRO 1 – DATAS DAS DESFILIAÇÕES PARTIDÁRIAS

FONTE: O Autor (2011).

Houve oitenta e uma alterações partidárias no período da 53ª Legislatura, trinta

ocorreram antes de 27 de março de 2007, data da resposta à Consulta n.º 1398 ao T.S.E.

De plano, observa-se que mais de um terço das desfiliações do período ocorreram nos primeiros três meses dos mandatos, não sendo alvos de qualquer declaração de perda de mandato pelo Poder Judiciário.

Ademais, mais da metade dos casos restantes, dezesseis desfiliações, processaram-se entre a data da consulta e a publicação da referida resolução, resultando após simples cálculo que *a priori* há um universo de cinquenta e um casos que seriam passíveis de questionamento perante o Tribunal Superior Eleitoral, sendo que desses quatorze casos tanto os partidos, suplentes e o Ministério Público mantiveram-se inertes.

Novo crivo que se impõe quanto às ações efetivamente propostas, perfazendo um total de trinta e sete ações de perda de mandato eletivo por infidelidade partidária, conforme quadro abaixo:

DEPUTADO	PROCESSO (PET.)	AUTOR	DECISÃO
Antonio Carlos Martins De Bulhões	3032	Suplente Partido	Não julgado dentro da legislatura
Carlos Alberto Cavalcante De Souza	2780	Suplente Coligação	Intempestivo
Carlos Alberto Moreira De Mendonça Canuto	3023	Suplente Partido	Não julgado dentro da legislatura
	3034	Suplente partido	Falta de interesse
Carlos Eduardo Cintra Da Costa Pereira	2789	Suplente Partido	Falta de interesse
Clodovil Hernandes	2766	Partido	Justa causa
Damião Feliciano Da Silva	2775	Suplente Coligação	Expulso do partido
Davi Alves Silva Júnior	3016	Partido	Não julgado dentro da legislatura
Edmar Batista Moreira	2983	Suplente Coligação	Expulso do partido
Flávio Bezerra Da Silva	3024	Suplente Coligação	Falta de interesse
	3029	Suplente Partido	Não julgado dentro da legislatura

Continua

QUADRO 2 – ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES DE PERDA DE MANDATO POR DEFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

DEPUTADO	PROCESSO (PET.)	AUTOR	DECISÃO
George Hilton Dos Santos Cecilio	3035	Suplente Partido	Inépcia
Geraldo Resende Pereira	2759	Partido	Justa causa
Gervásio José Da Silva	2755	Partido	Justa causa
Jefferson Alves De Campos	3013	Partido	Não julgado dentro da legislatura
Jose Vieira Lins	2974	Suplente Partido	Intempestivo
Jurandy Loureiro Barroso	2790	Suplente Coligação	Falta de interesse
Jusmari Terezinha De Souza Oliveira	2757	Partido	Intempestivo
Manoel Alves Da Silva Junior	3028	Suplente Partido	Intempestivo
	3031	Suplente Partido	Falta de Interesse
Marcondes Iran Benevides Gadelha	3027	Suplente Partido	Não julgado dentro da legislatura
Marcondes Iran Benevides Gadelha	3030	Suplente Partido	Falta de Interesse
Marcos Antônio Ramos Da Hora	2785	Suplente Coligação	Justa causa
	2792	Suplente Partido	Justa causa
Nilmar Gavino Ruiz	3010	Partido	Não julgado dentro da legislatura
Paulo César Da Guia Almeida	2979	Partido	Intempestivo
Paulo Rubem Santiago Ferreira	2773	Partido	Justa causa
Pedro Ribeiro Filho	3029	Suplente Partido	Inépcia
	3024	Suplente Coligação	Falta de interesse
Rita De Cássia Paste Camata	3020	Suplente Partido	Não julgado dentro da legislatura
Robson Lemos Rodovalho	3019	Suplente Partido	Procedência
Sergio Antonio Nechar	3018	Suplente Partido	Não julgado dentro da legislatura
Sergio Luis Lacerda Brito	3014	Partido	Inépcia
	2787	Suplente Coligação	Falta de interesse

Continua

QUADRO 2 – ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES DE PERDA DE MANDATO POR DEFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

Conclusão

DEPUTADO	PROCESSO (PET.)	AUTOR	DECISÃO
Severiano Alves De Souza	3015	Partido	Não julgado dentro da legislatura
Walter Correia De Brito Neto	2756	Partido	Procedência
William Boss Woo	3017	Partido	Justa causa

QUADRO 2 – ASPECTOS GERAIS DAS AÇÕES DE PERDA DE MANDATO POR DEFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

FONTE: O Autor (2011)

A legitimidade ativa do proponente da ação baseou-se em: treze casos, no requerimento do próprio partido do impugnado; dezesseis, através do suplente do partido mesmo partido; e por fim, oito por suplentes da coligação.

Deste total de casos, onze não foram julgados dentro da legislatura, assim perdendo seu objeto.

Foram julgados procedentes, apenas, dois casos, sendo determinada a pena de perda do mandato eletivo.

Mostra-se, assim, que o grande mérito da Resolução n.º 22.610, não é propriamente a punição aos trãsfugas, mas sim desestimular a infidelidade partidária, conclusão esta que será desenvolvida nos próximos itens.

Dois pedidos tiveram por base a expulsão do membro do partido, porém considerou o T.S.E. que não se aplicaria a perda do mandato, tendo em vista que a Resolução se reserva àqueles casos que o eleito deixa voluntariamente o partido pelo qual se elegeu.

Reconheceu-se que em seis casos houve a justa causa para a desfiliação do representante, sendo que ainda em três casos foram considerados intempestivos os pedidos.

A inépcia da inicial foi declarada em três casos, ensejando assim a extinção do processo sem julgamento de mérito.

Por fim, os últimos seis casos, anotaram-se a falta de interesse agir por parte do postulante, ante a pertencer a partido diverso do trãsfuga, ostentando a condição de suplente pela coligação.

As ações para reconhecimento de justa causa foram em menor número, conforme quadro abaixo:

DEPUTADO	PROCESSO (PET.)	DECISÃO
Davi Alves Silva Júnior	2996	Não Julgado dentro da legislatura
Edmar Batista Moreira	2980	Improcedente
Geraldo Roberto Siqueira De Souza	3005	Procedente
Gervásio José Da Silva	2754	Procedente
Marcio Carlos Marinho	3008	Procedente
Marcos Antônio Ramos Da Hora	2768	Procedente
Robson Lemos Rodovalho	3001	Improcedente
Rogério Simonetti Marinho	2964	Procedente

QUADRO 3 – AÇÕES DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA

FONTE: O Autor (2011)

Desses casos, cinco foram procedentes, com o reconhecimento da legitimidade da mudança partidária, dois pedidos foram improcedentes e um não chegou a ser julgado dentro da legislatura.

3.2 APLICAÇÃO DA NORMA

A norma não é a pura letra de lei, mas sim a construção do intérprete que concede o real significado e extensão da mesma. A análise da jurisprudência permite verificar como o Poder Judiciário dá concretude as normas previstas abstratamente.

A regulamentação da fidelidade partidária, pretensamente prevista no art. 14 da Constituição Federal, promovida pela Resolução n.º 22.610, não escapa desses institutos básicos de direito quanto à sua interpretação.

No presente estudo, a jurisprudência tem um valor diferenciado para se compreender a referida resolução, pois tanto a sua elaboração quanto a sua aplicação

ocorre no T.S.E.³.

O recorte metodológico do presente trabalho, diante da competência originária para julgar os casos que envolvam deputados federais, teve por intuito justamente privilegiar o sentido concedido à regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral, resolvendo conflitos e contradições inerentes a mesma.

Essas considerações são necessárias para explicar a existência de pontos controversos abaixo elencados como resultante da análise da jurisprudência do T.S.E. quanto à Resolução n.º 22.610.

3.2.1 MARCO INICIAL DE APLICAÇÃO

O ordenamento jurídico tende a estabilizar as relações sociais, concedendo maior segurança, jurídica, aos envolvidos:

A segurança jurídica consiste no “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza de que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída. (SILVA, 2002, p. 431).

A retroatividade da norma é em princípio afastada pela teoria geral do direito, porém não é raro que em ramos especializados ocorra tal hipótese.

Marco no direito brasileiro é o prescrito no Código Penal Brasileiro que no parágrafo único do art. 2º: “A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado.”.

Ocorre que a Resolução n.º 22.610, se não violou o princípio da irretroatividade da lei, ao menos gerou insegurança jurídica ao prever:

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

³ A competência originária para julgamento da movimentação parlamentar na Câmara de Deputados é o T.S.E. (BRASIL, 2007).

Parágrafo único - Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução.

Esse dispositivo permitiu que os ex-deputados federais Geraldo Resende Pereira e Clodovil Hernandez⁴ fossem judicialmente acionados, com seus mandatos questionados, pois ambos movimentaram-se de partido no período.

Mesmo com todas as implicações jurídicas, ausência de lei determinado a conduta, retroatividade da lei e segurança jurídico, o T.S.E. definiu como marco para aplicação da norma a data da Consulta 1398: “O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007.”(BRASIL,2008).

3.2.2 JUSTA CAUSA

O enrijecimento da movimentação parlamentar é amenizada pelo T.S.E., pois este reconhece que há justos motivos para a desfiliação e a conseqüente troca partidária.

A norma em comento assim define as justas causas para a infidelidade partidária no art. 1º:

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

§ 1º - Considera-se justa causa:

- I) incorporação ou fusão do partido;
- II) criação de novo partido;
- III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV) grave discriminação pessoal. (BRASIL, 2007)

Apesar dos dois primeiros incisos terem um forte caráter objetivo, as duas possibilidades restantes carecem de uma apreciação interpretativa quando em confronto com o caso concreto.

Nesse sentido, o Ministro do T.S.E. Arnaldo Versani assim relatou, sendo acompanhado pelos demais membros no julgamento da Petição 2677:

⁴ Pet 2759 e Pet 2766, respectivamente.

Finalmente, embora a grave discriminação pessoal prevista no inciso IV, do § 1º, da Res.-T.S.E. n.º 22.610/2007, possa ser relacionada mais com os aspectos partidários propriamente considerados, isto é, com o relacionamento partido-filiado, penso que não se podem excluir outros aspectos, inclusive mais essencialmente pessoais, como no caso dos autos, do conceito de justa causa para a desfiliação, o que envolve até mesmo questões de nítida natureza subjetiva.

E interpretar de forma restritiva o citado inciso IV importará em interpretação ainda mais restritiva das hipóteses que permitem a mudança de partidária, o que não se mostra razoável, sobretudo em virtude da gravidade da sanção, que é a perda do cargo eletivo.

Esse entendimento foi adotado pelo T.S.E., fato corroborado que das trinta e sete ações de perda de mandato por desfiliação, sete foram julgadas improcedentes com o reconhecimento da justa causa para a desfiliação, bem como apenas uma das seis ações declaratórias de reconhecimento de justa causa foi julgada improcedente.

3.2.3 O INTERESSE DE AGIR

O interesse de agir integra esse rol mínimo para a regular tramitação de qualquer processo, inclusive a ação de perda de mandato eletivo por desfiliação partidária.

O T.S.E. resolveu que não somente o partido, titular do mandato eletivo, tem a legitimidade para propor a ação, mas também os suplentes e o Ministério Público.

Previu-se como legitimado ordinário, o próprio partido do qual o parlamentar se desfilou, nos termos do art. 1º da Resolução n.º 22.610 do T.S.E.: “Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.”.

Neste mesmo dispositivo, subsequentemente ao partido concede-se a possibilidade do Ministério Público e ao suplente propor a ação de perda de mandato eletivo.

Observa-se que manteve-se uma “tradição” referente a não legitimação do eleitor para a propositura. Inúmeras outras ações não concede a possibilidade do cidadão propor ações que são do seu interesse: Representação e reclamação referentes ao descumprimento da Lei 9.504/97, art. 96; impugnação de registro de candidatura e impugnação de mandato eletivo, art. 3º da LC 64/90 (BRASIL, 1990); Investigação

judicial eleitoral, arts. 20 e 22 da LC 64/90 (BRASIL, 1990) e Recurso contra a diplomação, art. 22 da LC 64/90 (BRASIL, 1990).

O T.S.E. entende que para o suplente ser legitimado não lhe basta a sua própria condição, mas sim a real expectativa de ocupação do cargo.

Somente se reconhece a legitimidade ao primeiro suplente do partido, caso exemplificativo é o da ação proposta por Baiardo de Andrade Lima em face da desfiliação de Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira, tendo o relator o Ministro Ricardo Lewandowski que foi claro na sua explanação no julgamento da Petição 2789:

A legitimidade ativa do suplente condiciona-se à possibilidade de sucessão imediata no mandato eletivo, caso procedente a ação. Daí, a legitimidade ativa pertencer ao primeiro suplente do partido.

No caso dos autos, o agravante não se beneficiaria de forma imediata com a perda de mandato do agravado Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira.

É incontroverso nos autos que o 1º suplente do partido é Geovane José Gomes de Almeida (fl. 6), legitimado para a propositura da ação, com interesse jurídico de obter condição mais favorável.

Não é essa a situação do agravante, 2º suplente do partido, conforme certidão à fl. 22.

(...)

Não há, no caso dos autos, expectativa imediata de assunção ao cargo, ou a referida potencialização, pois o ora agravante comparece em juízo na condição de 2º suplente do PMDB.

Ressalte-se que com o entendimento desse julgado, não se reconhece sequer a legitimidade do suplente quando a sua condição advém da coligação. Situação essa é o caso de Luís Acácio de Sousa Junior que demandou contra o trânsfuga Pedro Ribeiro Filho, que assim foi decidido pela Ministra Cármen Lúcia, Petição 3024:

Razão jurídica não assiste ao Requerente, a quem falta interesse jurídico e legitimidade para agir.

O art. 1o, § 2o, da Resolução n. 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral estabelece: Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral."

Apenas o suplente do partido do qual houve desfiliação tem interesse jurídico para propor a ação de perda de cargo eletivo.

Nesse sentido: 'FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DEPUTADO ESTADUAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO TERCEIRO SUPLENTE FILIADO A PARTIDO DIVERSO DAQUELE QUE PODERIA PLEITEAR A VAGA. Recurso ordinário desprovido.' (RO n. 2.201, Rel. Min. Fernando Gonçalves, 22.10.2009). 'AGRAVO REGIMENTAL. PETIÇÃO. PERDA. MANDATO ELETIVO. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA. RES.-TSE Nº 22.610/2007. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. SUPLENTE.

COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA.(...) 2. Na linha da jurisprudência desta Corte, o mandato pertence ao partido, e não à coligação, razão pela qual o suplente desta não detém legitimidade ativa ad causam para integrar a lide na qualidade de litisconsorte" (Pet n. 26.864, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, 11.2.2010).

No caso, o Requerente não é filiado ao partido político do qual migraram os Requeridos.

Considerando que o mandato pertence ao partido e não à coligação, falta ao Requerente interesse jurídico, pois este não pertence à agremiação que poderia pleitear a vaga.

Cabe lembrar que a formação de coligação é uma faculdade atribuída aos partidos políticos para a disputa do pleito, conforme prevê o art. 6º da Lei n. 9.504/1997, tendo sua existência caráter temporário, restrita ao processo eleitoral.

Ocorre que tal posicionamento é um tanto ambíguo, pois desconsidera os efeitos das coligações, concedendo uma nova interpretação, como adiante se demonstrará.

3.2.4 AS COLIGAÇÕES

As alianças partidárias para concorrer às eleições foram proibidas a partir de dezenove de agosto de mil novecentos e sessenta e cinco com a entrada em vigor da Lei nº. 4.737 que no seu art. 105 dispunha: “Nas eleições pelo sistema de representação proporcional não será permitida aliança de partidos.”.

Com a edição da Lei nº.7454/85, voltou-se a permitir as coligações. Nesse novo período democrático, as coligações foram permitidas, inicialmente através de leis avulsas, até a edição da Lei nº. 9.504/97.

O histórico de alterações legislativas pode ser resumido da seguinte forma:

(...) as eleições gerais de 1986, a Lei nº 7.493, de 17.6.86, em seu art. 6º e §§ 1º e 2º, autorizava a celebração de coligações "à eleição majoritária, à eleição proporcional, ou a ambas", vedando aos partidos celebrar coligações "diferentes" para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.

Nas eleições de 1992, a Lei nº 8.214, de 24.7.91, repetiu as mesmas disposições contidas nas Leis nº s 7.493, de 17.6.86 e 7.664, de 29.6.88, conforme descrito acima.

No mesmo sentido a Lei nº 8.713, de 30.9.93, dispoñdo acerca das eleições gerais de 1994, autorizava a celebração de coligações, nas mesmas modalidades, "desde que elas não *fossem* diferentes dentro da mesma circunscrição", acrescentando, como se vê, a expressão "circunscrição" e introduzindo importante elemento para melhor compreensão desse instituto jurídico eleitoral.

A última norma eleitoral avulsa, a Lei nº 9.100/95, dispoendo sobre as eleições municipais de 1996, restringia a coligação unicamente para o pleito proporcional, ao admitir coligações somente para a eleição majoritária ou de forma "casada", i. é., "se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcional, e integradas pelos mesmos partidos. (SALES, 2002)

Último grande marco legislativo é a Emenda Constitucional 52 que ao alterar o art. 17 da Constituição Federal, assim previu a “desverticalização”:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (BRASIL, 2006)

Inclusive as coligações fazem parte do cálculo partidário para uma disputa eleitoral:

O objetivo principal dos partidos políticos envolvidos no jogo eleitoral é conseguir uma representação, seja nas Assembleias Estaduais ou na Câmara dos Deputados. Para isso, os partidos traçam estratégias que permitem atingir sua meta com menos custo. As coligações fazem parte dessa estratégia racional. O objetivo é maximizar seus interesses, mesmo que isso não represente a eleição de um parlamentar. Isto é, essa escolha racional por aliar-se a outros partidos não é meramente um cálculo imediato de custo e benefício, embora nenhum dos atores envolvidos queira ficar sem representação. (SOUSA, 2006, p.28)

O principal efeito da coligação é a definição da lista de preferência para a ocupação das vagas obtidas que se define pela votação nominal de cada candidato a dispor do art. 108 da Lei nº. 4737/65: “Art. 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”.

Os suplentes serão definidos da mesma forma a teor do art. 112: “Considerar-se-ão suplentes da representação partidária: I - os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;”.

O legislador, ciente de uma possível dubiedade de interpretação do art. 112 referente às coligações, foi expresso no art. 4º da lei nº. 7454:

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

A coligação tem dois efeitos práticos: definição de quem ocupa as cadeiras e definir a lista de suplentes. Ressalte-se que não há nenhum diploma normativo que

altere essa situação.

Apesar de tais assertivas, diante a alteração do entendimento do T.S.E. corroborado pelo STF quanto à fidelidade partidário, surge a máxima expressão: “O mandato é do partido”⁵, que culminou na edição da Resolução n.º 22.610 que veio a interferir no panorama estabelecido.

O T.S.E. por um lado concedeu a possibilidade do suplente pleitear a vaga do trânsfuga, por outro somente admitiu como possuidor do legítimo interesse, o suplente somente quando considerado o partido do qual houve a desfiliação.

O novo posicionamento fez surgir nos partidos o interesse que outras situações o mandato permaneça consigo, gerando uma série de mandados de segurança perante o Supremo Tribunal Federal.

Exemplo é o caso de Carlos Victor da Rocha Mendes que impetrou mandado de segurança em face de decisão do presidente da Câmara de Deputados pleiteando a vaga de Deputado Alexandre Aguiar Cardoso que se licenciou no Cargo, obtendo a liminar no Mandado de Segurança 30260, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

Ocorre que não há como se negar que a jurisprudência quanto às ações de perda de mandato eletivo promoveram uma real mudança de entendimento em detrimento da previsão legal, pois a ordem de sucessão nos casos de vacância de cadeira legislativa, não seguirá àquela prevista nas leis supracitadas.

Ressalte-se que essa alteração legal é referente as coligações, pois pode-se observar uma mudança constitucional advinda da Resolução n.º. 22.610 que vem a ser a inserção de nova hipótese de perda do mandato além daqueles previstos no art. 55 da Constituição Federal.

⁵ No julgamento da liminar no MS n.º 29.988 (Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 09.12.2010), a Corte consolidou o entendimento de que o mandato parlamentar conquistado no sistema eleitoral proporcional pertence ao partido político, uma vez que as coligações partidárias são pessoas jurídicas constituídas temporariamente para determinada eleição, desfazendo-se tão logo encerrado o pleito. Tal postura foi firmada no julgamento dos MS n.º 26.602 (Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 27.10.2008), n.º 26.603 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 19.12.2008), n.º 26.604 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 03.10.2008) e n.º 27.938 (Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe 30.04.2010), ao analisarem o tema da fidelidade partidária.

3.2.5 DA EXPULSÃO DO PARTIDO

Importante marco no entendimento da regulamentação promovida pela Resolução 22.610 é na impossibilidade da perda do mandato para os Deputados que foram expulsos do partido.

A fundamentação utilizada é expressada no seguinte raciocínio:

O pedido de *perda de mandato por desfiliação partidária* encontra respaldo no art. 1º da Res.-TSE 22.610/2007. Contudo, referida norma impõe, como condição da ação, que o postulante se encontre no papel de "mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se" do partido pelo qual se elegeu. No caso, como o próprio Democratas (DEM) editou a Resolução 070/2009, impondo ao agravado o desligamento do Partido, impossível que se concretize quaisquer das condições impostas pela norma, quais sejam, que o mandatário se encontre na situação de quem "se desfilou ou pretenda desfiliar-se". Nesse passo, não encontra respaldo jurídico a pretensão do suplente de reivindicação da vaga (BRASIL, 2009)

Conforme adiante de comprovará, essa observação constitui-se em importante elemento de análise da (im)possibilidade da Resolução ser um meio eficaz do partido em aumentar a disciplina parlamentar.

3.2.6 QUOCIENTE ELEITORAL

Dentre as teses arguidas perante o Supremo Tribunal Federal para configurar que a Constituição Federal prevê a fidelidade partidária, uma delas refere-se que os deputados são eleitos computando os votos direcionados ao partido.

Porém, algumas possibilidades não foram cogitadas nesse momento, sendo que o T.S.E. se manifestou posteriormente sobre elas. São: Se o partido coligou-se nas eleições, os mandatos não pertenceriam a todos os partidos integrantes? Caso a votação pessoal do deputado seja maior que o quociente eleitoral, assim não dependeria mais ele do partido?

A segunda questão tem a sua base para resposta no julgamento abaixo citado, pois o Ministro durante a sua argumentação relembra que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade, não existindo a chamada "candidatura avulsa".

Mesmo que se reconheça que a expressiva votação do deputado, tendo fundamental importância na referida eleição proporcional no que tange ao

alcance do quociente eleitoral e consequente obtenção de vagas no pleito, não se pode admitir, ao revés, que tais votos sejam qualificados como meramente "pessoais".

É do sistema eleitoral que os votos sejam computados ao partido ou a eventual coligação, se houver, e, posteriormente, verificado o quociente eleitoral, distribuir as vagas obtidas através da ordem de votação do candidato.

Os votos podem ser destinados ao candidato, ou a legenda, ou a coligação, sendo, entretanto, ao final, sempre computados para a legenda, ou para a coligação (Petição 2677).

É com base nesse argumento que o T.S.E. afastou a tese da votação pessoal acima do quociente, desconsiderando inclusive que as condições de elegibilidades diferem das condições para o exercício do mandato eletivo.

3.2.7 EFICÁCIA PROCESSUAL

O processo atualmente não é mais visto como uma forma abstrata de simples verificação quem tem o direito ou não, tenta-se, sim, tornar o processo um instrumento efetivo na mudança das situações reais.

A demora na prestação jurisdicional, que torna por muitas vezes a torna inútil, tenta ser controlada através de métodos administrativos mais eficientes e de um processo não tão burocrático e formalista.

Um dos vértices da efetividade processual é a celeridade, pois somente com ela torna-se possível que o cidadão perceba que o seu direito está realmente protegido pelo nosso ordenamento.

O direito eleitoral, conforme já relatado no início do presente capítulo, tem características específicas que tornam mais relevantes a questão da eficácia e celeridade processual.

A ação de perda de mandato por desfiliação partidária justamente com o fim de atender essa demanda traz nas suas regras o seguinte dispositivo: “Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.”. Por óbvio que estamos diante de um prazo impróprio que o seu descumprimento não acarreta qualquer efeito.

Os prazos para a realização de atos se constituem na principal ferramenta do magistrado para cumprir o previsto no art. 12 da Resolução nº. 22.610, bem como ao T.S.E. conceder a devida celeridade nos casos de sua competência:

ATO	PRAZO
Propositura da ação (Partido)	30 dias da desfiliação
Contestação	5 dias
Parecer do MP	48 horas
Audiência de Instrução	5º dia útil após o despacho
Propositura da ação (Suplente e MP)	30 dias subsequentes ao partido
Alegações finais	48 horas com prazo comum para as partes
Cumprimento da decisão final	10 dias
Duração de todo o processo em instâncias inferiores	60 dias

QUADRO 4 – PRAZOS PROCESSUAIS

FONTE: O Autor (2011)

No T.S.E. a duração dos processos de perda de mandato por infidelidade está da seguinte forma:

PROCESSO⁶	DURAÇÃO (Dias)	DECISÃO
3032	439	Monocrática
2780	117	Monocrática
3023	Não julgado	-
3034	118	Monocrática
2789	221	Monocrática
2766	478	Colegiada
2775	198	Colegiada

Continuação

QUADRO 5 – DURAÇÃO DO PROCESSO NO T.S.E.

⁶ A referência é a data de dois de fevereiro de 2011.

PROCESSO	DURAÇÃO (Dias)	DECISÃO
3016	Não julgado	-
2983	65	Monocrática
3024	175	Monocrática
3029	447	Monocrática
3035	86	Monocrática
2759	471	Colegiada
2755	163	Colegiada
3013	478	Monocrática
2974	99	Monocrática
2790	68	Monocrática
2757	104	Colegiada
3028	393	Monocrática
3031	5	Monocrática
3027	744	Monocrática
3030	145	Monocrática
2785	153	Colegiada
2785	153	Colegiada
2792	141	Colegiada
3010	Não julgado	-
2979	363	Colegiada
2773	469	Colegiada
3029	447	Monocrática
3024	175	Monocrática
3020	453	Monocrática
3019	294	Colegiada
3018	454	Monocrática

Continuação

PROCESSO	DURAÇÃO (Dias)	DECISÃO
3014	39	Monocrática
2787	81	Monocrática
3015	Não julgado	-
2756	142	Colegiada
3017	401	Monocrática

QUADRO 5 – DURAÇÃO DO PROCESSO NO T.S.E.

FONTE: O Autor (2011)

O tempo médio de tramitação de um processo perante o T.S.E. foi de duzentos e sessenta e um dias, sendo de duzentos e cinquenta sete dias para casos decididos monocraticamente e para a decisão colegiada foi de duzentos e setenta e um dias⁷.

Não se mostra razoável que desde a propositura da ação até o seu deslinde tenha transcorrido em média nove meses, principalmente para aqueles casos no final da legislatura, tendo em vista que a movimentação no final de mandato já é com o intuito de posicionar-se para as eleições subsequentes que tem seu termo em abril do ano da eleição.

3.2.8 PERDA DO OBJETO

Além das considerações acima decididas quanto à média de duração, existe um limitador fático temporal que opera de plano a perda do objeto da ação que vem a ser o fim da legislatura. Exemplo desse caso é a PET. 3027:

DECISÃO

Vistos.

Cuida-se de ação de decretação de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa ajuizada por Bonifácio Rocha de Medeiros, primeiro suplente de deputado federal do Estado da Paraíba pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB no pleito de 2006, em desfavor de Marcondes Iran Benevides Gadelha, deputado federal eleito pelo mencionado partido, e do

⁷ Médias aproximadas.

Partido Social Cristão - PSC.

Encerrada a legislatura 2007-2010, há perda superveniente do interesse de agir, uma vez que a suposta desfiliação partidária sem justa causa relaciona-se a mandato de deputado federal eleito em 2006. (BRASIL, 2011).

O objeto da ação é justamente o mandato eletivo e este tem uma limitação temporal, encerrado o mandato inexistente qualquer pretensão do partido. Todos os casos elencados no primeiro ponto do capítulo que não foram julgados, tiveram a perda do objeto.

Tentou-se identificar quais os motivos que impediu que os processos fossem julgados dentro da mesma legislatura, ou seja, qual fase processual que demorou mais tempo que o normal, sendo assim elencados:

PROCESSO	MOTIVOS
3032	Citação e oitiva de testemunhas
3023	Citação e oitiva de testemunhas
3016	Gabinete do Ministro
3029	Gabinete do Ministro
3013	Gabinete do Ministro
3027	Gabinete do Ministro
3010	Gabinete do Ministro
3029	Oitiva de testemunhas
3020	Recursos e oitiva de testemunhas
3018	Recursos e gabinete do ministro
3015	_8

QUADRO 6 – MOTIVOS PARA NÃO JULGAMENTO DENTRO DA LEGISLATURA

FONTE: O Autor (2011).

Os processos de perda de mandato por infidelidade partidária apresentaram problemas comuns na tramitação de qualquer ação: dificuldade de citação das partes ou na oitiva de testemunhas. Apesar da previsão expressa do não cabimento de recursos contra decisões interlocutórias previsto na Resolução, foram causas secundárias para a

⁸ Não observado nenhuma tramitação que pudesse ter gerado atraso no julgamento.

demora no julgamento: “Art. 11 - São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República.”.

Preocupante são os casos que a demora decorreu pela inércia do próprio judiciário, através do Ministro e seu gabinete, pois em seis casos os processos permaneceram sem andamento em prazo superior a três meses.

3.2.9 DO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES

Tão importante quanto à celeridade processual é o efetivo cumprimento das decisões emanadas pelo judiciário.

Nos casos da perda do mandato prevê a Resolução nº. 22.610: “Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposse, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.”.

O caso emblemático nessa discussão é aquele ocorrido com o Partido Democratas que propôs a decretação da perda do mandato em face de Walter Correia de Brito Neto, com o pedido julgado procedente. Assim, apresentou o pedido de execução do julgado, autuado na forma PET. 2872.

Devidamente intimado para o cumprimento, a Mesa diretora do Congresso, não procedeu à posse do respectivo novo mandatário, instaurando-se celeuma quanto à forma como advertir o presidente da Câmara dos Deputados.

A maioria entendeu que a intimação para o cumprimento no prazo de vinte e quatro horas sob pena de aplicação das medidas penais cabíveis, sem no entanto especificar. O alvo da controvérsia justamente ocorreu quanto ao dispositivo final, pois poderia gerar um atrito entre poderes.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, determinou a intimação pessoal do Presidente da Câmara dos Deputados, para que emposse, no prazo improrrogável de 24 horas, o suplente do Deputado Federal Walter Correia de Brito Neto; e, por maioria, determinou que, do mandado de intimação, deverá constar que, em caso de descumprimento, serão encaminhadas cópias do feito à Procuradoria-Geral da República, para apuração de eventuais sanções penais. Vencido, nesta parte, o Ministro Eros Grau.

Não houve qualquer incidente no cumprimento da referida medida e não existiu outras ocasiões que tal tensão se estabeleceu.

4 O COMPORTAMENTO PARLAMENTAR

A análise do número de desfilições aliado ao resultado das ações apresentadas no Tribunal Superior Eleitoral quanto à infidelidade partidária, permite a conclusão que apesar da morosidade processual em alguns casos, a Resolução n.º 22.610 surtiu o efeito prático incontestado que foi a diminuição da mudança dos parlamentares entre partidos.

Na 52ª legislatura houve 345 mudanças de partido realizadas por 195 parlamentares (ROMA, 2007), ou seja, em comparação com a 53ª legislatura com 81 alterações, a regra da fidelidade partidária gerou sim uma mudança fática no comportamento parlamentar.

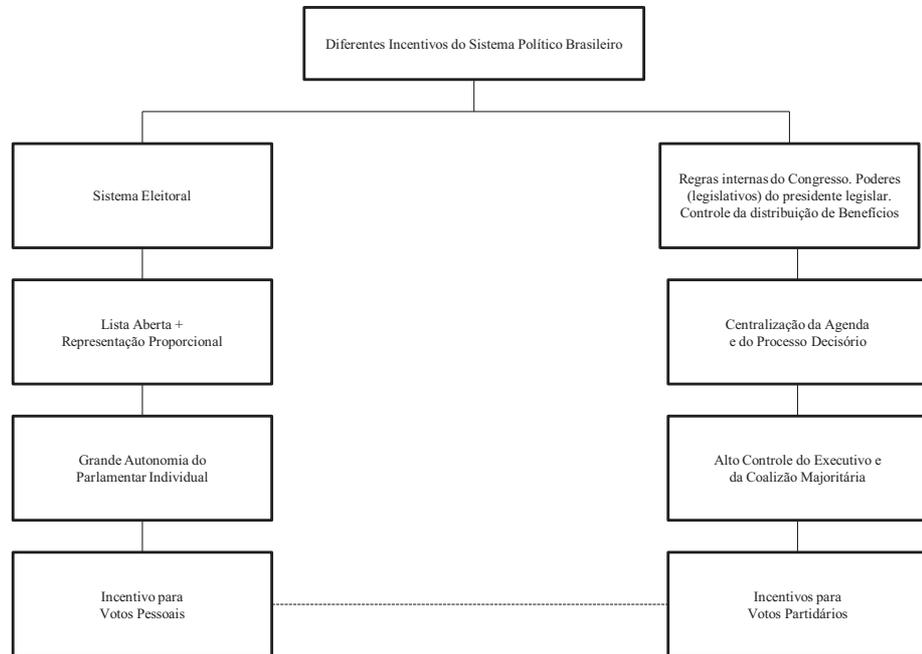
A proibição normativa, em que pese somente cassar dois mandatos e a demora na prestação jurisdicional, demonstrou a efetividade da Resolução através da diminuição da troca de partido por parte dos parlamentares. Porém, questão subjacente é saber se essa alteração no comportamento dos deputados teve algum efeito positivo para o funcionamento do legislativo.

Diversos pesquisadores se debruçaram sobre a temática da migração partidária e os seus efeitos para a democracia brasileira e o sistema eleitoral, com posições diversificadas referentes ao que efetivamente representaria no modelo eleito pelo Brasil sua adoção ou não.

Basicamente há duas interpretações quanto à importância dos partidos políticos no Congresso Nacional: aqueles que defendem uma baixa institucionalização dos partidos, com pouca governabilidade; e de outro modo, uma segunda linha que demonstra existir coesão dos partidos no momento da votação:

Os cientistas políticos que se dedicam a estudar o poder Legislativo brasileiro se dividem em dois grupos com visões distintas sobre o sistema político, sobretudo a atuação dos partidos no processo de decisão da Câmara dos Deputados. Os estudiosos do primeiro grupo concentram suas análises no sistema de governo e nos sistemas eleitoral e partidário, e defendem a tese de que a combinação destas instituições produz instabilidade institucional e pouca governabilidade (Ames, 2003; Lamounier, 1989; Lamounier e Meneguello, 1986; Linz, 1991; Linz e Valenzuela, 1997). Já os estudiosos do segundo grupo analisam as regras do processo legislativo, e defendem a tese de que existem mecanismos institucionais que permitem a governabilidade e a estabilidade das decisões (Amorim Neto, 1994, 2000; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002; Figueiredo e Limongi, 1995, 1998a, 1999; Meneguello, 1998; Pereira e Mueller, 2002; Santos, 1997, 2002a, 2003). (FELISBINO, 2008, p. 170)

Representativo dos argumentos arremetidos pelas posições acima elencadas é o seguinte:



ESQUEMA 1 – COMPARATIVO DE ARGUMENTOS

FONTE: PEREIRA (2003)

O funcionamento do Congresso Nacional, sob essa tensão de incentivos para atuação de formas diferentes, ou seja para votação segundo interesse pessoal ou partidário, tem que ser analisado a fim de se aferir de que forma a regra de fidelidade partidária influencia na dinâmica decisória dentro da Câmara de Deputados.

Para representar os posicionamentos temos como marcos os trabalhos de Scott P. Mainwaring e o trabalho em conjunto de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.

Para a escolha do primeiro Autor, considerou-se:

Scott Mainwaring, talvez o brasileiro mais crítico do sistema político brasileiro, ressalta que a baixa disciplina dos principais partidos seria uma das características mais negativa do sistema político. Para este brasileiro, o sistema partidário brasileiro é o mais subdesenvolvido do mundo e as legendas partidárias são incapazes de dar sustentabilidade à democracia. (FELISBINO, 2008, p. 172)

Enquanto a dupla de Autores:

Desde meados da década de 90, a ciência política brasileira registra uma polêmica sobre os partidos políticos nacionais e seu papel no Legislativo. No artigo que deu início à discussão, Figueiredo e Limongi, após examinarem o

resultado de 221 votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados, afirmavam haver chegado a "conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pela literatura" (1995a:500), no que se refere ao papel e ao comportamento dos partidos no Congresso. Segundo os autores, a literatura especializada – Mainwaring (1991), Lima Junior (1993), Sartori (1993) e Lamounier (1994) – estaria equivocada ao apontar a fragilidade da estrutura partidária brasileira, estando a base do equívoco assentada no fato de que os diagnósticos apresentados seriam inferências feitas exclusivamente a partir do exame de aspectos das legislações partidária e eleitoral vigentes.(MELO, 2000).

Dessa forma, justificado as escolhas dos autores, passa-se a uma breve análise de sua teoria no que refere-se ao conteúdo do presente trabalho.

4.1 TERRA INDÓMITA⁹

Uma das grandes preocupações de uma teoria que podemos chamar de tradicional é a baixa institucionalização (partidos fracos) e seus reflexos para a governabilidade dentro do desenho eleitoral brasileiro.

Mainwaring (2001) aponta diversas causas, históricas, para essa baixa institucionalização do sistema partidário pós-golpe de 1964, porém agrupa em dois grupos: um referente àquelas causas de longo prazo e outros na perspectiva de curto prazo:

Embora os fatores macro-históricos dificultem a institucionalização, têm pouca influência no processo de formação e desenvolvimento dos sistemas partidários. No Caso brasileiro, esses fatores de longo prazo são uma explicação necessária, mas insuficiente da baixa institucionalização do sistema de partidos pós-1985.” (MAINWARING, 2001, p.44)

Dentro do primeiro grupo de causas, aponta que o cenário histórico não propiciou a formação de partidos com forte base na sociedade. A industrialização tardia do Brasil, não permitiu a formação de partidos operários de massa como em democracias mais antigas que segundo o Autor: “Esses partidos (operários) tiveram um efeito catalisador na construção partidária; criaram novas formas de organização de forte presença extraparlamentar...”, a exemplo do ocorrido na Europa ocidental.

No Brasil, não houve uma classe social coesa, com interesses próximos o

⁹ Paráfrase entre o projeto de pesquisa “Terra incógnita” promovidos por FIGUEIREDO e LIMONGI que deu origem ao livro: “Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional”.

suficiente para criar um partido, justamente para alterar essa dinâmica de desfragmentação.

A própria ditadura vivenciada pelo Brasil constitui um segundo fato histórico de longo prazo, pois com a expansão do Estado nesse período, houve uma supervalorização das instâncias burocráticas do Executivo para a satisfação de demandas dos atores sociais em detrimento dos partidos e do próprio Legislativo.

O brasilianista propõe que há uma cultura arraigada de uma hostilidade às organizações na qual: “Os líderes políticos preferem agir com grande autonomia em face das restrições inerentes a partidos fortes e centralizados” (MAINWARING, 2001, p.285), sendo que inclusive, “Leis e regulamentos formais são importantes, mas frequentemente suplantados pelas relações e lealdades pessoais”

Considera que tais motivos ajudam a entender, porém não são suficientes para explicar a situação brasileira, pois “barreiras semelhantes existiram em outras sociedades nas quais sistema partidários razoavelmente institucionalizados se formaram rapidamente” (MAINWARING, 2001, p. 287).

A análise apresentada é relevante se somente tivermos em conta a arena eleitoral, pois dentro da Câmara de Deputados, desenvolve-se uma situação oposta a apresentada, com lideranças dos partidos fortes.

Mainwaring (2001) relata que as regras eleitorais propiciam a baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro, pois privilegiam uma atuação individual dos políticos.

A eleição através de lista aberta já é uma forma de interferência no poder do partido, pois este não tem a possibilidade escolher, definir, os candidatos que serão votados. Outro mecanismo que as associações políticas poderiam dispor para de fortalecer seria o acesso as candidaturas, devido à necessidade legal da filiação para a disputa dos cargos eletivos, porém devido à grande quantidade de partidos, os políticos sempre encontram algum sirvam a seus propósitos.

Conforme será apontado na sequência, tais incentivos são anulados pelas regras dentro internas da Câmara quando a forma de votação e escolha das matérias a serem apreciadas.

A descentralização da escolha dos candidatos também gera efeitos, uma vez

que os candidatos não passam pelo aval de órgão central, ou seja, forma-se uma base muito heterogênea, o que dificulta uma coesão partidária.

Diante esse quadro, chega-se a seguinte conclusão:

Ante os incentivos criados pelo sistema eleitoral e pelo processo de seleção de candidatos, como se comportariam políticos racionais orientados pelo interesse pessoal? De modo individualista, já que teriam poucas razões para obedecer aos líderes nacionais. Competiriam votos com os companheiros de partido. Concentrariam seu interesse na política municipal e estadual e em suas bases eleitorais. E se esforçariam por encher se seguidores leais as convenções partidárias. (MAINWARING, 2001, pag. 311)

A baixa institucionalização dos partidos tem efeitos e conseqüências que podem ser provados empiricamente. Nesse ponto a obra de Mainwaring tenta superar uma contumaz crítica a teoria tradicional:

Antes de se dar início à discussão, julga-se necessário dizer que as afirmações dos cientistas políticos pertencentes a este grupo (que defende a baixa institucionalização) não se baseiam em estudos empíricos, mas são deduzidas das leis que constituem os sistemas eleitoral e partidário; ou seja, suas análises centram-se nos aspectos institucionais dos sistemas. (FELISBINO, 2008, p. 171)

Uma característica da baixa institucionalização é a volatilidade eleitoral que também teve contribuições das modificações eleitorais que de um sistema que favorecia um bipartidarismo passou a estimular o multipartidarismo.

Outra característica é a baixa “solidez de suas raízes (dos partidos) na sociedade” (MAINWARING, 2001, pag. 150) que tem como uma forma de expressão o voto partidário, ou melhor, a pouca importância que os partidos tem na eleição:

A baixa incidência de voto partidário explica os resultados de algumas pesquisas que causam perplexidade do ponto de vista da consistência ideológica e partidária. Um survey do Ibope realizado na cidade de São Paulo, entre 16 e 23 de março de 1988, perguntou às pessoas em quem votariam para prefeito se as eleições fossem naquele dia: 47,7% do simpatizantes do PT disseram que com certeza votariam em Sílvio Santos, famoso magnata das comunicações de massa, conservador, que flertava com a possibilidade de concorrer à prefeitura paulistana. A popularidade de Sílvio Santos entre os simpatizantes dos partidos conservadores que planejavam lançar sua candidatura era igualmente grande. (MAINWARING, 2001, pag. 153)

A legitimidade dos partidos e das eleições é um terceiro argumento da baixa institucionalização dos partidos. Através das pesquisas realizadas demonstrou-se a que descredibilidade das associações políticas perante a sociedade brasileira.

Por fim, ainda há análise da organização dos partidos que demonstra a fragilidade dos partidos, funcionando como “máquinas eleitorais”, tendo papel

secundário com a impressionante conclusão:

Os partidos brasileiros caracterizam-se por organizações frouxas, que permitem que os políticos atuem com desconsideração de regras e compromisso. Falta-lhes coesão; muitas vezes são as disputas locais entre “caciques”, e não as grandes questões políticas ou ideológicas, que determinam a filiação a um partido. (...) Em suma, as organizações partidárias brasileiras são pouco institucionalizadas. (MAINWARING, 2011, pág. 220)

O cenário apresentado demonstra um sistema carente de operacionalidade, no qual os candidatos lutam entre si por votos e sem consideração quanto às orientações dos partidos. Estes, por sua vez, se veem sem instrumentos capazes de dar efetividade as suas diretivas, mesmo pela inexistência de uma coesão intra e extra-partidária.

4.2 PARTIDOS: A DISCIPLINA DENTRO DO CONGRESSO

O trabalho realizado por Figueiredo e Limongi enfocou o processo decisório dentro do legislativo nacional em contraposição a outras abordagens, pois: “Em vez de privilegiar a forma de governo e a legislação eleitoral e partidária, procuramos examinar como se estrutura o próprio processo decisório e seu impacto no comportamento do parlamentar e no desempenho governamental” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 8).

Não há uma refutação absoluta das demais teses elencadas por outros cientistas políticos, mas sim a constatação empírica que o Congresso não se rege da forma prevista, assim mostrando equivocadas algumas conclusões apresentadas no item anterior:

O controle centralizado sobre a agenda legislativa impede que esse tipo de estratégia seja dominante. Argumentamos que outros meios, além do controle sobre o acesso à lista de candidaturas, podem ser utilizados com vistas a garantir a unidade partidária.

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adorem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 10)

Marco inicial da análise são as mudanças ocorridas no desenho constitucional quanto às regras do legislativo, pois a atual Constituição Federal engloba medidas de caráter a reforçar os poderes da assembleia, praticamente inexistente no momento

ditatorial anterior, bem como conceder poderes legislativos para o Executivo.

O quadro institucional, partindo-se da análise da Constituição, demonstra um fortalecimento do Poder Legislativo que se tornar visível ao verificar suas competências exclusivas, bem como na sua capacidade de controlar os atos do Executivo que ultrapassem o poder regulamentar e os limites da delegação legislativa.

Além dessas inovações, houve a manutenção de algumas prerrogativas do executivo quanto ao processo legislativo, o que de certa forma ocorreu com a medida provisória que guarda a mesma função do antigo decreto-lei, apesar da sua limitação temporal advinda da Emenda n.º 32.

Diante desse quadro institucional, no qual o Executivo pode interferir fortemente do processo legislativo, os autores confirmam empiricamente o resultado do arranjo, pois no período a ampla maioria das leis aprovadas foi de sua iniciativa.

O processo legislativo dentro do próprio congresso nacional tende “(a) o esvaziamento das comissões e do próprio plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 68), em razão da centralização das decisões no colégio de líderes que discutem antecipadamente sobre o que e como será deliberado em plenário.

Essa composição favorece as negociações do Executivo, diante existir um órgão centralizado dentro do congresso com que negociar projetos de seu interesse. A descentralização das decisões geraria um grande gasto do Executivo na formação de maiorias para aprovar as suas medidas, mas quando há um ator de grande relevância simplificam-se os acordos e diminuem-se as perdas.

Mesmo com uma grande fragmentação partidária dentro do congresso e a baixa coesão interna dos partidos, as estruturas do processo legislativo possibilitam que o executivo atue sem grandes prejuízos:

O fato é que, ao definirem o quadro institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, os congressistas se mostraram dispostos a evitar possíveis estrangulamentos do processo governamental causados pela esperada inoperância e/ou má qualidade dos trabalhos legislativos. Para toda e qualquer possibilidade de que o Legislativo venha a constituir-se num entrave à ação do Executivo, este último é dotado de uma válvula de escape que lhe permite governar contornando o Legislativo. Nesse sentido, nada mais significativo do que a já referida permissão contida na LDO: na eventualidade de o Legislativo não aprovar o orçamento, o Executivo pode realizar 1/12 do mês do orçamento submetido.(FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 72)

As decisões dos líderes partidários somente tem algum efeito se a bancada de

seu partido a acatar, naquelas situações que há necessidade de deliberação de cada parlamentar. Assim Figueiredo e Limongi realizaram intenso estudo das votações nominais na Câmara dos Deputados no período de 1989-1994, com a conclusão que há uma disciplina, coesão, partidária suficiente para antever o resultado pelo posicionamento dos líderes.

Os partidos políticos apresentam grau de coesão interna suficiente para tornar a ação do Plenário previsível. Maiorias tendem a se formar a partir da coalização de partidos que ocupam posições contíguas no ordenamento ideológico. Em suma, o comportamento do plenário é previsível e consistente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 94).

Os partidos brasileiros, dentro da esfera legislativa, não demonstram a inoperância esperada pelas análises tradicionais, regendo um processo decisório altamente centralizado através dos líderes das bancadas: “A fragilidade dos partidos não se manifesta onde mais seria de se esperar, isto é, no plenário da Câmara dos Deputados, onde os deputados exercem seu direito individual de voto. Os partidos políticos na Câmara não são peças de ficção.” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001, p, 93).

O Poder Executivo também tem papel relevante nessa centralização do processo decisório dentro do legislativo, pois além de se constituir no maior proponente de projetos, o seu índice de leis sancionadas é maior que os demais atores envolvidos, inclusive do próprio legislativo.

As prerrogativas do Executivo como: matérias de competência privativa, edição de medidas provisórias, solicitação de urgência, veto; concedem um verdadeiro poder de agenda que afeta diretamente o processo legislativo. O caso das leis orçamentárias (competência privativa) é um claro exemplo da influência do Executivo no legislativo, pois somente quatro de um total de novecentos e dois projetos foram rejeitados, no período de 1989 a 1998 (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001, p.104).

O legislativo funciona a partir de uma concentração dos poderes decisórios pelas lideranças partidárias e com a interferência do Executivo que detém algumas prerrogativas para formar seu poder de agenda.

4.3 FIDELIDADE PARTIDÁRIA: DISCIPLINA OU COESÃO?

O Estado Democrático desenhado pela nossa Constituição passa em grande medida pela ideia de representação. Só que o próprio conceito de representação ou a forma pela qual ela se realiza sofreu alterações de significado.

Mezzaroba já identificava algumas características da representação de cunho liberal:

Com efeito, em sua formação primeira a Democracia Representativa transformou o representante em um órgão meramente formal, facilitando a atividade de órgãos estatais (técnicos, especializados ou burocráticos) a passar a determinar o que seria ou não prioridade para o Estado, descompromissados com qualquer grau de representatividade. Diante desse paradoxo, em determinados momentos e condições, existia a possibilidade de uma minoria numérica deter a hegemonia política de decisão a despeito da ausência da ausência de sua legitimidade e da ilegitimidade do sistema político como um todo. (MEZZAROBA, 2003, p. 83-84)

Na ausência de representatividade é que os partidos surgiram como forma de conceder maior densidade democrática: “O surgimento das chamadas Democracias Representativas Partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critério mínimos de representatividade” (MEZZAROBA, 2003, p.84).

Nesse sentido, a manifestação dos cidadãos ocorreria através dos partidos, pois: Os representados passam, então a identificar-se com os princípios e programas partidários, (...). As organizações partidárias surgem como sustentáculos vitais para manter a Democracia e também para sistematizar e materializar as vontades dos cidadãos. (MEZZAROBA, 2003, p. 85).

Porém, esse partido catalisador da representatividade dos eleitores é aquele que é internamente comprometido com a democracia:

Além do cumprimento dos princípios democráticos previstos nos textos constitucionais, por este *status* o Partido fica obrigado ao controle ideológico dos seus programas, ao controle de suas ações, às regras mínimas de organização, a atender, a reconhecer e a garantir a aplicação dos Direitos Fundamentais no seu próprio interior. Dessa forma, a Democracia intrapartidária apresenta-se como requisito essencial para que os Partidos possam cumprir a sua função de ser a via de acesso dos indivíduos junto ao Estado, por outro lado, isto só será possível caso a direção e os membros da organização permaneçam vinculados às suas bases sociais. Enfim, pelo fato de constituir-se em modalidade de organização *sui generis* por usufruir de certos privilégios (subvenção pública, monopólio na apresentação de candidaturas, além de outros), naturalmente o partido deve submeter-se a uma regulamentação que neutralize a concentração de poderes em torno de um pequeno número de dirigentes. (MEZZAROBA, 2003, p. 147)

Essa necessidade de garantia de vinculação entre os dirigentes do partidos e a

sociedade também foi demonstrada por outros autores, porém apresentando uma tensão:

Tal fato decorre do incremento do papel não apenas político, mas também social dos partidos políticos, mormente quando se parte de um modelo de estado prestador de serviços, do aumento da difusão pelos meios de comunicação social e do conseqüente encarecimento das campanhas políticas, gerando despesas que muito raramente poderiam ser suportadas por financiamento pessoal do candidato.

Observe-se que o aumento da competência da normatização intrapartidária vem acompanhado, no contraponto, pelo recrudescimento da normatização externa, operada pela via legal e constitucional, dando ao partido político maior autonomia.

Esta autonomia, somada à estrutura democrática que deve ser dada ao partido – e nesta obrigatoriedade a disciplina legal é cada vez mais incisiva – dá-lhe força para quebrar vínculos regionais ou locais, rompendo com o “feudalismo político.”(KNOERR, 2002, p. 175-176

A atuação do Partido como representante dos interesses sociais perpassa pela necessidade de existência da representatividade, vinculação entre aqueles que tomam as decisões e a própria sociedade, porém não há meio legislativos que possam atuar de forma contundente, pois os partidos gozam de autonomia constitucional.

Assim há que se apurar de que forma a proibição de troca entre partidos, na forma realizada pela Resolução nº. 22.610, implica em condições que afetem a representatividade. Ou seja, de que forma a migração do parlamentar, afeta na coesão e disciplina partidária.

Necessário consolidar as exposições teóricas apresentadas nos itens anteriores para auxiliar na percepção do funcionamento do sistema político, ou melhor, do processo decisório, permitindo que se dimensione a atuação prática dos Deputados dentro da arena política.

Conclusão que parece abarcar os entendimento apresentado por PEREIRA (2003):

(...) o sistema político brasileiro não deve ser caracterizado nem como um sistema puramente descentralizado (como defendido pelos autores da primeira variante explicativa), nem como um sistema puramente centralizado (como defendido pelos autores da segunda variante) (...)condensa essas duas diferentes e antagônicas forças e incentivos institucionais. De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema. Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso(PEREIRA, 2003).

Ainda quanto ao funcionamento do Congresso é interesse algumas pesquisas realizadas que permitiram nas elaborações dos quadros seguintes, pois observa-se alguns fatos interessante quanto à movimentação parlamentar.

Partido	Grau de disciplina partidária	Deputados que abandonaram o partido (%)
PC do B	98,7	5,9
PT	97,2	4,2
PDT	91,8	36,2
PFL	90,9	23,7
PSDB	89,4	12,6
PPR/PPB	87,5	29,8
PMDB	87,0	23,6
PTB	86,1	43,8
PL	77,9	56,8

Tabela 1 – Disciplina x Mudança de Partido

FONTE: MELO (2000)

Observa-se que a migração partidária, não demonstra relação direta com grau de disciplina. Inclusive o índice de disciplina entre os parlamentares fiéis e os infiéis são praticamente equivalentes:

Ano da Pesquisa	Classificação	Casos	Média
1991	leais	390	71,4
	desertores	14	74,4
1992	leais	341	80,1
	desertores	50	77,4
1993	leais	258	71,3
	desertores	125	70,7
1995	leais	406	74,9
	desertores	12	75,7
1996	leais	346	80,1
	desertores	83	75,6
1997	leais	294	82,4
	desertores	81	75

Tabela 2 - Migração x Disciplina

FONTE: ROMA (2007).

O quadro do sistema político brasileiro é relativamente claro: disciplina e coesão partidária não estão relacionadas com a migração partidária. Assim a governabilidade ou operacionalidade dos processos decisórios é garantida pela dinâmica que concede um forte poder de agenda ao Executivo e uma concentração das decisões em torno do líder da bancada.

Importante caracterizar e diferenciar a coesão partidária, pois esta difere da disciplina partidária, sendo inclusive essa é uma das críticas do trabalho de Figueiredo e Limongi:

A coesão partidária compreende consenso acerca de políticas substantivas e laços de confiança recíproca entre membros, representantes legislativos e agentes governamentais do mesmo partido. A coesão partidária opera no parlamento e no governo, mas se contitui e fortalece apenas à medida que o partido desenvolve raízes em diferentes segmentos de uma sociedade dividida em versões e projetos alternativos acerca do interesse público, *dic et nun*, que competem entre si, no mercado eleitoral, pela participação na representação parlamentar, pela posse do governo e pela definição de políticas públicas. Partidos efetivamente coesos são aqueles que conseguem canalizar consistentemente a diferenciação, a distribuição e a agregação das preferências do eleitorado quanto a políticas públicas. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 16)

Nesse sentido, a fidelidade partidária seria uma consequência da coesão partidária e não o oposto. Mostra-se ineficaz consolidar a fidelidade partidária a fim de obter coesão, pois esta depende de outros fatores, principalmente a vinculação entre partido e sociedade.

A coesão partidária é justamente o vínculo entre os anseios da base representada e os representantes, ou seja, é o vínculo necessário para garantir a legitimidade de um Estado de Partidos.

A impossibilidade da migração partidária, não tem ligação direta com a coesão dos partidos no sistema eleitoral, não interferindo diretamente, pois conforme demonstrado, este é muito mais um vínculo entre as políticas adotadas e os anseios da população. Não se vislumbra, como o impedimento da troca do partido pelo parlamentar possa ser uma garantia de maior coesão.

Por óbvio que podemos cogitar que se os custos de uma mudança parlamentar forem suficientemente altos (como por exemplo, a perda do mandato eletivo) há um estímulo para se permanecer na bancada, porém isso não necessariamente gerará coesão, mas sim relaciona-se com a disciplina partidária.

A disciplina partidária tem papel central nessa concepção de representatividade com base nos partidos:

Desta forma, no Estado de Partidos os representantes se torna apenas porta-voz do Partido; seu discurso, seu voto e, conseqüentemente, sua participação nas deliberações legislativas ficam totalmente vinculados aos interesses do Partido ao qual pertence. O descumprimento das determinações partidária deve acarretar a revogação sumária da função representativa (MEZZAROBBA, 2003, p. 181).

Ocorre que a Resolução n.º 22.610 do T.S.E. veio a instrumentalizar a regra da fidelidade partidária, porém como observado no Capítulo 3, a jurisprudência deu contornos próprios.

Mesmo enquanto instrumento de disciplina a regra da fidelidade partidária da forma aplicada mostra-se ineficaz. A perda de mandato por infidelidade partidária poderia ser constituir um elemento que poderia fomentar a disciplina, pois o partido disporia de um mecanismo que possibilitasse a implantação de normas de conduta sem a debandada de parlamentares da sua bancada.

Mainwaring já observou em seu trabalho:

Entre 1985 e 1988, os políticos também tiveram de fazer escolhas institucionais que poderiam ter fomentado a disciplina partidária ou, ao contrário, favorecido a existência de partidos menos disciplinados. A legislação gerada do regime militar era propícia a partidos moderadamente disciplinados. Sob a democracia, os políticos rapidamente eliminaram alguns importantes mecanismos conducentes à disciplina partidária. (MAINWARING, 2001, p. 310-311).

Essa inutilidade da fidelidade partidária, nos termos da Resolução n.º 22.610, não se mostra como instrumento para capaz de impor a disciplina, pois não engloba os casos de expulsão do partido. Ou seja, uma vez expulso do partido, este pode livremente trocar de partidos sem o risco da perda do seu mandato.

Os incentivos a posturas egoísticas por parte dos parlamentares, também não tem atenuação pela regra da fidelidade partidária como esta posta, pois não consegue ser um instrumento de sanção por partes dos partidos.

A dinâmica permanece preservada, com a baixa institucionalização dos partidos, na arena eleitoral, os incentivos para a atuação individualista do parlamentar continuam intactas. Assim, a única forma de se manter o mínimo de governabilidade é justamente centralizar as decisões, a fim de criar uma disciplina partidária:

A explicação para esse fenômeno aparentemente incoerente já foi explanado neste trabalho, a forma como são dispostos os acessos aos recursos dentro da Câmara concedem um grande poder aos partidos, principalmente a liderança, inibindo atuações dos parlamentares de forma individualista.

Ainda:

O modo como os recursos e os direitos parlamentares estão distribuídos faz com que para um determinado deputado seja racional votar com o líder – a não ser, é evidente, em situações em que os custos resultantes da política em questão estejam concentrados em regiões ou setores sociais dos quais o

deputado necessita para se reeleger. Mas, e este é o ponto, trata-se de uma disciplina *ad hoc*; uma disciplina que não pressupõe que a bancada tenha discutido, verificado as opiniões existentes e o grau de consenso interno. Em outras palavras, o comportamento disciplinado pouco informa sobre o grau de coesão das bancadas. E somente se for estabelecida uma distinção entre disciplina e coesão partidária será possível explicar por que partidos igualmente disciplinados *em plenário* apresentam índices de evasão de deputados tão diferentes. (MELO, 2000)

A troca partidária deve-se principalmente pelo interesse do parlamentar em visualizar melhores chances na sua carreira política no novo partido:

Os políticos vêm vantagem na troca seja porque os horizontes de sua carreira lhes parecem melhores, seja porque seus projetos políticos e ideológicos têm mais chances de ser aceitos nos novos partidos. E o custo da troca é frequentemente baixo devido à inexistência de sanções legais e à tolerância do eleitorado com os políticos que mudam de legenda. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 189)

Na verdade, a partir do momento que há uma centralização do processo decisório no Congresso, estratégias individuais dos parlamentares são desestimuladas, pois não trazem os benefícios previstos:

A centralização de decisões importantes em poucos líderes partidários, apesar de aumentar a governabilidade, provoca um redirecionamento do poder da maioria do Legislativo para um pequeno grupo de políticos que controlam seus partidos e suas bancadas. Isto significa que a maioria dos legisladores não participa do jogo parlamentar constituindo assim uma oligarquização do poder (FELISBINO, 2008, p. 193).

Caso o parlamentar esteja longe do foco do processo decisório (comissões, lideranças partidárias), estará numa situação que dificilmente as medidas do seu interesse e do colégio eleitoral serão aprovadas. Estratégia lógica a ser tomada é a troca de partido, a fim que o parlamentar tenha uma posição de efetiva participação no processo decisório:

(...) o padrão centralizado de organização do processo legislativo – com o Poder Executivo, o presidente da Mesa e o Colégio de Líderes detendo os instrumentos legais para determinar a agenda e o ritmo dos trabalhos da Câmara – não apenas incentiva o deputado a cooperar com o governo nas votações em plenário, *este mesmo arranjo pode também estimulá-lo a buscar um melhor posicionamento junto ao núcleo decisório do sistema, mudando, sempre que necessário, de partido.* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 49)

A centralização do processo decisório, a oligarquização do poder, é um reflexo da necessidade de disciplina do Congresso a fim de garantir a governabilidade, porém essa centralização vem a contrapor o preceito democrático que deve nortear a atuação dos partidos.

Se a proibição da migração partidária fosse um instrumento de disciplina, observaríamos uma alteração benéfica na dinâmica, somente se na mesma medida

houvesse descentralização dos processos decisórios. Ocorre que a regra conforme posta, somente potencializa a hierarquização do poder.

A fidelidade partidária, conforme disposta na Resolução n.º 22.610, não gera nenhum efeito positivo no quadro institucional brasileiro¹⁰: não estimula a coesão partidária (por ser muito mais efeito desta), não se constitui em um instrumento de controle dos partidos sobre seus candidatos (casos de expulsão de parlamentar não são regradados pela referida resolução), por fim não auxilia na disciplina parlamentar, uma vez que esta já existia devido aos sistemas e recursos na arena decisória serem excluídos de uma vontade parlamentar individual.

Podemos cogitar que a fidelidade partidária tenha um efeito negativo do ponto de vista institucional, quando se comparado com período antes da vigência da referida norma.

Alguns pressupostos presentes nesse trabalho: parlamentares visam à reeleição e para isto necessitam adotar políticas públicas que agradem seu colégio eleitoral; a arena decisória é controlada pelos partidos (líderes de bancada) e pelo Executivo; assim para alcançar seu objetivo o parlamentar, não pode se distanciar da sua liderança, sendo incentivado a seguir a orientação da bancada; caso observe melhores condições de atingir a sua meta, o deputado irá trocar de partido.

Ao se alterar essa dinâmica vislumbra-se a possibilidade de dois efeitos negativos. O primeiro é referente ao líder da bancada que observando a necessidade do parlamentar manter-se filiado ao seu partido, acabe por decidir de forma ainda mais concentrada, diminuindo a participação individual do parlamentar, acentuando a “oligarquização do poder”.

Via reflexa, poderá diminuir o índice de disciplina parlamentar, devido ao regramento sobre a fidelidade partidária. Observamos que a Resolução n.º 22.610, não abarca os casos em que houver a expulsão do partido, assim não se constitui como um instrumento do partido para controlar seus filiados. Ou seja, uma das formas possíveis para que um deputado em situação desfavorável dentro do partido possa se filiar a outro sem perder o mandato eletivo, é forçar a sua expulsão, podendo inclusive adotar sistematicamente posição contrária da bancada nas votações nominais.

¹⁰ Necessário lembrar o foco de análise é a Câmara de Deputados.

A indisciplina poderá ser uma válvula de escape efetiva para que o parlamentar demonstre o seu descontentamento. Porém, sem dúvida que uma estratégia desse tipo pode gerar um desgaste entre o deputado com o partido, com seus colegas de legenda ou ainda do próprio eleitorado.

Alternativa para os casos extremos de deputados que não contam com o apoio do partido e não tem acesso a arena é a ação declaratória de justa, pois há alguns precedentes que em tais casos reconhece-se a justa causa caso o partido aloque recursos de forma a desconsiderar o parlamentar e a sua representação.

Efetivamente a Resolução n.º 22.610 do T.S.E. inibiu as alterações parlamentares dentro da Câmara de Deputados, porém a dinâmica básica de funcionamento da Congresso permanece inalterado, não produziu efeitos quanto à maior coesão partidária e a disciplina que ela gera, já era obtida por outros meios.

A proibição da migração partidária somente vem a contribuir com a oligarquização do poder dentro do Congresso, excluindo ainda mais os deputados da esfera decisória, diminuindo sua representatividade.

Se houvesse uma correspondência entre a criação de regras quanto à fidelidade partidária, com uma conseqüente dispersão dos processos de definição de alocação de recursos, ter-se-ia um cenário que a representação política do povo seria mais fidedigna e democrática.

Caso a referida norma viesse acompanhada de alterações legislativas que dispersassem o poder decisório dentro da Câmara teríamos algum sentido para a referida norma, pois há que se lembrar: “O partido é dirigido por um grupo – o seu diretório ou comissão dirigente – onde muitas vezes prepondera a personalidade do chefe.” Knoerr (2002, p. 176).

5 CONCLUSÃO

Não há como tratar o sistema eleitoral e político de forma desvinculada, bem como sem a constatação que ambos são complexos e alguns pontos incongruentes entre si.

Tentar analisar todos os elementos que influenciam nessas duas esferas é uma tarefa árdua, quando não impossível. Assim o presente trabalho teve uma análise restrita desse fenômeno da migração partidária, na verdade restringiu-se ainda mais, pois a troca de partidos foi estudado com base na Resolução 22.610 do T.S.E. .

Deve ser claro que a proibição da migração partidária poderia ter outros efeitos nos sistema político brasileiro, porém na forma normatizada pela referida Resolução, não se observa alteração na dinâmica do processo decisório ou uma maior democratização e representatividade do cidadão.

Quebra-se um estereótipo que o Congresso Nacional tende a inoperância, observando que a concentração de decisão nos líderes de bancada e o Poder de Agenda do Executivo permitem que seja possível o funcionamento de forma satisfatória, porém a consequência é a centralização do poder em torno de algumas poucas pessoas.

Essa “oligarquização” do poder é um efeito negativo, assim existe uma necessidade de democratização do partido político para se tenha uma representatividade mais fidedigna do cidadão. A Resolução não altera essa dinâmica, quiçá ainda agrava, pois impossibilitado de trocar de partido, o deputado estará fadado a posição a ele concedida pelo líder do partido.

Ainda poderia se cogitar que a Resolução servisse como sanção que os partidos pudessem se utilizar a fim de promover a disciplina partidária, porém conforme o entendimento do próprio T.S.E., nos casos de expulsão não se aplicam a norma, ou seja, não serve para esse fim. Pode-se cogitar ainda que a Resolução sirva para incentivar a indisciplina, pois com a expulsão do partido, poderá o parlamentar trocar de partido.

O quadro fático apresentado é de difícil sustentação da referida Resolução,

aliado com as intensas discussões sobre a constitucionalidade da referida norma, temos no presente caso um diploma normativo no mínimo desnecessário para o ordenamento jurídico brasileiro.

Se a própria democracia já é um instrumento, a forma como processo decisório se desenvolve deve ser visto como procedimento que deverá o quanto mais possível, ser vinculado com o atendimento das demandas do povo, não podendo dele desviar, sob pena de vermos um Estado desprovido de representação e legitimidade.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12/10/2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848.htm>. Acesso em: 03/10/2011.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 52, de 8 de março de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 de março de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc52.htm>. Acesso em: 20/10/2011.

BRASIL. Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 20/10/2011.

BRASIL. Lei n. 7.454, de 30 de dezembro de 1985. **Diário Oficial de União**, Brasília, DF, 31 de dez. de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7454.htm>. Acesso em 20/10/2011.

BRASIL. Lei nº. 9.096. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 17 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº. 9.504. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 de outubro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 02/11/2011.

BRASIL. Lei complementar 64. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de maio de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 02/11/2011.

BRASIL. Resolução 22.610, de 25 de outubro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 2007. Disponível em: < <http://www.tse.gov.br/legislacao/pesquisa-a-legislacao-eleitoral>>. Acesso em: 04/10/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.602, Partido Popular Socialista e Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Eros Grau. Distrito Federal, 04 de outubro de 2008. **Diário da Justiça**, n. 197, 17 de out. de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição 2.677, Partido Trabalhista Cristão e Clodovil Hernandez. Relator: Arnaldo Versani. Distrito Federal, 12 de março de 2009. **Diário da Justiça**, n. 80, 12 de mar. de 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição 2789, Baiardo de Andrade Lima e Carlos Eduardo Cintra da Costa Pereira. Relator: Ricardo Lewandowski. Distrito Federal, 18 de junho de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, 01 de setembro de 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição 2.872, DEMOCRATAS (DEM) – Nacional e Walter Correia De Brito Neto. Relator: Carlos Augusto Ayres De Freitas Britto. Distrito Federal, 01 de setembro de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 de dezembro de 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição 2.983, Carlos Alberto Pereira e Edmar Batista Moreira. Relator: Felix Fischer. Distrito Federal, 18 de junho de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, 18 de setembro de 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição 3024, Luís Acácio De Sousa Junior e Pedro Ribeiro Filho. Relatora: Cármen Lúcia Antunes Rocha. Distrito Federal, 07 de maio de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, 12 de maio de 2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição 3027, Bonifácio Rocha De Medeiros e Marcondes Iran Benevides Gadelha. Relator: Aldir Guimarães Passarinho Junior. Distrito Federal, 01 de Fevereiro de 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, 14 de fev. de 2011.

FELISBINO, Riberti de Almeida. Do Caos a Ordem: Duas Visões Opostas Sobre a Atuação dos Partidos. **Tempo da Ciência**. Tocantins: UNITINS, 2008.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F.. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

GOMES, Suzana de Camargo. **A Justiça Eleitoral e sua Competência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

KNOERR, Fernando Gustavo. *Fidelidade partidária: o controle ético no exercício do mandato*. 2002. 305f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2002.

MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. Partidos e migração partidária na câmara dos deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2011.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

NERY, André Luís. Mais de 700 vereadores já foram cassados por infidelidade partidária. **G1**, São Paulo, 20 de junho de 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL607428-5601,00-MAIS+DE+VEREADORES+JA+FORAM+CASSADOS+POR+INFIDELIDADE+PARTIDARIA.html>>. Acesso em 08/05/2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 24 de fevereiro de 2011.

ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. **Dados**, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2011.

SALES, Osman Rodrigues de. As coligações partidárias e a Lei nº 9.504/97. Apontamentos. **Jus Navigandi**. Teresina, 1 jan. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2481>>. Acesso em: 15 fev. 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral*. 2010. 345f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SOUSA, Vivaldo Reinaldo de. **As coligações partidárias: período 1986-1994 versus 1964-1962**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.