

DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA À COERÇÃO INTRAPARTIDÁRIA: OS LIMITES ENTRE A AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS E A LIBERDADE NO EXERCÍCIO DO MANDATO PARLAMENTAR

Luiza Fernanda Gama Bastos¹
Patricia Fortes Attademo Ferreira²

RESUMO: Este estudo analisa os limites jurídicos da fidelidade e da disciplina partidárias no sistema proporcional brasileiro, especialmente nas situações em que mecanismos legítimos de organização interna passam a restringir de forma indevida a atuação do parlamentar. O problema consiste em definir até onde alcança a autonomia das agremiações e em que momento o exercício do poder disciplinar pode configurar coerção intrapartidária. O recorte principal abrange o período de 2021 a 2026, a partir da Emenda Constitucional nº III/2021, sem excluir precedentes anteriores necessários à compreensão do regime vigente. A pesquisa é predominantemente dogmático-jurídica, qualitativa e desenvolvida por meio de procedimentos bibliográfico, documental, legislativo e jurisprudencial. A análise considera, entre outros aspectos, a previsão estatutária da medida, a competência do órgão partidário, a legitimidade da diretriz, o respeito ao contraditório e à defesa, a igualdade de tratamento, a intensidade da sanção e seus efeitos concretos sobre o mandato. Parte-se da premissa de que fidelidade e disciplina são compatíveis com a ordem constitucional, mas não autorizam atuação arbitrária das direções partidárias. A expressão “coerção intrapartidária” é utilizada como categoria analítica para identificar hipóteses em que o poder disciplinar, embora formalmente amparado, é exercido de modo discriminatório, irregular ou capaz de inviabilizar a atuação ou a permanência do parlamentar na legenda.

Palavras-chave: Fidelidade partidária. Autonomia partidária. Disciplina partidária. Mandato parlamentar. Coerção intrapartidária.

¹ Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM); Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Pós-graduanda em Direito Eleitoral pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

² Orientadora. Professora Associada da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Pós-Doutora en los Retos Actuales del Derecho Público pela Universidad de Santiago de Compostela; Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidad Castilla La Mancha; Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho.

ABSTRACT: This study analyzes the legal limits of party loyalty and party discipline within the Brazilian proportional electoral system, particularly in situations in which legitimate mechanisms of internal organization unduly restrict parliamentary action. The central question is how far party autonomy extends and at what point the exercise of disciplinary power may amount to intra-party coercion. The main temporal scope covers 2021 to 2026, beginning with Constitutional Amendment No. 111/2021, while earlier precedents necessary to understand the current legal framework are also considered. The research is predominantly doctrinal and legal, qualitative in approach, and uses bibliographic, documentary, legislative and case-law sources. The analysis considers, among other factors, statutory authorization, institutional competence, the legitimacy of party directives, due process, equal treatment, the intensity of sanctions and their concrete effects on the mandate. The study assumes that party loyalty and discipline are compatible with the constitutional order, but do not authorize arbitrary action by party leadership. The expression “intra-party coercion” is used as an analytical category to identify situations in which disciplinary power, although formally grounded, is exercised in a discriminatory or procedurally irregular manner, or in a way that makes parliamentary activity or continued membership in the party unfeasible.

Keywords: Party loyalty. Party autonomy. Party discipline. Parliamentary mandate. Intra-party coercion.

1. INTRODUÇÃO

A fidelidade partidária está no centro de uma tensão própria do modelo representativo brasileiro. A Constituição reconhece ampla autonomia aos partidos para organizar sua estrutura, definir regras internas e orientar a atuação de seus filiados. Essa liberdade, entretanto, incide sobre mandatos eletivos que também possuem proteção constitucional. O desafio está em compatibilizar a coesão programática das agremiações com a liberdade necessária ao exercício do mandato representativo, sem transformar nenhum desses valores em posição absoluta.

Nos cargos escolhidos pelo sistema proporcional, essa tensão se torna mais evidente. O vínculo entre partido e eleito tem relevância jurídica, e o ordenamento admite tanto deveres de fidelidade quanto mecanismos de disciplina. Isso não significa, porém, que as direções partidárias possam sancionar sem limites. A validade da medida depende da observância das regras estatutárias, da competência do órgão responsável e das garantias mínimas do devido processo e da defesa (BRASIL, 1988; BRASIL, 1995).

A expressão “coerção intrapartidária” é empregada aqui em sentido analítico. Não se propõe a criação de um novo instituto jurídico, mas uma forma de examinar situações em que instrumentos ordinários de disciplina deixam de cumprir função organizativa e passam a servir como meio de constrangimento político. O ponto relevante, portanto, não é apenas saber se o

partido possui poder disciplinar, mas verificar de que modo esse poder foi constituído, aplicado e projetado sobre a atuação do parlamentar.

A pesquisa procura responder quais critérios jurídico-constitucionais permitem distinguir o exercício legítimo da disciplina partidária de práticas de coerção intrapartidária capazes de restringir indevidamente a liberdade de atuação do titular de mandato proporcional. A formulação desloca o problema de uma oposição abstrata entre autonomia partidária e liberdade parlamentar para a identificação de parâmetros jurídicos verificáveis no caso concreto.

A hipótese adotada é a de que a disciplina partidária ultrapassa os limites constitucionalmente legítimos da autonomia quando apresenta déficit relevante de base estatutária, competência, finalidade, devido processo, igualdade ou proporcionalidade e, sobretudo quando esses fatores se acumulam, produz efeitos concretos capazes de restringir substancialmente o exercício do mandato ou tornar inviável a permanência do parlamentar na legenda. A sanção interna, por si só, não caracteriza abuso; o problema está na forma de constituição, aplicação e repercussão do poder disciplinar.

O recorte temporal concentra-se entre 2021 e 2026, tomando como marco a Emenda Constitucional nº III/2021, que passou a prever expressamente, no art. 17, § 6º, a perda do mandato dos titulares de cargos proporcionais que se desfiliarem sem justa causa. Precedentes anteriores permanecem no estudo porque são indispensáveis à compreensão da formação desse regime jurídico. No plano material, a análise alcança os mandatos de Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador, com atenção especial ao fechamento de questão, às sanções internas, à grave discriminação política pessoal e aos efeitos da disciplina sobre a liberdade de atuação.

A pesquisa segue orientação predominantemente dogmático-jurídica, com abordagem qualitativa e apoio pontual de elementos sociológico-jurídicos para a compreensão dos efeitos institucionais das medidas analisadas. A reconstrução normativa é combinada com análise doutrinária e leitura comparativa da jurisprudência. O levantamento jurisprudencial foi realizado nas bases oficiais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, com busca por expressões relacionadas a fidelidade partidária, grave discriminação política pessoal, desfiliação, disciplina partidária, fechamento de questão e justa causa. Foram privilegiadas decisões que apresentassem descrição suficiente dos fatos e explicitassem critérios para reconhecer ou afastar a existência de justa causa ou de abuso intrapartidário.

O corpus compreende a Constituição Federal, a Emenda Constitucional nº III/2021, a Lei nº 9.096/1995, a Resolução-TSE nº 22.610/2007, precedentes estruturantes do STF e julgados do TSE sobre grave discriminação política pessoal, além da doutrina especializada. A seleção jurisprudencial é intencional e não exaustiva: busca confrontar casos em que a justa causa foi reconhecida com situações em que o Tribunal considerou insuficientes os fatos alegados. Estatutos, cartas-compromisso, decisões disciplinares, atas e documentos legislativos são considerados apenas quando incorporados aos precedentes examinados, razão pela qual o estudo não pretende realizar levantamento empírico autônomo da vida interna dos partidos. A comparação é orientada por base estatutária, competência, legitimidade e finalidade da diretriz, contraditório e defesa, igualdade de tratamento, intensidade e cumulação das medidas, proporcionalidade e efeitos concretos sobre o mandato.

2. FIDELIDADE PARTIDÁRIA, AUTONOMIA E MANDATO REPRESENTATIVO

2.1 Autonomia partidária, regime constitucional e eficácia horizontal dos direitos fundamentais

A autonomia partidária é uma das garantias institucionais do pluralismo político e da própria representação democrática. O art. 17 da Constituição confere aos partidos liberdade para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, mas essa liberdade convive com outros parâmetros constitucionais, entre eles o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais. Por isso, a autonomia não pode ser lida como espaço inteiramente imune ao controle jurídico (BRASIL, 1988; MEZZAROBÀ, 2004; SALGADO, 2013).

O poder disciplinar decorre dessa autonomia. Uma agremiação precisa organizar bancadas, preservar sua identidade programática e estabelecer diretrizes para que sua atuação coletiva tenha algum grau de coerência. Sem instrumentos internos de coordenação, o partido correria o risco de se reduzir a uma estrutura formal, desconectada do programa apresentado ao eleitorado. A doutrina eleitoral reconhece, nesse sentido, a relação entre autonomia, fidelidade e disciplina partidárias (ARAS, 2011; ARAS, 2016; GOMES, 2026; VELLOSO; AGRA, 2023).

A existência desse poder, contudo, não transforma a autonomia partidária em soberania interna. Embora sejam pessoas jurídicas de direito privado, os partidos exercem função constitucional singular: estruturam candidaturas, organizam a representação e integram o próprio desenho da democracia representativa. Essa posição institucional, somada à assimetria

existente entre direção e filiado, reforça a necessidade de compatibilizar autonomia privada e direitos fundamentais.

O RE nº 201.819/RJ, citado como referência para essa discussão, não tratou de partido político, mas da exclusão de associado da União Brasileira de Compositores. Sua utilização neste artigo é expressamente analógica. O STF reconheceu, naquele contexto, que a autonomia de uma associação privada não afasta por si só garantias como contraditório e ampla defesa. A transposição para as relações partidárias constitui construção argumentativa desta pesquisa: se tais garantias incidem em relações associativas privadas, sua relevância é ainda mais evidente quando a decisão interna de uma agremiação, instituição indispensável ao acesso à representação política, repercute sobre a posição de um titular de mandato eletivo. Não se atribui ao precedente, portanto, uma regra específica sobre fidelidade partidária que ele não estabeleceu.

A Emenda Constitucional nº 111/2021 tornou essa discussão ainda mais sensível ao inserir, no art. 17, § 6º, regra expressa sobre a perda do mandato proporcional em caso de desfiliação sem justa causa. A previsão reforça o valor jurídico do vínculo partidário, mas não elimina as hipóteses legais de justa causa nem retira do Judiciário o controle de situações abusivas. Quanto maior o efeito da permanência na legenda sobre a própria subsistência do mandato, maior a importância de definir com precisão os limites do poder disciplinar (BRASIL, 2021).

2.2 Mandato livre versus mandato partidário: tensões teóricas e dogmáticas

Fidelidade partidária, disciplina partidária e coerção intrapartidária não são expressões equivalentes. A primeira se refere ao vínculo político-jurídico entre o eleito e a legenda pela qual concorreu. A disciplina diz respeito ao cumprimento das regras estatutárias, das decisões internas e das diretrizes regularmente estabelecidas. Já a coerção intrapartidária, no sentido adotado neste estudo, aparece quando mecanismos de disciplina são empregados de forma abusiva ou desproporcional para constranger a atuação política do filiado.

Essa distinção remete ao debate clássico entre mandato livre e mandato vinculado. Em seu Discurso aos Eleitores de Bristol, de 1774, Edmund Burke formulou a ideia de que o representante não atua como simples mandatário sujeito a instruções vinculantes, mas deve conservar liberdade de julgamento voltada ao interesse geral (BURKE, 1997). A consolidação

dos partidos de massa e do chamado Estado de Partidos alterou esse cenário. Kelsen e Bobbio, entre outros autores, destacaram a função das legendas na organização da pluralidade social e na formação de maiorias políticas, o que conferiu à disciplina programática papel relevante na governabilidade (BOBBIO, 2000; KELSEN, 2000).

Essa centralidade dos partidos também traz riscos. Michels chamou atenção para a tendência de concentração de poder nas estruturas dirigentes ao formular a chamada “Lei de Ferro da Oligarquia” (MICHELS, 1982). A contribuição desse diagnóstico para o presente estudo não está em presumir que toda direção partidária seja oligárquica, mas em identificar um risco institucional: quando a disciplina deixa de coordenar a atuação coletiva e passa a eliminar qualquer margem legítima de divergência, a influência da legenda pode funcionalmente se aproximar de um mandato imperativo.

No direito brasileiro, o mandato parlamentar não se reduz a um mandato imperativo. O sistema proporcional confere ao partido papel decisivo na formação das cadeiras legislativas, mas o representante eleito também dispõe de garantias constitucionais próprias. A imunidade material prevista no art. 53 da Constituição protege opiniões, palavras e votos contra formas de responsabilização jurídica externa ligadas ao exercício da função parlamentar. Essa proteção não equivale a uma imunidade absoluta perante as regras de organização partidária, pois os arts. 24 e 25 da Lei nº 9.096/1995 admitem disciplina e sanções relacionadas à atuação parlamentar contrária a diretrizes legitimamente estabelecidas (BRASIL, 1988; BRASIL, 1995).

6

A distinção é relevante porque o art. 53 e a disciplina partidária operam em planos diferentes. A inviolabilidade constitucional impede que o voto ou a manifestação parlamentar sejam tratados, por si sós, como fonte de responsabilidade civil ou penal, enquanto a responsabilidade intrapartidária pode subsistir nos limites autorizados pelo estatuto e pela legislação. O controle jurídico passa a ser necessário quando a sanção interna, por sua intensidade, seletividade ou finalidade, deixa de cumprir função de coordenação e passa a esvaziar de forma indevida a liberdade funcional do representante.

Nesse ponto, a expressão “diretrizes legitimamente estabelecidas”, utilizada pelo art. 25 da Lei nº 9.096/1995, é especialmente relevante. O texto legal não autoriza qualquer orientação partidária, independentemente da forma como tenha sido produzida. A diretriz deve resultar do órgão competente, observar o procedimento previsto e manter compatibilidade com o estatuto, com o programa partidário e com a ordem constitucional.

2.3 Devido processo partidário, democracia interna e controle jurisdicional

O devido processo partidário funciona como limite concreto ao exercício do poder disciplinar. O art. 23 da Lei nº 9.096/1995 vincula a responsabilização do filiado às regras estatutárias e assegura o direito de defesa. Essas exigências se relacionam diretamente com o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa previstos no art. 5º, LIV e LV, da Constituição, sobretudo quando a decisão interna repercute sobre prerrogativas parlamentares ou sobre a posição política do filiado (BRASIL, 1988; BRASIL, 1995).

A observância formal do procedimento, por si só, não resolve todos os problemas. Um processo disciplinar pode cumprir etapas previstas no estatuto e, ainda assim, revelar tratamento seletivo, desvio de finalidade ou perseguição pessoal. Por essa razão, o controle não deve se limitar à existência de notificações e prazos. Também importa verificar a consistência dos motivos apresentados, a igualdade de tratamento em casos comparáveis e a proporção entre a conduta atribuída ao filiado e a sanção aplicada.

A democracia interna não exige unanimidade, tampouco impede o fechamento de questão. Exige, porém, que decisões programáticas e disciplinares sejam tomadas de forma previsível e segundo regras previamente conhecidas. Quando os procedimentos internos são utilizados apenas para afastar dissidências ou alterar o tratamento de determinado filiado sem justificativa objetiva, a própria legitimidade da autonomia partidária fica comprometida.

O controle jurisdicional deve ser compreendido à luz da natureza da controvérsia. Questões relacionadas à justa causa para desfiliação e à perda de cargo eletivo são examinadas pela Justiça Eleitoral. Controvérsias estritamente associativas ou estatutárias, quando não produzem reflexo eleitoral imediato, podem ser submetidas à Justiça Comum. Em qualquer hipótese, a autonomia partidária não impede o controle de violações a normas estatutárias, disposições legais cogentes ou direitos fundamentais, cabendo ao STF, nos casos de sua competência, o controle de constitucionalidade.

3. A DISCIPLINA PARTIDÁRIA E A CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DE SEUS LIMITES

3.1 Formação do regime jurídico da fidelidade partidária e a delimitação aos cargos proporcionais

A configuração atual da fidelidade partidária foi construída, em grande medida, pela jurisprudência do STF e do TSE a partir de 2007. Nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603

e 26.604, o Supremo assentou a relevância do partido na titularidade dos mandatos obtidos pelo sistema proporcional. Na sequência, a Resolução-TSE nº 22.610/2007 disciplinou o procedimento para perda de cargo eletivo e para justificação de desfiliação, e sua validade foi reconhecida pelo STF no julgamento das ADIs nº 3.999 e 4.086.

Outro marco importante foi o julgamento da ADI nº 5.081/DF. Nessa decisão, o Supremo delimitou a incidência da perda de mandato por infidelidade aos cargos escolhidos pelo sistema proporcional, alcançando Deputados Federais, Estaduais, Distritais e Vereadores, mas não os cargos majoritários (BRASIL, 2015). A distinção foi justificada pelas características próprias do sistema majoritário, em que a personalização do voto possui peso diverso daquele observado nas eleições proporcionais.

A orientação jurisprudencial foi posteriormente incorporada ao plano legal e constitucional. O art. 22-A da Lei nº 9.096/1995, introduzido pela Lei nº 13.165/2015, passou a disciplinar as hipóteses de desfiliação com justa causa. Em 2021, a Emenda Constitucional nº III acrescentou ao art. 17, § 6º, regra expressa sobre a perda do mandato proporcional em caso de desfiliação sem justa causa, ressaltando a anuência do partido e as demais hipóteses admitidas pelo ordenamento. Em março de 2026, a ADI nº 5.398/DF acrescentou novo marco à evolução do instituto: o STF considerou constitucional a exclusão da criação de nova legenda como hipótese legal de justa causa e conferiu interpretação conforme à expressão “somente as seguintes hipóteses” do art. 22-A para preservar as situações de desfiliação sem sanção diretamente previstas na Constituição.

O julgamento da ADI nº 5.398/DF confirma que o regime da fidelidade partidária não pode ser compreendido a partir de uma única fonte. A construção iniciada em 2007, a Resolução-TSE nº 22.610/2007, a positivação do art. 22-A em 2015, a constitucionalização promovida pela EC nº III/2021 e a interpretação conforme fixada em 2026 formam um percurso normativo integrado. A lei continua central, mas deve ser lida em conjunto com as hipóteses constitucionais de desfiliação sem perda do mandato.

Também coube ao TSE desenvolver os contornos das hipóteses de justa causa previstas no art. 22-A. Julgados como o AgR-REspe nº 060046225, o AgR-REspe nº 28854 e as Petições nº 060063996, nº 060064166 e nº 2766 integram esse processo de construção jurisprudencial. A comparação entre essas decisões permite observar quais circunstâncias são tratadas como

conflitos ordinários da vida partidária e quais podem assumir gravidade suficiente para justificar a desfiliação.

3.2 Grave discriminação, perseguição e o paradoxo expulsão versus desfiliação

A “grave discriminação política pessoal”, prevista no art. 22-A, parágrafo único, II, da Lei nº 9.096/1995, constitui uma das principais hipóteses de justa causa relacionadas a abusos ocorridos no interior da agremiação. A jurisprudência do TSE exige mais do que divergência política ou desconforto com decisões internas: a caracterização depende de fatos certos e determinados capazes de impedir uma atuação livre do parlamentar, tornar insustentável sua permanência no partido ou revelar situações claras de desprestígio ou perseguição.

A comparação entre os precedentes mostra que o conteúdo da grave discriminação é construído de forma contextual. Nas Petições nº 0600641-66 e nº 0600643-36, julgadas em 2021, o TSE reconheceu justa causa em situações nas quais o conflito não se limitava à discordância política. Em um dos casos, a punição contrariou compromisso formal de autonomia assumido pelo partido com integrantes de movimento cívico; no outro, a Corte considerou, em conjunto, o afastamento em relação ao programa partidário, a punição desproporcional e os elementos de discriminação pessoal. Esses julgados evidenciam que compromissos específicos, tratamento seletivo, intensidade da medida e contexto institucional podem alterar a qualificação jurídica do conflito.

Em sentido diverso, a Petição nº 0600639-96, julgada em novembro de 2021, terminou sem o reconhecimento de justa causa. O resultado é relevante porque demonstra que a discussão sobre a correção ou a proporcionalidade de uma sanção partidária não se confunde automaticamente com a grave discriminação política pessoal exigida para a desfiliação sem perda do mandato. O mesmo cuidado aparece em precedentes mais recentes, nos quais o TSE reafirma que ausência de apoio político futuro, derrotas em disputas internas ou outras frustrações ordinárias da vida partidária, consideradas isoladamente, não bastam para caracterizar a justa causa.

A diferença jurídica entre expulsão e desfiliação também merece atenção. A expulsão promovida pela agremiação decorre de ato do próprio partido e, segundo a jurisprudência do TSE, não configura desfiliação voluntária apta, por si só, a provocar a perda do mandato. A saída voluntária sem justa causa, ao contrário, pode acarretar a perda da cadeira proporcional.

Essa assimetria permite formular uma hipótese institucional de incentivos distintos para direção e parlamentar, mas não autoriza afirmar, sem prova, que os partidos adotem de modo geral formas indiretas de pressão em substituição à expulsão.

É nesse ponto que a ideia de coerção intrapartidária ganha utilidade analítica. Medidas como retirada de funções, restrições de participação, distribuição desigual de recursos, sanções repetidas ou perda de espaços internos não são qualificadas como ilícitas apenas pelo seu nome. Seu significado depende da base normativa, da competência, da finalidade, da sequência temporal, da seletividade e dos efeitos concretos. A categoria proposta serve para examinar se atos isoladamente justificáveis, quando cumulados, passam a produzir constrangimento indevido sobre a atuação ou a permanência do parlamentar.

A leitura conjunta dos julgados permite extrair um núcleo de controle relativamente estável, embora necessariamente casuístico: fatos individualizados, tratamento comparável entre filiados, respeito a compromissos e regras internas, regularidade procedimental, intensidade das medidas e repercussão concreta sobre a atuação política. Ao mesmo tempo, a jurisprudência preserva espaço para a disciplina ordinária e evita converter toda divergência em justa causa. Essa dupla função, reconhecer o abuso sem esvaziar a autonomia partidária, é central para a construção dos critérios utilizados neste artigo.

3.3 Atos partidários e documentos legislativos como elementos de controle

A avaliação do poder disciplinar não pode ficar restrita ao texto abstrato da lei. Estatutos, cartas-compromisso, resoluções de fechamento de questão, decisões disciplinares, atas, orientações de bancada, registros de votação e documentos das Casas Legislativas podem ser decisivos para reconstruir a origem da medida, a competência do órgão, o procedimento adotado e seus efeitos. Nesta pesquisa, contudo, esses materiais não foram objeto de levantamento empírico autônomo: são considerados na medida em que aparecem descritos, incorporados ou valorados nos precedentes selecionados.

Essa opção metodológica delimita o alcance das conclusões. O artigo sistematiza os padrões probatórios utilizados pela jurisprudência, e não pretende oferecer inventário completo das práticas internas dos partidos brasileiros. Quando um precedente atribui relevância a carta-compromisso, ausência de fundamento estatutário, deficiência de defesa, distribuição desigual

de recursos ou sucessão de atos de isolamento, esses elementos são tratados como dados do caso judicialmente reconstruído, e não como resultado de pesquisa documental independente.

A utilidade desses documentos está em tornar verificáveis afirmações que, sem suporte probatório, permaneceriam no plano da percepção política. Eles permitem comparar a regra interna com a conduta efetivamente adotada, identificar seletividade e avaliar a repercussão da medida sobre o mandato. Por isso, origem, duração, cumulação, contexto e intensidade devem ser examinados antes de se concluir pela existência de abuso.

A abordagem qualitativa, portanto, não permite estimar a frequência nacional de práticas coercitivas nem formular conclusões estatísticas sobre a vida interna das agremiações. Seu objetivo é mais delimitado: extrair e organizar critérios jurídicos a partir das normas, da doutrina e dos precedentes analisados, deixando explícito o limite entre o que foi efetivamente demonstrado no corpus e o que permanece como hipótese institucional a ser testada em estudos empíricos futuros.

4. DA DISCIPLINA LEGÍTIMA À COERÇÃO INTRAPARTIDÁRIA

4.1 Critérios jurídicos de delimitação

Para os fins desta pesquisa, entende-se por coerção intrapartidária a utilização isolada ou cumulativa de mecanismos formalmente inseridos na autonomia organizativa ou disciplinar do partido que, considerados sua base normativa, finalidade, seletividade, intensidade, regularidade procedimental e efeitos concretos, produzam constrangimento indevido à liberdade de atuação parlamentar ou tornem substancialmente inviável a permanência do titular de mandato proporcional na agremiação. A definição não cria nova hipótese legal de justa causa; funciona como categoria analítica para organizar critérios que já encontram apoio no ordenamento e na jurisprudência.

A existência de base estatutária é o ponto de partida. A autonomia permite que o partido estabeleça regras internas e defina infrações, mas a sanção precisa encontrar fundamento prévio e minimamente determinado. Essa exigência reduz o espaço para respostas casuísticas a divergências políticas e oferece previsibilidade tanto ao filiado quanto à própria organização.

Também é necessário verificar quem adotou a medida. Uma sanção prevista no estatuto pode ser inválida se aplicada por órgão sem competência ou por instância constituída de forma

irregular. A análise da competência evita que decisões informais da cúpula partidária sejam tratadas como se fossem manifestações institucionais regularmente produzidas.

Outro aspecto é a legitimidade da própria diretriz. O art. 25 da Lei nº 9.096/1995 condiciona a sanção ao descumprimento de orientações legitimamente estabelecidas. Isso exige examinar não apenas o conteúdo da decisão, mas o modo como foi formada, o órgão que a aprovou, o quórum exigido e sua compatibilidade com o estatuto, o programa partidário e a Constituição.

O contraditório e a defesa constituem um quarto eixo de controle. Em sanções relevantes, o filiado deve conhecer a imputação, ter acesso aos elementos utilizados contra si, dispor de oportunidade efetiva de manifestação e receber decisão fundamentada. Quanto maior a repercussão da medida sobre sua posição na bancada ou sobre sua permanência partidária, mais rigorosa deve ser a observância dessas garantias.

A igualdade de tratamento oferece outro parâmetro importante. A aplicação seletiva de uma regra a determinado filiado, enquanto condutas equivalentes de outros integrantes são toleradas sem justificativa objetiva, pode revelar tratamento discriminatório. Por isso, a comparação com situações internas semelhantes não é acessória: ela ajuda a verificar se a disciplina foi aplicada de modo institucional ou pessoal.

12

A intensidade da sanção deve ser examinada pelos efeitos que produz, e não apenas pelo nome que recebe. Duração, repetição, cumulação de medidas, repercussão sobre funções parlamentares e impacto sobre a permanência na legenda podem alterar significativamente a avaliação jurídica. A proporcionalidade também entra nesse ponto como parâmetro material: importa verificar se a medida é adequada à finalidade partidária legítima, se existe alternativa menos restritiva capaz de preservar a coordenação interna e se o custo imposto à liberdade de atuação guarda relação justificável com o benefício de coesão pretendido. Não se trata de fórmula automática, mas de um modo de tornar explícita a relação entre finalidade e intensidade da restrição.

Por fim, o contexto da divergência também importa. Estatutos podem prever espaços de dissenso, liberdade de consciência ou compromissos específicos de autonomia. A existência dessas garantias, bem como práticas internas consolidadas, deve ser considerada ao avaliar se a punição respeitou as regras às quais o próprio partido se vinculou.

4.2 Interpretações concorrentes e objeções

Uma leitura possível privilegia o fortalecimento das agremiações. Como o sistema proporcional atribui papel relevante ao partido na formação da representação, a unidade programática e a disciplina seriam condições necessárias ao funcionamento das bancadas. Nessa perspectiva, sanções pelo descumprimento de diretrizes regularmente estabelecidas integram a própria lógica da filiação e preservam a coerência coletiva (ARAS, 2016; GOMES, 2026).

Em sentido oposto, uma interpretação centrada na liberdade do mandato enfatiza que a disciplina não pode transformar o parlamentar em simples executor de decisões da direção partidária. O conteúdo do voto e a atuação política integram uma esfera de deliberação que não pode ser completamente absorvida pela vontade interna do partido, sob pena de aproximação com um mandato imperativo.

Nenhuma dessas leituras, isoladamente, resolve satisfatoriamente o problema. A primeira corre o risco de tratar qualquer medida disciplinar como consequência natural da coesão partidária, mesmo diante de irregularidades. A segunda pode reduzir excessivamente a capacidade de organização das legendas e esvaziar mecanismos expressamente admitidos pela legislação. A solução adotada neste trabalho procura preservar os dois elementos: reconhece o poder disciplinar, mas submete seu exercício a limites constitucionais, estatutários e procedimentais.

13

A principal objeção a essa tese está no próprio texto da Lei nº 9.096/1995, que vincula a atuação parlamentar às diretrizes partidárias e admite sanções por atitudes ou votos contrários a orientações legitimamente estabelecidas. O argumento merece ser levado a sério. O que se sustenta não é a inexistência do poder de punir, mas a impossibilidade de tratá-lo como competência sem controle. Estatuto, competência, defesa, legitimidade da diretriz, igualdade de tratamento e compatibilidade com o regime democrático continuam sendo exigências relevantes.

A distinção entre disciplina e abuso, portanto, depende da análise conjunta do caso. Ausência de base estatutária, irregularidade procedimental, seletividade, desproporção e efeitos concretos de exclusão não funcionam como requisitos isolados, mas como sinais que, quando convergentes, podem demonstrar que a medida ultrapassou a função legítima de organização partidária.

4.3 Critérios de delimitação do abuso e utilidade da categoria analítica

A categoria “coerção intrapartidária” só é útil se acrescentar capacidade explicativa às figuras já existentes. Ela não se confunde com divergência política, porque o dissenso integra a vida partidária; não equivale à disciplina, que é juridicamente admitida; e não é sinônimo de toda sanção estatutária desfavorável. Também não substitui a grave discriminação política pessoal, categoria jurídica positiva de justa causa. A coerção funciona em plano analítico mais amplo, especialmente para examinar práticas cumulativas que, isoladamente, podem parecer regulares, mas que em conjunto alteram de forma substancial a posição do parlamentar.

A distinção é importante para preservar a originalidade sem deslocar os limites da lei. O conceito não cria nova causa de desfiliação sem perda do mandato e não autoriza concluir que todo episódio de coerção, em sentido analítico, alcançará necessariamente o limiar jurídico da grave discriminação. Seu papel é organizar o raciocínio: identificar a passagem entre conflito político ordinário, exercício regular da disciplina e situação em que a combinação de defeitos jurídicos e efeitos concretos exige controle mais intenso.

A própria jurisprudência mostra que esses conflitos dependem fortemente das circunstâncias do caso, o que impede a criação de uma fórmula rígida. Ainda assim, previsão estatutária, competência, finalidade, regularidade do procedimento, igualdade de tratamento, proporcionalidade, intensidade, cumulação e efeitos concretos formam um conjunto de parâmetros comparáveis. A ausência de um único elemento não produz automaticamente o abuso, assim como a presença formal de todos eles não dispensa a análise da realidade do conflito.

Esses parâmetros devem ser utilizados independentemente da orientação ideológica do partido ou da posição política do parlamentar. O objeto do controle não é definir qual lado de uma divergência intrapartidária possui a melhor posição política, mas verificar se o poder disciplinar foi exercido segundo as regras jurídicas que o condicionam.

A autonomia partidária encontra limite quando deixa de servir à organização democrática da agremiação e passa a justificar medidas incompatíveis com o estatuto, com as garantias processuais ou com a igualdade de tratamento. A liberdade do mandato, de outro lado, não elimina os deveres de fidelidade e disciplina. Ela impede que esses deveres sejam interpretados como submissão irrestrita à direção partidária.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida confirma que fidelidade e disciplina partidárias integram o sistema representativo brasileiro e possuem fundamento constitucional, legal e jurisprudencial. Nos cargos proporcionais, a relevância da legenda para a formação da representação justifica regras internas, orientações de bancada e instrumentos disciplinares. O percurso normativo iniciado pela construção jurisprudencial de 2007, posteriormente positivado e constitucionalizado, demonstra, porém, que esse poder deve ser lido em conjunto com garantias processuais, hipóteses de justa causa e mecanismos de controle.

A comparação dos precedentes permite formular conclusão mais precisa do que a afirmação genérica de que a autonomia partidária possui limites. A disciplina tende a permanecer no campo da legitimidade quando encontra base estatutária, é aplicada pelo órgão competente, decorre de diretriz legitimamente estabelecida, observa contraditório e defesa, preserva igualdade de tratamento e mantém relação proporcional com a finalidade invocada. Quando esses elementos se deterioram, sobretudo de forma cumulativa, e a medida passa a restringir de modo substancial a atuação ou a permanência do parlamentar, cresce a possibilidade de reconhecimento do abuso.

A grave discriminação política pessoal permanece como categoria jurídica central para a justa causa de desfiliação. Os precedentes analisados mostram que o TSE exige fatos concretos e individualizados e, ao mesmo tempo, preserva espaço para divergências e sanções próprias da vida partidária. A diferença entre expulsão e desfiliação, nesse cenário, não prova por si só a existência de coerção, mas revela uma estrutura de incentivos que justifica atenção a práticas indiretas e cumulativas sempre que houver suporte probatório suficiente.

A ADI nº 5.398/DF, concluída em 2026, reforça a necessidade de leitura integrada das fontes. O art. 22-A da Lei nº 9.096/1995 permanece central, mas não pode ser interpretado de forma isolada das hipóteses constitucionais de desfiliação sem sanção. Esse desenvolvimento confirma que a fidelidade partidária é instituto em contínua conformação pela interação entre legislação, Constituição e jurisprudência.

Nesse quadro, “coerção intrapartidária” pode ser uma categoria analítica útil desde que empregada com precisão. Seu valor está em organizar fatores que ajudam a identificar o momento em que mecanismos formalmente legítimos deixam de atuar apenas como instrumentos de coordenação e passam a produzir constrangimento substancial sobre o

exercício do mandato ou sobre a permanência do filiado. A categoria não substitui grave discriminação, justa causa, devido processo ou controle jurisdicional; serve para tornar mais transparente a análise da passagem entre disciplina regular e uso abusivo do poder interno.

A pesquisa, por sua natureza qualitativa e pela seleção não exaustiva dos precedentes, não permite afirmar com que frequência práticas dessa espécie ocorrem no conjunto dos partidos brasileiros. Sua contribuição é mais delimitada: sistematizar critérios jurídicos verificáveis e explicitar os limites metodológicos da inferência. A utilidade desses parâmetros dependerá de sua aplicação a novos casos e do desenvolvimento futuro da jurisprudência, mas o material analisado permite sustentar que autonomia partidária e liberdade do mandato podem ser compatibilizadas sem transformar a primeira em poder irrestrito nem a segunda em imunidade absoluta perante a disciplina legitimamente exercida.

6. REFERÊNCIAS

- ARAS, Augusto. **Fidelidade e ditadura (intra)partidárias**. São Paulo: Edipro, 2011.
- ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº III, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a perda do mandato por desfiliação partidária nos cargos proporcionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.
- BURKE, Edmund. **Discurso aos eleitores de Bristol (1774)**. In: BURKE, Edmund. Textos didáticos. Tradução de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade partidária e impeachment: estudo de caso**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2026.
- KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Fidelidade partidária**. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; AGRA, Walber de Moura (coord.). *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília, DF: OAB-DF, 2010. p. 263-268.

MEZZARROBA, Orides. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais: Lei 9.096/95: anotações jurisprudenciais**. Curitiba: Juruá, 2004.

MICHEL, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1982.

ROLLEMBERG, Gabriela. **Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 135-159. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2).

SALGADO, Eneida Desiree. **Os partidos políticos e o Estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna**. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico: teoria dos partidos, história no Brasil, tratamento normativo, financiamento, democracia interna dos partidos*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 135-166.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 27 mai. 2015.

17

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.398/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Sessão Virtual de 27 fev. a 6 mar. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999 e 4.086**. Tribunal Pleno. Julgamento em 12 nov. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604**. Tribunal Pleno. Julgamentos em 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Relator para acórdão: Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgamento em 11 out. 2005. DJ 27 out. 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AgR-REspe nº 060046225**. Julgamento em 12 maio 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AgR-REspe nº 28854**. Julgamento em 25 nov. 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Petição nº 0600639-96**. Julgamento em 25 nov. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Petição nº 0600641-66**. Julgamento em 13 abr. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Petição nº 0600643-36. Julgamento em 13 abr. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Petição nº 2766**. Julgamento em 12 mar. 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

ZILIO, Rodrigo López. **Manual de direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: JusPodivm, 2026.