

**A DIMENSÃO
SINALAGMÁTICA DA
FILIAÇÃO PARTIDÁRIA E A
RESPONSABILIDADE
ÉTICO-JURÍDICA DOS
PARTIDOS: DO IMPERATIVO
DE LEALDADE AO DEVER
DE PROTEÇÃO DO FILIADO**

THE SYNALLAGMATIC DIMENSION OF PARTY AFFILIATION AND THE
ETHICAL-LEGAL RESPONSIBILITY OF PARTIES: FROM THE IMPERATIVE OF
LOYALTY TO THE DUTY OF PROTECTING THE AFFILIATE

Ciências Sociais Aplicadas • 19/03/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/773902644](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/773902644)

Dourival Alves dos Reis Filho¹

Angela Issa Haonat²

Márlon Jacinto Reis³

RESUMO

O presente artigo analisa a relação jurídica entre partidos políticos e filiados no Brasil, propondo uma releitura interdisciplinar à luz da Constituição de 1988 e da teoria geral das obrigações. Adotando o método hipotético-dedutivo, a pesquisa combina revisão bibliográfica com análise de jurisprudência e exame de dados do Tribunal Superior Eleitoral. O estudo diagnostica uma assimetria estrutural: enquanto o sistema impõe ao filiado deveres rígidos de fidelidade, observa-se um vácuo de proteção institucional aos membros hipossuficientes. Mobilizando categorias transpostas do Direito Civil, sustenta-se a tese da dimensão sinalagmática da filiação, na qual a lealdade deve operar como via de mão dupla. A análise empírica da inadimplência na prestação de contas, com evidente recorte de raça e renda, somada ao exame do paradigma judicial de fraude à cota de gênero (Caso Valença do Piauí), demonstra a instrumentalização de candidaturas vulneráveis que atuam como fiadoras da viabilidade partidária. Argumenta-se que a natureza semipública dos partidos, sustentados majoritariamente por financiamento estatal, impõe deveres de *accountability* e suporte técnico. Conclui-se pela necessidade de reconhecimento da responsabilidade solidária das agremiações pelas falhas formais de seus candidatos desassistidos, como imperativo para a restauração da ética e da dignidade na política.

Palavras-chave: Filiação Partidária. Dimensão Sinalagmática. Responsabilidade Solidária. Financiamento Público. Hipossuficiência Técnica.

ABSTRACT

This article analyzes the legal relationship between political parties and affiliated members in Brazil, proposing an interdisciplinary reinterpretation in light of the 1988 Constitution and the general

theory of obligations. Adopting the hypothetical-deductive method, the research combines bibliographic review with case law analysis and examination of data from the Superior Electoral Court. The study diagnoses a structural asymmetry: while the system imposes rigid duties of fidelity on the affiliate, there is a vacuum of institutional protection for hyposufficient members. Mobilizing concepts transposed from Civil Law, the thesis argues for the synallagmatic dimension of party affiliation, wherein loyalty must operate as a two-way street. Empirical analysis of default in rendering accounts, which shows a clear racial and income bias, combined with the examination of the judicial paradigm regarding gender quota fraud (Valença do Piauí Case), demonstrates the instrumentalization of vulnerable candidacies that act as guarantors of party viability. It is argued that the semi-public nature of parties, supported mainly by state funding, imposes duties of accountability and technical support. The conclusion advocates for the recognition of the joint and several liability of political parties for the formal failures of their unassisted candidates, as an imperative for restoring ethics and dignity in politics.

Keywords: Party Affiliation. Synallagmatic Dimension. Joint Liability. Public Funding. Technical Hyposufficiency.

1. INTRODUÇÃO

A crise de representatividade que atravessa as democracias contemporâneas apresenta, no Brasil, um componente peculiar: a hipertrofia institucional dos partidos políticos em detrimento da figura do filiado. Se, por um lado, a Constituição de 1988 e a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral consolidaram as agremiações como pilares indispensáveis do regime democrático, detentoras do monopólio das candidaturas e titulares dos mandatos

proporcionais, por outro, observa-se um silêncio persistente quanto aos deveres dessas instituições para com seus membros hipossuficientes.

Historicamente, a Justiça Eleitoral desempenhou o papel de guardiã rigorosa dos registros de filiação, exercendo controle administrativo direto sobre o vínculo partidário. Com o avanço da autonomia partidária, consolidou-se o entendimento de que a filiação e a desfiliação constituem matéria *interna corporis*, conforme o art. 17, § 1º, da Constituição Federal, entendimento reiterado pela jurisprudência, a exemplo do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 36-39 (Brasil, 2012). Esse deslocamento de tutela produziu um efeito colateral relevante: a criação de uma zona estrutural de desproteção do filiado.

Ao tratar a vida intrapartidária como questão privada, o sistema passou a presumir uma igualdade formal entre a instituição partidária, dotada de recursos financeiros, estrutura jurídica e domínio técnico, e o filiado comum, muitas vezes desprovido de letramento jurídico e de meios materiais para compreender e cumprir as exigências do sistema eleitoral. Nesse vácuo normativo, consolidou-se uma relação assimétrica: exige-se, do filiado, a fidelidade absoluta, sob pena de perda do mandato, mas não se impõe ao partido dever equivalente de suporte técnico e proteção institucional.

Para enfrentar tal distorção, este estudo propõe uma abordagem interdisciplinar, recorrendo, dialogicamente, a categorias do Direito Civil para fundamentar uma releitura jusfilosófica do vínculo partidário. Ainda que a filiação ostente natureza estatutária e de direito público, mobiliza-se aqui a terminologia transposta do

sinalagma e da boa-fé objetiva como chaves analíticas para evidenciar a necessária reciprocidade de obrigações. A tese central é que a fidelidade não pode ser um imperativo unilateral: se o sistema jurídico exige do filiado a entrega de sua imagem e cidadania, atuando muitas vezes como real fiador ou avalista da viabilidade eleitoral da legenda, deve-se reconhecer, em contrapartida, a responsabilidade solidária da agremiação. Sob a ótica da ética da responsabilidade, quem aufere os bônus da representação política não pode se eximir de zelar pela regularidade jurídica daqueles que lhe garantem a existência, mitigando, assim, a hipossuficiência técnica do candidato vulnerável.

Há um paradoxo na democracia brasileira. Nunca os partidos políticos foram tão fortes do ponto de vista institucional e financeiro, detendo o monopólio absoluto das candidaturas e administrando fundos bilionários de recursos públicos. Essa musculatura burocrática, contudo, convive com uma fragilidade orgânica evidente: o progressivo distanciamento das bases sociais. O cidadão comum, que empresta seu nome, sua reputação e sua liderança comunitária à disputa eleitoral, passa a perceber a sigla não como espaço de pertencimento ideológico ou formação política, mas como instância meramente instrumental, necessária para viabilizar o registro da candidatura.

No contexto que se apresenta, a crise de representatividade aprofunda-se porque a estrutura partidária, organizada de forma verticalizada e concentradora, tende a instrumentalizar o filiado. Ele se torna funcional para a composição da chapa, para o cumprimento das cotas legais e para a soma de votos destinada à obtenção do quociente eleitoral, mas revela-se irrelevante no momento da distribuição dos recursos de suporte político, jurídico e contábil.

Forma-se, assim, uma democracia de duas camadas: a da elite partidária, protegida por estruturas profissionais e acesso privilegiado à informação técnica, e a da cidadania ordinária, exposta a riscos jurídicos que frequentemente não compreende e tampouco consegue administrar.

O nó górdio que este artigo busca desatar reside em uma contradição ética de difícil sustentação. O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral consolidaram o entendimento de que o mandato eletivo proporcional pertence ao partido político, e não ao candidato individualmente considerado. Essa compreensão fundamenta a punição rigorosa por infidelidade partidária, segundo a qual a desfiliação sem justa causa acarreta a perda do cargo, sob o argumento de que foi a força da legenda que viabilizou a eleição.

O contrassenso emerge quando se encerram as urnas e têm início as obrigações burocráticas do pós-pleito, em especial a prestação de contas eleitorais. Nesse momento, a lógica da titularidade sofre uma inflexão. O partido que reivindica a paternidade dos votos e do mandato recusa a responsabilidade pelas contas. O ônus da burocracia recai integralmente sobre o candidato, enquanto o bônus político permanece concentrado na estrutura partidária. A questão que orienta esta investigação impõe-se, assim, de forma incontornável: se o mandato é um bem do partido, por que a regularidade jurídica indispensável ao concorrer ao próprio mandato, materializada na quitação eleitoral, continua sendo tratada como problema exclusivo do filiado?

Não se está diante de gesto de liberalidade ou favor institucional, mas de responsabilidade que decorre diretamente do modelo de financiamento público do sistema partidário. Ao receber recursos

estatais destinados ao fortalecimento da democracia representativa, o partido assume função social que inclui a capacitação e a proteção jurídica de seus filiados. Sustenta-se, nesse sentido, que o abandono técnico do candidato hipossuficiente configura violação do vínculo partidário, caracterizando abuso de direito e afronta à boa-fé objetiva e à ética da responsabilidade que devem orientar as relações políticas.

2. A RELAÇÃO PARTIDO-FILIADO: TRANSFORMAÇÕES NORMATIVAS E ASSIMETRIAS INSTITUCIONAIS

Para compreender a assimetria que atualmente recai sobre o filiado hipossuficiente, é preciso retomar a evolução histórica da tutela exercida pela Justiça Eleitoral sobre os partidos políticos no Brasil. Essa relação nem sempre foi marcada pelo distanciamento institucional. Em seus primórdios, a Justiça Eleitoral exercia controle administrativo direto e rigoroso sobre a vida partidária, especialmente no que se refere aos vínculos de filiação. Com o passar do tempo, esse modelo foi sendo progressivamente substituído por uma ampliação da autonomia partidária, muitas vezes interpretada, na prática, como uma forma de soberania interna pouco sujeita a controles externos.

A incorporação constitucional dos partidos políticos no Brasil, a partir da Constituição de 1946, marcou a reconstrução democrática do pós-Estado Novo. A centralidade conferida às agremiações naquele contexto histórico não se orientou à legitimação de uma soberania interna irrestrita, mas à organização institucional do pluralismo político como condição de funcionamento do regime representativo. Essa leitura é compatível com a concepção de disciplina partidária desenvolvida por José Afonso da Silva, para

quem a autoridade interna do partido se funda no respeito ao programa, ao estatuto e às decisões democraticamente construídas pela maioria de seus filiados, afastando qualquer noção de obediência cega ou sujeição absoluta do indivíduo à cúpula dirigente (Silva, 2012, p. 407). Nesse desenho originário, o partido se afirma como instrumento de mediação da cidadania política, e não como instância autossuficiente legitimada a absorver, de forma unilateral, os direitos e os riscos da atuação política de seus filiados.

Em crescente evolução legislativa, houve um período em que a Justiça Eleitoral atuava como depositária direta da vida burocrática partidária. Sob a vigência de legislações anteriores e nos primeiros anos da redemocratização, o controle sobre a filiação e a desfiliação era exercido com rigor administrativo. Cabia ao Estado auditar a regularidade dos vínculos partidários e garantir a fé pública na relação entre filiado e agremiação.

Com o fortalecimento do princípio da autonomia partidária, consagrado no art. 17, § 1º, da Constituição de 1988, operou-se uma mudança relevante de paradigma. A jurisprudência, em movimento progressivo de retração da tutela estatal, passou a compreender as dinâmicas de filiação, a escolha de candidatos e a gestão interna como matérias de natureza *interna corporis*. A finalidade declarada desse deslocamento era preservar os partidos de intervenções estatais indevidas, em respeito ao pluralismo político.

O efeito colateral dessa inflexão institucional foi a retração da fiscalização cotidiana. Ao qualificar a relação entre filiado e partido como questão interna, o Judiciário afastou-se do acompanhamento permanente da vida intrapartidária. A filiação passou a ser tratada como vínculo de adesão de natureza predominantemente privada,

submetido à intervenção jurisdicional apenas quando o conflito já se encontra instaurado. Nesse novo cenário, o filiado tornou-se particularmente vulnerável, dependendo integralmente das executivas partidárias. Essa fragilidade do vínculo é corroborada sociologicamente por Speck, Braga e Costa (2015). Ao analisarem as séries históricas de filiação no Brasil, os autores diagnosticam um descompasso estrutural entre a filiação formal e a identidade partidária real. Para eles, a filiação converteu-se historicamente em um requisito burocrático para a elegibilidade, esvaziado de pertencimento orgânico, o que explica a facilidade com que as cúpulas descartam ou instrumentalizam seus quadros sem maiores custos políticos.

Essa vulnerabilidade não é acidental, mas estatutariamente construída. Guimarães, Rodrigues e Braga (2019), ao analisarem a “oligarquia desvendada” nos estatutos partidários brasileiros, comprovam que as agremiações desenvolveram mecanismos normativos sofisticados para concentrar poder decisório e recursos nas executivas nacionais. Segundo os autores, os próprios estatutos funcionam como instrumentos de blindagem das elites dirigentes, criando barreiras institucionais que impedem a ascensão e o controle por parte dos filiados comuns. Configura-se, assim, uma assimetria de poder que não é apenas fática, mas codificada nas normas internas das legendas, esvaziando a promessa de democracia intrapartidária.

O apagamento institucional da identidade do filiado remonta à própria formação da democracia de massas no Brasil. Jairo Nicolau leciona que a legislação da República de 1946 era marcada por um formalismo mínimo, observando que, à época, “não havia nenhum documento legal comprovando o vínculo de um cidadão com

determinado partido" (Nicolau, 2004, p. 87). Sem a exigência de lastro documental robusto, a identidade do filiado diluía-se nas alianças e coligações, consolidando uma cultura onde a agremiação funciona apenas como porta de entrada burocrática para o pleito, e não como espaço de pertencimento efetivo.

A realidade de registros precários foi radicalmente superada pela modernização tecnológica da Justiça Eleitoral. Atualmente, a implementação do Sistema de Filiação Partidária (FILIA) e de sua interface de gestão, o FILIAWEB, inverteu a lógica de 1946, instituindo um regime de monitoramento digital em tempo real. Hoje, o vínculo partidário é submetido a cruzamentos de dados automáticos que detectam duplicidades e controlam prazos de elegibilidade com rigor algorítmico. Contudo, observa-se aqui mais um paradoxo: o avanço tecnológico serviu para blindar o sistema de controle e fiscalização do Estado sobre o indivíduo, mas não foi desenhado para oferecer funcionalidades de proteção, alerta ou suporte técnico ao filiado, mantendo-o, apesar da sofisticação digital, na mesma posição de hipossuficiência material de outrora.

Os partidos políticos possuem quatro finalidades precípuas: a) desenvolver políticas e programas de ação; b) canalizar demandas sociais; c) recrutar e selecionar pessoas para futuros mandatos; d) relacionar-se com o governo, concedendo-lhe apoio ou oferecendo-lhe oposição (Catón, 2023).

Não é o candidato que viabiliza a própria participação eleitoral. Conforme o desiderato expresso pela Constituição, é o partido que torna possível a veiculação da candidatura, atuando desde a filiação para favorecer a identificação e a formação de novos quadros destinados ao governo e ao Parlamento. Nesse contexto, o mandato

eletivo proporcional não constitui patrimônio individual do eleito, mas expressão da vontade partidária canalizada pelo sistema eleitoral.

O tema da fidelidade partidária foi inicialmente tratado pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n. 1.398/2007, ocasião em que se firmou o entendimento de que os partidos políticos e as coligações detêm o direito à vaga conquistada no sistema proporcional, inclusive nas hipóteses de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito para outra legenda.

Em seguida, o Supremo Tribunal Federal consolidou essa orientação no julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, realizado em 4 de outubro de 2007, afirmando que o mandato proporcional pertence ao partido e não ao candidato eleito.

Posteriormente, sobreveio a Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007 – Brasília/DF, por meio da qual o Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e em observância ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

É justamente nesse ambiente normativo que o sistema jurídico consolidou a fidelidade partidária ativa. Compreendida como o dever de lealdade que flui do indivíduo para a agremiação, trata-se de vínculo estruturalmente assimétrico. A lógica que sustenta esse modelo é rigorosa: a premissa de que o mandato eletivo proporcional pertence ao partido, afirmada pelo Supremo Tribunal

Federal e regulamentada pela Resolução TSE nº 22.610/2007, impõe ao filiado um regime de lealdade de alta intensidade.

O parlamentar não pode migrar de legenda sem justa causa, sob pena de perda do cargo, ainda que tenha contribuído pessoalmente com capital simbólico próprio. O Estado atua com severidade: a ruptura da confiança institucional é sancionada com a perda do mandato, revelando um vínculo permanentemente vigiado e rigorosamente punido. Enquanto a via que conecta o filiado ao partido é estruturada por essas obrigações rígidas, o percurso inverso, ou seja, do partido em direção ao filiado, revela-se desprovido de deveres juridicamente exigíveis. É nesse ponto que se situa o vácuo da fidelidade partidária passiva, que deveria ser compreendida como o dever ético e jurídico da instituição de proteger aqueles que lhe conferem legitimidade eleitoral.

A fidelidade partidária passiva, à luz da arquitetura argumentativa delineada, designa o dever ético-jurídico que recai sobre o partido político, em sentido inverso ao modelo tradicional de fidelidade ativa. Se a ordem constitucional, a jurisprudência e a regulamentação eleitoral consolidaram um regime de alta intensidade de lealdade exigida do filiado, com sanções severas para a desfiliação sem justa causa e com a premissa de que o mandato proporcional pertence à legenda, é coerente reconhecer que a instituição que aufere os bônus da representação deve, reciprocamente, suportar deveres correlatos de proteção, informação, cooperação e suporte técnico.

Nessa perspectiva, a fidelidade passiva não se confunde com gesto de benevolência ou liberalidade interna, mas com um encargo estrutural imposto pela própria lógica do sistema, especialmente

diante do caráter semipúblico das agremiações, financiadas majoritariamente por recursos estatais e, por isso, submetidas a padrões reforçados de *accountability* e de compromisso institucional com a integridade jurídica de seus membros. Como categoria analítica transposta do sinalagma obrigacional e da boa-fé objetiva, a fidelidade partidária passiva evidencia o vácuo normativo que se instala quando a vida intrapartidária é tratada como matéria *interna corporis* e o filiado hipossuficiente permanece exposto ao risco de sanções que não consegue compreender nem administrar.

Enquanto a fidelidade partidária ativa impõe ao filiado lealdade e permanência na legenda sob pena de perda do mandato, a fidelidade partidária passiva surge como decorrência obrigatória desse regime, exigindo que o partido assegure proteção, suporte técnico e responsabilidade institucional àquele que lhe conferiu legitimidade eleitoral.

Apesar disso, o partido recruta candidaturas vulneráveis para cumprir cotas legais e maximizar o quociente, utiliza a imagem e a cidadania do filiado como elemento funcional de viabilidade eleitoral, mas, no pós-pleito, não assume deveres juridicamente exigíveis de orientação contábil e jurídica, transferindo ao indivíduo o ônus integral da burocracia e da possível “morte civil” decorrente da perda de quitação eleitoral.

A fidelidade passiva, portanto, opera como critério de reequilíbrio: impõe que o vínculo partidário seja interpretado como relação de mão dupla, na qual a instituição não apenas exige lealdade, mas também protege efetivamente aqueles que lhe conferem legitimidade eleitoral, inclusive mediante a assunção de responsabilidade solidária por falhas formais de candidatos

desassistidos, como condição de restauração da ética e da dignidade na política.

Quando uma agremiação recruta um cidadão comum, muitas vezes destituído de formação técnica ou assessoria especializada, para integrar sua chapa proporcional, estabelece-se um vínculo tácito de cuidado institucional. O filiado oferece seu nome, sua reputação e sua inserção comunitária para viabilizar o alcance do quociente eleitoral da legenda. Ocorre que, encerrado o pleito, caso esse filiado incorra em erro formal na prestação de contas por ausência de orientação técnica adequada, a responsabilização raramente alcança a esfera partidária.

O vínculo que deveria garantir reciprocidade é desfeito no momento mais crítico do processo eleitoral, quando a burocracia formal se sobrepõe à ética da responsabilidade. Sobre o candidato incide integralmente o rigor da Súmula nº 42 do Tribunal Superior Eleitoral, que impõe a suspensão da quitação eleitoral durante todo o curso do mandato. Essa sanção configura uma forma de interdição política que recai exclusivamente sobre a pessoa física, comprometendo direitos políticos essenciais. Enquanto isso, a pessoa jurídica do partido permanece incólume, apta a receber recursos públicos e organizar novas candidaturas. Configura-se, assim, uma distorção sistêmica que evidencia a unidirecionalidade da fidelidade partidária, concentrando deveres e sanções apenas sobre o polo mais vulnerável da relação.

3. O PARTIDO COMO INSTITUIÇÃO PÚBLICA E ÉTICA

A necessidade de reconhecimento do sinalagma partidário, entendido como um vínculo de lealdade de mão dupla, encontra

amparo fático na própria jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. O julgamento do REspe nº 193-92, referente ao município de Valença do Piauí, ilustra a face mais evidente da instrumentalização: a existência de candidaturas fictícias lançadas pelas agremiações exclusivamente para fraudar o cumprimento da cota de gênero. Naquele feito, de relatoria do Ministro Jorge Mussi, o Tribunal identificou candidatas com votação zerada, sem movimentação financeira e sem atos de campanha, comprovando que a estrutura partidária utilizou formalmente a cidadania passiva dessas mulheres para viabilizar a chapa, abandonando-as materialmente logo em seguida.

Esse precedente demonstra que, no atual modelo, a fidelidade é exigida do filiado, que empresta seu nome à legenda e atua como verdadeiro fiador da viabilidade partidária, mas a recíproca não é verdadeira. Para corrigir essa assimetria, impõe-se que a lealdade seja interpretada de forma sinalagmática: se a legenda se beneficia da candidatura para cumprir requisitos legais e alcançar o quociente, o dever de lealdade impõe, em contrapartida, a responsabilidade solidária pela gestão jurídica e contábil desses mandatos.

Contudo, a discussão sobre essa responsabilidade não pode restringir-se a construções morais abstratas ou apenas à jurisprudência de casos específicos; ela deve enfrentar a dimensão material dos recursos financeiros que sustentam a democracia representativa. No Brasil, os partidos políticos deixaram há muito de se apresentar como associações de natureza estritamente privada, passando a assumir um caráter híbrido, que pode ser qualificado como semipúblico.

O partido político deve a própria existência aos seus filiados e apoiadores, pois sua constituição e permanência no sistema democrático dependem, desde a origem, da reunião organizada de cidadãos que lhe conferem legitimidade jurídica, densidade social e viabilidade institucional. Não por acaso, a Lei nº 9.096/1995 condiciona o registro do estatuto partidário à comprovação de caráter nacional, exigindo, no prazo de dois anos, o apoio mínimo de eleitores não filiados equivalente a 0,5% dos votos válidos da última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado votante em cada um deles. Essa exigência normativa revela que a própria gênese do partido decorre da adesão cidadã, de modo que a filiação não é mero requisito burocrático, mas o fundamento material de sua própria existência no Estado Democrático de Direito.

A principal fonte de sustentação dos partidos políticos brasileiros, por outro lado, é o erário. Por meio do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bilhões de reais são destinados às agremiações com a finalidade de promover a paridade de armas e o pluralismo político. A lógica republicana subjacente é inequívoca: quando o financiamento é público, a responsabilidade que dele decorre também o é. O acesso privilegiado a esses recursos engendra, de forma necessária, o dever ético e administrativo de zelar pela regularidade das candidaturas que legitimam tais repasses.

Nesse sentido, Schlickmann (2023) adverte que o financiamento público demanda um modelo social de controle e distribuição de recursos, sob pena de comprometer a própria legitimidade do sistema. Não se revela coerente, portanto, que uma instituição

receba verbas públicas em razão do número de votos e de candidatos que apresenta e, no momento em que se impõem as consequências jurídicas do uso desse capital político, reivindique a condição de entidade privada imune à responsabilidade sobre a situação de seus filiados.

Apesar da natureza pública do financiamento, a dinâmica intrapartidária brasileira opera sob uma lógica persistente de concentração de poder. A literatura especializada tem apontado que a crescente injeção de recursos públicos, longe de promover a democratização interna das agremiações, produziu efeitos institucionais ambíguos. Nesse sentido, Márlon Reis observa que o financiamento estatal acabou por favorecer estruturas partidárias excessivamente burocratizadas e administradas de forma verticalizada (Reis, 2025).

Corroborando essa dependência estrutural, Scaff e Rocha (2025), ao analisarem o financiamento da democracia no Brasil atual, demonstram como os recursos estatais, via Fundo Partidário e FEFC, se tornaram a espinha dorsal da sobrevivência partidária. Para os autores, a predominância do financiamento público impõe um regime jurídico de controle rigoroso sobre a utilização desses valores. Sob essa ótica financeira, o partido atua como gestor de recursos coletivos, o que torna insustentável a tese de uma autonomia privada absoluta que lhe permitiria abandonar, à própria sorte, os filiados cujas candidaturas justificaram o recebimento dessas mesmas verbas.

A gestão desses recursos, contudo, frequentemente colide com a exigência de transparência e rastreabilidade, revelando uma tentativa das cúpulas de manter o controle opaco sobre verbas que

deveriam capilarizar a assistência jurídica e contábil. Um exemplo contundente dessa prática pode ser observado na jurisprudência atual. Em recentíssimo julgamento, datado de 27 de janeiro de 2026, a Corte Regional do Tocantins determinou a devolução de expressivo montante ao Tesouro Nacional. O motivo da sanção foi justamente a contratação de serviços advocatícios e contábeis custeados com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) sem a devida individualização dos candidatos beneficiados (TRE-TO, 2026).

A decisão, relatada pelo Desembargador João Rodrigues Filho, classificou a falha como de “natureza substancial e insanável”, pois a ausência de detalhamento impede a fiscalização do destino real da verba pública. Esse caso é sintomático da distorção denunciada neste estudo: a agremiação mobiliza vultosos recursos públicos sob a justificativa de assistência técnica, mas falha em comprovar que esse suporte efetivamente amparou os filiados na ponta. O partido blinda-se com contratos genéricos, enquanto o candidato hipossuficiente permanece vulnerável à desaprovação de suas contas pessoais por falta, ironicamente, da mesma assistência que a legenda alega ter contratado.

O filiado comum, imerso nesse contexto de gestão excludente, atua diretamente no território e sustenta a presença eleitoral da legenda, mas torna-se invisível para a cúpula dirigente, sendo reconhecido apenas como elemento estatístico necessário à composição do quociente eleitoral ou ao cumprimento das cotas legalmente exigidas. Tal cenário afronta o que Eneida Desiree Salgado define como premissa da autenticidade democrática (Salgado, 2011). Para a autora, não é possível sustentar um regime democrático externo apoiado em instituições internamente autocráticas, razão pela qual

a autonomia partidária não pode servir de escudo para oligarquias que, embora financiadas pelo Estado, instrumentalizam seus filiados e negam a democracia interna.

Tal invisibilidade política, contudo, contrasta com a relevância numérica e territorial da base partidária. Cervi, Terron e Soares (2020) demonstram que a filiação partidária é uma “variável esquecida” nas análises políticas, apesar de envolver mais de 16 milhões de brasileiros, um contingente superior à população de muitos países. Para os autores, a filiação não é apenas um requisito formal, mas um indicador de enraizamento social que segue lógicas territoriais e demográficas precisas. Ao ignorar esse potencial, as cúpulas partidárias não apenas desperdiçam capital político, mas traem a confiança de uma base social que, ao contrário do senso comum, busca participar da vida institucional.

Essa desconexão entre a cúpula dirigente e a base militante vai além de uma simples falha administrativa. Ela revela uma crise ética profunda, que a teoria política caracteriza como falha de *accountability* (Schedler, Diamond e Plattner, 1999). Estes autores lecionam que esse conceito envolve duas dimensões que não podem ser dissociadas: a *answerability*, que representa a obrigação de prestar contas, explicar e justificar atos, e o *enforcement*, que diz respeito à capacidade de impor sanções quando normas ou responsabilidades não são cumpridas. A legitimidade do exercício do poder depende justamente do equilíbrio entre essas duas dimensões. Quando a obrigação de prestar contas existe sem mecanismos eficazes de sanção, ou quando as punições são aplicadas sem clareza ou proporcionalidade, a confiança na instituição se enfraquece, criando espaços de vulnerabilidade para aqueles que sustentam o sistema sem proteção adequada.

O dilema moral imposto ao filiado hipossuficiente decorre do fato de que o sistema brasileiro se mostra implacável no *enforcement*, punindo com a supressão da cidadania política plena a ausência de prestação de contas, ao mesmo tempo em que se revela omissivo na garantia da *answerability*. Como alertam Abrucio e Loureiro (2004), a qualidade da democracia depende precisamente desse equilíbrio. Quando o partido abandona seu candidato sem o suporte técnico necessário para que ele exerça sua capacidade de resposta, não ocorre apenas uma falha administrativa, mas uma exclusão institucional produzida que subtrai do cidadão as condições materiais de defesa.

Ao negar ao filiado o suporte indispensável para a prestação de contas, o partido rompe o elo de confiança que sustenta a relação associativa e converte a burocracia estatal em uma armadilha ética. O resultado é o enriquecimento indevido do capital político da legenda, que se apropria dos votos e do fundo partidário enquanto transfere ao filiado desamparado o ônus da inelegibilidade e da exclusão civil. Trata-se, em última instância, da violação da boa-fé objetiva que deve reger qualquer pacto de cooperação institucional.

4. A RUPTURA DO DEVER DE PROTEÇÃO NAS RELAÇÕES INTRAPARTIDÁRIAS

A análise da relação entre partido e filiado, sob o prisma da ética da responsabilidade, revela uma patologia institucional que se denomina deslealdade institucional. Trata-se de um fenômeno que não se confunde com atos isolados de má-fé subjetiva por parte de dirigentes específicos, mas corresponde a um modo de funcionamento sistêmico no qual a estrutura partidária mobiliza o capital humano do filiado para a consecução de seus objetivos de

poder e, em seguida, o abandona quando esse mesmo filiado passa a representar um passivo burocrático.

A primeira face dessa deslealdade institucional manifesta-se na instrumentalização do filiado, fenômeno que se conecta às bases estruturais da violência política de gênero e da persistente sub-representação nos espaços de poder, conforme assinala Vânia Siciliano Aieta (2023). Em um sistema eleitoral que exige o cumprimento formal de cotas de gênero e a maximização de votos para o alcance do quociente partidário, as agremiações passam a necessitar de candidaturas como requisito de legitimação jurídica da chapa. Nesse contexto, recruta-se o cidadão comum, frequentemente mulheres e lideranças comunitárias em situação de vulnerabilidade política, com promessas de apoio e pertencimento, sem que essa incorporação implique, desde o início, compromisso institucional efetivo com sua trajetória eleitoral.

A partir do deferimento do registro de candidatura, contudo, instaura-se uma dinâmica seletiva orientada por critérios estritamente utilitaristas. As direções partidárias tendem a concentrar o suporte jurídico e contábil real nos candidatos competitivos, enquanto operacionalizam o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) por meio de contratos de prestação de serviços genéricos. Essa prática, frequentemente questionada pelos órgãos de controle, cria uma "blindagem" administrativa para a cúpula, mas falha em entregar ao filiado comum a assistência individualizada necessária. O candidato periférico, embora indispensável para o quociente, permanece desassistido tecnicamente, sem que os vultosos recursos mobilizados pela legenda se convertam em proteção efetiva para o seu CPF.

Nesse arranjo, o filiado deixa de ser reconhecido como sujeito de direitos no interior da organização partidária e passa a desempenhar uma função meramente instrumental na engrenagem eleitoral. Sua participação viabiliza a eleição das lideranças centrais, mas não gera contrapartidas institucionais proporcionais em termos de proteção, orientação ou suporte técnico. Consolida-se, assim, uma prática que converte pessoas em meios para a produção de resultados eleitorais, esvaziando o conteúdo ético da relação partido-filiado e aprofundando a assimetria estrutural que caracteriza essa vinculação.

A consequência mais gravosa dessa instrumentalização manifesta-se no período posterior ao pleito. O candidato abandonado pela estrutura partidária, desprovido de orientação técnica adequada, frequentemente fracassa na complexa tarefa de prestar contas. O equívoco não decorre de má-fé, mas da hipossuficiência técnica diante de um sistema burocrático altamente formalizado e de difícil compreensão. O desfecho é a sanção pela não prestação de contas, que acarreta a perda da quitação eleitoral.

Essa exclusão burocrática não é uma hipótese teórica, mas uma realidade estatisticamente comprovada. Dados extraídos do Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2024) revelam a dimensão quantitativa dessa assimetria. A análise das prestações de contas julgadas não prestadas demonstra que a inadimplência eleitoral possui recorte de classe e raça evidentes: cerca de 46% das decisões referem-se a candidatos que não movimentaram recursos ou cujas receitas foram inexpressivas (até R\$ 1.000,00). O rigor da sanção recai, portanto, sobre a ausência de técnica, não sobre a malversação de valores vultosos. Mais grave ainda é o perfil racial desse contingente desassistido: quase 80% dos

inadimplentes são candidatos negros (pretos e pardos), evidenciando que a 'morte civil' decorrente da Súmula 42 opera de forma seletiva, punindo com maior severidade a base vulnerável que, instrumentalizada para o cumprimento de cotas e sem suporte institucional, sucumbe diante das exigências formais do sistema.

É nesse ponto que a deslealdade institucional se consuma de forma contundente. O partido, que se beneficiou diretamente dos votos desse cidadão para a formação de bancadas e para o incremento de sua participação no fundo partidário, permanece incólume. O indivíduo, por sua vez, experimenta aquilo que a doutrina clássica identifica como *capitis deminutio*, uma forma de morte civil parcial. Configura-se a violação daquilo que Hannah Arendt denominou "direito de ter direitos", pois subtrai-se do cidadão o "direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada" (Arendt, 1989) onde suas ações possuam relevância política. Privado da quitação eleitoral, fica impedido de se candidatar, de assumir cargos públicos e até de exercer direitos civis elementares, como a obtenção de passaporte, sendo, na prática, afastado da vida cívica. Ao se omitir de forma deliberada, o partido atua como coautor dessa exclusão, em violação direta ao dever de solidariedade que deveria estruturar a associação política.

Para superar esse estado de coisas inconstitucional, impõe-se o resgate do princípio da boa-fé objetiva nas relações intrapartidárias. No âmbito do Direito Civil, a boa-fé estrutura deveres anexos de conduta, entre os quais se destacam a lealdade, a informação, a proteção e a cooperação. Não há fundamento jurídico ou democrático que justifique a exclusão desses deveres da relação política estabelecida entre partido e filiado.

Se o partido auferir os bônus da representação, deve igualmente suportar os ônus que dela decorrem. Isso implica reconhecer que a assistência contábil e jurídica não pode ser tratada como prerrogativa restrita aos candidatos eleitos, mas como direito de todo filiado que colocou seu nome e sua reputação a serviço da legenda. O reconhecimento da responsabilidade solidária do partido pelas falhas formais de seus candidatos hipossuficientes não constitui apenas medida de justiça administrativa, mas verdadeiro imperativo ético voltado à restauração da dignidade da política. Somente quando o partido assumir a função de guardião da cidadania de seus membros, em lugar de agente de sua exclusão, será possível afirmar a existência de uma democracia intrapartidária materialmente autêntica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crítica desenvolvida ao longo deste trabalho não se dirige a condutas individuais isoladas, mas a um desenho institucional que concentra deveres em um polo e benefícios em outro, produzindo efeitos excludentes independentemente da intenção subjetiva dos agentes que o operam. Conforme demonstrado, trata-se de uma assimetria estrutural, muitas vezes estatutariamente construída, que blinda as elites dirigentes e desloca sistematicamente os riscos da vida política para o elo mais vulnerável da relação.

A democracia não se sustenta apenas sobre o pilar da liberdade formal, mas exige, para sua plena realização, a presença de condições materiais mínimas de igualdade. Evidenciou-se que a atual configuração das relações intrapartidárias no Brasil padece de uma distorção ética e jurídica persistente. O filiado comum, embora integre um contingente numérico expressivo que sustenta a

capilaridade das legendas, permanece politicamente invisível para as cúpulas decisórias. Enquanto o ordenamento jurídico impõe a esse cidadão deveres rigorosos de lealdade, inclusive com sanções extremas, não se reconhece, com a mesma intensidade, a existência de deveres correlatos de proteção por parte das agremiações.

A tese da dimensão sinalagmática da filiação partidária, aqui defendida, não se apresenta como exercício meramente teórico, mas como exigência elementar de justiça institucional. Se o sistema consolidou o entendimento de que o mandato pertence ao partido e legitimou a imposição de uma fidelidade quase absoluta ao indivíduo, a reciprocidade deve operar no sentido inverso. A instituição partidária, cuja sobrevivência tornou-se dependente de vultosos recursos públicos, atua como gestora de verbas coletivas e não pode eximir-se do dever de zelar pela regularidade jurídica e pela integridade cívica daqueles que lhe conferem legitimidade e capital político.

O abandono do filiado hipossuficiente no complexo processo de prestação de contas revela uma falha sistêmica de *accountability*. Ao negar o suporte técnico necessário, mesmo quando financiado por fundos públicos geridos sob contratos genéricos, o partido rompe a boa-fé objetiva que deve reger qualquer relação cooperativa, apropria-se dos benefícios políticos derivados dos votos recebidos, muitas vezes instrumentalizando a candidatura apenas para a composição de quocientes ou cotas, e transfere ao indivíduo o ônus da exclusão jurídica e da interdição da cidadania. Essa dinâmica não decorre de um erro administrativo ocasional, mas de um modelo que naturaliza a dissociação entre bônus e ônus no interior da vida partidária, convertendo a sigla em um agregador contábil em detrimento de sua função orgânica.

A superação desse estado de coisas impõe, portanto, o reconhecimento da responsabilidade solidária dos partidos pelas falhas formais de seus candidatos vulneráveis. Resgatar a dignidade do filiado significa assegurar-lhe não apenas o direito formal de concorrer, mas as condições concretas para exercer a cidadania política sem riscos desproporcionais de exclusão. Somente assim as legendas deixarão de ser meras engrenagens burocráticas de reprodução da desigualdade para se tornarem espaços de efetiva formação democrática. É imperioso reconhecer que a eficiência dos sistemas digitais, como o FILIAWEB, não supre a ausência de justiça institucional: a tecnologia controla e gerencia, mas só a mudança de paradigma ético-sinalagmático liberta e protege.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

AIETA, Vânia Siciliano. A construção do conceito de violência política de gênero nas campanhas eleitorais. **Revista Científica do CPJM**, Rio de Janeiro, v. 2, n. especial, p. 115–126, 2023. Disponível em: <https://rcpjm.cpjm.uerj.br/revista/article/view/174>. Acesso em: 1 fev. 2026.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 29 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm.

Acesso em: 31 jan. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. **Processo nº 0600288-97.2024.6.27.0000**. Prestação de contas eleitorais.

Diretório estadual. Desaprovação. Recolhimento ao Tesouro. Relator: Des. João Rodrigues Filho. Julgado em: 27 jan. 2026. **Consulta Pública Unificada PJe**.

Disponível em:

<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?>

[extensaoArquivo=text/html&path=regional/to/2026/1/28/9/49/27/1fdb7d4e90c1b209a374fa72d2ba19f3b9672fb98444a3c86b62a6943d61b6b1](https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/to/2026/1/28/9/49/27/1fdb7d4e90c1b209a374fa72d2ba19f3b9672fb98444a3c86b62a6943d61b6b1).

Acesso em: 2 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 4 out. 2007.

Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 dez. 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 36-39**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 25 set. 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas eleitorais: 2024**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2024. Disponível em:

<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/prestacao-de-contas-eleitorais-2024>. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 193-92**. Relator: Min. Jorge Mussi. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 11 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007**. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo por desfiliação partidária sem justa causa. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 30 out. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.

CATÓN, Matthias. **Political parties: necessary for democracy?** Disponível em: http://www.idea.int/parties/international_assistance/parties_necessary.cfm. Acesso em: 9 jan. 2023.

CERVI, Emerson Urizzi; TERRON, Sonia; SOARES, Glaucio Ary Dillon. Filiação partidária: uma importante variável esquecida no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 494–521, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263494>. Acesso em: 30 jan. 2026.

GUIMARÃES, Augusto Rocha da Silva; RODRIGUES, Malena Rehbein; BRAGA, Ricardo de João. A oligarquia desvendada: organização e estrutura dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, e20160046, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019181>. Acesso em: 30 jan. 2026.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

NICOLAU, Jairo. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 85–129, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000100003>. Acesso em: 30 jan. 2026.

REIS, Márlon. **Direito eleitoral esquematizado**. Coordenação de Pedro Lenza. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

SALGADO, Eneida Desiree. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 11, n. 44, p. 155–175, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/53>. Acesso em: 30 jan. 2026.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio. Como é financiada a democracia no Brasil atual. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, v. 14, n. 27, p. 21–37, mar./ago. 2025.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (eds.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral: (im)possibilidade de um modelo social de distribuição e controle de recursos para o Brasil**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/247653>.

Acesso em: 30 jan. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm; BRAGA, Maria do Socorro Sousa; COSTA, Valeriano. Estudo exploratório sobre filiação e identificação partidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 43–79, dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235606>. Acesso em: 30 jan. 2026.

¹ Pós graduado em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho - RJ, Mestrando do Programa de Pós Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (PPGPJDH) da Universidade Federal do Tocantins (UFT) em convênio com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5576-3520>. LATES: <http://lattes.cnpq.br/5097392721282164>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Pós Doutora em Los Retos Del Derecho Publico pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha. Doutora em Direito do Estado, com ênfase em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Diretora Adjunta da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat), Professora do PPGPJDH. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9421403351506139>.

³ Pós Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Doutor em Sociologia Jurídica e Instituições Políticas pela Facultad de Derecho - Universidad de Zaragoza, Espanha. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/6162840400544015>.

