

A FIDELIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL: UMA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL EFICIENTE?

Matheus Casimiro Gomes Serafim*

Danielle de Alcântara Vasconcelos**

Leonardo Moraes Bezerra Sobreira de Santiago Filho***

RESUMO: O trabalho analisa a eficiência da mutação constitucional realizada em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal, baseada na Resolução nº 22.256 do Tribunal Superior Eleitoral, a qual reconheceu o princípio da fidelidade partidária no sistema eleitoral proporcional, determinando a perda do mandato político dos parlamentares que abandonassem a sua legenda após a eleição sem apresentar uma justa causa. Para realizar o estudo, busca-se compreender o que é a mutação constitucional e a sua relevância para a atualização da ordem jurídica constitucional, bem como analisar dados que apresentam a migração de deputados federais no período de 1999 a 2015. Dessa forma, o trabalho utiliza-se de uma metodologia qualitativa e quantitativa. Com efeito, constata-se que a modificação informal realizada, ainda que encontre fundamento nos anseios populares, não conseguiu obter o êxito pretendido, visto que as mudanças interpartidárias, que em um primeiro momento diminuíram, posteriormente retomaram o seu crescimento. Ademais, observa-se que a ineficácia da viragem hermenêutica decorre de dois fatores principais: a falta de sanções adequadas para os parlamentares infiéis e atos normativos que flexibilizaram a possibilidade de migração partidária, como a Lei nº 13.165/2015 e a Emenda Constitucional nº 91/2016. Portanto, para uma real eficiência da fidelidade partidária no sistema proporcional, é imprescindível uma maior celeridade da Justiça Eleitoral em aplicar sanções aos parlamentares infiéis, para que exista a certeza de que a troca de legenda partidária sem justa causa não permanecerá impune.

55

PALAVRAS-CHAVE: Mutação Constitucional; Fidelidade Partidária; Eficiência.

PARTY FAITHFULNESS IN BRAZIL: AN EFFICIENT CONSTITUTIONAL MUTATION?

ABSTRACT: the paper analyzes the efficiency of the constitutional change carried out in 2007 by the Supreme Federal Court, based on Resolution No. 22,256 of the Superior Electoral Court, which recognized the principle of party loyalty in the proportional electoral system, determining the loss of the political mandate of parliamentarians who abandoned the his caption after the election without presenting a just cause. In order to carry out the study, we seek to understand what constitutional change is and its relevance for updating the constitutional legal order, as well as analyzing data that present the migration of federal deputies in the period from 1999 to 2015. Thus, the work it uses a qualitative and quantitative methodology. In fact, it appears that the informal modification carried out, even though it finds a basis in popular aspirations, was not able to achieve the desired success, since the inter-party changes, which at first decreased, later resumed their growth. In addition, it is observed that the ineffectiveness of the hermeneutic shift results from two main factors: the lack of adequate sanctions for unfaithful parliamentarians and

* Mestrando em Direito Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará e pós-graduando lato sensu em Filosofia e Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. *E-mail:* mcgserafim@gmail.com

** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. *E-mail:* danielle.vasconcelos@gmail.com

*** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. *E-mail:* leomoraissfilho@hotmail.com

normative acts that made the possibility of party migration more flexible, such as Law No. 13,165 / 2015 and Constitutional Amendment No. 91 / 2016. Therefore, for a real efficiency of party loyalty in the proportional system, greater speed of the Electoral Justice in imposing sanctions on unfaithful parliamentarians is essential, so that there is the certainty that the exchange of party subtitles without just cause will not remain unpunished.

KEYWORDS: Constitutional Mutation; Party Faithfulness; Efficiency

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, um dos principais problemas do regime democrático brasileiro é a identidade ideológica partidária. Já no Segundo Império, afirmava-se que “não há nada mais conservador do que um liberal no poder, não há nada mais liberal do que um conservador na oposição”, fazendo-se referência à inconsistência ideológica dos Partidos Liberal e Conservador, que teoricamente defendiam ideias opostas, mas atuavam de forma muito similar. Ainda que essa fragilidade ideológica tenha diversas origens, uma das principais é a infidelidade partidária, ou seja, a migração de parlamentares recém-eleitos para outros partidos, muitas vezes com um programa ideológico completamente distinto da legenda anterior.

56 | Sem dúvidas, esse processo enfraqueceu a já frágil identificação entre o povo e o sistema político-partidário que o representa, visto que muitos políticos adequavam o seu discurso a um determinado partido que favorecesse a sua eleição e, após ser investido em seu mandato, mudava de legenda partidária, ignorando os malefícios dessa atitude ao sistema representativo. À vista disso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) realizaram uma mutação constitucional, atribuindo à Constituição Federal o princípio da fidelidade partidária do sistema eleitoral proporcional.

Dessa forma, caso um parlamentar eleito nesse sistema mude de partido sem uma justa causa, não irá conservar o seu mandato político, o qual pertence à legenda que o elegeu. Assim, o tema não é mais uma simples questão *interna corporis*, como até então se entendia na jurisprudência do STF, compreendendo-se que deixar a matéria apenas para a regulamentação partidária pode colocar em risco a credibilidade do regime democrático

Diante disso, o presente estudo analisa a eficiência da referida mutação constitucional. Para isso, utiliza-se a metodologia qualitativa, com estudo da bibliografia especializada no tema e nos julgados paradigmáticos para a questão, bem como quantitativa, valendo-se de dados sobre as migrações partidárias no âmbito federal no período de 1999 a 2015. Ressalte-se, ainda, que foi

necessário realizar um corte epistemológico, de tal forma que os dados analisados no presente estudo se centram nas mudanças partidárias realizadas por deputados federais.

2 AS MUTAÇÕES CONSTITUCIONAIS COMO UMA PONTE ENTRE O PASSADO E O PRESENTE

Uma das principais características do constitucionalismo desde a sua origem, na segunda metade do século XVIII, é a pretensão de estabilidade (BERCOVICI, 2008). As Constituições, além de fundarem uma nova ordem jurídica, consagram direitos fundamentais que em dado momento histórico são vistos como basilares em uma comunidade política, bem como estabelecem diretrizes para o desenvolvimento da sociedade e do Estado.

Dessa forma, o constituinte, tentando resguardar as suas decisões fundamentais de maiorias políticas temporárias, costuma estatuir um procedimento formal diferenciado para a alteração de sua obra, razão pela qual a maioria das atuais Constituições escritas são também dotadas de rigidez. Assim, apenas o órgão legislativo titular do chamado poder constituinte difuso pode modificar formalmente o texto constitucional.

A pretensão de durabilidade, entretanto, encontra no tempo o seu principal adversário. Enquanto os textos constitucionais almejam a constância e a segurança, o tempo segue produzindo mudanças (TEIXEIRA; NASCIMENTO, 2017). Em virtude dessa tensão entre passado e presente exsurtem as mudanças constitucionais. Ao adotarem procedimentos especiais para a sua alteração, as Constituições podem acabar defasadas, sendo ultrapassadas pela realidade social que pretendem regular.

À vista disso, é fundamental que, paralelamente aos meios formais de atualização do texto constitucional, existam também as modificações informais da Constituição, também chamadas de mudanças constitucionais, as quais são basilares para assegurar a sua força normativa (FERRAZ, 2015).

Essas modificações informais costumam ocorrer em face de dois fatores principais: na primeira hipótese, a realidade social, política e econômica que deve ser conformada pela Constituição foi consideravelmente alterada; na segunda, os valores sociais ou os juízos de valor feitos a respeito de fatos e normas são sensivelmente modificados. Em ambos os casos, para permitir uma maior adequação do texto à realidade subjacente, atribui-se aos dispositivos constitucionais um novo sentido.

À vista disso, ao lado das modificações formais das Constituições, existem as mudanças informais ou materiais, nas quais o sentido atribuído a um dispositivo constitucional é alterado, enquanto o seu texto permanece o mesmo. Conforme explica Palmer (2015), a compressão é sempre contextual: o sentido atribuído a uma sentença depende da circunstância na qual é interpretada. Assim, as modificações informais são ocasionadas por dois fatores principais: ou os fatos sociais, políticos e econômicos que devem ser regulados pela Constituição são consideravelmente alterados e, por isso, faz-se necessário atribuir um novo sentido aos dispositivos constitucionais; ou os valores sociais se modificam, bem como os juízos de valor feitos sobre fatos e normas, conferindo um novo sentido aos preceitos constitucionais.

O fenômeno foi primeiramente estudado na Alemanha, ainda no final do século XIX, sob a vigência da Constituição do Império Alemão de 1871. A Escola Alemã de Direito Público, preocupada com o crescente distanciamento existente entre a realidade social e a Constituição Alemã, tentou desenvolver formas de reaproximá-las. Segundo Urrutia (2000), os principais teóricos desse esforço de aproximação foram Paul Laband e Georg Jellinek. O primeiro reconhece que o Estado é capaz de modificá-la por processos informais, diferenciando o conceito de mutação constitucional de reforma constitucional, que seria a alteração formal do texto constitucional (BULOS, 1997). Já Jellinek acreditava os fatos sociais também têm força normativa (BERCOVICI, 2008), de tal forma que situações consolidadas no tempo teriam o poder de modificar os sentidos atribuídos à Constituição, que deve acompanhar a progressividade da realidade social para garantir sua eficácia (SANTOS, 2015).

As posições defendidas por esses autores são respaldadas com o desenvolvimento da teoria semântica da norma, que a diferencia do texto normativo. Segundo Alexy (2015, p. 53-55), a teoria semântica afirma que a norma é o sentido atribuído a um texto normativo. Assim, mudanças na realidade podem ocasionar alterações na interpretação de um texto constitucional e, consequentemente, uma nova norma será atribuída ao texto, o que caracteriza o fenômeno da mutação constitucional.

A preocupação em determinar os limites das mutações constitucionais surge apenas com Hesse, o qual entendia que a separação entre realidade e norma, presente nas teorias de Laband e Jellinek, conduziram não a um fortalecimento da norma, mas a sua derrocada diante da realidade (TEIXEIRA; NASCIMENTO, 2017). Diante disso, o autor afirma que:

Se as modificações da realidade social só devem considerar-se relevantes para o conteúdo da norma enquanto fazem parte do âmbito normativo, se o “programa normativo” resulta determinante a esse respeito e se para este último resulta fundamental o texto da norma, então o conteúdo da norma constitucional só poderá modificar-se no interior do marco traçado pelo texto (HESSE, 2013).

Portanto, para Hesse (2013), quando uma mutação constitucional contradisser de forma clara o texto da norma, estão encerradas as possibilidades de modificação informal. Dessa forma, as mutações constitucionais decorrem de modificações da realidade social, desde que o novo sentido que se pretende atribuir seja admitido pelas possibilidades semânticas do dispositivo constitucional interpretado (PEDRA, 2009).

As possibilidades de sentido gramaticalmente admitidas pelo texto interpretado, todavia, não são a única limitação às mutações. Sarmiento e Souza Neto (2014), ainda que reconheçam a importância do fenômeno para a efetividade constitucional, afirmam que existem dois limites às mutações. O primeiro é o texto constitucional. O segundo é o próprio sistema constitucional no qual o dispositivo interpretado está inserido. Para os autores, não é possível atribuir um sentido ao texto que contrarie os limites impostos pelo sistema constitucional, delineados pelas escolhas fundamentais feitas pelo constituinte (SOUZA NETO; SARMENTO, 2014).

Tendo em vista os referidos limites às modificações informais da Constituição, Ferraz (2015) define mutação constitucional como um processo de modificação dos sentidos atribuídos ao texto, ocorrendo, entretanto, dentro das possibilidades semânticas por ele admitidas e de forma coerente com o sistema constitucional em questão. Caso uma dessas limitações seja violada, tratar-se-á de uma mutação inconstitucional.

3 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DA FIDALIDADE PARTIDÁRIA

A fidelidade partidária, compreendida como o vínculo fiduciário entre o parlamentar eleito e o seu respectivo partido político, apresenta uma dupla dimensão. Segundo Clève e Clève, (2016), a primeira dimensão diz respeito à lealdade do político ao estatuto e ao programa da sua agremiação política. Essa é a fidelidade prevista no art. 17, §1º da Constituição, que atribui aos estatutos dos partidos políticos a competência por normatizar a questão, estabelecendo sanções para os casos de infidelidade. Ademais, há uma segunda dimensão,

qual seja o compromisso de permanência do parlamentar no partido pelo qual foi eleito. O presente trabalho centra a sua análise nessa última dimensão.

A Constituição Federal de 1998, diferentemente da Emenda Constitucional nº 1/96, não apresenta, de forma expressa, a possibilidade de perda do mandato político pelo segundo tipo de infidelidade partidária anteriormente mencionado. A questão, durante os primeiros anos de vigência do atual texto constitucional, foi compreendida como uma questão *interna corporis* de cada partido, em decorrência do disposto no art. 17, §1º.

Além disso, a matéria acabou sendo tratada também na Lei nº 9.096/96, que em seu art. 26 afirma que os parlamentares eleitos pelo sistema proporcional perdem automaticamente sua função ou cargo na sua respectiva Casa Legislativa quando deixarem o partido que integravam quando foram eleitos. Ressalte-se que o referido dispositivo não prevê a perda do mandato, mas tão somente a perda de funções exercidas pelo parlamentar.

Essa previsão legal, todavia, era insuficiente para coibir uma verdadeira dança das cadeiras no Congresso Nacional brasileiro. No sistema proporcional, sabe-se que há um favorecimento dos partidos em detrimento dos candidatos. Antes de se determinar quais candidatos foram eleitos por um partido ou coligação, é necessário verificar se o partido ou coligação obtiveram cadeiras na Casa Legislativa em questão, por meio do quociente partidário. O que ocorria de forma corriqueira no Brasil é que muitos parlamentares, tendo sido eleitos por determinado partido ou coligação, beneficiando-se dos votos obtidos por sua legenda partidária, abandonava-a após a eleição, levando consigo o seu mandato político. Segundo o TSE, dos deputados federais eleitos em outubro de 2006, 36 já haviam mudado de legenda partidária em março de 2007 (BAHIA; DIRLENE, 2010).

Sem dúvidas, essa realidade comprometia também a credibilidade do Poder Legislativo frente ao povo (BAHIA; DIRLENE, 2010). Se uma das principais razões de ser dos partidos políticos é a identificação ideológica do candidato, permitindo que o cidadão escolha aquele que pode melhor defender as suas ideias, essa finalidade não é atingida se o candidato pode mudar de partido a qualquer momento. Alguém que queira se tornar deputado federal pode se filiar a um partido que possua uma boa base eleitoral, construir um discurso que agrade essa base e, após a sua eleição, pode mudar para uma outra legenda que defende ideias completamente antagônicas.

Apesar desses problemas evidentes, a jurisprudência do STF entendia que a Constituição foi reticente sobre a fidelidade partidária, delegando a competência para tratar do assunto aos estatutos dos partidos políticos. Esse posicionamento ficou evidenciado no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.927-5, no qual o Tribunal decidiu que nem o candidato eleito nem o seu suplente perdem a sua condição, após a diplomação, caso se desvinculem do partido ou coligação pela qual se elegeu. Isso porque o princípio da fidelidade partidária, em virtude do silêncio constitucional e legal, seria inaplicável aos parlamentares empossados e aos respectivos suplentes.

O referido entendimento, contudo, acabou sendo modificado em 2007. Neste ano, o Senador Marco Maciel (DEM/PE) apresentou o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 23/2007, que tratava sobre o tema da fidelidade partidária. À época, o PFL, atual Democratas, apresentou consulta ao TSE sobre a quem pertenceria o mandato eletivo, se ao candidato eleito ou ao partido.

Diante disso, o TSE, em 27/03/2007, editou a Resolução nº 22.256, afirmando que, no sistema proporcional, o mandato não pertence ao candidato, mas ao partido ou coligação pelo qual aquele foi eleito. Além disso, determinou também que não haveria perda de mandato nos casos em que a migração ocorresse em razão de alteração do ideário partidário ou fruto de uma perseguição interna.

Após a edição da resolução do TSE, o presidente do Congresso Nacional, Arlindo Chinaglia, impetrou três Mandados de Segurança no STF, de nº 26.602, 26.603 e 26.604, pleiteando que o Tribunal reconhecesse a inviabilidade da perda do mandato por infidelidade partidária.

Ao julgar essas três ações, entretanto, o STF mudou o entendimento jurisprudencial já pacificado sobre a fidelidade partidária. Entendeu-se que a Constituição apresenta uma normatividade partidária, pertencendo o mandato ao partido e não ao parlamentar eleito, que só poderia preservar o seu mandato ao sair de sua legenda quando houver incorporação ou fusão partidária, modificação essencial do programa ideológico partidário ou graves discriminações e perseguições pessoais (CLÈVE; CLÈVE, 2016). Por fim, o Tribunal entendeu que o marco temporal para a aplicação do novo entendimento seria a data em que o TSE apreciou a Consulta nº 1.398/DF, ou seja, a partir do dia 37/03/2007.

Com base no novo entendimento do STF, o TSE publicou a Resolução nº 22.610/2007, posteriormente alterada pela Resolução nº 22.733/2008, na qual fixou os casos de perda do mandato por desfiliação partidária sem justa causa, bem como o procedimento para a ocorrência da perda e as hipóteses de exceção (CLÈVE; CLÈVE, 2016). O referido ato normativo foi impugnado pelas ADIs nº 3.999 e 4.086, as quais, entretanto, foram julgadas improcedentes pelo STF.

Segundo Adriana Campos e Polianna Pereira (2013), a decisão do Tribunal é imbuída de uma grande preocupação pragmática, com o intuito de solucionar uma situação que acabava por comprometer a representatividade do sistema político e a credibilidade partidária. Assim, entendeu-se que a regulamentação da matéria pelo TSE é constitucional e necessária, enquanto o Legislativo não disciplina o tema.

Analisando a viragem hermenêutica do STF, que acolheu o entendimento esposado pelo TSE na Resolução nº 22.256, Nunes Júnior (2014) aponta quatro importantes consequências dessa mudança: primeiro, a considerável redução das intensas trocas de partido; segundo, a reaproximação entre o sistema partidário e o sistema eleitoral, o que contribui para o fortalecimento da representatividade no sistema político nacional; terceiro, o reforço à identidade partidária; quarto, a sedimentação de uma postura ativista do TSE e do STF em face uma omissão do legislador ordinário.

4 A EFICIÊNCIA DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA

A mutação constitucional realizada pelo STF não é unânime entre os juristas. Enquanto muitos doutrinadores concordam com a decisão, apontando as suas vantagens para o sistema político-partidário brasileiro, outros afirmam que, na verdade, trata-se de uma mutação inconstitucional, visto que o STF teria desrespeitado os limites que devem ser observados nas modificações informais da Constituição. A despeito disso, o presente estudo centra a sua análise em uma questão fática: a decisão do Tribunal foi efetiva, ou seja, realmente conseguiu coibir a intensa migração de parlamentares após as eleições?

Para responder esse questionamento, utilizam-se os dados levantados por Maria Paula Escobar Bins (2017), que estudou as migrações entre partidos políticos no período de 1999 a 2015, com o intuito de observar o impacto da Resolução nº 22.610 nesse processo. Nessa pesquisa, utilizou-se como universo de análise apenas os deputados federais titulares em cada legislatura, excluindo-se os suplentes. Ademais, os casos em que um parlamentar abandonou

o seu partido durante a legislatura e não se filiou a outra legenda não foram contados como migração partidária.

Quadro 1 – Número de deputados (titulares) que mudaram de partido por legislatura (%)

Tipo de deputado	Legislatura				Total (N)
	1999/2003	2003/2007	2007/2011	2011/2015	
Não-migrante	70,6	69,4	86,7	80,1	(1574)
Migrante	29,4	30,6	13,3	19,9	(478)
Total	151	157	68	102	478/(2052)

Fonte: BINS, 2017, p. 38.

Constata-se que nos quatro períodos do estudo o fluxo migratório foi bastante intenso. Em média, 23,3% dos deputados federais empossados como titulares mudaram de partido durante a legislatura, sendo o período anterior à Resolução do TSE o que apresenta o maior número de migrações. Após a sua aprovação, bem como a virada hermenêutica ocorrida no STF, esperava-se uma redução do nível de migração.

De fato, em um primeiro momento, os índices diminuiriam, todavia, posteriormente, voltaram a crescer consideravelmente, ou seja, os deputados voltaram a utilizar a estratégia da migração partidária na legislatura seguinte. Uma das possíveis explicações para esse fenômeno é a falta de sanções efetivas para os parlamentares acusados de infidelidade partidária.

Após um primeiro momento, onde havia um receio de que perderiam seus mandatos caso trocassem de partido, a impunidade para aqueles que foram infiéis com a sua legenda partidária mostrou que a velha prática poderia seguir seu rumo costumeiro. Nesse sentido, afirma Bins que:

Até 2011, quase 2.300 processos sobre infidelidade partidária tramitaram no TSE, incluindo-se todos os cargos do sistema proporcional (vereadores, deputados estaduais, distritais e federais). Na esfera federal, porém, somente um deputado perdeu o mandato na Câmara dos Deputados (Cordeiro, 2015). O mesmo órgão deixou de julgar pouco menos de um terço dos processos apresentados contra parlamentares que mudaram de partido na legislatura 2007/2011. Em 2014 foram protocolados mais 18 processos contra deputados federais que se desfilaram de seus partidos, segundo o TSE. Além da falta de julgamento, o mandato de alguns parlamentares infiéis não foram sequer alvo de processo, nem pelo partido político abandonado, nem pelo Ministério Público Eleitoral. (2017, p. 39)

Ademais, em uma análise aprofundada dos dados apresentados na tabela anterior, é possível constatar que o cenário é ainda mais preocupante: muitos dos parlamentares migrantes não se contentam em modificar sua legenda partidária uma única vez, chegando a fazê-lo duas, três e até quatro vezes em uma mesma legislatura. Isso é observável pelos seguintes dados:

Quadro 2 – Número de vezes em que deputados mudaram de partido por legislatura e para todo o período

Legislatura	Pelo menos uma vez	Pelo menos duas vezes	Pelo menos três vezes	Pelo menos quatro vezes	Total de mudanças realizadas por legislatura
1999/2003	107	32	10	02	151
2003/2007	110	29	11	07	157
2007/2011	62	04	02	00	68
2011/2015	88	13	01	00	102
Total	367	78	24	09	(478)

Fonte: BINS, 2017, p. 40.

À vista desses dados, conclui-se que houve um impacto momentâneo da Resolução nº 20.610 do TSE e da mutação constitucional efetivada pelo STF sobre as migrações partidárias, o que contribuiu com uma breve mitigação desse processo, todavia, na legislatura seguinte os números voltaram a crescer, revelando nítido desrespeito dos deputados federais às novas regras eleitorais. Nesse sentido, Bins (2017) aponta como uma das principais razões para esse aumento a baixa aplicação das sanções previstas pelos Tribunais aos parlamentares infiéis, sinalizando que a troca de legenda não seria punida com o devido rigor.

Ainda que o presente trabalho tenha como objetivo a análise da eficiência da mutação constitucional que reconheceu o princípio da fidelidade partidária, é importante destacar que a efetividade da referida modificação informal da Constituição restou ainda mais comprometida após a aprovação da janela partidária, em 2015.

Por muito tempo, a Resolução nº 22.610 do TSE foi a única norma a tratar da possibilidade de perda de mandato por desfiliação sem justa causa, entretanto, em 2015, foi aprovada a Lei nº 13.165, que implementou a minirreforma

eleitoral. O referido diploma normativo tratou, entre outros temas, da fidelidade partidária, incluindo o art. 22-A na Lei nº 9.096/95, o qual dispõe que:

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

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

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

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

Assim, a Lei nº 13.165/2015 ampliou as hipóteses de justa causa reconhecidas pelo TSE, ainda previstas nos incisos I e II do artigo transcrito, incluindo a chamada janela partidária como lapso temporal no qual os deputados podem migrar de seus partidos sem maiores restrições. Complementando essa nova previsão, a Emenda Constitucional nº 91/2016 autorizou os detentores de mandato eletivo a se desligarem dos partidos pelos quais foram eleitos nos trinta dias seguintes à promulgação da emenda, sem que com isso precise se enquadrar em uma das hipóteses de justa causa e sem implicar em perda do mandato. Cabe ressaltar, conforme Santos e Leão (2017), que passados os 30 dias de sua promulgação, a referida emenda perde o seu sentido, tendo em vista que regulamenta uma situação transitória. Além disso, esvazia de sentido o entendimento consolidado no STF em 2007.

65

À vista do exposto, as referidas alterações normativas enquadram-se no chamado efeito *backlash*, que segundo Marmelstein (2015) “é uma espécie de efeito colateral das decisões judicial em questões polêmicas, decorrente de uma reação do poder político contra a pretensão do poder jurídico de controlá-lo”, comprometendo a eficácia da atividade jurisdicional.

Em face das referidas mudanças operacionalizadas pelo Congresso Nacional e o reconhecimento da janela partidária como justa causa permanente de migração interpartidária no período pré-eleitoral, o resultado não poderia ser diverso: entre 2014 e 2018, 156 dos 513 deputados federais mudaram de partido ao menos uma vez, ou seja, 31,5%¹ da Casa Legislativa encerrou a legislatura sob legenda diversa daquela em que estava ao iniciar o seu mandato.

¹ Dados retirados da reportagem “31, 5% dos deputados federais trocaram de partido ao menos uma vez desde 2014”. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/05/03/deputados-trocas-partido/>. Acesso em 05 jun. 2019.

Além disso, observa-se que a taxa de parlamentares que migraram de partido voltou ao patamar anterior à Resolução nº 22.610/2007.

Portanto, constata-se que a mutação constitucional que consagrou a fidelidade partidária não alcançou os objetivos pretendidos, seja por falta de sanções efetivas que coibissem as migrações dos parlamentares após a sua eleição, seja pela janela partidária expressamente prevista na Lei nº 13.165/2015.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que os processos de modificações informais da Constituição, na forma como foram historicamente construídos pela doutrina constitucional alemã, são fundamentais para assegurar a força normativa do texto constitucional. No embate entre tempo e direito, o primeiro sempre irá prevalecer, sendo imperioso que as ordens jurídicas busquem uma maior adequação às novas realidades sociais.

Dessa forma, diante dos grandes índices de migrações parlamentares após as eleições, bem como da crescente insatisfação popular com o sistema político brasileiro, o TSE e o STF efetuaram uma modificação informal que objetivou assegurar a fidelidade partidária dos políticos eleitos pelo sistema proporcional. Esperava-se fortalecer a identidade partidária e a identificação entre representante e representados.

O objetivo, no entanto, não foi plenamente alcançado. Com base nos dados apresentados, constatou-se que em um primeiro momento a mutação constitucional reverberou positivamente no processo migratório interpartidário, contudo, após alguns anos, os índices voltaram a crescer. Isso se deve, principalmente, a falta de efetivas sanções para os parlamentares que, sem justa causa, decidiram mudar de legenda partidária.

Além disso, em 2015, aprovou-se a Lei nº 13.165, a qual, em seu art. 22-A, prevê a possibilidade de livre mudança partidária no prazo que antecede as eleições, o que configura um verdadeiro efeito backlash e contribui significativamente para a ineficiência da fidelidade partidária no sistema proporcional.

Por fim, observa-se que um real combate à infidelidade partidária depende muito mais de efetivas sanções para a prática do que de tipificações normativas ou jurisprudências, sendo necessário maior celeridade nos processos que tramitam na Justiça Eleitoral sobre a questão, com o intuito de sinalizar aos parlamentares que intentam migrar de partido sem uma justa causa que a sua infidelidade não será proveitosa nem para ele, nem para o regime democrático.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BAHIA, Alexandre G. M. F., NUNES, Dierle José Coelho. Crise da Democracia Representativa? Infidelidade Partidária e seu Reconhecimento Judicial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 100, p. 57-83, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição: para uma crítica do Constitucionalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BINS, Maria Paula Escobar. **Migração partidária na Câmara dos Deputados no Brasil: 1999 a 2015: O impacto da Resolução-Tribunal Superior Eleitoral 22.610/2007**. 2017. 62 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna P.. O Princípio da Fidelidade Partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 14, p. 01-26, 2013.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLEVE, Ana Carolina de Camargo. A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: KEPPEM, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree. (Org.). **Direito Eleitoral Contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: TRE-PR, p. 15-29, 2016.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. 2. ed. Osasco: EDIFIEO, 2015.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais do Direito Constitucional**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo, SP: Saraiva, 2013.

LIMA, George Marmelstein. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas à atuação judicial**. 2015. Disponível em: <https://direitosfundamentais.net/2015/09/05/efeito-backlash-da-jurisdicao-constitucional-reacoes-politicas-a-atuacao-judicial/>. Acesso em: 31 mai. 2018.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Ativismo judicial no Brasil: o caso da fidelidade partidária. **Revista de Informação Legislativa**, v. 51, p. 97-128, 2014.

PALMER, Richard E. **Hermenêutica**. Tradução: Maria Luísa Ribeiro Ferreira. Lisboa: Edições 70, 2015.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Teoria da Mutação Constitucional: limites e possibilidades das Mudanças Informais da Constituição a partir da Teoria da Concretização**. 331 f. 2009.

Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2009.

SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos. Reconstruindo o conceito de mutação constitucional. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 7, p. 80-91, 2015.

SANTOS, P. P.; LEAO, R. B.. EC 91/2016: Emenda Constitucional, Mutação Constitucional ou Mutação Jurisprudencial? In: Pedro Paulo da Cunha Ferreira; Thiago Ribeiro de Carvalho. (Org.). **Questões Atuais do Direito Brasileiro e a Jurisprudência do STF**. 1ed.Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, v. 1, p. 5-29.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. A Diferença Ontológica (entre Texto e Norma) como blindagem contra o Relativismo no Processo Interpretativo: uma análise a partir do *Ontological Turn*. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Vol. 89, 2004.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Revista Direito GV**, v. 8, p. 37-57, 2012.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; NASCIMENTO, J. L. R. Mutação constitucional como evolução normativa ou patologia constitucional: tempo e direito à luz da hermenêutica-filosófica. **Estudos Institucionais**, v. 3, p. 432-474, 2017. p. 438.

URRUTIA, A.V.S. Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución: una aproximación al origen del concepto. **Revista Española de Derecho Constitucional**, ano 20, núm. 58, p. 105-135, p. 107-109, 2000.