

Competição política, migração e fidelidade partidária: a interação entre atores políticos e judiciais na evolução da regra de fidelidade partidária no Brasil¹

AUTOR: Lucas Herzog²

Resumo: O papel do Poder Judiciário na condução de reformas políticas no Brasil é reconhecido pela literatura dedicada ao estudo do sistema político brasileiro, que costuma elencar casos emblemáticos em que decisões judiciais alteraram regras importantes que regulavam o processo político brasileiro, como a verticalização das coligações (2002), a limitação do número de vereadores (2004) e a instituição de fidelidade partidária (2007). Essas mudanças nos regramentos políticos-eleitorais provocaram diferentes reações dos atores políticos, levando, por vezes, à superação dessas reformas através de iniciativas legislativas e, em outros casos, à convivência com as regras introduzidas pelo Judiciário. Este trabalho propõe expandir os estudos relativos ao caso da fidelidade partidária, observando como a interação entre atores políticos e judiciais possibilitou sua elaboração e transformação, tanto por meio de novas decisões judiciais, no STF e no TSE, quanto por iniciativas do Legislativo. Para tanto, iremos compilar decisões judiciais e iniciativas legislativas – além de matérias jornalísticas – que tratem direta ou indiretamente da migração partidária no Brasil entre 1989 e 2022, dando especial ênfase às sinalizações que os atores dos diferentes poderes emitem uns aos outros, ampliando o alcance analítico das arenas interativas em que políticos e juízes se manifestam. Busca-se, assim, superar a avaliação muito frequente na literatura sobre as causas da reforma política pela via judicial, segundo a qual a judicialização é uma medida externa imposta ao sistema político por sua suposta omissão.

Palavras-chave: migração partidária; fidelidade partidária; interação entre atores judiciais e políticos

¹ Trabalho preparado para o XIV Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2024.

² Bacharel em Ciências Econômicas e Mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo. E-mail: lucas.herzog@usp.br.

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2007, respondendo à Consulta nº 1.398 formulada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) declarou que a titularidade dos cargos eleitos pelo sistema proporcional seria dos partidos políticos e não dos políticos individuais. Em outubro do mesmo ano, após nova provocação de atores políticos³, o TSE editou a Resolução nº 22.610, prevendo hipóteses de *justa causa* para desfiliação partidária e estendendo a aplicação a regra a todos os cargos eletivos – majoritários e proporcionais⁴. Mais tarde, em maio de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) reviu a posição do TSE e declarou, definitivamente, que a regra se aplicava tão somente aos eleitos por cargos proporcionais⁵.

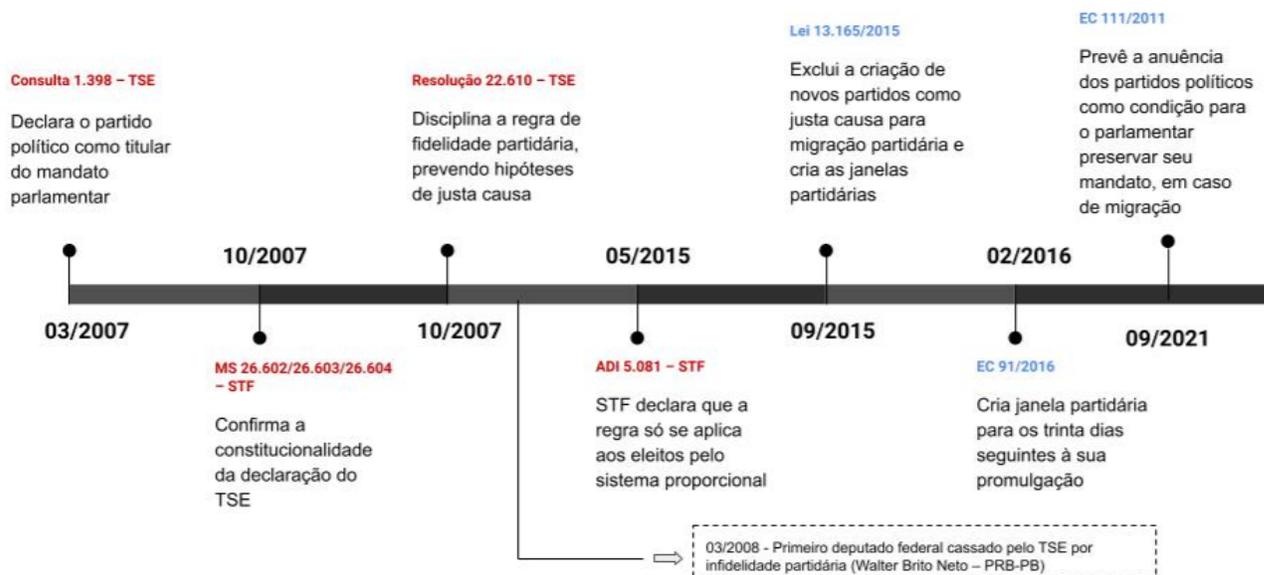
As oscilações das posições dos tribunais sobre a abrangência da regra de fidelidade partidária dão pistas sobre o tom dos debates a respeito da movimentação partidária de parlamentares no Brasil. Embora a decisão do TSE de março de 2007 seja um marco importante, o tema já era objeto de controvérsia nas décadas anteriores e seguiu na pauta política após 2007 – nas décadas seguintes, a regra foi frequentemente reformada e seus efeitos impactados por outras iniciativas legais que alteraram os incentivos à migração partidária. Enquanto parte dessa evolução ocorreu dentro das casas legislativas, outras mudanças foram processadas nos tribunais, dando protagonismo a ministros do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF). Os principais marcos dessa evolução estão ilustrados na Figura 1.

³ Consulta nº 1.407/07, protocolada pelo Deputado Federal Nilson Mourão (PT-AC).

⁴ Conforme o Art. 13 da Resolução nº 22.610/07: “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”.

⁵ A decisão definitiva que vetou a aplicação da fidelidade partidária aos cargos majoritários ocorreu apenas no julgamento da ADI 5.081, em maio de 2015, portanto mais de oito anos após a primeira manifestação do TSE sobre o tema. Essa indefinição, com aparente conflito entre os tribunais superiores, gerou grande insegurança entre parlamentares: na legislatura de 2007-2011, três senadores tiveram seus mandatos questionados no TSE por infidelidade partidária, sendo que em um desses questionamentos – referente ao mandato do Senador Edson Lobão Filho (MDB-BA) – houve resolução de mérito, reconhecendo *justa causa* para a saída do antigo partido, o DEM.

Figura 1 – Principais marcos legais e jurídicos que disciplinam a fidelidade partidária no Brasil⁶



Fonte: elaboração do autor (2024)

Como, então, compreender a evolução da regra de fidelidade partidária no Brasil? Buscando não se limitar a diagnósticos que identificaram em sua criação um episódio de “reforma política sem políticos” (Marchetti, 2013b, 2013a, 2015), este trabalho assume como premissa que este amplo processo de mudança institucional foi produto da interação entre atores políticos e judiciais, em um ambiente marcado pela competição política. Isto é, só se pode compreendê-la adequadamente identificando como a competição impactou a disposição dos atores políticos para acionar os tribunais, abrindo espaço para que as preferências de diversos atores institucionais influenciassem o arranjo legal, condicionando tanto as alterações como a própria aplicação direta da regra nos casos dos mandatos questionados sob acusação de infidelidade partidária.

Buscando compreender como a interação entre poderes condicionou a evolução da regra de fidelidade partidária no Brasil, o artigo está organizado da seguinte forma: após esta introdução, serão expostos os principais achados da literatura que estruturam o problema desta pesquisa, chamando atenção para a dificuldade em se tratar conjuntamente do Judiciário e dos demais poderes na ciência política. Em seguida, serão apresentadas a metodologia de coleta de dados e de análise da pesquisa. Na quarta seção, será apresentada a evolução da interação no entorno da

⁶ Em vermelho, os marcos que se materializaram por meio de decisões judiciais; em azul, aqueles resultantes de iniciativas legais *stricto sensu*.

fidelidade partidária em três momentos: os antecedentes (1989-2006), a criação da regra (2006-2008) e a sua evolução (2008-2022). Ao final, uma conclusão encerrará o artigo.

2. INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES: EM BUSCA DE UM MARCO TEÓRICO PARA ANALISAR O CASO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

De maneira concomitante, as literaturas sobre o poder Judiciário e sobre a relação entre Executivo e Legislativo avançaram a compreensão sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, ainda que com diagnósticos e abordagens distintos. Mesmo assim, nota-se uma baixa integração entre os campos de estudo, o que levou a área dos estudos judiciais a se desenvolver à margem do debate sobre o “presidencialismo de coalizão” (Bogéa, 2021; Inácio; Rocha, 2021) e os estudos sobre a relação entre os poderes eleitos a dar pouca atenção ao Poder Judiciário e seu impacto sobre o sistema político (Taylor, 2007). Se as trajetórias particulares das linhas de pesquisa não foram capazes de aproximar definitivamente esses campos, o protagonismo assumido nas últimas duas décadas pelos tribunais – e, em especial, pelo STF – tornou inevitável esse diálogo⁷.

A primeira chave analítica mobilizada para incorporar os tribunais na relação entre poderes foi a da “judicialização da política”⁸, termo caracterizado por marcante polissemia e pouco rigor conceitual (Mariano Silva, 2022). A busca por uma maior precisão analítica na maneira de descrever a relação dos tribunais com o sistema político tem motivado o desenvolvimento de novos trabalhos que buscam substituir a ideia de “judicialização” por conceitos como “simbiose institucional” (Bogéa, 2021) ou “arenas mistas” (Armani, 2023), em que a interação entre atores políticos e judiciais ganha potencial explicativo sem presumir o desequilíbrio em prol de um ou de outro poder. Sem necessariamente recorrer a um conceito próprio, este trabalho aposta na noção de *interação* entre os poderes, como uma chave analítica que ajude a situar em um mesmo plano atores políticos e judiciais, ambos relevantes para a definição das regras que regem o jogo político no Brasil.

⁷ No âmbito de reformas políticas, apenas, vale citar o papel ativo do Judiciário na instituição da verticalização de ligações (2002), na definição do número de vereadores em todo o país (2004), na proibição do financiamento empresarial de campanhas (2015) e na regulação do acesso aos fundos partidário e eleitoral (em diversas ocasiões) e, mais recentemente, na regulação de modalidades de emendas orçamentárias (2023-2024).

⁸ Os primeiros usos da expressão na literatura nacional aplicaram o conceito de maneira pouco exigente ou sem grandes alterações em relação à definição clássica de Tate e Vallinder (1995). A partir de Vianna et al. (1999) e (Arantes, 2004) o conceito teria sido reformulado, abrindo espaço para sua ampla incorporação pelos estudos judiciais no Brasil (Mariano Silva, 2022).

Para construir nosso problema de pesquisa, direcionado especificamente ao estudo da fidelidade partidária dentro da perspectiva geral da interação entre poderes, aproveitaremos trabalhos que dialogam com os dois grandes campos aqui mencionados – estudos judiciais e legislativos (com ênfase em trabalhos sobre migração partidária) – buscando estabelecer um diálogo entre essas literaturas que permita estender o alcance analítico de estudos sobre a trajetória da regra de fidelidade partidária no Brasil.

2.1 Migração partidária e comportamento parlamentar no Brasil

O diagnóstico geral da literatura sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil, que constatava uma elevada disciplina partidária nas votações no Congresso (Figueiredo; Limongi, 1999), fez com que vários cientistas políticos se dedicassem a explicar um comportamento dos parlamentares supostamente paradoxal: se há tanta disciplina, por que os políticos eleitos trocam de partido durante uma legislatura? Já que há tanta migração, seria possível identificar padrões nas movimentações interpartidárias?

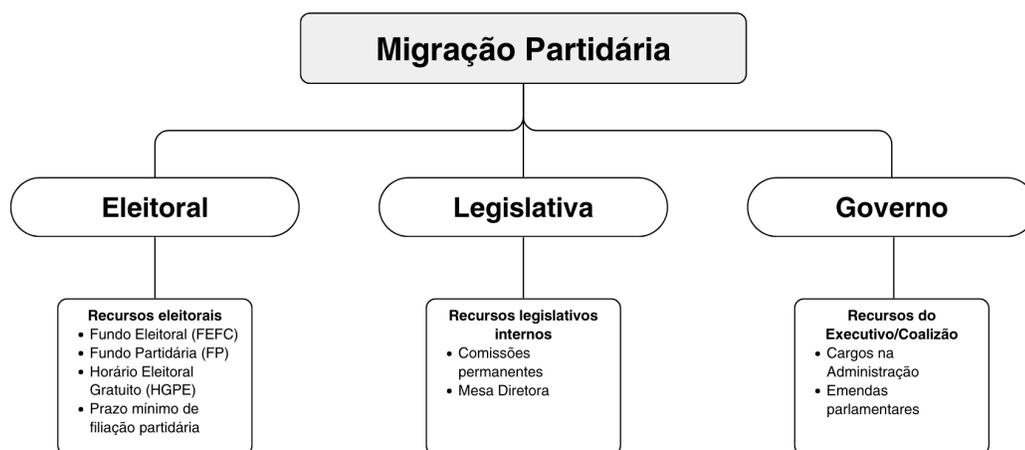
O primeiro fato que chama atenção da literatura é a existência de um claro padrão cronológico nas movimentações, seguindo os prazos estabelecidos pela legislação eleitoral a respeito de datas limites para a filiação para concorrer nas eleições subsequentes e para a contagem das bancadas na Câmara dos Deputados para fins de distribuição de tempo de propaganda eleitoral gratuita (*recursos eleitorais*) e de posições em Comissões e na Mesa Diretora (*recursos parlamentares*) (Melo; Diniz 2000)⁹. Esses estudos pioneiros deram ênfase à atuação individual dos parlamentares, elencando os partidos como simples plataformas às quais os parlamentares se filiam para alcançar seus objetivos. Dado que a migração é uma via de mão dupla, é possível analisá-la também sob a ótica dos partidos, incorporando os objetivos que guiam a ação desses atores coletivos, como a ampliação de suas bancadas legislativas, o aumento do tempo do horário eleitoral gratuito ou a incorporação de votos em regiões onde o partido não tinha bom desempenho eleitoral prévio (Freitas 2012).

A ênfase partidária também permitiu a análise de outros padrões na troca de legendas, como na relação entre governo-oposição. A nível da coalizão governamental a maior parte da movimentação ocorre dentro da própria coalizão governista e não no sentido da oposição para a

⁹ Do ponto de vista ideológico, os dados também apontavam para a existência de certas consistências: poucos parlamentares cruzariam o espectro “direita” - “esquerda” em suas movimentações e a maior parte das trocas ocorreriam dentro do mesmo espectro político (Melo 2000, Marengo dos Santos 2001, Roma 2007).

coalizão (Freitas 2012), resultado que surpreende considerando o potencial gravitacional da coalizão no interior do legislativo. Mesmo que não tão frequente, a mera possibilidade de parlamentares trocarem de legenda visando participar da coalizão de governo (*recursos do Executivo ou da coalizão*) – ou afastar-se do Executivo, indo para a oposição – permite distinguir ao menos três dimensões analíticas, associadas a seus respectivos incentivos, sobre as quais se desenvolve migração partidária: eleitoral, legislativa e de governo, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Dimensões políticas da migração partidária



Fonte: elaboração do autor (2024)

À exceção de Freitas (2012), a maior parte dos estudos sobre a migração partidária são anteriores à criação da regra de fidelidade partidária, em 2007. Se, antes, havia baixíssimo custo institucional à migração, torna-se necessário investigar se a nova regra impôs dificuldades aos interessados na movimentação partidária – e como a regra se relaciona com cada uma das dimensões da migração partidária. Como veremos, a regra não é estática e passa por diversas transformações que certamente alteraram os cálculos dos atores políticos a respeito de suas filiações partidárias. Parte desse dinamismo da regra corresponde, justamente, a alterações na regra introduzidas com a participação direta ou indireta de juízes.

2.2 Da judicialização da política à interação entre atores

Dada a necessidade de incorporar os atores judiciais ao processo decisório de regras político-eleitorais no Brasil, em especial a da fidelidade partidária, torna-se imperativo recorrer aos estudos desenvolvidos na ciência política sobre o Poder Judiciário. Os primeiros trabalhos da área

foram elaborados no contexto imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988, destacando principalmente as diversas inovações trazidas no texto constitucional sobre as atribuições e condições de acesso ao STF (Castro, 1993; Vieira, 1994; Sadek, 1995; Arantes, 1997).

Uma das expressões que rapidamente ganhou força na literatura foi a da “judicialização da política”. Por trás da tese da judicialização, constava um diagnóstico pessimista sobre as esferas representativas usuais, abrindo espaço para que o Judiciário pudesse suprir essas lacunas em momentos em que “(...) o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram *falhos, insuficientes ou insatisfatórios*” (Castro, 1997). Tribunais, assim, eram vistos como uma válvula de escape que ampliaria a representação de grupos sociais (Vianna *et al.*, 1999), simbolizando um caminho de ampla democratização “(...) em uma democracia na qual a relação entre Executivo e Legislativo *foge do ideal*” (Taylor, 2007)¹⁰.

O progressivo abandono da noção da *judicialização* e maiores investimentos de diálogo com a literatura comparada de *judicial politics* fizeram com que uma série de trabalhos deslocassem o foco analítico *para dentro* dos órgãos judiciais, em um esforço de compreensão mais claro de como os tribunais operam. Com relação ao processo decisório do STF, seu desenho institucional e a construção de sua pauta, a literatura nacional avançou substancialmente e em proximidade ao marco teórico estabelecido pelos estudos comparados. (Arguelhes; Ribeiro, 2015; Silva, 2015, 2016; Arguelhes; Ribeiro, 2018; Mariano Silva, 2018; Matos, 2022; Esteves, 2022).

Se o campo deu largos passos na compreensão de como funcionam tribunais *internamente*, o entendimento da relação entre o Poder Judiciário e os demais poderes carece de novas análises. Isso não significa que não existam trabalhos que se propõem a tal esforço, como estudos que tentam explicar as razões pelas quais muitos atores políticos recorrem ao STF em caso de derrotas parlamentares (Taylor, 2006). Mesmo nesses casos, o ator posicionado do outro lado do balcão durante o acionamento judicial – o próprio STF – é frequentemente tratado simplesmente como um ponto de veto na elaboração de políticas públicas (Mariano Silva 2022).

¹⁰ Após marcar certa hegemonia dentro do campo de estudos judiciais, o conceito da judicialização da política, paulatinamente apresentando crescente desgaste, perdeu força. As razões são de diversas ordens, cabendo destacar algumas limitações teóricas e empíricas que foram evidenciadas ao longo dos anos. A polissemia do termo “judicialização” acabou inviabilizando a consolidação de uma definição compartilhada e efetivamente dificultou o tratamento da judicialização como um conceito: ao final, trabalhos com perspectivas analíticas as mais divergentes acabavam tomando o termo como ponto de partida comum (Maciel; Koerner, 2002). Outra limitação desses estudos foi a pouca atenção que a dimensão comportamental dos juízes recebeu: empiricamente, constatou-se que, na verdade, o STF costumava sustentar políticas governamentais, não produzindo, efetivamente, os efeitos esperados por uma suposta preponderância decisória dos tribunais (MARIANO SILVA, 2022).

No contexto brasileiro, em que tribunais são chamados com frequência a tomarem decisões com grande impacto sobre o sistema político, a interação entre os poderes torna-se sucessiva e repetida, sendo esperado que atores políticos e judiciais busquem antecipar como o outro poder irá se comportar. No âmbito do processo legislativo, atores legislativos incorporam critérios de constitucionalidade em suas propostas de lei, antecipando os riscos de uma invalidação pelo STF, de modo que este pode ser visto essencialmente como um órgão legislativo especializado, não eleito, que interage com os outros órgãos legislativos representativos durante todo o processo de elaboração de leis (Sweet, 2000; Mariano Silva, 2024). Como a interação é sucessiva, com o estudo de um número suficiente de casos pode-se falar em *padrões de interação* entre tribunais e órgãos eleitos, cujo sentido varia a depender das características institucionais de cada país (Kapiszewski 2012).

Em esforços mais recentes, a literatura tem chamado atenção para a competição política, o contexto e os constrangimentos institucionais como variáveis que afetam a interação entre os poderes. Escândalos de corrupção, por exemplo, podem impactar o comportamento de atores judiciais, inclusive no controle do exercício de mandatos parlamentares (Armani 2023). No caso da regra de fidelidade partidária, após as denúncias do Mensalão ministros do STF explicitam uma ambição de reformar o sistema político brasileiro, com menções frequentes em seus votos a uma suposta falência da democracia representativa no Brasil (Arguelhes 2022).

A mobilização de variáveis contextuais e institucionais é particularmente relevante para lidar com o caso da fidelidade partidária, considerando que o STF produz decisões sobre o tema desde ao menos 1989¹¹, quando declarou que a Constituição afastava a perda de mandato para o parlamentar que mudasse de legenda. A mudança de posição do Tribunal, em 2007, pode refletir tanto o efeito da denúncia de escândalos de corrupção sobre a percepção dos juízes sobre o sistema político (Arguelhes 2022), quanto pode ser o resultado de mudanças institucionais anteriores, como a EC nº 45/2004, que empodera o STF e incentiva um comportamento dos ministros mais político/atitudinalista (Desposato et al 2015), ou mesmo o resultado de um afastamento das preferências do Executivo e dos juízes constitucionais (Mariano Silva 2024).

Os esforços mais recentes de incorporação dos tribunais dentro do sistema político parecem apontar em uma direção promissora, especialmente para o estudo de reformas nas regras que regulam a competição política no Brasil, nas quais a presença do Judiciário é frequente. O estudo do caso da evolução da regra da fidelidade partidária, destacando a interação entre os poderes, pode

¹¹ MS nº 20.927, julgado em outubro de 1989.

propiciar um melhor entendimento sobre os mecanismos dessas interações e sobre como os atores dos diferentes poderes reagem à atuação uns dos outros ao longo do tempo.

2.3 Síntese das expectativas teóricas e problema de pesquisa

Considerando que o caso a ser enfrentado na pesquisa diz respeito à migração e fidelidade partidária no Brasil, dois conjuntos de literatura foram mobilizados inicialmente. De um lado, os estudos legislativos (e sobre a relação entre Executivo-Legislativo, em geral) avançaram o conhecimento da disciplina sobre as causas e os efeitos da migração partidária, sob a ótica do comportamento parlamentar e dos interesses dos partidos políticos. De outro, os estudos judiciais fornecem elementos teóricos referentes ao comportamento de juízes e tribunais, no agregado. Em ambos os campos, nota-se uma dificuldade latente em integrar as literaturas, mesmo com o acúmulo de casos em que atores judiciais e políticos impactaram conjuntamente o sistema político.

O problema desta pesquisa pode ser formulado por meio de uma pergunta central: como a interação entre atores políticos e judiciais moldou a regra adotada em 2007 e suas transformações nos anos seguintes? Dessa pergunta inicial, outras tantas decorrem, tais quais: como os atores se comportaram diante da regra instituída? Houve provocação extensiva de partidos e parlamentares à Justiça Eleitoral para questionar a movimentação de seus pares? Houve tentativas explícitas de ampliação das hipóteses de justa causa para liberalizar a troca de legendas? Há registro de um acúmulo de decisões que cassaram mandatos ou as evidências sugerem que os juízes eleitorais evitaram aplicar a regra com rigor? E, por fim, ao criar para si o poder de julgar mandatos de migrantes, como a Justiça Eleitoral administrou as hipóteses criadas por ela mesma e que justificavam a troca partidária?

Para responder a essa sequência de perguntas, analisaremos as decisões tomadas no âmbito do STF e do TSE sobre o tema da fidelidade partidária, além da tramitação de iniciativas legais que impactavam os incentivos à migração partidária, à luz de suas três dimensões políticas, para o período 1989-2022. Para além do conteúdo substantivo de decisões judiciais e propostas legislativas, interessa identificar eventuais *sinalizações* que os atores dos diferentes poderes externalizam uns para os outros, seja por meio de iniciativas formais, como a tramitação de uma lei, seja por meios informais, como um pronunciamento na imprensa. Essas sinalizações orientam a ação estratégica e consolidam expectativas sobre como um ator institucional agirá sobre determinado tema – no caso do STF, sobretudo, não é incomum que ministros sinalizem, por meio

de votos e pronunciamentos em meios de comunicação, entendimentos sobre diversos assuntos, o que certamente capta a atenção da classe política (Arguelhes; Ribeiro, 2015, 2018).

3. METODOLOGIA E COLETA DE DADOS

Operacionalizar a premissa da interação entre atores políticos e judiciais é uma tarefa desafiadora de se executar. Em primeiro lugar, conforme mencionado na última seção, é difícil delimitar o espaço em que os atores interagem. Buscando captar ao máximo esses espaços de interação, mobilizaremos decisões judiciais, iniciativas legais e pronunciamentos de juízes e atores políticos.

Para o estudo da construção da regra de fidelidade partidária, foi feita uma análise qualitativa de projetos legislativos e decisões judiciais no STF que tratavam, direta ou indiretamente, da migração partidária. Ambos bancos foram construídos a partir da busca pelas seguintes palavras-chave: “*migração partidária*”, “*fidelidade partidária*” e “*troca de partidos*”¹². Adicionalmente, foi construído um banco com discursos parlamentares, a partir do Banco de Discursos da Câmara dos Deputados¹³, utilizando as categorias de assuntos “*migração partidária*” e “*fidelidade partidária*”. Esses materiais serão mobilizados na Seção 4 do artigo.

Para além desses três bancos de dados, para a análise dos julgamentos do TSE em ações de fidelidade partidária foi construído um banco de dados inédito contemplando a totalidade desses processos envolvendo deputados federais entre 2007 e 2022. O banco foi inicialmente construído a partir de pesquisa por palavras-chave¹⁴ e contempla informações sobre as partes envolvidas, a data do julgamento, a individualização da decisão, a relatoria do processo, o tipo de pedido da ação e, quando existente, a decisão no mérito, sobre o reconhecimento ou não de justa causa para o parlamentar acusado.

Contudo, como esse último banco de dados parte da jurisprudência consolidada pelo TSE, não é possível afirmar de imediato que ele contempla a totalidade de *processos* sobre infidelidade partidária que foram protocolados no Tribunal, mas tão somente aqueles em que houve ao menos uma decisão proferida. Por isso, foram tomados alguns cuidados adicionais para verificar a

¹² O banco com decisões do STF foi construído a partir de consulta ao acerto de jurisprudência do Tribunal, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Para os dados de iniciativas legislativas, foram realizadas consultas nas páginas de propostas legislativas da Câmara dos Deputados – <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada> – e do Senado Federal – <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. O recorte temporal é pós-1988.

¹³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>.

¹⁴ As palavras-chave utilizadas foram: “*fidelidade partidária*”, “*migração partidária*” e “*Resolução 22.610*”.

existência de processos existentes, porém ausentes do repositório de jurisprudência do Tribunal. Em primeiro lugar, foram extraídas as informações de processos por infidelidade partidária documentadas pela literatura, especialmente Marchetti (2013a), e pela imprensa¹⁵. Adicionalmente, utilizando ferramentas automatizadas de coleta de dados, foi construída uma base parcial de ações através da API do TSE no DataJud¹⁶. Em seguida, foi realizada uma nova coleta manual utilizando o sistema PJE do Tribunal, repetindo a busca por palavras-chave utilizadas na seção de jurisprudência do TSE. Por fim, a partir de uma consulta realizada diretamente à Ouvidoria do Tribunal, acessamos o acervo dos gabinetes de todos os ministros¹⁷ e verificamos que nenhuma das ações de fidelidade partidária pendentes de julgamento se referem a legislaturas anteriores à de 2023-2027. Embora não seja possível realizar uma análise específica sobre os dados dos julgamentos do TSE, pelo escopo reduzido deste trabalho, apresentaremos algumas informações pontuais, pertinentes inclusive para compreender como a regra de fidelidade partidária evoluiu ao longo do tempo.

4 A REGRA DE FIDELIDADE PARTIDÁRIA: ANTECEDENTES, CRIAÇÃO JUDICIAL E REFORMAS

As evidências empíricas coletadas por esta pesquisa sugerem que os atores políticos descontentes com a migração partidária perceberam sinalizações de preferências reformistas por parte de ministros do STF no contexto do julgamento das ADIs 1.351 e 1.354, sobre a cláusula de barreira, e optaram por acionar o Poder Judiciário – no caso, o TSE – visando obter uma decisão favorável que alterasse as regras do jogo político. Mobilizado por partidos políticos, o Judiciário ganha relevo por muitas vezes se apresentar como uma esfera adicional para onde transborda a competição política, podendo ser acionada quando os atores políticos veem fechados os espaços de disputa ou diminutas suas chances de vitórias dentro das arenas tradicionais dos poderes Legislativo e Executivo.

¹⁵ A pesquisa em notícias de jornais foi realizada a partir da pesquisa no portal do jornal Folha de São Paulo, utilizando as palavras-chave “fidelidade partidária” e “migração partidária”. Em se tratando de mandatos de parlamentares federais, pareceu suficiente recorrer a um único jornal para os propósitos de verificação dos dados.

¹⁶ A pesquisa no DataJud foi feita utilizando duas estratégias distintas: por classe processual e por tema da ação. No caso da classe processual, foram levantadas as ações de classe “Ação de Justificação de Desfiliação Partidária/Perda de Cargo Eletivo” e “Petição”. Os temas pesquisados foram: “Justificação de Desfiliação Partidária” e “Perda de Cargo Eletivo por Desfiliação Partidária”. Tanto as classes processuais como os temas foram retirados do Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

¹⁷ Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwtse-intra/f?p=20000:10>>. Acesso em 03 de setembro de 2024.

A participação de atores judiciais na resolução de conflitos políticos foi tratada frequentemente como um sintoma da omissão dos demais poderes – em especial, do Poder Legislativo – sobre temas que deveriam ter sido endereçados no interior do Congresso Nacional. A tese da omissão foi mobilizada tanto por parlamentares e lideranças políticas¹⁸, como forma de terceirizar a responsabilidade pela inexistência de uma regra de fidelidade partidária no Brasil, quanto por juízes, para justificar a participação ativa do Poder Judiciário na alteração do regimento político-eleitoral brasileiro.

É preciso reconhecer, todavia, que reformas legais e regimentais destinadas a desincentivar a migração partidária já haviam sido aprovadas pelas casas legislativas, desde ao menos o ano de 1997, com a promulgação da Lei nº 9.504/97, a Lei das Eleições. Na ocasião, a maioria parlamentar aprovou uma série de alterações na legislação eleitoral e no regimento interno da Câmara dos Deputados que impactaram diretamente os incentivos à troca de legenda, no sentido de restringi-los. O que não figurava tão claramente no horizonte de boa parte dos atores políticos à época era a possibilidade de perder o mandato eletivo por conta de uma mudança de partido, hipótese que também era afastada pelo Supremo Tribunal Federal desde os primeiros anos pós-promulgação da Constituição de 1988, com o julgamento do MS 20.927, em outubro de 1989. À época, os ministros que compunham a Corte consolidaram um entendimento que levaria quase duas décadas para ser superado: no silêncio do constituinte em prever na Constituição Federal a migração partidária como hipótese de perda de mandato, não caberia ao Tribunal fazê-lo.

O objetivo desta seção, portanto, é apresentar os antecedentes legais e judiciais à decisão que instituiu a regra de fidelidade partidária em 2007, o contexto em que a decisão de 2007 é proferida e a evolução da regra nos anos subsequentes. Começando pelo levantamento das medidas tomadas por atores políticos no interior do Legislativo, mostraremos a impossibilidade de se confirmar a hipótese da *omissão legislativa*, uma vez que os parlamentares aprovaram uma série de reformas que modificaram os incentivos à movimentação partidária. Ao mesmo tempo, apresentaremos as principais decisões judiciais sobre o tema, chamando atenção para a *virada judicial* ocorrida em 2007 e para as reações à decisão do TSE, em uma rodada de interação entre atores políticos e judiciais que culmina com a criação da regra de fidelidade partidária. Mesmo

¹⁸ Conforme declarou o Deputado Federal Mauro Benevides (PMDB-CE): “Em face da nossa comprovada desídia - talvez negligência, para ser mais enfático -, o Tribunal Superior Eleitoral tomou a iniciativa de estabelecer parâmetros regulamentadores da fidelidade, fazendo-o com severidade, o que sacudiu as agremiações, compelindo-as a adotar uma postura compatível com o momento experimentado pelo País.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 23 de outubro de 2007, p. 56348).

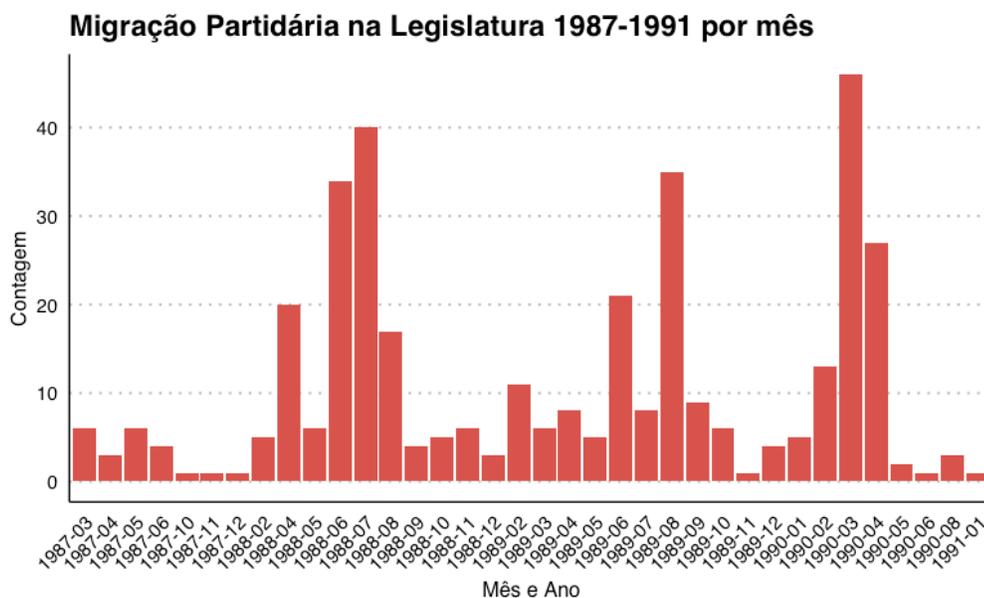
nesse contexto, porém, a regra acabou munida de um amplo conjunto de exceções à hipótese de perda de mandato, resultante da acomodação de preferências de diferentes atores em um ambiente marcado pelo acirramento da competição política sobre os rumos da migração partidária no Brasil – acomodação, esta, que se estende para o período seguinte, quando a regra é reformada por meio de novas decisões judiciais e iniciativas legislativas.

4.1 Antecedentes judiciais e reformas legislativas dos incentivos à migração partidária (1988-2006)

Embora o Congresso Nacional não tenha aprovado uma lei que tratasse diretamente da migração partidária até o ano de 2015, os incentivos à disposição dos atores políticos foram impactados pela legislação eleitoral promulgada entre 1988 e 2006 e por reformas regimentais, em especial a aprovação da Resolução da Câmara dos Deputados nº 34, em 2005. As primeiras eleições pós-redemocratização foram disciplinadas por leis pontuais, aprovadas no ano anterior ao pleito, que se aplicavam apenas àquela eleição. Entre as várias alterações normativas que ocorriam entre os pleitos, chamam atenção as modificações em dispositivos que afetavam precisamente os incentivos à movimentação partidária por parte dos parlamentares eleitos, como aquelas que disciplinaram a forma de contagem e distribuição do tempo de Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), o momento de contagem das bancadas partidárias e o prazo mínimo de filiação partidária para concorrer às eleições.

As primeiras eleições presidenciais pós-redemocratização, em 1989, bem como as eleições gerais de 1990, foram regidas pela Lei nº 7.773/1989, que previa critérios de proporcionalidade do tamanho das bancadas para distribuição dos recursos de televisão e estabelecia o dia 17 de agosto de 1989 – o prazo final de apresentação de candidaturas – como aquele em que ocorreria contagem das bancadas. Não surpreende que um dos picos de trocas de legenda nessa legislatura tenha ocorrido em agosto de 1989, como ilustra o Gráfico 1, e que os partidos tenham buscado ampliar suas bancadas para ultrapassar as linhas divisórias das faixas de distribuição do tempo de TV, sugerindo uma forte influência das regras de acesso a recursos de televisão na migração partidária (Diniz, 2000). Cabe ressaltar que a eleição de novembro/dezembro de 1989 foi unicamente presidencial, havendo boas razões para afirmar que a movimentação partidária ocorrida ao longo de 1989 tenha sido predominantemente condicionada pelos interesses partidários relacionados à ampliação de seu tempo de exposição no horário eleitoral gratuito e não por interesses individuais de parlamentares, por exemplo a viabilização da reeleição a um cargo legislativo (Freitas, 2012).

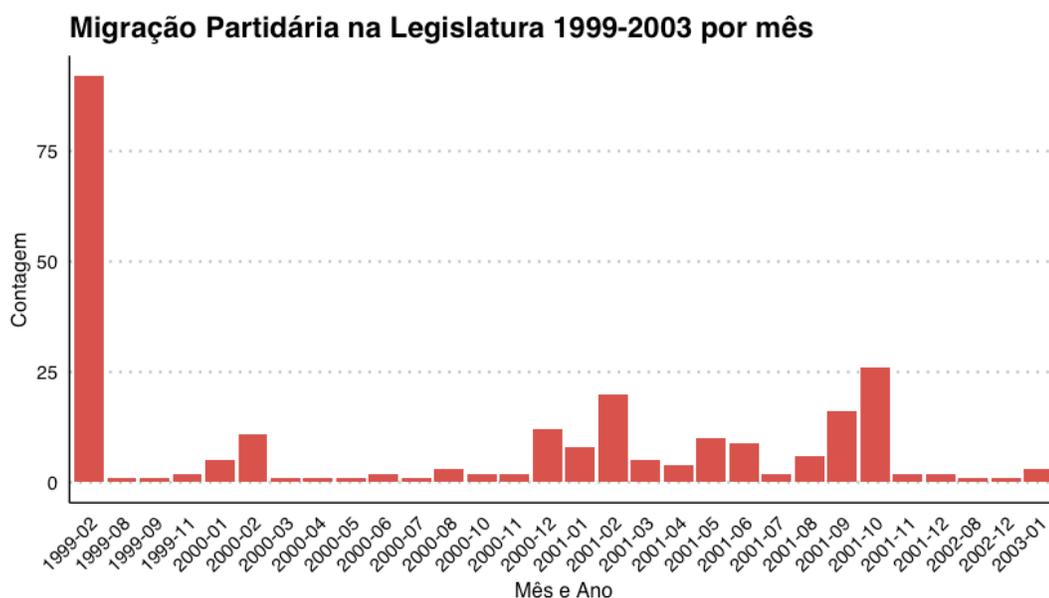
Gráfico 1 – Migração partidária na Legislatura de 1987-1991, mensal



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O padrão de estabelecer datas específicas ao longo das legislaturas para a contagem das bancadas partidárias se manteve presente em toda a legislação eleitoral bianual até a promulgação da Lei nº 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições. Nesse momento, as lideranças partidárias acordam em alterar o momento de contagem das bancadas para fins de distribuição do HGPE para o primeiro dia da legislatura. Embora essa mudança não tenha coibido a movimentação entre legendas, ela impactou diretamente seu cronograma: a maior parte das trocas passaram a se concentrar no período entre a eleição e a posse dos parlamentares eleitos (Freitas 2012). O Gráfico 2 ilustra essa mudança com dados da legislatura 1999-2003.

Gráfico 2 – Migração partidária na Legislatura de 1999-2003, mensal



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O HGPE é um recurso eleitoral de grande valor aos partidos políticos. O estímulo à migração partidária para o aumento das bancadas para fins da distribuição do HGPE está associado ao que consideramos a dimensão *eleitoral* da migração partidária. Porém, para além da distribuição de recursos eleitorais, o início da legislatura também corresponde ao período em que recursos *legislativos*, como a participação na Mesa Diretora e em Comissões Permanentes, são distribuídos. Muitas vezes, o critério para essa distribuição é a proporcionalidade partidária das bancadas que assumem os mandatos em fevereiro dos anos ímpares (Freitas 2012).

Ocorre que esses incentivos também foram sensivelmente impactados por reformas regimentais aprovadas no interior da Câmara dos Deputados, em 2005. Novamente, em um contexto de acirramento dos debates sobre uma reforma política que coibisse a movimentação partidária de parlamentares no início do ano de 2003, um acordo entre os partidos foi moldado nos seguintes termos: em troca de apoio da oposição para a eleição de João Paulo Cunha (PT-SP) à Presidência da Câmara, o governo se comprometeu a reformar o regimento da casa, estabelecendo novos critérios de composição da Mesa Diretora¹⁹. Para tanto, ao invés de calcular o tamanho das bancadas no dia da posse da nova legislatura, como ocorria para a distribuição do HGPE, seriam

¹⁹ Folha de S. Paulo - **Poder concentrado: PSDB, PFL e PMDB fecham apoio a João Paulo e reformas** - 23/01/2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2301200302.htm>>. Acesso em: 13 de agosto de 2024.

considerados os resultados das urnas, de interesse da oposição. O acordo explicitava que, na prática, havia um movimento governista da migração partidária entre a eleição e a posse no Congresso Nacional, ao menos naquela legislatura. Em novembro de 2005, o acordo ganhou a forma de uma reforma regimental na Câmara dos Deputados, com a edição da Resolução nº 34/2005, aprovada por unanimidade.

Por fim, em linha com as demais alterações legais, foi aprovada a Lei nº 11.300/06 que, modificando a Lei das Eleições nº 9.504/97, passou a contabilizar as bancadas eleitas para fins de distribuição do HGPE e não mais as bancadas no dia da posse²⁰. Enquanto a reforma regimental reduziu fortemente os incentivos *legislativos* à migração entre a eleição e a posse, a Lei nº 11.300/06 produziu o mesmo efeito, com relação aos incentivos *eleitorais*.

Durante todo o período (1988-2006), verifica-se uma atividade legislativa relevante e frequente, que alterou as bases institucionais sobre as quais se desenvolvia o fenômeno da migração partidária no Brasil. Na contramão de uma suposta omissão legislativa, o Congresso Nacional tomou uma série de medidas que modificaram os incentivos eleitorais e legislativos à disposição tanto dos políticos, individualmente considerados, quanto dos partidos políticos, muito frequentemente no sentido de restringir esses incentivos, com impacto direto sobre o calendário das trocas partidárias no interior da Câmara dos Deputados. Essas principais alterações estão descritas na Tabela 1.

²⁰ O Art. 1º da Lei nº 11.300/06 altera o Art. 47 da Lei nº 9.504/97, determinando que: Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

Tabela 1 – Principais alterações nos incentivos à migração partidária (1988-2006)

Evolução Legal de Incentivos à Migração Partidária (1988-2006)					
Norma Jurídica	Prazo Mínimo de Filiação	Prazo de Contagem das Bancadas para distribuição do HGPE	Prazo de Contagem das Bancadas para Mesa Diretora e Comissões Parlamentares	Dimensão Política Afetada	Sentido da regra
Lei nº 7.773/89	Até 6 meses antes da eleição	Em 17/08/1989	-	Eleitoral	Neutro
Lei nº 8.214/91	Até 6 meses antes da eleição	Na data da publicação da lei - 24/07/1991	-	Eleitoral	Restrição
Lei nº 8.713/93	Até 100 dias após a publicação da lei - 10/01/1994	Na data da publicação da lei - 01/10/1993	-	Eleitoral	Restrição
Lei nº 9.100/95	Até 15/12/1995	Em 15/12/1995	-	Eleitoral	Ampliação
Lei nº 9.504/97	Até um ano antes da eleição	Na data de início da legislatura	-	Eleitoral	Restrição
Resolução nº 34/05	-	-	A composição da Mesa e das Comissões seguirá critérios de proporcionalidade das bancadas partidárias, na conformidade do resultado final das eleições	Legislativa	Restrição
Lei nº 11.300/06	-	A distribuição será feita considerando as bancadas resultantes da eleição	-	Eleitoral	Restrição

Fonte: elaboração do autor (2024)

Do outro lado da Praça dos Três Poderes, o Supremo Tribunal Federal havia tratado do tema em cinco oportunidades, considerando o mesmo intervalo entre 1988 e 2006. As decisões são referentes a três mandados de segurança e duas ações diretas de inconstitucionalidade que, embora as causas de pedido nem sempre se referissem à matéria diretamente, fizeram com que os ministros manifestassem entendimentos que remetiam à questão de fundo da fidelidade partidária.

O primeiro caso pautado pelo Tribunal foi o MS 20.927²¹, cuja decisão em outubro de 1989 consolidou o entendimento sobre fidelidade partidária que prevaleceu dominante no STF até dezembro de 2006, quando ocorre o julgamento das ADIs 1.351 e 1.354. Os votos dos ministros, a começar pelo relator Moreira Alves, frequentemente apresentavam considerações gerais sobre o sistema político brasileiro, sobretudo sobre seu caráter representativo e o papel que os partidos políticos exerceriam nesse arranjo. Durante essas considerações, diversos ministros sinalizaram desacordo com a migração de partidos entre parlamentares²². Ainda sim, pela taxatividade do Art. 55 da Constituição Federal, que não elenca a troca de partido como uma das hipóteses de perda de mandato para deputados e senadores, a maioria do STF se pronuncia pela improcedência do pedido, negando que a Constituição Federal dispusesse de qualquer dispositivo que previsse a fidelidade partidária.

Em março de 2004, o Tribunal voltou a se pronunciar sobre o tema, no julgamento do MS nº 23.405, em um caso que merece atenção. A ação representou o primeiro caso de um pedido explícito de suplente de perda de mandato do parlamentar titular por ter trocado de partido. Em decisão monocrática, o Ministro-Relator Gilmar Mendes constatou a perda de objeto da causa, dado que a ação se referia a um conflito ocorrido durante a legislatura de 1999-2003, já encerrada. Ocorre que, além da declaração de perda de objeto da ação, o ministro optou por tecer considerações adicionais sobre a matéria, expressando forte reprovação sobre a prática da migração partidária. Ao final, entretanto, acaba concluindo, à semelhança de seus pares no julgamento do MS nº 20.927/89, que a Constituição Federal não fornecia elementos suficientes para que os juízes pudessem atender ao pedido formulado pelo suplente, em clara referência ao Art. 55 da Constituição²³. O voto chama atenção pelo fato de o próprio ministro, pouco mais de dois anos

²¹ Caso em que o terceiro suplente de uma cadeira impetrou mandado de segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados por dar posse ao segundo suplente, quando este último havia se desligado do partido pelo qual fora eleito, filiando-se a outra legenda. O caso foi protocolado em março de 1989 por Luiz Fabrício Alves de Oliveira.

²² Interessa, aqui, o exame das sinalizações dos ministros, mais do que o voto sobre o mérito de cada um deles no caso concreto. A concessão ou não-concessão do mandado para alguns ministros dependeu de considerações acerca de especificidades processuais sobre a posição jurídica do suplente em relação ao titular do mandato, como no caso do voto do Ministro Celso de Mello. Nos votos dos ministros Moreira Alves e Paulo Brossard, ainda que ambos tenham manifestado diagnósticos críticos sobre a migração partidária, Moreira Alves nega a concessão do MS, enquanto Paulo Brossard a concede.

²³ “Embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 23.405/04** – DF, Relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2004. Voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 3)

depois, clamar enfaticamente pela revisão dessa mesma jurisprudência do Tribunal durante seu voto nas ADIs nºs 1.351 e 1.354, relativas à cláusula de barreira.

O pedido expresso de perda de mandato por um suplente, no caso do MS nº 23.405, mostra que o termômetro da competição política em torno da troca de legendas indicava um aumento de temperatura. Na arena judicial, o STF dá claros sinais de indisposição em rever o entendimento conformado desde o julgamento do MS 20.927/89, que impediu que uma regra de fidelidade partidária emergisse naquele contexto. Esse aparente equilíbrio se rompe no período seguinte, quando o próprio Tribunal, liderado pela atuação do Ministro Gilmar Mendes, explicita enfaticamente uma disposição em rever a tese fixada em 1989 e reiterada em 2004, abrindo o caminho definitivo para a implementação pela via judicial de uma regra de fidelidade partidária no Brasil.

4.2 Virada judicial: a criação da regra de fidelidade partidária por meio da interpretação constitucional (2006-2008)

Após quase duas décadas convivendo com o entendimento do STF de que não havia uma regra de fidelidade partidária no Brasil, os ministros decidem rever essa posição, o que pede uma explicação. Embora seja difícil rastrear com precisão as motivações individuais dos atores envolvidos no caso, é possível interpretar essa *virada judicial* à luz de variáveis contextuais e institucionais que interagiam diretamente com os termos da competição política no momento das decisões.

Um primeiro ponto que merece destaque diz respeito ao *locus* institucional em que a regra de fidelidade partidária foi inicialmente afirmada: o Tribunal Superior Eleitoral. No modelo de governança eleitoral brasileiro, a Justiça Eleitoral concentra amplos poderes relacionados a todos os três níveis em que a governança ocorre: *rule making*, *rule application* e *rule adjudication*²⁴ (Mozaffar; Schedler, 2002; Tarouco, 2014). Embora na visão canônica o Poder Legislativo seja o responsável principal pela elaboração da legislação político-eleitoral, há um amplo espaço para os tribunais criarem regras através da edição de atos normativos próprios, dada a função de *rule making*, o que ocorre com frequência no caso brasileiro, sobretudo através das Resoluções publicadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

²⁴ A função de *rule application* diz respeito à administração das eleições, propriamente, enquanto o nível de *rule adjudication* corresponde à adjudicação de conflitos em torno de normas eleitorais (Tarouco, 2014, p. 230).

A participação da Justiça Eleitoral e do STF em reformas políticas no Brasil, todavia, ganha relevo a partir da primeira metade da década de 2000, sugerindo uma mudança na disposição do *uso* do poder que os tribunais detinham. Historicamente, o STF era tratado pela literatura como legalista e apolítico (Desposato; Ingram; Lannes Jr, 2015). Contudo, reformas constitucionais que ampliaram o poder de *policy-making* da Corte, em especial a EC nº 45/2004, somadas à sua nova composição com a entrada de ministros nomeados por Lula nos primeiros anos de seu mandato, teriam propiciado o surgimento de clivagens partidárias no plenário do STF.

Se a combinação entre indicações e empoderamento institucional ajuda a explicar um comportamento crescentemente político de membros do STF, o modelo é insuficiente para lidar com o sentido das decisões tomadas pelos tribunais no período. Embora o estudo de um caso não tenha propósito de contradizer um resultado obtido pela análise de milhares de ADIs, chama atenção como, no caso da fidelidade partidária, um STF composto por 7 dos 11 ministros nomeados por Lula²⁵ decidiu pela constitucionalidade de uma regra reivindicada por um dos principais partidos de oposição ao governo e que operava na contramão dos interesses da formação de uma maioria legislativa naquele contexto. Como se pode observar na Tabela 2, no início da legislatura de 2007-2011 houve uma forte movimentação partidária na direção de partidos integrantes da coalizão de governo, que recebeu 22 parlamentares a mais entre fevereiro e março de 2007²⁶. Já a oposição viu sua bancada decrescer em magnitude similar: 24 deputados federais deixaram partidos de oposição – e o segundo partido mais prejudicado em termos absolutos pela migração foi justamente o PFL, autor da Consulta ao TSE que afirmou que os mandatos pertenciam aos partidos e não aos parlamentares.

²⁵ A composição aqui corresponde àquela no momento do julgamento das ADIs 3.999 e 4.086, em 12 de novembro de 2008, que confirmaram a constitucionalidade da regra de fidelidade partidária.

²⁶ O recorte se justifica não apenas pela expectativa teórica de que a coalizão governamental busque atrair parlamentares com mais intensidade no início da legislatura, mas também pelo fato de que a resposta à Consulta nº 1.398 ao TSE foi publicada em 27 de março de 2007, reduzindo drasticamente o volume de trocas partidárias nos meses subsequentes.

Tabela 2 – Saldos da migração partidária entre fevereiro e março de 2007²⁷

Saldo das migrações partidárias entre fevereiro e março de 2007				
Partido	Entradas	Saídas	Saldo	Coalizão ou oposição
PR	14	1	13	Coalizão
PMDB	5	2	3	Coalizão
PAN/PTB	4	1	3	Coalizão
PSB	3	1	2	Coalizão
PP	1	0	1	Coalizão
PT	1	1	0	Coalizão
PSC	1	2	-1	Oposição
PTC	0	1	-1	Oposição
PV	0	1	-1	Oposição
PSDB	0	6	-6	Oposição
PFL	0	7	-7	Oposição
PPS	0	8	-8	Oposição

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Para entender melhor o sentido da decisão específica do TSE, posteriormente confirmada pelo STF, pode-se pensar em explicações de natureza institucional e contextual. Ainda que a composição do Supremo Tribunal Federal tenha sido amplamente alterada pelas nomeações ocorridas no governo Lula I, há uma diferença substancial no método de seleção de ministros entre o governo petista e aqueles precedentes: enquanto os antecessores de Lula costumavam nomear membros de seus gabinetes ministeriais ao STF, Lula optou por uma estratégia distinta, indicando majoritariamente juristas distantes do Executivo. Interpretando a corte constitucional brasileira como uma terceira casa legislativa, dotada de amplo poder de controle constitucional de leis aprovadas no Legislativo, impulsionado pela facilidade de acionamento do Tribunal por minorias políticas, é possível que a estratégia de indicação de ministros do STF do governo Lula tenha

²⁷ Para fins de verificar se um partido faz parte da coalizão de governo, foi utilizado a base de dados de coalizões do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. O critério utilizado segue aquele exposto por Figueiredo (2007), que considera não apenas se um determinado partido possui a titularidade de uma pasta ministerial, mas também se há uma declaração da liderança partidária de que o partido apoia o governo.

reduzido a esfera de influência do Executivo sobre suas decisões, culminando, eventualmente, em uma perda de maioria política no Supremo (Mariano Silva, 2024)²⁸.

Ademais, importa reconhecer que o contexto político em que essas decisões são tomadas importa. Desde, ao menos, a revelação pela imprensa do escândalo do *Mensalão*, há um aumento na disposição dos ministros do STF em tomarem medidas no sentido da *correção das disfuncionalidades do sistema político brasileiro*, adotando um discurso de que caberia ao Judiciário esse lugar reformista, dada a omissão legislativa e a falência institucional das esferas representativas tradicionais (Arguelhes, 2022). No caso específico da fidelidade partidária, o Ministro Gilmar Mendes não fez questão de minimizar, anos mais tarde, o efeito do Mensalão no comportamento do Tribunal, quando acusado de praticar ativismo judicial: “A decisão da fidelidade partidária (...) foi uma resposta ao Mensalão, porque havia troca de partidos mediante paga. Dizer que a decisão é um exemplo de ativismo, diante do troca-troca? Benfazejo ativismo este.”²⁹

Não por acaso, o grande ponto de virada no tratamento do tema da fidelidade partidária ocorreu durante a decisão de uma ADI sobre outra regra eleitoral controversa: a cláusula de barreira³⁰. Durante o julgamento das ADIs 1.351 e 1.354, ocorrido em dezembro de 2006, diversos ministros exprimiram diagnósticos gerais sobre o sistema político brasileiro e decretaram a inconstitucionalidade da cláusula de barreira mobilizando princípios constitucionais como a defesa do direito de minorias. O Ministro Gilmar Mendes, extrapolando o caso em análise, dedicou uma seção inteira de seu voto a convocar seus pares a rever a jurisprudência do STF sobre a fidelidade partidária, dado que a migração partidária representava “(...) um falseamento grotesco do modelo de representação popular pela via da democracia de partidos!”³¹.

A sinalização do Ministro Gilmar Mendes sobre a urgência no tratamento do tema da fidelidade partidária e o acolhimento de suas razões por alguns de seus pares certamente motivaram o PFL a seguir a sugestão do Ministro e provocar o TSE a se manifestar sobre a titularidade do

²⁸ A perda de maioria do governo no STF se verificaria pelo incremento nas taxas de procedência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra leis aprovadas durante os governos petistas, em comparação aos governos Sarney, Collor, Itamar e FHC.

²⁹ “**Ativismo**” do STF foi resposta ao esquema do mensalão, diz ministro – 12/06/2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1294197-ativismo-do-stf-foi-resposta-ao-esquema-do-mensalao-diz-ministro.shtml>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

³⁰ No julgamento apensado das ADIs 1.351 e 1.354, impetradas pelo PCdoB com apoio de diversos outros partidos, os ministros decretaram a inconstitucionalidade de trechos da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) que instituíam a cláusula de barreira a partir da legislatura que se iniciava em 2007, com base nos resultados eleitorais obtidos pelos partidos políticos em 2006.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.351/1.354**, Relator Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2006. Voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 44.

mandato parlamentar, na Consulta nº 1.398/07 (Marchetti, 2013a). Finalmente, em 27 de março de 2007, o TSE respondeu por meio da Resolução nº 22.526 à Consulta nº 1.398 e afirmou que a titularidade dos mandatos parlamentares eleitos pelo sistema proporcional pertencia aos partidos políticos.

A recepção da decisão do TSE pela elite política foi marcada por divisões substantivas entre os partidos políticos. O Deputado Federal Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP) celebrou a decisão, que ia ao encontro dos interesses de seu partido, que já havia perdido seis deputados entre a eleição e março de 2007. De outro lado, o líder do PR, Deputado Federal Luciano Castro (PL-RR), procurou o TSE para tentar reverter o julgamento, sob o risco de perder os 14 mandatos de deputados que migraram de outras siglas para o PR nos primeiros dois meses da legislatura de 2007-2011.

Em meio à divisão no interior do Legislativo, o tema da fidelidade partidária voltou à pauta da reforma política. Em maio de 2007, foi aprovada na CCJ da Câmara dos Deputados uma PEC³² de autoria do Deputado Federal Flávio Dino (PcdoB-MA) que previa a perda de mandato por infidelidade partidária, mas com exceções que permitiam aos parlamentares deixarem seus partidos caso: i) fundem um novo partido; ii) o partido mude substantivamente sua orientação política; e iii) a troca ocorresse nos 30 dias imediatamente anteriores ao fim do prazo de filiação partidária para concorrer à eleição seguinte. Embora a PEC tenha sido encaminhada a uma Comissão Especial, não houve a emissão de parecer e a PEC foi arquivada em 31/01/2011, ao final da legislatura.

Um outro conjunto de propostas visava alterar o prazo mínimo de filiação para concorrer às eleições para três ou quatro anos. Em agosto de 2007, o plenário da Câmara dos Deputados aprova em regime de urgência urgentíssima o PLP 35/2007, de autoria do Deputado Federal Luciano Castro (PR-RR), cujo texto inicial estipulava o prazo mínimo de quatro anos de filiação para concorrer às eleições, mas dispunha que a Lei Complementar só entraria em vigor a partir de 01 de janeiro de 2008, o que, na prática, imunizava todos aqueles parlamentares que trocaram de partido ainda em 2007. Após a apreciação das emendas em plenário, o texto final passou a prever, também, um período de 30 dias anteriores ao término do prazo de filiação como uma “janela” que permitiria a migração partidária e incorporou hipóteses de exceção da regra muito similares às da

³² PEC 04/2007.

PEC 04/07, aprovada anteriormente na CCJ. Por fim, as trocas de partido ocorridas até a data de 30 de setembro de 2007 ficariam resguardadas, sem qualquer hipótese de sanção ao parlamentar³³.

A tramitação do PLP aprovado na Câmara não encontrou a mesma facilidade no Senado, onde sequer houve a produção de um relatório a ser votado até o final de 2007. Ao mesmo tempo, o Senador Marco Maciel (DEM-PE) apresentou uma PEC³⁴ constitucionalizando a fidelidade partidária e, ao mesmo tempo, prevendo algumas exceções à regra, como a extinção, fusão ou incorporação de partido político. Embora aprovada por unanimidade pelo plenário do Senado Federal em outubro de 2007, a PEC só seria aprovada pela Câmara dos Deputados em 2016, com texto substantivamente modificado, na ocasião da promulgação da EC 91/2016.

A variedade e o descompasso entre as reações legislativas denunciam a falta de um acordo amplo entre as duas casas legislativas sobre qual deveria ser a regra de fidelidade partidária vigente após a decisão judicial de março de 2007. Sabendo desse desalinhamento, é mais provável que os atores políticos tenham optado por colocar suas cartas na mesa para influenciar o resultado final da regra criada pelo TSE, cujo teor definitivo ainda estava pendente – e só seria consolidado em outubro de 2007, com a Resolução nº 22.610/07. Como será visto, ainda que a decisão final do Tribunal tenha se alinhado mais proximamente à proposta de regulamentação do Senado, houve algum grau de acomodação de interesses na definição das hipóteses de justa causa e na escolha da data inicial de vigência da regra, incorporando parte do conteúdo do projeto aprovado na Câmara dos Deputados.

Ao longo de todo o processo, o Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia (PT-SP), demonstrou grande resistência em dar eficácia imediata à decisão do TSE, argumentando por sua inconstitucionalidade. A posição do Presidente da Câmara levou PPS, PSDB e DEM a ingressarem com mandados de segurança no STF³⁵ – os casos logo vão a plenário e são julgados em outubro de 2007. Ao final, a maioria do plenário do tribunal confirma a constitucionalidade da decisão do TSE, o que levou a Justiça Eleitoral a editar a Resolução nº 22.610, ainda outubro de 2007, efetivamente disciplinando a regra de fidelidade partidária, as suas exceções³⁶ – chamadas

³³ O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Marco Aurélio, não guardou a si as críticas ao projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, classificando-o como “um retrocesso”. Folha de S. Paulo - **TSE reage a fidelidade aprovada na Câmara** - 16/08/2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1608200720.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

³⁴ PEC 23/2007.

³⁵ MS 26.602, 26.603 e 26.604.

³⁶ 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.

justas causas para desfiliação partidária – e o procedimento para o questionamento de um mandato por infidelidade partidária. A Resolução também estabeleceu os marcos temporais da vigência da regra, retroagindo à data da resposta à Consulta nº 1.398 – 27 de março de 2007 – aos eleitos pelo sistema proporcional e estendendo a fidelidade partidária aos eleitos pelo sistema majoritário a partir do dia 16 de outubro de 2007 – portanto, indo além do questionamento inicial feito pelo PFL, que se limitava aos mandatos eleitos por meio do sistema proporcional. A definição do marco inicial de vigência da regra foi objeto de importante embate entre os poderes, como mencionado, com ameaças claras do vice-líder do governo na Câmara dos Deputados, Beto Albuquerque (PSB-RS), de descumprir uma decisão judicial, caso a regra retroagisse ao início da legislatura de 2007-2011³⁷. Com a escolha da data de 27 de março, preservava-se o contingente de parlamentares que aderiram à base aliada nos dois primeiros meses da legislatura, mas também se evitava que o movimento continuasse ocorrendo nos meses subsequentes. Ao final, tanto lideranças do governo quanto da oposição elogiaram as decisões dos tribunais, sinalizando claramente a acomodação de preferências como resultado da interação entre os atores políticos e judiciais ao longo de quase todo o ano de 2007³⁸.

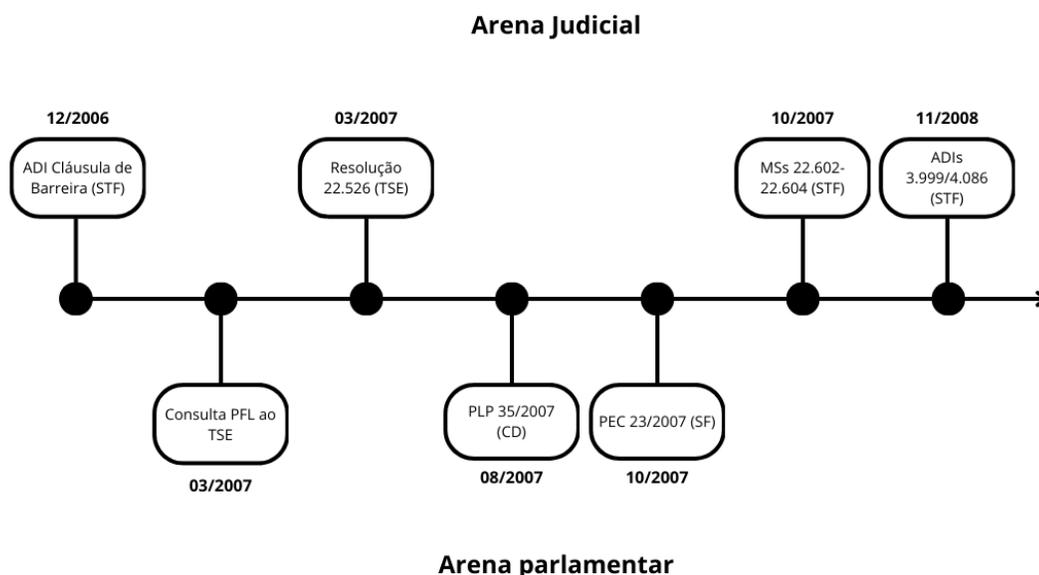
A regra, ainda que moldada em um processo interativo, impôs fortes restrições legais à antes livre movimentação partidária de parlamentares e manifestou uma forte disposição do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral em utilizar seu poder de expedir normas eleitorais para reformar o sistema político brasileiro. Com relação ao primeiro ponto, embora os incentivos de natureza eleitoral e legislativa à troca de legenda já tivessem sido objeto de considerável restrição desde ao menos a promulgação da Lei nº 11.300/06 e da Resolução nº 34/05 da Câmara dos Deputados, nota-se que a dimensão de governo da migração partidária seguia relevante e era objeto de forte competição política no interior do Legislativo. A regra judicial da fidelidade partidária ataca a migração em todas suas dimensões, ao condenar o parlamentar infiel à perda de mandato. Ao longo do tempo, como veremos, essas diferentes dimensões do fenômeno parecem guiar o modo como os atores políticos reagiram à regra e sua operacionalização, em novas rodadas interativas, sempre responsivas aos termos da competição política em seu contexto específico.

³⁷ Folha de S. Paulo. **Líder governista diz que base vai reagir contra decisão de tirar mandato de infieis** – 04/10/2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2007/10/333834-lider-governista-diz-que-base-vai-reagir-contradecisao-de-tirar-mandato-de-infieis.shtml>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

³⁸ Folha de S. Paulo. **Governo e oposição elogiam o STF** - 05/10/2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0510200705.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

Por fim, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal ainda se pronunciou sobre o tema por meio do controle de constitucionalidade abstrato, com o julgamento conjunto das ADIs 3.999 e 4.086, em novembro de 2008, de autoria do Partido Social Cristão (PSC) e da Procuradoria-Geral da República (PGR), respectivamente. O posicionamento do relator das ações, Ministro Joaquim Barbosa, e da maioria dos ministros que o acompanharam, sugere uma omissão do Poder Legislativo para justificar a reforma pela via judicial, ainda que, como destacamos, o Congresso tenha introduzido uma série de regras desde a redemocratização que impactaram diretamente os incentivos para a migração partidária. O julgamento das ADIs 3.999 e 4.086 encerra uma primeira rodada de interações entre atores políticos e judiciais que resultou na criação de uma regra de fidelidade partidária no Brasil, com a previsão de perda de mandato a políticos infieis. Os principais episódios formais dessa interação encontram-se sintetizados na Figura 3.

Figura 3 – Linha do tempo dos principais marcos formais da interação entre atores políticos e judiciais (2006-2008)



Fonte: elaboração do autor (2024)

A reabertura da arena decisória judicial foi induzida pela provocação de partidos políticos fora da coalizão de governo que perderam parlamentares nos primeiros meses da legislatura 2007-2011, após contundentes sinalizações de ministros do STF sobre a possibilidade de rever a jurisprudência do Tribunal sobre o tema da fidelidade partidária. A interação entre os atores, em um primeiro momento, produziu a vitória desses partidos, ainda que o resultado final dessa primeira

rodada sugira uma acomodação de certas preferências dos partidos que seriam prejudicados pela regra. Mais importante, contudo: a criação da regra de fidelidade partidária nos moldes judiciais entregou nas mãos dos tribunais um poderoso instrumento de controle de uma atividade político-partidária corriqueira no interior do Poder Legislativo. A mobilização desse poder na forma do julgamento de mandatos e o impacto geral da regra sobre o sistema político ainda seriam afetados por novas rodadas interativas que alteraram aspectos substantivos importantes da regra e dos incentivos gerais à migração partidária. Essa contínua evolução interativa será objeto de análise da subseção seguinte.

4.3 A regra em movimento: novas rodadas de interação e mudanças nos incentivos à migração partidária (2008-2022)

Embora diversas iniciativas de partidos e parlamentares nos primeiros anos após a criação da regra de fidelidade partidária tenham visado superar significativamente o teor da Resolução do TSE nº 22.610/07, o fato é que o sistema político brasileiro tem convivido com a regra desde 2007. Isso não significa que a fidelidade partidária não tenha sido alvo de algumas reformas – tanto legais quanto judiciais – direcionadas, sobretudo, às hipóteses de justa causa que autorizam a movimentação entre partidos durante o exercício do mandato eletivo.

Em um primeiro momento, na impossibilidade de se alcançar um consenso sobre uma superação da decisão judicial do TSE³⁹, os partidos optaram por explorar as brechas legais oportunizadas pelas hipóteses de justa causa. Uma dessas hipóteses é particularmente relevante para os desdobramentos da interação entre tribunais e o sistema político nos anos imediatamente posteriores a 2007: a criação de novos partidos.

Em fevereiro de 2011, o então prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab passou a articular a criação de um novo partido político, orientado a acomodar parlamentares que desejavam trocar de legenda sem correr risco de perder o mandato. Caso um deputado federal, por exemplo, decidisse deixar o PSD futuramente para entrar em outro partido, Kassab garantia que não iria reivindicar o mandato na Justiça. A promessa tomaria forma inclusive no estatuto do PSD, assim que criado⁴⁰.

³⁹ Vale mencionar que a fidelidade partidária foi instituída por meio de uma Resolução do TSE, o que significa que a aprovação de um simples projeto de lei poderia ser suficiente para alterar os termos da normativa do Tribunal. Havia, é certo, o risco de que o STF declarasse a inconstitucionalidade de qualquer iniciativa nesse sentido, o que também pode explicar a opção do Legislativo de não superar diretamente a decisão judicial, ao menos nos primeiros anos após 2007.

⁴⁰ Folha de S. Paulo. **PSD oficializará “trampolim” no estatuto** - 06/05/2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0605201110.htm>>. Acesso em: 9 de setembro de 2024.

A estratégia de Kassab foi alvo de fortes reações de partidos políticos ameaçados de perder parlamentares para o PSD, a começar pelo próprio DEM, ao qual Kassab era filiado. Em junho de 2011, o Senado aprovou um projeto de lei que previa a perda de mandato de parlamentares no caso de migração para novas siglas⁴¹, o que praticamente fecharia as brechas existentes naquele momento para a movimentação interpartidária. O TSE, por outro lado, sinalizou positivamente para os planos de Kassab, reafirmando que a migração de parlamentares a legendas recém-criadas estaria abarcada pela hipótese de justa causa que o Tribunal criara em 2007⁴².

Na Câmara dos Deputados, o PSD encontrou menos obstáculos para avançar seus interesses. Como a Resolução nº 34/2005 previa que a distribuição de cadeiras em comissões e a composição da Mesa Diretora da Câmara fosse determinada considerando o resultado das eleições imediatamente anteriores, o PSD, em tese, estaria de fora dessa divisão. Mesmo assim, em novembro de 2011, o Presidente da Câmara, deputado Marco Maia (PT-RS) criou uma comissão destinada a propor novos cargos no Legislativo para acomodar os parlamentares ingressantes do PSD. Também em sentido favorável ao PSD, o STF julgou a ADI 4.430, em junho de 2012, e decidiu que partidos novos deveriam participar da distribuição do tempo de TV e Rádio. Vale ressaltar que a Lei nº 11.300/06 havia especificado que a troca de partidos não resultaria em acréscimo na distribuição de HGPE para os partidos beneficiados pela migração partidária.

As controvérsias sobre a criação de novos partidos ainda se estenderiam por pelo menos mais três anos. Em abril de 2013, a Câmara dos Deputados aprovou regras que desincentivavam a criação de novos partidos, com a votação do Projeto de Lei nº 4.430/12. A tramitação do PL, contudo, foi interrompida por força de uma liminar monocrática do Ministro Gilmar Mendes, por ocasião do Mandado de Segurança nº 32.033, impetrado pelo senador Rodrigo Rollemberg (PSB-DF). Em junho de 2013, a liminar foi derrubada pela maioria do plenário do STF, que considerou abusiva a interferência do Tribunal na tramitação do PL, e a lei foi aprovada no Senado Federal, prevendo que, a partir daquele momento, parlamentares que migrassem para partidos recém-criados não levariam consigo o tempo de TV e Rádio.

⁴¹ O projeto foi aprovado em caráter terminativo na CCJ e ficou conhecido como “Emenda Kassab”. Folha de S. Paulo. **Senado aprova perda de mandato para quem deixar partido e fundar outro** - 29/06/2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/936485-senado-aprova-perda-de-mandato-para-quem-deixar-partido-e-fundar-outro.shtml>>. Acesso em: 9 de setembro de 2024.

⁴² O reforço da posição conhecida do TSE veio por meio de uma resposta à Consulta realizada pelo deputado federal Guilherme Campos (DEM-SP). Como o PSD seria o primeiro partido político oficialmente registrado desde a decisão que instituiu a fidelidade partidária, era a primeira vez que o Tribunal lidava diretamente com a hipótese que autorizava a desfiliação partidária caso o destino do parlamentar fosse uma legenda nova.

Em outubro de 2015, dois novos episódios marcam o fim da longa rodada de interação entre tribunais e o sistema político sobre a criação de novos partidos e a disciplina da fidelidade partidária. De um lado, STF decidiu, em ação de controle abstrato de constitucionalidade – ADI 5.105 – pela inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.875/2013 que excluía os novos partidos da distribuição do HGPE⁴³. De outro, o Congresso Nacional respondeu aprovando a Lei nº 13.165/15, que excluiu definitivamente a migração para novos partidos como uma hipótese de justa causa para a migração partidária. Neste contexto, Kassab novamente protagonizou o debate político, pedindo a Dilma Rousseff que vetasse os dispositivos da lei que iam na direção contrária a seu desejo de refundar o Partido Liberal, constituindo um bloco governista para rivalizar com o PMDB, em rota de colisão com o governo⁴⁴. Ao final, Dilma optou por não vetar esses trechos da lei, em um aceno ao PMDB e sua base aliada⁴⁵.

Uma outra novidade introduzida pela Lei nº 13.165/15 foi a criação das chamadas “janelas partidárias” – um período de 30 dias, às vésperas do final do prazo mínimo de filiação para concorrer às eleições seguintes em que parlamentares poderiam trocar de partido livremente, sem correr risco de perder o mandato. O debate sobre as janelas partidárias era antigo e protagonizou inclusive algumas das primeiras reações legislativas à decisão do TSE de 2007, ainda que sem sucesso em sua aprovação por ambas as casas legislativas.

Em fevereiro de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 91, que em seu único artigo determinou a abertura de uma janela partidária específica, nos 30 dias posteriores à sua promulgação. A janela partidária “casuística” de 2016, como ficou conhecida, foi responsável por 87 migrações partidárias, em um ano marcado tanto pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, quanto por eleições municipais, em outubro, dois processos políticos que se beneficiaram da acomodação do quadro partidário autorizado pela Emenda Constitucional.

⁴³ Durante o julgamento da ADI, há um interessante debate interessante entre os ministros, chamando atenção a mudança de posição de Gilmar Mendes, em relação ao MS 32.033 – agora, Gilmar Mendes vota contra a procedência da ação, o que significa cancelar a lei que limitava o alcance a recursos pelos partidos novos. Parece haver uma crescente conscientização de alguns ministros sobre os efeitos deletérios de uma série de decisões anteriores sobre o número de partidos no Congresso e essa mudança de entendimento de Gilmar sinaliza isso. No voto de Gilmar aparecem elementos interessantes de autocrítica sobre a decisão da fidelidade partidária e preocupações sobre os efeitos dela sobre o sistema político.

⁴⁴ Folha de S. Paulo. **Kassab pediu veto a mudança em fidelidade partidária, diz Casa Civil** – 28/09/2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1687450-kassab-pediu-a-dilma-que-vetasse-mudanca-em-fidelidade-partidaria-diz-planalto.shtml>>. Acesso em: 9 de setembro de 2024.

⁴⁵ Folha de S. Paulo. **Dilma sanciona reforma política com veto a doações de empresas** – 29/09/2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/09/1688161-sob-pessao-do-pmdb-dilma-publica-sancao-a-projeto-da-reforma-politica.shtml>>. Acesso em: 9 de setembro de 2024.

A criação das janelas partidárias e a retirada dos novos partidos foram as duas primeiras alterações diretas das hipóteses de justa causa para desfiliação previstas desde a Resolução nº 22.610/07, do TSE. Entretanto, havia uma outra hipótese que o TSE considerava como uma justa causa para desfiliação, ainda que não estivesse prevista textualmente na Resolução: a anuência partidária. Desde novembro de 2008, quando o Tribunal julgou a PET 2964, ação em que o deputado federal Rogério Marinho pedia autorização para se desfiliar do PSB, os ministros do TSE entenderam que a concordância expressa de um partido político com relação à saída de um de seus membros seria suficiente para reconhecer justa causa e afastar a possibilidade de perda do mandato. A anuência partidária foi uma das hipóteses de justa causa mais frequentemente reconhecidas pelo TSE, com um total de 20 casos envolvendo deputados federais decididos desta forma entre 2007 e 2022.

Contudo, em 2020, durante o julgamento de uma ação de um suplente que questionava a migração partidária de Evandro Roman do PSD para o Patriotas, o TSE sinalizou que poderia rever o entendimento de que a anuência da legenda seria suficiente para o reconhecimento de justa causa. O ministro Edson Fachin propôs a fixação de uma tese pelo tribunal, nos seguintes termos: “a partir das eleições realizadas em 2018, a carta de anuência oferecida pelos partidos políticos aos representantes individuais, eleitos pela legenda, não configura justa causa para a desfiliação partidária”. O julgamento da PET foi suspenso em maio de 2020 e, quando retomado definitivamente, em novembro de 2021, o Congresso Nacional já havia promulgado a Emenda Constitucional nº 111/21 que, ao constitucionalizar a regra de fidelidade partidária, previu textualmente que a anuência partidária seria uma das hipóteses que autorizariam parlamentares a mudarem de partido.

A análise da evolução da regra de fidelidade partidária após sua criação em 2007 deixa claro como atores políticos e judiciais seguiram atuando sobre os limites e reformas da regra. Embora os partidos políticos tenham optado por conviver com uma restrição à liberdade de movimentação dos parlamentares gestada na arena judicial, fica evidente como foi a interação entre os poderes que deu os contornos, a cada momento, da regra. As reformas sobre as hipóteses de justa causa sinalizaram uma insistência dos atores políticos na criação de mecanismos que permitissem a acomodação de suas estratégias eleitorais por meio da movimentação partidária, sendo a criação das janelas partidárias uma das sinalizações mais claras dessa intenção dos atores políticos – essa e as demais decisões que caracterizaram o período estão elencadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Principais alterações na regra de fidelidade partidária e nos incentivos à migração partidária (2008-2022)

Principais alterações na regra de fidelidade partidária e nos incentivos à migração partidária (2008-2022)					
Decisão	Mês/Ano	Ator	Dimensão política	Sentido da decisão	Incentivos
ADI 4.430	06/2012	Judiciário	Eleitoral	Ampliação	HGPE, Fundo Partidário
Lei 12.875	10/2013	Legislativo	Eleitoral	Restrição	HGPE, Fundo Partidário
Lei 13.165	09/2015	Legislativo	Eleitoral, Legislativo, Governo	Ambíguo	Partidos novos, Janela partidária
ADI 5.105	10/2015	Judiciário	Eleitoral	Ampliação	HGPE, Fundo Partidário
EC 91	02/2016	Legislativo	Eleitoral, Governo	Ampliação	Janela partidária
EC 111	09/2021	Legislativo	Eleitoral, Legislativo	Ampliação	Anuência partidária

Fonte: elaboração do autor (2024)

O balanço da interação dos atores entre 2008 e 2022, com especial atenção às dimensões da migração partidária afetadas pelas decisões tomadas no período denotam que a atual política de migração partidária no Brasil é resultado da acomodação de preferências em diferentes rodadas de interação, com sentido geral restritivo, nas dimensões legislativa e de governo, mas ampliado, na dimensão eleitoral. A decisão judicial que criou a regra em 2007, longe de ter imposto as preferências do Judiciário sobre o sistema político, foi possibilitada pela competição política da ocasião, em que partidos de oposição optaram por acionar o TSE para questionar a titularidade dos mandatos eletivos. Na verdade, a decisão de 2007 representou o início de uma série de rodadas de interação entre tribunais e o sistema político. Como parte significativa da evolução do sistema partidário no Brasil tem ocorrido por meio da movimentação partidária durante as legislaturas, não

surpreenderia que novas rodadas interativas que afetem a disciplina e os incentivos à migração partidária ocorram nos próximos anos.

5. CONCLUSÃO

Este artigo é um recorte de uma pesquisa de mestrado que busca entender como a interação entre os poderes Legislativo e Judiciário condicionou a criação e a evolução da regra de fidelidade partidária no Brasil. Entre os resultados a serem apresentados na dissertação – em fase final de elaboração – ainda há uma análise mais detida sobre os julgamentos no TSE de deputados federais em processos de fidelidade partidária e uma discussão sobre os efeitos prováveis da regra sobre os dados de migração partidária no Brasil desde 2007. Infelizmente, por falta de espaço, esses tópicos não foram contemplados no artigo.

Mesmo assim, espera-se ter sido possível demonstrar, por meio da análise qualitativa de decisões judiciais, iniciativas legislativas e notícias de jornais, como a regra foi construída por meio da interação entre os tribunais e os poderes eleitos, em movimentos sucessivos de ação e reação. Mais do que produzir vencedores e perdedores, nota-se uma tendência à acomodação de preferências de diferentes grupos políticos ao longo do tempo, a começar no período em que a regra foi criada, quando o marco de vigência da regra preserva as migrações realizadas entre fevereiro e março de 2007, em que a coalizão de governo pode ampliar significativamente sua bancada, por meio da atração de parlamentares eleitos originalmente por legendas opositoras.

A pressão do sistema partidário pela abertura de válvulas de escape para que os parlamentares pudessem trocar de partido não produziu amplos consensos, em um primeiro momento, sobre o teor de uma reação legislativa direta à decisão do TSE. Ademais, havia o risco de que uma reação legislativa fosse revertida pelo Supremo Tribunal Federal, que havia acabado de confirmar a constitucionalidade da Resolução nº 22.610, do TSE. A solução, em um primeiro momento, passou por explorar as hipóteses de justa causa para desfiliação previstas pelo próprio Tribunal, sobretudo a migração para legendas recém-criadas, alvo de longa controvérsia desde a criação do PSD, em 2011, até a aprovação da Lei nº 13.165, em setembro de 2015, quando o Congresso Nacional decide retirar a criação de novas legendas como uma das hipóteses de justa causa, em um contexto marcado por forte divergência no interior da base aliada do governo Dilma II.

As sucessivas reformas legais na regra de fidelidade partidária, que ganham força a partir de 2015, orientam-se por, simultaneamente, abrir mais espaço para acomodações partidárias às

vésperas de eleições (com as janelas partidárias – Lei nº 13.165/15 e EC nº 91/16) e garantir autonomia das agremiações em definir se disputarão ou não mandatos na Justiça Eleitoral (com a anuência partidária – EC nº 111/21). O saldo final desse longo período de interações é a consolidação de uma política de disciplina da movimentação partidária no Brasil, cujos contornos hoje são mais restritivos com relação às dimensões *legislativa* e *de governo* da migração partidária, mas mais permissivo, com relação à sua dimensão *eleitoral*.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério. Judiciário. In: AVELAR, L; CINTRA, A (org.). **Sistema político brasileiro**. São Paulo: Unesp, 2004.

ARANTES, Rogério. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.

ARGUELHES, Diego. Judicial populism and arguments from “legislative dysfunctions” in Brazil. **Working Paper**, [s. l.], 2022.

ARGUELHES, Diego; RIBEIRO, Leandro. Ministocracia. **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], p. 13–32, 2018.

ARGUELHES, Diego; RIBEIRO, Leandro. O supremo individual. **Direito, Estado e Sociedade**, [s. l.], p. 121–155, 2015.

ARMANI, Gabriela. **Controle judicial de mandatos: Supremo Tribunal Federal e Parlamentares Federais (1988-2022)**. 2023. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

BOGÉA, Daniel. **Partidos políticos e STF: decifrando a simbiose institucional**. Curitiba: Appris, 2021.

CASTRO, Marcus. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **Revista brasileira de ciências sociais**, [s. l.], v. 12, p. 147–156, 1997.

CASTRO, Marcus. **Política e economia no judiciário**. Brasília: Imprensa, 1993.

DESPOSATO, Scott W.; INGRAM, Matthew C.; LANNES JR, Osmar P. Power, composition, and decision making: the behavioral consequences of institutional reform on Brazil’s Supremo Tribunal Federal. **The journal of law, economics, and organization**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 534–567, 2015.

DINIZ, Simone. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 15, p. 31–48, 2000.

ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. **A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: quem, o quê, e como**. 2022. Tese de Doutorado (Direito) - Universidade de São Paulo, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19102022-092254/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. [S. l.]: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Andréa. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **Dados**, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 951–986, 2012.

INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta Mendes. Instituições políticas no Brasil: de caso a teoria. **As teorias e o caso**, [s. l.], p. 501, 2021.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], p. 113–133, 2002.

MARCHETTI, Vitor. **Justiça e Competição Eleitoral**. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013a.

MARCHETTI, Vitor. Reforma política e a Justiça Eleitoral. **Revista Parlamento e Sociedade**, [s. l.], v. 3, n. 4, p. 53–74, 2015.

MARCHETTI, Vitor. Reforma Política sem Políticos: quando decisões do TSE e do STF alteraram as regras eleitorais. In: WANG, Daniel (org.). **Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política**. São Paulo: Marcial Pons, 2013b.

MARIANO SILVA, Jeferson. Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 30, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782022000100400&tlng=pt. Acesso em: 22 ago. 2023.

MARIANO SILVA, Jeferson. MAPEANDO O SUPREMO: As posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). **Novos Estudos CEBRAP**, [s. l.], v. 37, p. 35–54, 2018.

MARIANO SILVA, Jeferson. Relações entre os Poderes: Ampliando o Cânone Institucional. In: 14O ENCONTRO DA ABCP, 2024, Salvador - Bahia. **Anais [...]**. Salvador - Bahia: [s. n.], 2024.

MATOS, Amanda Melillo de. **Individualização decisória em cortes constitucionais: comparação entre o Supremo Tribunal Federal e a Suprema Corte de Justicia de la Nación**. 2022. Tese de Doutorado (Direito) - Universidade de São Paulo, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-23012023-194147/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance—introduction. **International political Science review**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002.

SADEK, Maria Tereza. A crise do judiciário vista pelos juízes: resultados de uma pesquisa quantitativa. **Uma introdução ao estudo da justiça**, [s. l.], 1995. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001494220>. Acesso em: 24 ago. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. O relator dá voz ao STF? Uma réplica a Almeida e Bogossian. **REI-Revista Estudos Institucionais**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 648–669, 2016.

SILVA, Virgílio Afonso da. “UM VOTO QUALQUER”? O PAPEL DO MINISTRO RELATOR NA DELIBERAÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 180–200, 2015.

SWEET, Alec Stone. **Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe**. [S. l.]: OUP Oxford, 2000.

TAROUCO, Gabriela. Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. **Cadernos Adenauer. Justiça Eleitoral. XV**, [s. l.], n. 1, 2014.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. **The global expansion of judicial power: the judicialization of politics**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, [s. l.], v. 50, p. 229–257, 2007.

TAYLOR, Matthew M. Veto and voice in the courts: policy implications of institutional design in the Brazilian judiciary. **Comparative Politics**, [s. l.], p. 337–355, 2006.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: Jurisprudência Política**. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.