



**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP**  
**Curso de Mestrado Profissional em Direito**

**A federação de partidos políticos no Brasil e as consequências para a  
implementação das cláusulas de barreira: impactos nas eleições gerais e  
na governabilidade brasileira**

Aidil Lucena Carvalho  
Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Danyelle da Silva Galvão

**AIDIL LUCENA CARVALHO**

**A federação de partidos políticos no Brasil e as consequências para a implementação das cláusulas de barreira: impactos nas eleições gerais e na governabilidade brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Danyelle da Silva Galvão

Brasília-DF  
2025

A biblioteca Ministro Moreira Alves oferece o serviço de elaboração de fichas-catalográficas, solicite via e-mail para biblioteca@idp.edu.br

C331f Carvalho, Aidil Lucena

A federação de partidos políticos no Brasil e as consequências para a implementação das cláusulas de barreira: impactos nas eleições gerais e na governabilidade brasileira / Adil Lucena Carvalho. — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

94 f. : il.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Danyelle da Silva Galvão

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Partidos políticos. 2. Federação partidária. 3. Cláusula de barreira (direito eleitoral). I. Título

CDDir 340

**AIDIL LUCENA CARVALHO**

**A federação de partidos políticos no Brasil e as consequências para a  
implementação das cláusulas de barreira: impactos nas eleições gerais e  
na governabilidade brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Danyelle da Silva Galvão

Brasília, 28 de maio de 2025.

**Banca Examinadora**

Orientadora Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Danyelle da Silva Galvão  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant'ana  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. Hugo Assis Passos  
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

À Luana, Aidil Victor e Manuela.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, o mestre autêntico de todos os conhecimentos, por me permitir chegar a mais esta realização acadêmica e profissional.

Agradeço também a algumas pessoas que sem elas a realização deste trabalho acadêmico não seria possível, são elas:

À Luana, minha amada esposa e companheira, que além de ser meu conforto carinhoso, é uma advogada brilhante que sempre participa ativamente em todos os meus desafios pessoais e profissionais, inclusive nesta dissertação de mestrado.

Aos meus filhos Aidil Victor e Manuela, ele, um garoto inteligente, esforçado e carinhoso; quanto a ela, nem sequer a vi ainda, mas pelas mexidas na barriga da mamãe ao ouvir minha voz, já sei que seremos melhores amigos inseparáveis.

Ao meu querido cunhado Daniel Lucas, que é meu filhinho do coração, um garoto amoroso e especial.

Aos meus pais Aidil e Stela, meus incentivadores desde de antes mesmo de eu nascer.

Ao meu irmão Ian Lucas, que eu agradeço por existir na minha vida e ser sempre meu parceiro mesmo morando tão longe.

À minha tia e madrinha Lúcia, uma professora que ama o que faz e sempre me ensinou o valor da educação.

Aos meus sócios do Rêgo Carvalho Gomes e Duailibe Advogados; Bertoldo Rêgo, Eduardo Gomes e Cristiana Duailibe, que incentivaram este desafio acadêmico e assumiram o compromisso com o escritório durante minhas ausências necessárias.

À toda equipe do RCGD advogados.

À minha orientadora, professora Danyelle da Silva Galvão, que não mediu esforços para o aprimoramento desta dissertação.

Aos queridos amigos que deixaram o mestrado mais leve e com um certo clima de lar, especialmente Bertoldo Rêgo, Alexandre Magalhães, Sywan Peixoto, Anderson Mariano, Parahyba Neto, Bruno Guimarães e Rogerio Athayde.

À todos os professores do IDP que contribuíram com a minha formação durante esses dois anos de mestrado.

Muito obrigado.

## RESUMO

Neste estudo, busca-se analisar a interação entre a cláusula de barreira e as federações partidárias no sistema eleitoral brasileiro, investigando seus impactos na governabilidade e na configuração do sistema partidário. O objetivo geral é examinar de que forma a introdução das federações partidárias afeta a efetividade da cláusula de barreira, considerando os resultados eleitorais de 2018 e 2022. Entre os objetivos específicos, destacam-se: avaliar os efeitos da cláusula de barreira na redução da fragmentação partidária, investigar se as federações partidárias contribuem para a formação de blocos políticos mais coesos ou se apenas reconfiguram a presença de partidos pequenos no sistema político e analisar os impactos financeiros e políticos dessa nova estrutura para a governabilidade. A problematização aborda se a existência das federações partidárias pode mitigar os efeitos pretendidos pela cláusula de barreira, permitindo que partidos com pouca representatividade continuem influenciando o cenário político nacional. Como referencial teórico, o primeiro capítulo investiga a governabilidade no presidencialismo de coalizão e os desafios impostos pela fragmentação partidária. O segundo capítulo analisa a cláusula de barreira, sua evolução normativa e os impactos concretos de sua aplicação nas eleições de 2018 e 2022. O terceiro capítulo identifica a função das federações partidárias como alternativa à cláusula de barreira, examinando sua estrutura jurídica, sua influência sobre a representatividade e seu potencial impacto na governabilidade do país. A metodologia de pesquisa adotada utiliza a abordagem qualitativa, por meio da análise documental das normas e decisões judiciais pertinentes, do levantamento e exame dos dados eleitorais oficiais das eleições de 2014, 2018 e 2022 e da revisão bibliográfica sobre multipartidarismo, governabilidade e reformas políticas no Brasil. A pesquisa parte da hipótese de que as federações partidárias reduzem a efetividade da cláusula de barreira, ao possibilitarem a continuidade e o acesso a recursos públicos e tempo de propaganda eleitoral por partidos que, individualmente, não alcançariam os critérios mínimos estabelecidos. Os resultados indicaram que, embora a cláusula de barreira tenha contribuído para a redução do hiperpartidarismo e para a formação de um sistema partidário mais enxuto, as federações partidárias podem representar um fator de mitigação desse efeito, mantendo no sistema partidos que, de outra forma, estariam excluídos. Dessa forma, conclui-se que as federações partidárias geram um novo desafio para a governabilidade, pois podem criar alianças instáveis que dificultam a coesão política e a tomada de decisões no Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Partidos Políticos. Fragmentação Partidária. Hiperpartidarismo. Cláusula de Barreira. Federação Partidária.

## ABSTRACT

In this study, the aim is to analyze the interaction between the electoral threshold (cláusula de barreira) and party federations within the Brazilian electoral system, investigating their impacts on governability and on the configuration of the party system. The general objective is to examine how the introduction of party federations affects the effectiveness of the electoral threshold, considering the electoral results of 2018 and 2022. The specific objectives include assessing the effects of the electoral threshold in reducing party fragmentation, investigating whether party federations contribute to the formation of more cohesive political blocs or merely reconfigure the presence of small parties within the political system, and analyzing the financial and political impacts of this new structure on governability. The central question explores whether the existence of party federations may mitigate the intended effects of the electoral threshold by allowing parties with low representativeness to continue influencing the national political landscape. As theoretical background, the first chapter examines governability in Brazil's coalition presidentialism and the challenges imposed by party fragmentation; the second chapter analyzes the electoral threshold, its normative evolution, and the concrete impacts of its application in the 2018 and 2022 elections; and the third chapter identifies the role of party federations as an alternative to the electoral threshold, examining their legal structure, their influence on representativeness, and their potential impact on the country's governability. The research methodology adopts a qualitative approach through documentary analysis of relevant legislation and judicial decisions, review and examination of official electoral data from the 2014, 2018, and 2022 elections, and a bibliographic review on multiparty systems, governability, and political reforms in Brazil. The study is based on the hypothesis that party federations reduce the effectiveness of the electoral threshold by enabling the continuity and access to public resources and electoral broadcasting time for parties that, individually, would not meet the minimum established criteria. The findings indicate that although the electoral threshold has contributed to reducing hyper-fragmentation and creating a more streamlined party system, party federations may mitigate this effect by keeping within the system parties that would otherwise be excluded. Thus, the study concludes that party federations pose a new challenge to governability, as they can create unstable alliances that hinder political cohesion and decision-making in the National Congress.

**Keywords:** Political Parties. Party Fragmentation. Hyper-Partisanship. Barrier Clause. Party Federation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AI-2	Ato Institucional n.º 2
CF/88	Constituição Federal de 1988
CR/67	Constituição da República de 1967
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FE Brasil	Federação Brasil da Esperança
FP	Fundo Partidário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NEP	Número Efetivo de Partidos
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
PPL	Partido Pátria Livre
PRN	Partido Republicano Nacionalista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
Res. TSE	Resolução do Tribunal Superior Eleitoral
U.F.	Unidade Federada

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivo geral</b>	<b>0</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>0</b>
<b>1.3</b>	<b>Problema</b>	<b>0</b>
<b>1.4</b>	<b>Hipótese</b>	<b>0</b>
<b>1.5</b>	<b>Justificativa</b>	<b>0</b>
<b>2</b>	<b>O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E O IMPACTO DA FRAGMENTAÇÃO: HIPERPARTIDARISMO E A COALIZÃO POLÍTICA.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>A gênese da fragmentação partidária no Brasil: contexto histórico-institucional....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Hiperpartidarismo: causas, consequências e implicações para a representação política.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3</b>	<b>Coalizões partidárias: estratégias para a governabilidade em um sistema fragmentado.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>A CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL: EVOLUÇÃO, IMPACTOS E PERSPECTIVAS</b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>Origens e desenvolvimento da cláusula de barreira no Brasil</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>A aplicação da cláusula de barreira e seus efeitos no sistema partidário brasileiro... 36</b>	
<b>3.3</b>	<b>Análise das inovações normativas no contexto das eleições de 2018 e 2022.....</b>	<b>41</b>
<b>3.4</b>	<b>Efeitos eleitorais da cláusula de desempenho: análise dos pleitos de 2018 e 2022.....</b>	<b>45</b>
<b>3.4.1</b>	<b>As eleições de 2018 e os primeiros impactos da cláusula de desempenho.....</b>	<b>45</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Os reflexos aproximados da cláusula nas eleições de 2022.....</b>	<b>47</b>
<b>3.4.3</b>	<b>Avaliação crítica dos resultados.....</b>	<b>49</b>
<b>4.</b>	<b>AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO MECANISMO DE EVASÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA.....</b>	<b>50</b>
<b>4.1</b>	<b>O contexto das Federações Partidárias e sua (in)constitucionalidade.....</b>	<b>50</b>
<b>4.2</b>	<b>Implicações no financiamento eleitoral e na estrutura partidária.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3</b>	<b>Resultados eleitorais das federações partidárias no Brasil a partir de 2022.....</b>	<b>67</b>
<b>4.3.1</b>	<b>A Federação Brasil da Esperança.....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.2</b>	<b>A Federação PSDB/Cidadania.....</b>	<b>73</b>
<b>4.3.3</b>	<b>A Federação PSOL/Rede.....</b>	<b>75</b>
<b>4.4</b>	<b>As evidências práticas do efeito das federações partidárias no sistema eleitoral.....</b>	

## SUMÁRIO

76

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

82

**REFERÊNCIAS**

84

## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional n.º 97/2017 representou um marco significativo na tentativa de reorganizar o sistema partidário brasileiro, visando principalmente a redução da fragmentação partidária e o fortalecimento da governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão. Essa emenda introduziu a cláusula de barreira, um mecanismo que limita o acesso dos partidos políticos ao Fundo Partidário e à propaganda partidária gratuita, de acordo com o desempenho eleitoral. A medida foi concebida para restringir a proliferação de partidos de baixa representatividade, buscando a criação de um sistema partidário mais coeso e representativo em nível nacional.

O sistema partidário brasileiro tem sido alvo de constantes debates e reformas ao longo das últimas décadas, especialmente em razão da fragmentação excessiva que compromete a governabilidade no país. O presidencialismo de coalizão adotado no Brasil exige a formação de alianças para garantir apoio legislativo ao Executivo, mas a proliferação de partidos políticos tornou esse processo cada vez mais complexo, resultando em um ambiente político instável e na dificuldade de implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional n.º 97/2017 representou um marco significativo ao estabelecer a cláusula de barreira, um mecanismo que restringe o acesso de partidos políticos ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda partidária gratuita, condicionando esses benefícios ao desempenho eleitoral nas eleições gerais. A medida teve como objetivo reduzir o hiperpartidarismo, fortalecer partidos mais representativos e facilitar a governabilidade, criando um cenário institucional mais coeso e funcional.

A promulgação da Emenda Constitucional n.º 97/2017, no entanto, trouxe desafios significativos, principalmente para os pequenos partidos, que perderam a possibilidade de formar coligações proporcionais e passaram a enfrentar dificuldades para atingir os requisitos necessários para continuar operando plenamente no sistema político. Diante desse novo cenário, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 14.208/2021, que criou as federações partidárias como alternativa para que partidos menores pudessem atuar conjuntamente nas eleições e no parlamento.

Diferentemente das coligações eleitorais, que eram alianças temporárias apenas durante o período eleitoral, as federações exigem que os partidos se mantenham unidos por pelo menos quatro anos, funcionando como um bloco coeso tanto durante a eleição quanto no exercício do mandato legislativo. Essa inovação jurídica gerou intensos debates sobre sua eficácia e seus

impactos na consolidação do sistema partidário brasileiro, pois, ao mesmo tempo que permite a sobrevivência de partidos menores, também impõe novas dinâmicas e desafios à governabilidade.

Diante desse cenário, a presente pesquisa busca analisar a interação entre a cláusula de barreira e as federações partidárias, investigando de que maneira essas mudanças institucionais afetam o sistema eleitoral brasileiro e a estabilidade política do país. O presente estudo propõe-se a analisar a dificuldade em estabelecer uma cláusula de barreira forte e bem definida no Brasil, que contribua efetivamente para um pluripartidarismo de partidos fortes e realmente representativos em âmbito nacional.

O problema central da pesquisa consiste em avaliar em que medida as federações partidárias, ao possibilitar a sobrevivência de partidos com pouca representatividade, afetam a efetividade da cláusula de barreira e, conseqüentemente, o fortalecimento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

O estudo parte da hipótese de que, embora a cláusula de barreira tenha sido eficaz na redução do número de partidos que têm acesso a recursos públicos e tempo de propaganda, as federações partidárias podem atenuar esse efeito, permitindo que legendas que não atingiram os critérios mínimos continuem existindo dentro do sistema político por meio de alianças estratégicas. Essa dinâmica pode gerar impactos na governabilidade, na medida em que partidos com baixa representatividade eleitoral poderão manter espaços estratégicos nas barganhas com o Poder Executivo, além de que diferentes interesses ideológicos precisarão atuar conjuntamente dentro das federações, o que pode dificultar a coesão interna e a estabilidade do bloco.

O objetivo geral da pesquisa é examinar o impacto das federações partidárias na efetividade da cláusula de barreira e sua influência na governabilidade brasileira. Para isso, pretende-se alcançar três objetivos específicos: primeiro, analisar os efeitos da cláusula de barreira sobre o sistema partidário nas eleições de 2018 e 2022, verificando como a exclusão de partidos de baixa representatividade afetou a configuração política do Congresso Nacional; segundo, investigar o impacto sobre o financiamento eleitoral/partidário e político das federações partidárias na governabilidade, observando se essas alianças têm contribuído para a formação de blocos partidários mais coesos ou se, ao contrário, têm funcionado apenas como um meio de contornar as restrições impostas pela cláusula de barreira; e, terceiro, avaliar se as federações partidárias estão, de fato, reduzindo a fragmentação partidária ou se apenas reconfiguram a presença dos partidos pequenos no sistema político, sem alterar substancialmente a dinâmica do hiperpartidarismo.

A metodologia adotada na pesquisa utiliza a abordagem qualitativa, de modo a proporcionar uma análise abrangente sobre o impacto da cláusula de barreira e das federações partidárias no sistema eleitoral brasileiro. Inicialmente, realiza-se um levantamento documental, no qual são analisadas as principais normas que disciplinam o tema, incluindo a Emenda Constitucional n.º 97/2017 e a Lei n.º 14.208/2021, além de decisões judiciais relevantes que influenciam a interpretação e a aplicação dessas regras. Em seguida, procede-se a um estudo comparativo dos resultados eleitorais das eleições gerais de 2018 e 2022, com o objetivo de verificar os efeitos da cláusula de barreira na redução da fragmentação partidária e a possível influência das federações partidárias na manutenção de partidos que não atingiram os critérios impostos pela nova legislação.

A pesquisa também utiliza dados eleitorais oficiais para examinar a distribuição de votos, o número de cadeiras conquistadas pelos partidos e o acesso a recursos públicos, buscando compreender as implicações financeiras e políticas dessas reformas para a governabilidade. Ainda por cima, a investigação recorre a estudos doutrinários e análises acadêmicas sobre o hiperpartidarismo, a governabilidade no presidencialismo de coalizão e os mecanismos institucionais que regulam a atuação dos partidos políticos no Brasil. Dessa forma, a metodologia empregada visa integrar a análise normativa e teórica com dados empíricos, permitindo uma avaliação crítica sobre os impactos da cláusula de barreira e das federações partidárias na estrutura e no funcionamento do sistema partidário brasileiro.

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, desenvolve-se um estudo sobre o sistema partidário brasileiro e os desafios da governabilidade no presidencialismo de coalizão. O capítulo analisa a fragmentação partidária, suas origens históricas e seus impactos sobre a formação de alianças políticas no Congresso Nacional, destacando como o excesso de partidos dificulta a articulação de maiorias estáveis e compromete a governabilidade.

No segundo capítulo, examina-se a cláusula de barreira, desde sua origem e evolução legislativa até seus impactos práticos sobre o sistema partidário brasileiro. Para isso, são analisados os efeitos da medida nas eleições de 2018 e 2022, demonstrando como a exclusão de partidos de baixa representatividade alterou a dinâmica política nacional. Em acréscimo, investiga-se se a cláusula tem sido eficaz na promoção de um sistema mais funcional ou se apresenta limitações em sua aplicação.

Verificou-se que, embora a cláusula de barreira contribua para a redução do hiperpartidarismo, ela também levanta questões sobre sua efetividade em equilibrar representatividade e governabilidade. O capítulo destaca como a exclusão de pequenos partidos

pode impactar a pluralidade política e dificultar a defesa de interesses específicos, como os de minorias ou regiões menos representadas.

No terceiro capítulo, discute-se a introdução das federações partidárias como um mecanismo de mitigação dos efeitos da cláusula de barreira. São analisadas as implicações jurídicas, políticas e financeiras desse modelo, bem como seus possíveis impactos sobre a representatividade e a governabilidade. O capítulo busca responder se as federações de fato contribuem para a consolidação do sistema partidário ou se apenas servem como um meio de contornar as restrições impostas pela cláusula de barreira.

A abordagem inclui a comparação entre o funcionamento das federações e as coligações proporcionais anteriormente permitidas, examinando se as federações partidárias efetivamente promovem maior estabilidade política ou se apenas garantem a continuidade de partidos que, individualmente, não alcançariam os critérios impostos pela cláusula de barreira. Corroborando isso, são investigadas as dificuldades enfrentadas pelos partidos para se manterem dentro de uma federação, considerando os desafios de adaptação programática e disciplina partidária que essa nova estrutura impõe.

A pesquisa ainda busca compreender os reflexos institucionais da introdução das federações partidárias e sua interação com o modelo de presidencialismo de coalizão vigente no Brasil. A governabilidade, elemento central para o funcionamento do sistema político, pode ser diretamente afetada pela nova configuração partidária, uma vez que a reconfiguração dos blocos no Congresso Nacional pode impactar a formação de maiorias parlamentares e a dinâmica das negociações políticas. Assim, a análise das federações partidárias e da cláusula de barreira se insere em um debate mais amplo sobre as reformas do sistema eleitoral e seus efeitos sobre a estabilidade política e a representatividade democrática no Brasil.

## **2 O SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO E O IMPACTO DA FRAGMENTAÇÃO: HIPERPARTIDARISMO E A COALIZÃO POLÍTICA**

### **2.1 A gênese da fragmentação partidária no Brasil: contexto histórico-institucional**

A complexidade do sistema partidário brasileiro demanda uma análise multifacetada, na qual o número de agremiações políticas emerge como indicador fundamental da volatilidade sistêmica. Estudiosos como Sartori (1982) alertam para os riscos que a excessiva fragmentação impõe à estabilidade democrática, uma preocupação particularmente relevante no contexto eleitoral brasileiro, caracterizado por Kinzo (2003) como especialmente suscetível à pulverização partidária.

Rodrigues (1995) pondera que o multipartidarismo extremado pode prejudicar a eficiência governamental, dificultando a formação de maiorias parlamentares estáveis e coesas, necessárias para dar suporte às ações do Executivo federal. Nesse sentido, Viana (2008) analisa a evolução da fragmentação partidária no Brasil, destacando marcos históricos significativos. O autor aponta que as eleições presidenciais de 1989 já sinalizavam uma tendência à fragmentação política, com um número expressivo de vinte e duas candidaturas. Este cenário se intensificou nas eleições estaduais subsequentes, em 1990, quando o número de partidos representados na Câmara dos Deputados aumentou de 13 para 19, comparado a 1986.

O estudo destaca o caso do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), partido do então presidente Collor, como exemplo dessa dinâmica de fragmentação. Inicialmente com uma representação inferior a 3% na Câmara dos Deputados, o PRN experimentou um crescimento considerável após o pleito de 1990 (VIANA, 2008).

O sociólogo Sérgio Abranches (2018), que cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” em um artigo científico publicado em 1988, reeditou e ampliou seus estudos em uma obra lançada em 2018, na qual destaca a eleição de 1990 como auge da fragmentação política na Terceira República, sendo registrados ao todo 35 partidos na disputa eleitoral, sendo 11 deles completamente novos, que se somou às medidas econômicas impopulares dos planos econômicos e escândalos de corrupção, resultando na perda completa de governabilidade e o primeiro impeachment da história do Brasil, apenas dois anos após a primeira eleição direta da Nova República.

Em 2002, foi implementada, no sistema eleitoral, a regra da “verticalização das coligações”, medida determinada pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução n.º 20.993/2002, que exigia que as coligações formadas em nível federal fossem replicadas nos

estados. O objetivo era limitar alianças baseadas em conveniências regionais, uma prática comum na política brasileira. No entanto, a regra enfrentou forte oposição, levando à sua posterior revogação por meio da Emenda Constitucional n.º 52/2006 (VIANA, 2008).

Nota-se que a instabilidade é uma característica marcante na trajetória político-eleitoral brasileira. Para corroborar essa visão, Parente (1995) argumenta que o Brasil não passou por processos cruciais para a consolidação de sistemas partidários sólidos. Abranches (2018), em sua análise sobre o sistema político brasileiro, afirma que a necessidade de coalizões governamentais não é apenas uma consequência do multipartidarismo, mas sim uma resposta à diversidade estrutural do Brasil. A combinação entre presidencialismo, representação proporcional e pluralismo partidário torna essencial a articulação de alianças políticas para garantir a governabilidade.

Abranches (2018) ressalta que a sociedade brasileira é profundamente marcada por divisões sociais e culturais. A dificuldade em reconhecer desigualdades raciais e regionais contribui para uma compreensão limitada da própria identidade nacional. Essa pluralidade de valores e interesses reflete diretamente na organização do sistema político, exigindo a formação de coalizões para assegurar a estabilidade institucional.

No que diz respeito ao grande número de partidos, Abranches (2018) questiona a preocupação excessiva com esse fenômeno. Ele argumenta que o próprio sistema eleitoral dispõe de mecanismos que regulam essa proliferação, como o quociente partidário e a distribuição de sobras eleitorais. No ensejo, a representação de minorias políticas não inviabiliza a formação de maiorias governantes. No entanto, a necessidade de alianças entre diferentes partidos continua sendo um elemento central do modelo político brasileiro. Nesse sentido, Abranches (2018, p. 341-345) traz uma importante reflexão:

O presidencialismo de coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, por suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, ele requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República. [...] Há falhas graves no perfil do presidencialismo de coalizão reformado de 1988. O mais visível deles é a hiper fragmentação partidária, pois afeta diretamente a formalização de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e a corrupção.

Tentativas de restringir o pluralismo partidário podem enfraquecer a democracia, comprometendo tanto sua legitimidade quanto sua estabilidade. Dessa forma, a fragmentação partidária não é um problema em si, mas sim um reflexo da diversidade social, cultural e regional que caracteriza o Brasil (ABRANCHES, 2018).

A análise de Nascimento (2018) sobre a fragmentação partidária brasileira revela um sistema de incentivos institucionais que fomentam a multiplicação de legendas. O autor identifica diversos fatores que, até 2018, contribuem para a pulverização do poder político no país. Ao analisar o tema, Sousa (2020, p. 55), explica que:

A fragmentação partidária é apontada como um dos principais problemas do sistema partidário brasileiro desde a redemocratização. Os fatores que teriam conduzido o sistema à intensa fragmentação estão ligados às regras eleitorais e partidárias brasileiras, que produzem um contexto propenso à fragmentação partidária. A combinação dos seguintes fatores intensifica a fragmentação: (1) representação proporcional; (2) lista aberta; (3) coligações; (4) ausência de cláusula de barreira; (5) federalismo; (6) distribuição dos recursos partidários; (7) legislação partidária flexível; (8) magnitude dos distritos; (9) organizações partidárias fracas. Parte da alta fragmentação é atribuída aos pequenos partidos, tendo em vista que a legislação eleitoral é permissiva e beneficia a proliferação de pequenas siglas. Antes da reforma de 2017, nas disputas proporcionais, não havia a existência de percentuais mínimos para o acesso ao parlamento, ou seja, nenhuma cláusula de desempenho.

No cerne desse fenômeno, encontra-se o sistema eleitoral brasileiro, caracterizado por sua natureza aberta e com grande número de partidos cujas ideologias são muito parecidas ou, às vezes, nem sequer são identificadas. A representação proporcional com lista aberta não apenas facilita a criação de novos partidos, mas também estimula uma competição intrapartidária acirrada, em que candidatos da mesma sigla disputam entre si. Esse mecanismo, aliado à ausência de cláusulas de desempenho robustas, cria um ambiente fértil para a proliferação de partidos e um crescimento artificial de candidatos, que muitas vezes são registrados, exclusivamente, para preencher as vagas disponíveis no partido<sup>1</sup>.

O arranjo federativo brasileiro amplifica essa tendência à fragmentação. A estrutura descentralizada do país permite que agremiações políticas sobrevivam com bases regionais fortes, sem necessariamente alcançar expressão nacional. Essa característica, combinada com a alta magnitude dos distritos eleitorais, favorece a representação de partidos menores, intensificando a dispersão do poder político (NASCIMENTO, 2018).

Ademais, o sistema de financiamento partidário desempenha um papel fundamental nesse cenário. O acesso relativamente fácil ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita, mesmo para partidos recém-criados, oferece um suporte para a manutenção de legendas que, de outra forma, poderiam não se sustentar no competitivo ambiente político (NASCIMENTO, 2018).

---

<sup>1</sup> Este aumento artificial nas candidaturas ficou bastante explícito após a alteração do §3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições), que instituiu percentual mínimo de vagas para candidatas do gênero feminino, revelando em todo o território nacional uma enorme quantidade de candidaturas fraudulentas, que culminou na edição da Súmula n.º 73/2024, que trata sobre a matéria.

Esse conjunto de variáveis resulta em um panorama político marcado pela fragmentação excessiva, que desafia a formação de blocos programáticos coesos e dificulta a construção de maiorias estáveis no legislativo. O quadro delineado por Nascimento (2018) evidencia como as escolhas institucionais e regulatórias moldam a dinâmica partidária brasileira, criando um sistema altamente fragmentado e volátil.

Atualmente, o sistema partidário brasileiro registra 29 agremiações políticas com registro ativo no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>2</sup>, cenário que reflete um processo histórico de fragmentação acelerada. Estudos empíricos demonstram que, entre 1996 e 2016, a quantidade média de partidos concorrendo às eleições municipais cresceu, com redução parcial em 2020, após a reforma política de 2017. Essa mudança legal, que alterou critérios de distribuição de cadeiras legislativas, interrompeu, temporariamente, a tendência expansionista, evidenciando a sensibilidade do sistema a ajustes institucionais (FAGANELLO, 2022).

A dinâmica partidária municipal oferece um paradoxo teórico: embora a *Lei de Duverger* preveja a concentração em “M + 1” partidos competitivos (em que M é a magnitude do distrito)<sup>3</sup>, constata-se simultaneamente a pulverização nacional de legendas. Nas eleições locais, 72% dos municípios apresentaram disputas majoritárias polarizadas entre dois partidos em 2020, padrão que se mantém desde 2000. Contudo, quando analisado em escala nacional, o Número Efetivo de Partidos (NEP) saltou de 8,2 para 14,1 entre 1996 e 2016, indicando que diferentes agremiações predominam em regiões distintas (FAGANELLO, 2022).

A complexidade desse fenômeno decorre de dinâmicas interligadas: o federalismo assimétrico permite que partidos regionais consolidem bases de poder em circunscrições eleitorais específicas, sem necessariamente alcançar projeção nacional, enquanto estratégias de nichificação programática são adotadas por legendas menores para ocupar espaços deixados por agremiações de alcance nacional em mercados eleitorais locais. Paralelamente, a migração recorrente de lideranças entre siglas – fenômeno intensificado após a proibição das coligações proporcionais em 2017 – fragiliza a institucionalização partidária, criando ciclos de descontinuidade organizacional que reforçam a pulverização do sistema (KINZO; BRAGA, 2007).

---

<sup>2</sup> Dados extraídos em 2025. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse?tab=ancora-1>. Acesso em: 21 fev. 2025.

<sup>3</sup> De acordo com Faganello (2022), a Lei de Duverger é uma teoria política que prevê a concentração do sistema partidário em um número limitado de partidos competitivos. Especificamente, a lei sugere que o número de partidos relevantes tende a ser igual a “M + 1”, em que M é a magnitude do distrito eleitoral (número de cadeiras em disputa). Em eleições majoritárias de turno único, como as eleições municipais brasileiras para prefeito, em que M = 1, a teoria prevê uma tendência à bipolarização, ou seja, a concentração em dois partidos principais. Faganello observa que esta tendência se confirma no nível municipal no Brasil, mas é desafiada pela fragmentação partidária observada em nível nacional.

A reforma eleitoral de 2017<sup>4</sup>, que eliminou as coligações proporcionais, produziu efeitos contraditórios: reduziu o NEP municipal em 22%, mas ampliou a diversificação partidária nacional. Essa aparente contradição, revela a complexidade do sistema – enquanto mecanismos psicológicos (medo do voto útil) concentram opções locais, incentivos sistêmicos (financiamento público, tempo de TV) perpetuam a fragmentação nacional (FAGANELLO, 2022).

A fragmentação partidária no Brasil é um fenômeno complexo que reflete tanto a diversidade sociopolítica do país quanto as especificidades do sistema eleitoral. O modelo de representação proporcional com lista aberta, aliado à autonomia federativa, tem favorecido a multiplicação de partidos, tornando o cenário político altamente volátil. No entanto, tentativas recentes de reforma, como a eliminação das coligações proporcionais e a implementação de cláusulas de barreira, indicam um esforço para conter a proliferação excessiva de legendas e fomentar uma maior estabilidade institucional.

Apesar dos desafios impostos pela pulverização partidária, é inegável que o sistema político brasileiro tem demonstrado resiliência. A necessidade de coalizões para garantir a governabilidade é um traço característico do presidencialismo de coalizão, possibilitando a construção de consensos e a manutenção da ordem democrática. No entanto, essa dinâmica também favorece práticas clientelistas e dificulta a formação de agendas programáticas consistentes, evidenciando a necessidade de um equilíbrio entre pluralismo e governabilidade.

## **2.2 Hiperpartidarismo: causas, consequências e implicações para a representação política**

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 1º, inciso V<sup>5</sup>, estabelece o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Sob essa ótica, é inegável a imprescindibilidade do partido político na democracia brasileira, uma vez

---

<sup>4</sup> A reforma eleitoral de 2017, implementada pela Emenda Constitucional n.º 97, introduziu mudanças significativas no sistema eleitoral brasileiro, visando reduzir a fragmentação partidária. As principais alterações incluíram a proibição de coligações em eleições proporcionais (vigente a partir das eleições municipais de 2020), a introdução de uma cláusula de desempenho para acesso a recursos públicos, mudanças no financiamento de campanhas e alterações nas regras de distribuição das “sobras” eleitorais. Essas medidas tinham como objetivo principal fortalecer partidos maiores e desestimular a proliferação de legendas menores.

<sup>5</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

que o artigo 14, § 3º, inciso V<sup>6</sup>, estabelece a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade.

A Carta Magna assegura aos partidos políticos, no art. 17 do referido diploma, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. É livre aos partidos a criação, a fusão, a incorporação e a extinção, desde que respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, bem como observados: o caráter nacional; a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes; a prestação de contas à Justiça Eleitoral; e o funcionamento parlamentar conforme a lei (BRASIL, 1988)<sup>7</sup>.

Carvalho (2012) destaca que os partidos políticos contemporâneos são organizações sociais bem estruturadas, dotadas de planos de ação política claramente definidos e de uma visão estratégica de longo prazo, que transcende seus líderes atuais. Segundo o autor, essas organizações buscam não apenas conquistar e manter o poder, mas também expandir sua influência em âmbitos local, regional e nacional. Nesse sentido, a função dos partidos vai além do que está previsto na legislação, pois eles atuam como instrumentos essenciais para a difusão de concepções de Estado, sociedade e governo, promovendo a representação política da população por meio da formulação de programas partidários.

José Afonso da Silva (2011) reforça essa perspectiva ao afirmar que os partidos desempenham um papel fundamental na concretização e na reivindicação das demandas sociais, assegurando a pluralidade de ideias e enriquecendo o debate político por meio da representação de diferentes posicionamentos ideológicos.

Apesar de o pluripartidarismo ser uma garantia constitucional, o excesso de partidos políticos com baixa coesão ideológica e funcional compromete a estabilidade das instituições democráticas. Esse fenômeno resulta, em parte, da combinação entre o pluripartidarismo constitucionalmente garantido e a fragilidade dos mecanismos de fidelidade partidária,

---

<sup>6</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I – a nacionalidade brasileira; II – o pleno exercício dos direitos políticos; III – o alistamento eleitoral; IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; V – a filiação partidária.

<sup>7</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I – caráter nacional; II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III – prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

permitindo a proliferação de legendas que muitas vezes funcionam como meros instrumentos de barganha política. Como destaca Ferreira Filho (2008), embora os partidos sejam indispensáveis para a democracia, sua estrutura pode ser pervertida por práticas oligárquicas, favorecimentos pessoais e alianças oportunistas que enfraquecem o princípio da representação popular.

De acordo com Lo Pumo e Leal (2023), a associação entre partidos políticos e facções tem raízes históricas, especialmente no contexto do século XVII, quando os partidos eram vistos como grupos facciosos, voltados para interesses particulares e frequentemente associados à desordem social. Essa visão negativa foi reforçada por crises no sistema representativo, levando à confusão entre partidos, facções e até seitas.

No entanto, os partidos políticos modernos evoluíram para se tornarem entidades jurídicas que têm como finalidade promover o interesse coletivo e fortalecer a democracia. Para isso, é indispensável uma legislação que favoreça a participação interna dos membros e a racionalização do diálogo político. Apesar dessa evolução, o sistema partidário brasileiro ainda enfrenta desafios significativos, como instabilidade e concentração de poder nas lideranças nacionais. A superação dessas fragilidades passa pela adoção de princípios modernos de democracia, federação e república, assegurando maior legitimidade e equilíbrio na condução da vida pública (LO PUMO; LEAL, 2023).

O ministro Ricardo Lewandowski destacou que o excesso de partidos políticos pode comprometer a governabilidade, dificultando a formação de consensos no Legislativo e enfraquecendo o debate programático (BRASIL, 2011). No Brasil, a fragmentação partidária excessiva contribui para a instabilidade política e o enfraquecimento dos partidos como instituições representativas. A existência de um grande número de legendas, muitas sem identidade ideológica clara, favorece a formação de coalizões voláteis, dificultando a governabilidade e promovendo um cenário de constante negociação em troca de apoio político. O resultado é a diluição do debate programático e a preponderância de interesses particulares sobre as demandas coletivas (CARVALHO, 2012).

Outro aspecto crítico do hiperpartidarismo é a dificuldade de responsabilização política dos eleitos. Com partidos frágeis e frequentemente usados como meros veículos para candidatura, a identificação do eleitorado com propostas partidárias torna-se difícil, levando ao personalismo e à busca por alianças casuísticas. Esse cenário favorece a manutenção de elites partidárias que controlam a distribuição de recursos e cargos, limitando a abertura para novas lideranças e promovendo um fechamento do sistema político.

A atuação dos partidos políticos nas democracias contemporâneas apresenta natureza ambivalente: embora constituam pilares institucionais do sistema representativo, frequentemente manifestam distorções que contradizem seus propósitos originais. Essa dualidade emerge quando as agremiações se afastam de suas funções democráticas essenciais, adotando práticas como a concentração de poder em grupos restritos, desvios éticos, clientelismo e esvaziamento programático. Tais deformações transformam organismos destinados à mediação de interesses coletivos em instrumentos de perpetuação de privilégios particulares (FERREIRA FILHO, 2008).

No contexto brasileiro, observa-se que o descolamento entre plataformas partidárias e ações concretas gera um fenômeno peculiar na cultura política: a predominância do voto personalista sobre o programático. Eleitores tendem a direcionar suas escolhas com base em perfis individuais de candidatos do que em projetos coletivos institucionalizados, padrão que enfraquece a conexão entre representantes e bases partidárias. Essa dinâmica decorre da estratégia adaptativa dos partidos que, visando ampliar sua base eleitoral, privilegiam discursos genéricos e evadem posicionamentos claros sobre temas polêmicos. Na prática, os programas partidários convertem-se em documentos retóricos, repletos de princípios abstratos que não comprometem as lideranças com agendas transformadoras concretas (FERREIRA FILHO, 2008).

Essa tendência à diluição programática cria um ciclo vicioso: quanto mais os partidos evitam definições precisas para afastar divisões, menos capacidade têm de mobilizar eleitores engajados em propostas específicas, reforçando o personalismo político. O resultado é um sistema representativo no qual a lealdade partidária perde espaço para o culto a personalidades, enfraquecendo mecanismos de *accountability*<sup>8</sup> e coesão ideológica (FERREIRA FILHO, 1979).

O hiperpartidarismo no Brasil está diretamente relacionado à facilidade na criação de novos partidos políticos. A legislação brasileira não impõe exigências rigorosas para a formação de legendas, o que favorece o surgimento de partidos sem uma identidade ideológica bem definida e sem um compromisso efetivo com a representação popular. Esse cenário faz com que o processo de criação de partidos seja meramente burocrático, permitindo que novas siglas sejam estabelecidas sem critérios substanciais, o que contribui, significativamente, para a fragmentação do sistema político (BONAVIDES, 2004).

Embora o sistema proporcional adotado no país incentive naturalmente o multipartidarismo, a proliferação excessiva de partidos não fortalece, necessariamente, a

---

<sup>8</sup> Responsabilidade; prestação de contas (tradução nossa).

democracia. A crescente quantidade de legendas no cenário político nacional gera instabilidade, dificulta a compreensão do eleitorado quanto às propostas partidárias e compromete a identificação de diretrizes ideológicas claras. Esse fenômeno também impacta negativamente a credibilidade do sistema partidário, agravando-se pela falta de alinhamento entre os partidos e os princípios que deveriam nortear sua atuação (RABELLO FILHO, 2001).

A fragmentação do sistema partidário brasileiro, caracterizada pelo excesso de legendas sem consolidação programática, é o que se denomina hiperpartidarismo. Esse fenômeno representa uma distorção do multipartidarismo, uma vez que a grande quantidade de partidos não reflete, necessariamente, as divisões sociais existentes. Ao contrário, muitas das legendas surgem sem um propósito ideológico consistente, funcionando apenas como meios para garantir espaço no poder político. Como consequência, há um enfraquecimento da representatividade no Congresso Nacional, pois os partidos deixam de atuar como canais legítimos de expressão da vontade popular (DULCI, 2003).

A fragmentação partidária intensifica a necessidade de alianças no modelo de presidencialismo de coalizão. Com um parlamento extremamente pulverizado, torna-se inviável governar sem a formação de coalizões, que frequentemente reúnem partidos com orientações ideológicas conflitantes. Isso resulta em negociações políticas instáveis e compromete a eficiência do processo decisório, tornando-o mais dispendioso e moroso. A construção de maiorias no Congresso torna-se complexa, o que impacta diretamente a governabilidade e a qualidade dos debates e decisões políticas (RABELLO FILHO, 2001).

Sob essa perspectiva, Kelsen (1993) observa que a rejeição à existência de partidos políticos, bem como sua proliferação descontrolada, acaba por beneficiar grupos que buscam consolidar um domínio absoluto no cenário político. Isso ocorre porque, ao invés de permitir um debate amplo e representativo, a fragmentação partidária excessiva enfraquece o sistema e dificulta a articulação de maiorias legítimas. Dessa forma, a democracia deve ser estruturada de modo que a vontade geral seja a resultante da atuação dos partidos, evitando tanto a concentração de poder em poucos grupos quanto a dispersão extrema que comprometa a funcionalidade do regime democrático.

Em reforço a isso, a forma como o sistema eleitoral brasileiro opera contribui para a polarização e a instabilidade política. O modelo proporcional estimula um cenário de extrema fragmentação, em que partidos de diferentes matizes ideológicos disputam espaço, muitas vezes sem um alinhamento programático consistente. Esse quadro gera uma dinâmica competitiva desequilibrada, na qual os partidos não se consolidam como forças políticas coesas, resultando

em instabilidade institucional e na degeneração das regras que deveriam guiar a competição partidária (KLEIN, 2002).

Como observa Bastos (1989), em sistemas multipartidários, é comum que o partido vencedor das eleições para o Executivo não obtenha maioria no Parlamento, o que exige a construção de alianças para garantir a governabilidade. No entanto, essa dinâmica frequentemente leva a um cenário de instabilidade, pois as coligações podem ser rompidas a qualquer momento, comprometendo a continuidade das políticas públicas e a efetividade das decisões governamentais. No presidencialismo, essa fragmentação pode enfraquecer o Legislativo, reduzindo sua capacidade de fiscalização e comprometendo sua independência. Por outro lado, a falta de uma maioria coesa pode também limitar a atuação do Executivo, dificultando a aprovação de projetos e tornando a gestão do governo mais complexa e ineficaz.

Diante desse cenário, observa-se que o hiperpartidarismo representa um dos principais desafios para o fortalecimento da democracia no Brasil. O excesso de partidos sem identidade ideológica clara compromete a representatividade, dificulta a governabilidade e prejudica o funcionamento eficiente das instituições políticas. Assim, é fundamental que sejam implementadas reformas que estabeleçam critérios mais rigorosos para a criação e a manutenção de partidos, garantindo que apenas aqueles com bases ideológicas e compromissos programáticos bem definidos possam atuar no sistema político.

### **2.3 Coalizões partidárias: estratégias para a governabilidade em um sistema fragmentado**

Diante do cenário exposto, qual seja, a fragmentação partidária e o hiperpartidarismo, impulsionados por um modelo eleitoral proporcional e pela ausência de barreiras efetivas à proliferação de partidos políticos, há desafios significativos à governabilidade, em que a formação de coalizões partidárias se tornou um elemento central para viabilizar a estabilidade institucional e permitir que o Poder Executivo consiga implementar sua agenda política.

O sistema presidencialista foi adotado no Brasil com a Proclamação da República, em 1889, e se manteve como modelo de governo em todas as constituições republicanas. No entanto, devido à fragmentação partidária e à necessidade de negociação entre Executivo e Legislativo, a governabilidade passou a depender de alianças amplas e frequentemente instáveis. Foi nesse contexto que o cientista político Sérgio Abranches (1988) cunhou o termo “presidencialismo de coalizão”, para descrever o modelo político brasileiro no qual o presidente precisa articular uma base de apoio multipartidária para governar com estabilidade.

Abranches (1988) identificou que a dinâmica política brasileira resulta da combinação de cinco elementos institucionais: presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Essa configuração cria um ambiente no qual o Executivo não governa sozinho, mas sim por meio de acordos com diversas forças políticas representadas no Congresso. A necessidade de coalizões decorre, sobretudo, da fragmentação partidária, impulsionada pelo sistema eleitoral proporcional, que dificulta a formação de uma maioria parlamentar coesa.

Ao abordar esse tema, Sousa (2020) esclarece que a interação entre presidencialismo, federalismo e representação proporcional resulta em uma fragmentação do cenário institucional. Dado que, no Brasil, o sistema partidário é altamente fracionado, o presidencialismo de coalizão emergiu como uma estratégia para mitigar esses efeitos e viabilizar a governabilidade. Assim, desde a redemocratização, o modelo de presidencialismo adotado no país, baseado em coalizões, já impõe desafios consideráveis ao sistema político.

A Constituição de 1988 reforçou essa lógica ao ampliar as competências da União, fortalecendo o Poder Executivo e tornando o presidente o principal ator do processo decisório nacional. No entanto, a fragmentação partidária impediu que um único partido conseguisse maioria no Congresso, tornando obrigatória a formação de coalizões para a governabilidade. Como resultado, o presidente passou a depender do apoio de múltiplos partidos para aprovar sua agenda legislativa, o que exigiu a distribuição de cargos, ministérios e emendas parlamentares como moeda de troca política (GUIMARÃES, 2020).

Segundo Abranches (2018), a coalizão se configura como um entendimento prévio entre partidos, no qual estes se comprometem a respaldar as iniciativas do Executivo mediante condições previamente ajustadas, negociadas durante o debate e a deliberação de cada proposta. Esse mecanismo não implica uma delegação de poderes, nem representa um voto de confiança no programa de governo que resultaria na aprovação automática das medidas nele contidas.

Abranches (2018) também observou que a dependência do Executivo em relação ao Congresso gera um cenário de barganha política constante, em que partidos menores conseguem influência desproporcional ao seu tamanho por meio de negociações estratégicas. Esse fenômeno favorece práticas clientelistas, em que o apoio parlamentar é condicionado à distribuição de cargos e recursos. A consequência é um Executivo forte em termos institucionais, mas politicamente dependente de uma base de apoio muitas vezes instável, sujeita a crises e reconfigurações ao longo do mandato presidencial (GUIMARÃES, 2020).

Santos (2002) argumenta que a própria coalizão pode ser considerada um elemento positivo do presidencialismo de coalizão, pois exige que o Executivo forme alianças cada vez

mais amplas para assegurar a governabilidade, incorporando, assim, uma diversidade de interesses sociais. Ele defende esse modelo por acreditar que este contribui para a democratização da política, ampliando a representatividade. A combinação entre a separação de Poderes e o multipartidarismo, viabilizada pelo sistema proporcional, impõe ao presidente da República um processo contínuo de negociação, essencial para a aprovação da agenda governamental.

Santos (2002) destaca que esse modelo institucional, embora garanta uma representatividade plural, estabelece desafios operacionais, uma vez que o presidente precisa constantemente negociar apoios para evitar crises políticas. Essa dinâmica cria um ambiente instável, no qual as alianças são voláteis e sujeitas a pressões políticas e econômicas. Com isso, a necessidade de acomodar interesses diversos dentro da coalizão pode levar a decisões de governo que priorizam a manutenção da base política em detrimento da eficiência administrativa.

Para Guimarães (2020), a longo prazo, o presidencialismo de coalizão tem se mostrado um fator que tanto viabiliza a governabilidade quanto aprofunda suas fragilidades estruturais. Embora permita a formação de maiorias no Congresso, garantindo a estabilidade política, esse modelo também torna o governo refém de interesses partidários e dificulta a implementação de reformas de longo prazo. A necessidade de acomodação política constante faz com que decisões estratégicas sejam frequentemente adiadas ou modificadas para atender às exigências dos partidos da base aliada, comprometendo a eficiência da gestão pública.

As coalizões partidárias no Brasil são formadas com o objetivo de garantir uma base de sustentação parlamentar para o governo. No entanto, diferentemente de sistemas parlamentares, em que as coalizões são estruturadas antes da eleição para definir um primeiro-ministro, no modelo brasileiro essas alianças são frequentemente negociadas após o pleito. Isso significa que o presidente eleito precisa compor um governo negociando apoio com diferentes partidos, frequentemente distribuindo cargos e benefícios políticos em troca de respaldo legislativo. Esse modelo é um reflexo direto do multipartidarismo exacerbado e do sistema eleitoral de lista aberta, que incentivam a fragmentação política e dificultam a construção de maiorias sólidas.

Ao discorrer sobre a necessidade de obter apoio da ampla maioria dentro do Congresso Nacional por meio de coalizões, Paulo Ricardo Schier (2017, p. 19) afirma que isso está implícito no modelo político brasileiro.

O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. Não há a possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de

direita no país. A lógica das coalizões é uma imposição institucional. E o comportamento social e dos governos sofre influência inevitável – ainda que em diferentes graus – do arranjo institucional.

A governabilidade em um sistema fragmentado como o brasileiro depende da capacidade do Executivo de articular alianças duradouras, garantindo estabilidade política e viabilizando a implementação de políticas públicas. No entanto, a lógica das coalizões muitas vezes leva à formação de alianças pragmáticas, baseadas mais na ocupação de espaços institucionais do que em compromissos ideológicos ou programáticos.

A dinâmica das coalizões partidárias no Brasil se diferencia daquelas observadas em outros sistemas políticos. Em regimes parlamentares, a aliança entre partidos tende a ser programática e a se manter ao longo do governo, uma vez que o rompimento de uma coalizão pode resultar na queda do gabinete. No Brasil, no entanto, o presidencialismo impede a dissolução do Executivo, fazendo com que a negociação entre os Poderes seja contínua e sujeita a mudanças ao longo do mandato. Dessa forma, a fluidez e a volatilidade das coalizões tornam a governabilidade um processo instável, em que o presidente precisa lidar com uma base heterogênea e frequentemente fragmentada (GUIMARÃES, 2020).

Em continuidade, para Guimarães (2020), o sistema de coalizões no Brasil gera custos políticos elevados. Para assegurar apoio parlamentar, o governo frequentemente recorre à nomeação de ministros e dirigentes de estatais oriundos dos partidos aliados, o que, muitas vezes, resulta na ocupação de cargos estratégicos por critérios políticos em detrimento da qualificação técnica. Esse modelo, por sua vez, abre espaço para crises institucionais e escândalos de corrupção, uma vez que a distribuição de recursos e cargos pode ser utilizada como instrumento de barganha política, sem um compromisso real com a eficiência administrativa.

Victor (2015) argumenta que o presidencialismo de coalizão demanda um Executivo forte, considerando o sistema eleitoral proporcional do Brasil e a significativa fragmentação partidária. Para articular esses diversos interesses e garantir a aprovação de suas propostas, o Executivo estrutura sua coalizão, valendo-se do poder de patronagem, do controle da agenda e da concentração das atividades legislativas nos líderes partidários. Dessa forma, a necessidade de construção de coalizões decorre diretamente do contexto multipartidário. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o número de partidos representados no parlamento nunca foi inferior a 15 por legislatura. Esse cenário se torna ainda mais desafiador, pois não se trata apenas de um sistema multipartidário, mas de um ambiente altamente fragmentado.

A construção de coalizões partidárias no Brasil representa um equilíbrio delicado entre a necessidade de governabilidade e os riscos associados ao fisiologismo político. A dependência do Executivo em relação ao Congresso para aprovar medidas essenciais exige um processo constante de negociação e concessões, o que pode enfraquecer a capacidade do governo de implementar uma agenda estratégica de longo prazo. Assim, o presidencialismo de coalizão, embora funcione como um mecanismo viabilizador da estabilidade institucional, também reforça as fragilidades do sistema político brasileiro, perpetuando um ciclo de instabilidade e dependência de alianças voláteis (ABRANCHES, 1988).

Diante desse cenário, o presidencialismo de coalizão continua sendo objeto de intenso debate no Brasil. Seus defensores argumentam que ele permite um governo representativo e evita a concentração excessiva de poder no Executivo. Por outro lado, críticos apontam que sua estrutura fomenta a instabilidade e o fisiologismo, além de aumentar os custos políticos e financeiros da governabilidade. A permanência desse modelo dependerá, em grande parte, da capacidade do sistema político brasileiro de equilibrar a necessidade de coalizões com a busca por maior eficiência e transparência na administração pública.

### **3 A CLÁUSULA DE BARREIRA NO BRASIL: EVOLUÇÃO, IMPACTOS E PERSPECTIVAS**

#### **3.1 Origens e desenvolvimento da cláusula de barreira no Brasil**

A concepção de democracia evoluiu ao longo da história, transcendendo o “governo do povo” originário da Grécia Antiga. Desde o surgimento do constitucionalismo estadunidense e da Revolução Francesa, com suas ideias liberais de Igualdade, Liberdade e Fraternidade, a democracia passou a englobar não apenas a regra da maioria, mas também o respeito aos direitos das minorias. Sartori (1994, p. 54), ao citar Lord Acton, observa que “o teste mais seguro para julgarmos se um país é realmente livre é o grau de segurança desfrutado pelas minorias”. Assim, a tirania da maioria deve ser evitada tanto quanto a tirania de uma minoria dominante. Tocqueville (2005, p. 303), por sua vez, afirmava: “E só sei de um meio para impedir que os homens se degradem: não conceder a ninguém, com a onipotência, o poder soberano de aviltá-los”.

A forma como uma sociedade se organiza eleitoralmente diz muito sobre a orientação política de defesa dos interesses democráticos e das minorias. Como exemplo, podemos mencionar a introdução do artigo “Electoral Systems and Policy Outcomes”, de Stephanie J. Rickard (2017), em que se caracteriza o sistema eleitoral como um conjunto de normas e regulamentos que orientam a competição eleitoral entre candidatos, partidos e entre estes dois grupos. A autora sublinha que os sistemas eleitorais representam forças significativas capazes de moldar o tipo de democracia que se desenvolve em um país. Outrossim, esses sistemas impactam o comportamento legislativo, a natureza da competição eleitoral, a relação entre votos e assentos nos parlamentos, e o número de partidos no governo, influenciando, em última instância, os resultados políticos (RICKARD, 2017).

Ademais, as Constituições e os arranjos constitucionais exercem uma influência significativa sobre o processo democrático. As instituições políticas essenciais para a democracia em larga escala indicam que nenhuma exerce uma influência tão profunda na configuração política de um país democrático quanto seus sistemas eleitoral e partidário. No entanto, ressalta-se que, na busca por um modelo que atenda de maneira ideal às exigências de eleições livres e justas, não existe um modelo perfeito. Esse fato é comprovado pela observação das inúmeras variações e diversidades na adoção dos sistemas eleitorais, tanto em democracias antigas quanto nas mais recentes.

Ao examinar a dinâmica do processo eleitoral, Shepsle (2010) afirma que tanto os métodos de votação quanto os sistemas eleitorais impactam os resultados das eleições. No que tange aos sistemas eleitorais, o autor esclarece que há dois valores fundamentais em jogo ao se escolher um tipo específico de sistema eleitoral: representação e governabilidade. A representação decorre de um sistema eleitoral onde os eleitos refletem as crenças e preferências dos eleitores.

Tal representação é mais efetivamente alcançada em governos descentralizados, flexíveis, que operam com base na lógica da coalizão e da adaptação das políticas, e em conformidade com as instituições de controle estabelecidas pelos mecanismos de *checks and balances* entre os Poderes. Por outro lado, a governabilidade é observada em instituições que produzem representantes capazes de governar com eficácia, geralmente alcançada por meio de sistemas majoritários, que concentram o controle nas mãos de um menor número de indivíduos (SHEPSLE, 2010). Assim, pode-se caracterizar um governo de maioria como aquele que exerce a governabilidade de forma autônoma com a administração de um único partido.

Ainda segundo Shepsle (2010), cada sistema eleitoral possui um propósito que pode ser considerado legítimo quando observado em sua dinâmica específica; no entanto, devido à sua natureza distinta, a escolha exclusiva de um sistema compromete a realização do outro. Em outras palavras, uma instituição que prioriza a representação pode não alcançar a governabilidade, e vice-versa.

Mayhew (2004) examina as dinâmicas eleitorais no Congresso dos Estados Unidos e fundamenta seu argumento na premissa de que os congressistas são “buscadores unidimensionais de reeleição”, que dedicam todos os recursos disponíveis a três atividades principais: publicidade, reivindicação de méritos e tomada de posição, com o objetivo de garantir a reeleição. Mayhew (2004) é considerado o precursor da análise racional das eleições no Congresso, adotando uma perspectiva favorável à escola econômica em desenvolvimento na época, em contraste com a abordagem sociológica.

Entre os autores mencionados, Rickard, Dahl e Shepsle concordam ao descrever o sistema eleitoral como uma estrutura capaz de gerar variações nos resultados das eleições com base nos votos dos eleitores. Eles destacam que, quando as regras eleitorais são modificadas, os resultados eleitorais também sofrem alterações. A mudança no número de partidos, um aspecto central para o presente estudo, tem um impacto significativo no processo eleitoral.

Para garantir a expressão das minorias dentro do regime democrático, foi estabelecido o sistema de representação proporcional. Como leciona Paulo Bonavides (2000, p. 324), “[...] é o sistema que confere às minorias igual oportunidade de representação de acordo com sua

força quantitativa”. O sistema proporcional assegura ao pensamento minoritário, quando organizado em partidos, uma representação política condizente com sua força eleitoral, algo que é frequentemente deficitário no sistema majoritário.

Destaca-se que o constitucionalismo moderno criou um mecanismo eficaz de controle do crescimento exacerbado no número de partidos, que é a cláusula de barreira ou desempenho. Na Alemanha, a cláusula de barreira (*Sperrklausel*) ou cláusula de 5% (*Fünfprozentklausel*) já é aplicada ininterruptamente desde 1953. Como destaca Viana (2006, p. 85), tem como finalidade principal garantir um sistema com partidos políticos fortes e de representatividade nacional, evitando surgimento de partidos de menor expressão sem bandeira específica, ou mesmo grupos minoritários extremistas.

Como uma medida para contrabalançar a fragmentação da representação, diversas sociedades democráticas adotaram cláusulas de desempenho eleitoral, com a intenção de restringir a participação de partidos minoritários. No contexto brasileiro, além da adoção do coeficiente eleitoral, foram estabelecidas restrições ao exercício e ao funcionamento dos partidos, como o acesso ao financiamento público e outras limitações, que foram recentemente reforçadas com a inclusão de novas disposições no texto constitucional.

Para que se possa assimilar as bases conceituais da cláusula de barreira, é necessário considerar a influência do sistema eleitoral sobre o sistema político. De maneira sucinta, o sistema eleitoral impacta diretamente a governabilidade e a fragmentação partidária, e a cláusula de barreira é um dos instrumentos destinados a influenciar esses dois aspectos. Ela está associada à discussão sobre o número ideal de partidos políticos em uma democracia. Entre os estudiosos dos sistemas eleitorais, há um grupo que sustenta que reformas nos sistemas eleitorais que incorporam a cláusula de barreira, como ocorre no Brasil, funcionam como mecanismos de exclusão, que não será o enfoque do presente estudo (DAHL, 2001).

Noutro prisma, em estudo do direito comparado, o constitucionalista e cientista político brasileiro Paulo Bonavides (2000), bastante estudado inclusive na Alemanha, identificou que a criação de cláusula de barreira no Direito Alemão funcionou como proteção ao regime democrático contra as ameaças da herança nazifascista.

No Brasil, a constitucionalização da cláusula de desempenho veio na Carta de 1967<sup>9</sup>, porém com um nítido propósito excludente do regime militar em manter o bipartidarismo virtual

---

<sup>9</sup> BRASIL. **Constituição Federal (1967)**. Art. 149, VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

daquela quadra histórica entre os partidos Aliança Renovadora Nacional (Arena) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com a exigência mínima de 10% de representação partidária em dois terços dos estados do país, o que configurou, historicamente, uma tendência à estratificação de elites partidárias consolidadas na época.

Muito se tem questionado sobre as mudanças ocorridas desde a tentativa inicial de implantação da cláusula de barreira pela Lei n.º 9.096/1995 até a sua mais recente e bem-sucedida inclusão por meio da Emenda Constitucional n.º 97/2017. As discussões sobre a necessidade de reforma do sistema político frequentemente são marcadas por polarização. O debate sobre a adoção de uma cláusula de barreira no sistema político brasileiro não é uma exceção. A literatura apresenta argumentos tanto a favor quanto contra a implementação do dispositivo. Autores como Salgado (1997) se posicionam contra a adoção de barreiras. A autora argumenta que a governabilidade não é um princípio constitucional fundamental e defende o princípio da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, sustentando que diversas formas de restrição à competição eleitoral comprometem a qualidade da democracia representativa.

O argumento de Salgado apoia-se nas reflexões de autores como Orides Mezzaroba, Domingo Bellaunde, José F. Palomino Manchego e Wanderley Guilherme dos Santos, os quais defendem que qualquer redução do pluralismo é inaceitável, por implicar a eliminação da oposição e o enfraquecimento do debate entre as diversas forças políticas. Além disso, sustentam que a cláusula de barreira favorece a oligarquização do sistema partidário, atuando como mecanismo de diminuição da competição e da representatividade. Essas interpretações são apresentadas por Salgado, *apud* Salgado (1997, p. 117).

Por outro lado, a literatura também oferece uma gama significativa de argumentos em defesa da cláusula de barreira. Silveira e Rabelo (2018), por exemplo, analisam os critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) durante o debate das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 1351 e 1354 em 2006, que fundamentaram a recente adoção do parâmetro da cláusula.

Eles esclarecem que a demanda por uma norma que restrinja a proliferação de novos partidos políticos se baseia em três principais fundamentos: a) a busca por estabilidade política e ampliação da governabilidade, facilitando o diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo; b) a eliminação das chamadas “legendas de aluguel”, que corrompem o sistema pela comercialização de seus recursos (tempo de televisão, recursos financeiros e posições nas casas legislativas); e c) o enfraquecimento dos “donos de legenda”, cujo principal objetivo é o acesso

a dinheiro e poder proporcionados pelos partidos, em detrimento do fortalecimento real das siglas partidárias.

A Lei n.º 9.096/1995 visava alterar o funcionamento parlamentar em todas as casas legislativas, redistribuir o Fundo Partidário e limitar a propaganda partidária com a criação de uma cláusula de barreira rígida de 5%, nos moldes da *Fünfprozentklausel*<sup>10</sup> do Direito Alemão. No entanto, as argumentações apresentadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que resultaram na declaração de inconstitucionalidade de trechos da lei, foram as seguintes: a) a matéria requer previsão constitucional, uma vez que até 1985 a cláusula de desempenho estava prevista na Constituição (art. 149, VII da CR/67, art. 152, VII da EC 1/1969, art. 152, II da EC 11/1978 e art. 152, §1º da EC 25/1985), e a alteração da Constituição deveria ser feita por emenda constitucional e não por lei ordinária; b) o pluripartidarismo é um dos fundamentos da República, e a cláusula de desempenho infringia essa autonomia; c) a limitação proposta violava a liberdade dos partidos políticos e o dever de preservar as minorias; d) a fórmula de distribuição do Fundo Partidário e do tempo de propaganda contrariava o princípio da razoabilidade, uma vez que 99% dos recursos seriam alocados entre os sete maiores partidos, enquanto o restante 1% seria dividido entre os 29 partidos registrados no TSE na época.

É plausível afirmar que a cláusula estabelecida pela Lei n.º 9.096/1995 era excessivamente rígida, uma vez que, ao ser aplicada, apenas sete partidos seriam capazes de ultrapassar a barreira imposta. No entanto, com a supressão da cláusula de desempenho, observou-se, desde aquela época até os dias atuais, um contínuo surgimento de novos partidos políticos. Evidências disso podem ser vistas nas eleições subsequentes, que mostraram uma tendência crescente no número de partidos com representação parlamentar. Em 2010, o Número Efetivo de Partidos (NEP) brasileiro foi de 10,819, e em 2014 atingiu 13,06 – um número inédito, com 28 partidos obtendo assento na Câmara dos Deputados. Esse contexto coloca o Brasil na posição de ter o maior NEP do mundo, quase três vezes maior do que os países com sistemas eleitorais proporcionais mais próximos, como Argentina (7,52) e Israel (7,28) (SILVEIRA; RABELO, 2018, p. 151).

As evidentes dificuldades de governabilidade resultantes de um sistema político excessivamente fragmentado levaram o Congresso a aprovar uma nova cláusula de desempenho. Nesta nova abordagem, observa-se o esforço do legislador para atender aos fundamentos utilizados pelo STF, buscando redigir o texto de forma que a cláusula fosse bem-sucedida em sua inclusão no ordenamento jurídico.

---

<sup>10</sup> Nome da cláusula de barreira no Direito Alemão que prevê que o partido deve atingir no mínimo 5% dos votos válidos para possuir representação legislativa.

A nova cláusula de desempenho foi estabelecida por meio de Emenda Constitucional, respeitando a exigência de que a autonomia partidária e qualquer limitação a ela somente poderia ser imposta por alteração constitucional, dada a natureza garantidora desse princípio. Outro aspecto relevante é que a nova formulação não impede o funcionamento parlamentar dos partidos que não alcançarem os percentuais mínimos de votação. Com efeito, a recente cláusula se diferencia da anterior pelo estabelecimento de uma regra de transição para sua implementação, que prevê um aumento gradual nos percentuais de votação exigidos para alcançar a representatividade.

A alteração introduzida estabelece um limite mínimo de votos inferior ao previamente aprovado em 1995 (5% pela legislação ordinária). Melo (2018) também argumenta que os percentuais propostos são plausivelmente válidos sob os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A cláusula não visa restringir a representatividade das minorias, mas sim promover a organização racional do sistema partidário e a distribuição dos recursos públicos, relativamente limitados, entre os partidos com maior representatividade eleitoral. Melo (2018) esclarece que a cláusula busca limitar a proliferação desordenada de partidos.

### **3.2 A aplicação da cláusula de barreira e seus efeitos no sistema partidário brasileiro**

A cláusula de barreira está presente na maioria dos países que utilizam sistemas de representação proporcional, seja em sua forma pura ou mista. No Brasil, a tentativa de imposição legal das cláusulas de barreira começou em 1946 com o Decreto-Lei n.º 8.835. Este decreto exigia, sob pena de cassação, que os partidos políticos obtivessem um número de votos igual ou superior ao número de eleitores com os quais haviam formalizado seu registro definitivo.

O Decreto-Lei n.º 8.835, de 24 de janeiro de 1946, não teve efetividade no que tange à cláusula de desempenho partidário, pois foi rapidamente revogado pelo Decreto n.º 9.258, de 24 de maio de 1946. Este novo decreto passou a estabelecer limites de associados para a criação de partidos políticos. O artigo 40 do Decreto n.º 9.258 introduziu uma regra de transição para a continuidade dos partidos em funcionamento, exigindo que estes tivessem representantes na Assembleia Constituinte eleita em dezembro de 1945 ou que alcançassem pelo menos 50 mil votos em, no mínimo, cinco circunscrições eleitorais.

Com relação à Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950, que instituiu o Código Eleitoral de 1950, foram reiterados os critérios da regra de transição da legislação anterior. No parágrafo único do artigo 148, a lei determinava que, sob pena de cancelamento, o partido político deveria

eleger pelo menos um representante no Congresso Nacional ou obter 50 mil votos em todo o país sob sua legenda.

Durante o regime político de exceção instaurado pelo golpe de 31 de março de 1964, e sob a promessa de restabelecimento democrático por parte dos militares, foi promulgada a Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965, que criou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Esta legislação impôs restrições significativas ao funcionamento das agremiações partidárias, exigindo que os partidos obtivessem o apoio de 3% do eleitorado nas últimas eleições gerais, distribuído em pelo menos 11 estados, com um mínimo de 2% em cada Unidade Federada (U.F.).

Adicionalmente, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos previa a possibilidade de extinção dos partidos existentes que não comprovassem ter diretórios regionais em 11 estados, não elessem pelo menos 12 deputados federais distribuídos em pelo menos 7 estados, e não alcançassem 3% dos votos em legenda em todo o eleitorado brasileiro em eleições gerais parlamentares. O objetivo da Lei Orgânica dos Partidos Políticos era a restrição drástica do número de partidos, o que foi efetivamente concretizado com o Ato Institucional n.º 2 (AI-2).

Durante a presidência de Ernesto Geisel (1974-1979), no contexto do regime militar, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 11, de 1978. Esta emenda revogou várias limitações anteriores, incluindo os atos institucionais, e restaurou o direito ao *habeas corpus*. No entanto, a Emenda Constitucional n.º 11 também introduziu uma cláusula de desempenho que estabelecia a exigência de que um partido obtivesse 5% dos votos totais distribuídos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 3% em cada um desses estados, para poder ter funcionamento.

Por sua vez, durante a fase de abertura política que antecedeu a redemocratização, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 25/1985. Esta emenda modificou os critérios de desempenho para o funcionamento parlamentar do art. 158 §1º da Constituição de 1967, estabelecendo que os partidos políticos deveriam obter 3% do total dos votos, distribuídos em pelo menos cinco estados da Federação, com um percentual mínimo de 2% em cada Unidade Federada.

Essa alteração teria sido a última fixação de cláusula de desempenho em texto constitucional, tendo em vista que o Constituinte de 1988 não incluiu no texto nenhuma limitação para representação partidária, se não fosse pela introdução da Emenda Constitucional n.º 97, de 2017.

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 97, de 2017, ocorreu em um contexto político conflituoso, caracterizado por intensa pressão popular por reformas e um número sem

precedentes de partidos políticos. Esse cenário de instabilidade e a crescente fragmentação partidária foram fatores que impulsionaram a criação da cláusula de desempenho.

Para compreender as implicações dessa mudança no sistema eleitoral brasileiro, é fundamental analisar o contexto legislativo, político e partidário em que a alteração constitucional foi realizada. Essa análise permite avaliar as consequências da implementação da cláusula de desempenho e seu impacto na governabilidade e na estrutura partidária do país.

Em meio a uma crise política e econômica sem precedentes desde a última redemocratização, o único consenso entre as forças políticas no Brasil era a necessidade urgente de uma reforma política. As eleições presidenciais de 2014 aprofundaram a divisão política no país. A chapa composta por Dilma Rousseff e Michel Temer (PT/PMDB), que obteve 51,64% dos votos válidos, venceu a candidatura de Aécio Neves e Aloysio Nunes (PSDB), que conquistou 48,36% dos votos. No entanto, essa vitória não mitigou o acirramento político. Subsequentemente, a presidente Dilma Rousseff perdeu a maioria de sua base parlamentar e foi submetida a um processo de *impeachment* por crime de responsabilidade política.

Paralelamente, tramitavam no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) várias ações eleitorais (AIJE n.º 194358, AIME n.º 761 e RP n.º 846) que buscavam a cassação dos mandatos e a decretação de inelegibilidade da chapa vencedora, composta por Dilma e Temer. Michel Temer, que se encontrava na presidência, era o principal interessado no julgamento. Ele foi inocentado pela maioria dos membros do TSE, com um placar de 4 votos a 3, apesar de evidências de doações financeiras que não foram devidamente registradas.

No final do prazo para as eleições de 2018, e após um extenso período de debates restritos ao Parlamento, foi aprovada uma série de mudanças legislativas, incluindo a Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. Esta emenda estabeleceu novas normas para o acesso dos partidos políticos aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, conforme indicado na sua ementa.

A Emenda Constitucional n.º 97/2017 alterou o §3º do artigo 17 da Constituição Federal, determinando que apenas os partidos que cumprirem um dos seguintes critérios teriam direito aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda gratuita: a) obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma dessas unidades; ou b) eleger 15 deputados federais, distribuídos em um terço da Federação. No entanto, a cláusula de desempenho estabelecida pela emenda só entrará em vigor integralmente em 2030.

Até lá, as regras de transição, previstas nos incisos I, II e III do artigo 3º da EC n.º 97/2017, serão aplicadas de forma gradativa. Especificamente nas eleições seguintes à de 2018, será exigido dos partidos que obtenham 1,5% dos votos válidos para deputado federal, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 1% dos votos em cada unidade da Federação, ou que elejam nove deputados federais em pelo menos um terço dos estados.

Nas eleições subsequentes à de 2022, o mínimo exigido será de 2% dos votos válidos para deputado federal, também distribuídos em um terço dos estados, com pelo menos 1% dos votos válidos em cada estado, ou a eleição de no mínimo 11 deputados federais, distribuídos em um terço das unidades federativas.

Nas eleições seguintes à de 2026, o mínimo de votos válidos exigidos será de 2,5%, igualmente em um terço dos estados, com pelo menos 1,5% dos votos válidos em cada um deles, ou alternativamente, a eleição de 13 deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço dos estados.

Assim, como já dito, os partidos que não cumprirem os requisitos destacados, perderão acesso ao Fundo Partidário e ao horário gratuito eleitoral. No tocante à proibição do acesso ao Fundo Partidário durante o ano eleitoral, é importante frisar que, com o fim do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, resultado do julgamento da ADI n.º 4560/DF, e a experiência limitada das doações de pessoas físicas nas eleições de 2016, o financiamento público tornou-se a principal fonte para cobrir as despesas eleitorais dos partidos. Esse financiamento é suportado tanto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha, criado pela Lei n.º 13.478/2017, quanto pelo Fundo Partidário previsto na Lei n.º 9.096/1995, que permite explicitamente sua utilização para despesas eleitorais (art. 44, III da Lei n.º 9.096/1995).

A ausência desses recursos significaria uma redução significativa nas chances eleitorais das minorias partidárias, que ficariam em desvantagem em relação aos partidos maiores, os quais continuam a dispor de ambos os fundos públicos para viabilizar suas campanhas.

No que se refere à proibição de acesso gratuito ao rádio e à televisão para a veiculação de programas partidários que não cumprirem os requisitos da cláusula de barreira, observa-se que tal medida restringe significativamente a capacidade de atuação de partidos minoritários ou com atuação regionalizada, limitando sua visibilidade e potencial de articulação no cenário político nacional.

Não obstante essas restrições, é relevante frisar que os parlamentares eleitos por partidos que não atingirem a cláusula de barreira não perdem seus mandatos, podendo inclusive se filiar

a outra agremiação partidária, sem prejuízo do exercício do cargo, nos termos do §5º do art. 17 da Constituição Federal.

Paralelamente a essas mudanças, a Emenda Constitucional n.º 97/2017 também instituiu o fim das coligações proporcionais a partir das eleições de 2020, medida que não pode ser dissociada da aplicação da cláusula de barreira, uma vez que ambas contribuíram para uma profunda reconfiguração do sistema partidário brasileiro.

Segundo análise de Cervi (2022, p. 23), as coligações proporcionais eram alvos de críticas por “serem movidas por interesses eleitorais personalistas e momentâneos; por desrespeitarem, muitas vezes, os princípios programáticos e ideológicos dos partidos que se coligavam em disputas proporcionais”.

Em contrapartida, o fim das coligações proporcionais representou um desafio adicional à sobrevivência dos pequenos partidos, beneficiando, assim como a cláusula de barreira, os partidos políticos tradicionais que possuem uma estrutura de poder consolidada. Esse cenário impõe um duplo obstáculo às legendas minoritárias, frequentemente mais ideologizadas e programáticas, que enfrentam maiores dificuldades para competir em um sistema progressivamente concentrado em partidos com maior poder político e recursos públicos, os quais, por vezes, são alvo de críticas pelo exercício de práticas fisiológicas.

Assim, o fim das coligações proporcionais, a impossibilidade de utilização do Fundo Partidário durante o ano eleitoral e a extinção dos programas partidários gratuitos aumentam a severidade da cláusula de barreira instituída pela Emenda Constitucional n.º 97/2017.

O objetivo subjacente a essas medidas é reduzir a fragmentação partidária, incentivando a fusão, a incorporação ou a formação de federações entre siglas de orientação ideológica similar, de modo a consolidar estruturas partidárias mais coesas, organizadas e identificáveis pelo eleitorado. Busca-se, com isso, fortalecer o vínculo entre representantes e representados, sobretudo em um sistema proporcional de lista aberta, como o brasileiro, no qual o eleitor, não raras vezes, desconhece o partido ao qual pertence o candidato em quem vota.

Os resultados das eleições realizadas após a implementação progressiva da cláusula de desempenho evidenciaram as dificuldades concretas enfrentadas por diversas agremiações para atingir os percentuais mínimos exigidos. Como consequência, observou-se uma redução expressiva no número de partidos com representação efetiva no Congresso Nacional, marcando o início de uma nova fase de reconfiguração do sistema partidário brasileiro. A seguir, analisaremos mais detidamente os efeitos dessa transformação, com destaque para os impactos verificados nas eleições de 2018 e 2022.

### 3.3 Análise das inovações normativas no contexto das eleições de 2018 e 2022

As eleições de 2018 no Brasil marcaram a primeira disputa com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado após a proibição de doações empresariais pelo STF. O Congresso aprovou o fundo no valor de R\$1,716 bilhão, distribuído entre os partidos conforme sua representação e votação. Limites de gastos foram estabelecidos para candidatos, e as campanhas passaram a contar com doações de pessoas físicas, restritas a 10% do rendimento bruto do ano anterior. Também houve mudanças na propaganda eleitoral, com a redução do tempo de rádio e TV, enquanto a internet ganhou espaço, permitindo arrecadação via *crowdfunding* e impulsionamento de conteúdo nas redes sociais.

Outra mudança significativa para as eleições de 2018 foi a introdução da cláusula de desempenho, que restringe o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na TV apenas a partidos que obtiverem ao menos 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em nove estados, com no mínimo 1% dos votos em cada um.

Já nas eleições de 2022, os partidos contaram com um total de R\$8,99 bilhões em receitas para campanhas, um aumento de 51,25% em relação a 2018. Desse valor, 96,96% vieram de recursos públicos, como o Fundo Partidário e o FEFC. Em comparação, nas eleições anteriores, o total arrecadado foi de R\$5,94 bilhões (ou R\$7,5 bilhões corrigidos pela inflação), com 80,62% de recursos públicos. Até então, os candidatos já haviam contratado despesas de R\$2,37 bilhões (BRAGA; GAMADA, 2022).

A Constituição Federal garante aos partidos políticos a autonomia para definir sua estrutura interna, estabelecer normas relativas à escolha, à formação e à duração de seus órgãos permanentes e provisórios, além de regular sua organização e funcionamento. Ademais, cabe aos partidos adotar critérios para a escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, sendo proibidas tais coligações nas eleições proporcionais. Não há exigência de vinculação entre as candidaturas em diferentes níveis, seja nacional, estadual, distrital ou municipal, e os estatutos dos partidos devem incluir normas de disciplina e fidelidade partidária (FLEISCHER, 2019).

Dessa maneira, resta evidente que a reforma implementada em 2017 impôs a vedação das coligações nas eleições proporcionais municipais previstas para 2020, bem como nas eleições estaduais e federais para a escolha de deputados em 2022.

A outra restrição é representada pela Emenda Constitucional n.º 97/2017, já abordada no presente estudo. Conforme esclarecido por Fleischer (2019), essa emenda adotou percentuais progressivos de 1,5%, 2,0%, 2,5% e 3%, em grande medida devido à percepção do subcomitê

responsável pela reforma das normas eleitorais de que o retorno à versão mais rigorosa da cláusula de barreira de exclusão, estabelecendo 5%, seria inviável. Essa cláusula mais rígida não acomodaria os deputados eleitos por partidos que não atingissem pelo menos 5% dos votos válidos. A quase certa inviabilidade de aprovação dessa cláusula menos flexível conduziu à adoção de um outro tipo de barreira, que restringe o acesso ao Fundo Partidário nacional e limita o tempo de propaganda gratuita na televisão.

Nesse contexto, a justificativa político-legislativa para a adoção da cláusula de desempenho também foi expressa pelo então relator da PEC n.º 33/2017, deputado Ciro Nogueira, no Parecer n.º 166/2017 da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Segundo ele, era

[...] igualmente relevante o estabelecimento de cláusula de desempenho para evitar que partidos sem apoio expressivo na sociedade mantenham-se ativos especialmente em razão do acesso generoso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão a todos os partidos, o que leva vários deles, inclusive os carentes de ideologia e princípios identificáveis, a formar coligações para as disputas eleitorais apenas para lograr vantagens junto aos maiores partidos (BRASIL, 2017).

Essa avaliação, expressa por parte dos formuladores da reforma, reflete a percepção de que muitos partidos dependem estruturalmente do financiamento público e da visibilidade eleitoral proporcionada pela propaganda gratuita, e que a exclusão desses benefícios funcionaria como um indutor à sua reorganização ou desaparecimento.

Assim, tanto a vedação às coligações quanto a implementação de percentuais progressivos mínimos para acesso às cadeiras na Câmara Federal têm como objetivo reduzir o número de partidos representados. A cláusula de barreira exerce um impacto significativo sobre os partidos políticos e, por consequência, sobre os candidatos que obtiveram votos suficientes para serem eleitos, ainda que seus partidos tenham ficado aquém do limite estabelecido pela barreira. Dos 513 deputados empossados na primeira legislatura de 2019, após a introdução da cláusula de barreira no ordenamento jurídico brasileiro, 32 foram eleitos por legendas que não ultrapassaram esse obstáculo (CARVALHO; BOLDRINI, 2018).

Alguns desses deputados, cujos partidos foram barrados pela cláusula de desempenho, passaram a considerar a possibilidade de migração para outras legendas, antes mesmo da efetivação de fusões, incorporações ou federações – movimentos esperados como caminhos naturais de reorganização das siglas afetadas. Embora, em regra, o mandato eletivo pertença ao partido pelo qual o parlamentar foi eleito, o §5º do art. 17 da Constituição Federal prevê exceção específica para os casos de partidos que não tenham alcançado a cláusula de desempenho,

autorizando, expressamente, a mudança de legenda sem caracterização de infidelidade partidária e, portanto, sem risco de perda do mandato. Ainda assim, esse contexto exige atenção do Poder Judiciário e do Ministério Público Eleitoral quanto ao cumprimento das demais condições legais e prazos, a fim de evitar abusos ou distorções na aplicação da norma.

Democracias que adotam o sistema de representação proporcional frequentemente ajustam mecanismos que influenciam tanto a representação partidária quanto a forma de votação dos eleitores. Entre esses mecanismos, destaca-se a fórmula matemática utilizada para a distribuição das cadeiras, o limiar de votos necessário para que um partido conquise uma cadeira e o tipo de lista empregada. Desde a época da redemocratização até 2014, o sistema proporcional brasileiro manteve uma estabilidade singular em seus dispositivos: o quociente eleitoral atuava como uma cláusula de barreira, as coligações eram permitidas e não havia exigência de um número mínimo de votos para que um candidato fosse eleito.

A partir de 2015, o Congresso Nacional implementou uma série de reformas na legislação eleitoral e partidária, introduzindo mudanças no sistema eleitoral que passaram a vigorar nas eleições municipais de 2016. Em 2018, o quociente eleitoral deixou de funcionar como cláusula de barreira, as coligações foram mantidas e um mínimo de 10% do quociente eleitoral foi requerido para que um candidato pudesse ser eleito. Já em 2022, as coligações foram proibidas, o quociente eleitoral (na proporção de 80% do total) voltou a ser utilizado como cláusula de barreira, estabeleceu-se um novo patamar para a eleição de candidatos (20% das sobras) e os partidos passaram a ter a opção de formar federações.

Dada a quantidade de alterações nas regras, torna-se desafiador identificar os fatores específicos que influenciaram as mudanças na composição das bancadas estaduais ao comparar as eleições de 2014, 2018 e 2022. Em 2018, o fato de o quociente eleitoral não ter sido aplicado como cláusula de barreira favoreceu a representação de partidos menores. Outro fator que contribuiu para a fragmentação parlamentar foi o amplo uso das coligações, que ocorreu de forma mais intensa do que em pleitos anteriores. Ademais, o sucesso eleitoral do Partido Social Liberal (PSL) acentuou ainda mais a dispersão de votos e cadeiras na Câmara dos Deputados.

Nas eleições de 2022, observou-se uma significativa redução na dispersão de votos e cadeiras entre dois pleitos consecutivos. O número de partidos concorrendo às eleições, bem como aqueles que conseguiram eleger representantes, diminuiu em todos os estados. A combinação das novas regras, a proibição das coligações e o retorno do quociente eleitoral aumentaram consideravelmente, em comparação a 2018, o volume de votos necessários para que um partido elege um deputado. A criação das federações, concebidas para beneficiar

partidos menores, teve efeitos marginais, uma vez que apenas 7 partidos optaram por utilizá-las.

Analisando a representação proporcional do Brasil em uma perspectiva comparada, é importante destacar o papel das coligações. As coligações estiveram diretamente relacionadas à crescente fragmentação do sistema partidário brasileiro. A proibição de coligações entre partidos nas eleições proporcionais foi um fator essencial para a redução da fragmentação partidária nas eleições de 2022. Sem as coligações, o Brasil se aproxima mais das outras democracias proporcionais. Caso as regras permaneçam inalteradas, em 2026 teremos condições de avaliar os efeitos desse novo formato do sistema eleitoral brasileiro.

Dessa forma, observa-se que as sucessivas reformas eleitorais aprovadas a partir de 2015, especialmente a Emenda Constitucional n.º 97/2017, promoveram uma profunda reconfiguração no desenho institucional das eleições proporcionais no Brasil. A vedação das coligações, a retomada do quociente eleitoral como filtro de acesso às cadeiras parlamentares, a imposição de cláusulas de desempenho partidário e individual, além da limitação do acesso ao financiamento público e à propaganda gratuita, revelam um esforço coordenado de racionalização do sistema partidário.

Embora tais medidas tenham sido concebidas como mecanismos de contenção da hiperfragmentação e de fortalecimento institucional das legendas, seus efeitos sobre o equilíbrio da representação, a competitividade eleitoral e a sobrevivência dos partidos menores ainda estão em consolidação. Nesse cenário, a aplicação prática da cláusula de barreira, especialmente nos pleitos de 2018 e 2022, representa o principal teste empírico para a eficácia dessas inovações normativas.

A seguir, serão examinados os resultados concretos das eleições gerais de 2018 e 2022 à luz da nova legislação, com destaque para os efeitos observáveis da cláusula de desempenho na composição da Câmara dos Deputados e na estrutura do sistema partidário brasileiro.

### **3.4 Efeitos eleitorais da cláusula de desempenho: análise dos pleitos de 2018 e 2022**

A implementação da cláusula de barreira, prevista pela Emenda Constitucional n.º 97/2017, produziu efeitos imediatos e profundos no sistema partidário brasileiro, sobretudo a partir dos pleitos de 2018 e 2022. Trata-se, como visto, de uma medida legislativa que visa restringir o acesso de agremiações com baixo desempenho às prerrogativas institucionais, como o Fundo Partidário e o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, estabelecendo, em contrapartida, percentuais mínimos de votação e representatividade parlamentar.

#### **3.4.1 As eleições de 2018 e os primeiros impactos da cláusula de desempenho**

Em 2018, primeiro ano de aplicação da cláusula de desempenho, 14 dos 35 partidos registrados à época foram enquadrados por não atingirem os critérios mínimos exigidos: 1,5% dos votos válidos para deputado federal, distribuídos em ao menos um terço dos estados com mínimo de 1% em cada, ou a eleição de pelo menos nove deputados federais em um terço das unidades federativas.

O impacto foi ainda mais evidente quando se observa a reorganização institucional das siglas afetadas. Diversos partidos, como o Partido Humanista da Solidariedade (PHS), o Partido Republicano Progressista (PRP) e o Partido Pátria Livre (PPL), deixaram de existir por meio de incorporação a outras legendas. Outros, como a Rede Sustentabilidade (REDE) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), optaram posteriormente por aderir a federações partidárias, como forma de garantir sobrevivência institucional e acesso a recursos públicos.

A seguir, apresenta-se a planilha com a situação dos partidos que não atingiram a cláusula de barreira em 2018, com os respectivos desdobramentos institucionais:

Tabela 1 – Partidos que não atingiram a cláusula de barreira em 2018<sup>11</sup>

<b>PARTIDOS QUE NÃO ATINGIRAM A CLÁUSULA EM 2018</b>		
<b>PARTIDO</b>	<b>SITUAÇÃO APÓS 2018</b>	<b>AÇÃO ADOTADA</b>
Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	Incorporado pelo Podemos (PODE)	Extinto
Partido Pátria Livre (PPL)	Incorporado pelo PCdoB	Extinto
Partido Republicano Progressista (PRP)	Incorporado pelo Patriota	Extinto
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	Incorporou o Partido Pátria Livre (PPL)	Ingressou na federação Brasil da Esperança (PT-PCdoB-PV) em 2022
Rede Sustentabilidade (REDE)	Manteve-se independente até 2022	Ingressou na Federação PSOL/REDE em 2022
Democracia Cristã (DC)	Perdeu representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	Perdeu representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Trabalhista Cristão (PTC)	Perdeu representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Causa Operária (PCO)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mulher Brasileira (PMB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Patriota	Incorporou o Partido Republicano Progressista (PRP)	Manteve-se independente até 2022

Fonte: Brasília: TSE, 2018.

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados das eleições 2018 – Desempenho partidário e cláusula de barreira**. Brasília: TSE, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Cláusula de barreira reduz número de partidos com acesso a fundo partidário e tempo de TV**. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 10 dez. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Partidos Políticos – Incorporações homologadas no biênio 2018-2020**. Brasília: TSE, 2020. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário – Execução Orçamentária de 2014**. Brasília: TSE, 2015. [Base de dados: Planilha “Duodécimo 2014” obtida via portal do TSE.]

### 3.4.2 Os reflexos aproximados da cláusula nas eleições de 2022

A tendência se confirmou e se intensificou em 2022, quando os critérios da cláusula de desempenho foram ampliados para 2% dos votos válidos ou a eleição de pelo menos 11 deputados federais. O resultado foi a exclusão de mais 15 partidos do acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda. Destes, o Partido Social Cristão (PSC) e o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) foram incorporados, respectivamente, pelo Podemos e pelo Solidariedade. Já o Patriota e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) promoveram fusão, criando o Partido Renovador Democrático (PRD).

Outras legendas, como o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) e o Democracia Cristã (DC), optaram por manter-se ativas, mesmo sem representatividade parlamentar, enquanto a REDE e o PCdoB, já afetados em 2018, seguiram na estratégia de federação para garantir acesso institucional.

A seguir, apresenta-se a planilha com os dados de 2022, com destaque para a destinação das siglas que não superaram a cláusula:

Tabela 2 – Partidos que não atingiram a cláusula de barreira em 2022<sup>12</sup>

<b>PARTIDOS QUE NÃO ATINGIRAM A CLÁUSULA EM 2022</b>		
<b>PARTIDO</b>	<b>SITUAÇÃO APÓS 2022</b>	<b>AÇÃO ADOTADA</b>
Partido Social Cristão (PSC)	Incorporado pelo Podemos	Extinto
Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	Incorporado pelo Solidariedade	Extinto
Patriota	Fundiu-se com o PTB para formar o Partido Renovação Democrática (PRD)	Extinto
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Fundiu-se com o Patriota para formar o PRD	Extinto
Solidariedade	Incorporou o PROS	Manteve-se independente
Partido Novo (NOVO)	Manteve-se independente	Manteve-se independente
Agir	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Democracia Cristã (DC)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Causa Operária (PCO)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mulher Brasileira (PMB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido da Mobilização Nacional (PMN)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente
Unidade Popular (UP)	Sem representação parlamentar	Manteve-se independente

Fonte: Brasília: TSE, 2018.

<sup>12</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados das eleições 2022 – Dados eleitorais por partido**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 21 maio 2025.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Análise do desempenho partidário nas eleições de 2022**. Brasília: DIAP, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Fusões e incorporações após eleições de 2022 afetam composição partidária**. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro Civil de Partidos Políticos – Atualizações e fusões homologadas (2022-2024)**. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/partidos>. Acesso em: 21 maio 2025.

### 3.4.3 Avaliação crítica dos resultados

A cláusula de barreira revelou-se um instrumento eficaz na redução da fragmentação partidária. Sua adoção está diretamente relacionada à extinção formal de siglas com desempenho eleitoral insatisfatório, configurando um processo de depuração do sistema partidário brasileiro. Além disso, forçou os partidos menores a buscarem formas de sobrevivência institucional, como fusões e federações, em um ambiente político cada vez mais competitivo e seletivo.

Como se observará no capítulo seguinte, a criação das federações partidárias surgiu exatamente como um mecanismo de evasão ou superação da cláusula de barreira, oferecendo uma alternativa para que partidos menores mantenham sua relevância institucional e participem do jogo político sem a necessidade de extinção ou incorporação imediata.

## **4 AS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO MECANISMO DE EVASÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA**

### **4.1 O contexto das federações partidárias e sua (in)constitucionalidade**

As federações partidárias surgiram como uma estratégia adotada por partidos menores para mitigar os impactos da cláusula de desempenho, que restringe o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral para legendas que não atingem um percentual mínimo de votos. Esse mecanismo permite que partidos atuem de forma unificada ao longo de um ciclo eleitoral, preservando sua identidade, mas compartilhando estrutura e representatividade (BRASIL, 2024).

Do ponto de vista legislativo, a criação das federações visava reduzir a fragmentação partidária, incentivando a fusão ou cooperação entre legendas para fortalecer a representatividade popular e otimizar a governabilidade. A medida procurava equilibrar a pluralidade ideológica com a necessidade de um sistema político mais funcional, evitando a proliferação de partidos sem viabilidade eleitoral. Como afirmam Rocha Nicolli e Bianco (2024), a criação das federações foi proposta como uma solução para a fragmentação política e um caminho para maior estabilidade ao sistema eleitoral brasileiro.

Nesse sentido, Medeiros (2021, n.p.) destaca:

O Brasil tem partidos demais. Isso, por si só, não é um problema. O problema é que o Brasil possui mais de 20 partidos com representação parlamentar em nível federal, característica que torna o sistema político fragmentado e de difícil coordenação. Ingovernável, se quisermos esticar um pouco o argumento. Claro que não precisamos recorrer a um bipartidarismo radical como ocorre nos Estados Unidos, mas algo em torno de seis a oito partidos é suficiente para representar razoavelmente as diferenças ideológicas de uma sociedade como a nossa. Essa quantia está próxima do sistema alemão, tido por muitos como referência em termos de estabilidade governamental.

Contudo, na prática, essa solução tem se mostrado controversa. Se, por um lado, as federações podem contribuir para a consolidação de partidos programáticos, por outro, também têm um viés de contornar a cláusula de barreira. Dessa maneira, partidos sem viabilidade eleitoral conseguem se manter ativos por meio de alianças que nem sempre possuem um alinhamento ideológico consistente. Em vez de fortalecer a governabilidade e melhorar a representação democrática, algumas federações acabam sendo empregadas como artifícios estratégicos para driblar as exigências legais, favorecendo siglas sem um projeto político claro e coeso.

O Brasil enfrenta um número excessivo de partidos, o que, por si só, não é necessariamente um problema. Todavia, a realidade de mais de 20 partidos com representação parlamentar em nível federal torna o sistema político excessivamente fragmentado e de difícil coordenação. Esse cenário pode ser descrito como “ingovernável”, se considerarmos a dificuldade de articulação e formação de coalizões estáveis. Embora o modelo bipartidário, como o dos Estados Unidos, não seja desejado, um sistema com cerca de seis a oito partidos seria mais adequado para representar as diferenças ideológicas da sociedade brasileira. Esse número está em consonância com o modelo alemão, considerado uma referência em termos de estabilidade governamental (MEDEIROS, 2021).

Embora a intenção oficial das federações seja garantir maior coesão no sistema político, a prática tem mostrado que muitos desses agrupamentos ocorrem sem qualquer compromisso programático real. O que se observa é a formação de federações compostas por partidos que, em circunstâncias normais, jamais estariam alinhados ideologicamente, unindo-se apenas para evitar a perda de acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral. Dessa forma, longe de promover uma estrutura partidária mais sólida, algumas federações acabam aprofundando a inconsistência e o oportunismo político, perpetuando a presença de legendas cuja única motivação é a sobrevivência institucional.

Para entender melhor a diferença entre federação partidária e coligação, Rocha Nicolli e Bianco (2024) explicam que existem três formas principais de união entre partidos: fusão, federação e coligação. A fusão implica o maior grau de vínculo, enquanto a coligação representa o menor nível de integração. Para ilustrar, pode-se fazer uma analogia com as relações interpessoais: uma coligação seria comparável a um encontro casual; uma federação a um namoro, em que há compromisso, mas sem união definitiva; e a fusão seria como um casamento, com a incorporação definitiva das legendas em um único partido.

As federações partidárias foram instituídas pela Emenda Constitucional n.º 97/2017 e regulamentadas pela Lei n.º 14.208/2021<sup>13</sup>. Ao contrário das coligações proporcionais, que

---

<sup>13</sup> Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. § 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. § 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação. § 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras: I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos; III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral. § 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário. § 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela

eram alianças temporárias, as federações exigem que os partidos permaneçam unidos por pelo menos quatro anos, atuando de forma conjunta no Congresso Nacional e em outras esferas do Poder Legislativo. Essa medida foi apresentada como uma solução para reduzir a fragmentação partidária e garantir maior estabilidade ao sistema eleitoral.

Por um lado, partidos menores podem se beneficiar ao formar federações assimétricas para cumprir a cláusula de barreira. No entanto, como observam Baquero e Linhares (2011), a ausência de grupos que representem as ideologias das minorias é um problema, pois os partidos existentes nem sempre refletem todas as camadas da sociedade. Além do mais, o monopólio da representação partidária dificulta a renovação política e a adoção de novas metodologias para atender melhor às demandas dos cidadãos.

Embora as federações partidárias viabilizem a sobrevivência de pequenas siglas e o cumprimento da cláusula de desempenho, elas impõem a necessidade de alianças com legendas maiores, o que pode diluir as identidades originais e comprometer a representatividade que esses partidos buscavam oferecer.

A adoção das federações partidárias tem gerado impactos diretos no sistema político e eleitoral brasileiro. O principal deles é criar um mecanismo de camuflar os partidos que, sem essa alternativa, não atingiram a cláusula de barreira e ficariam sem direito de gozar de significativo montante de recursos públicos do Fundo Partidário e tempo de televisão e rádio. Em vez de promover uma depuração natural do sistema partidário, as federações funcionam como um mecanismo que mantém siglas com menor representatividade eleitoral ou com eleitorado regionalizado.

Somado a isso, o modelo das federações apresenta um alto risco de captura política por parte dos partidos mais influentes. Como aponta Guimarães (2022), o Brasil já enfrenta uma crise de representatividade, e a proliferação de federações pode agravar esse problema, ao criar blocos partidários sem legitimidade real. Em vez de fortalecer a democracia, o sistema favorece a perpetuação das mesmas elites políticas, dificultando a renovação e a emergência de novas forças representativas.

---

permaneçam 2 (dois) ou mais partidos. § 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos: I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação; II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída; III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação. § 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º deste artigo definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais. § 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes. § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra federação.

A criação das federações partidárias traz à tona a discussão sobre a constitucionalidade da Lei n.º 14.208/2021, que regulamenta essa nova forma de união, gerando considerações sobre seus impactos no sistema político brasileiro. Defensores da medida argumentam que as federações podem fortalecer os programas partidários, reduzindo o clientelismo e os interesses pessoais dos representantes, o que poderia melhorar a governabilidade.

Por outro lado, críticos veem as federações como uma forma de contornar a vedação às coligações proporcionais, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 97/2017. Esses críticos apontam que as federações permitem que partidos menores superem a cláusula de barreira pela soma das votações da federação, em vez de dependerem do desempenho individual de cada partido. Isso levanta questões sobre a eficácia da cláusula de barreira e sua função de garantir a viabilidade eleitoral de partidos com representação significativa (MORAES, 2022, p. 146). O debate sobre a Lei n.º 14.208/2021 reflete as tensões entre a busca por um sistema partidário mais forte e coeso e os desafios de garantir uma representação equitativa no contexto da fragmentação política.

Nesse contexto, a ADI 7.021, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), trouxe à tona uma discussão significativa sobre a constitucionalidade das federações partidárias. A controvérsia gira em torno da alegação de que essas federações poderiam contornar a proibição de coligações para eleições proporcionais, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 97/2017. Além do mais, antes mesmo da implementação das federações no ordenamento jurídico, já havia um intenso debate sobre a possível inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 14.208/2021. Dessa forma, a ADI 7.021 não apenas destaca a importância dessa discussão, mas também evidencia as tensões entre a busca por maior coesão partidária e a necessidade de preservar a integridade do sistema eleitoral brasileiro (CAMPOS, 2022).

O PTB, autor da ADI, argumenta que o projeto que originou as federações partidárias foi aprovado no Senado após a promulgação da EC n.º 97/2017, que proibiu as coligações em eleições proporcionais. Segundo o partido, diante dessa mudança constitucional, o projeto deveria ter sido reenviado à Câmara dos Deputados para nova deliberação. Ademais, sustenta que as federações partidárias são, na prática, equivalentes às coligações, que foram expressamente vedadas nas eleições proporcionais.

Para o partido, essa nova forma de união apenas adia a solução para a fragmentação partidária no Brasil<sup>14</sup>. Diante disso, é urgente repensar o modelo das federações, buscando

---

<sup>14</sup> CRUZ, Isabela. Federação partidária: um novo arranjo para aliança entre partidos. **Nexo Jornal**, 30 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/05/30/federacao-partidaria-um-novo-arranjo-para-alianca-entre-partidos>. Acesso em: 2 fev. 2025.

alternativas que, de fato, promovam a consolidação de um sistema político mais funcional e representativo. Caso contrário, continuaremos a ver alianças oportunistas substituindo o fortalecimento de partidos sólidos e ideologicamente coerentes, perpetuando as distorções que a cláusula de barreira pretendia corrigir.

É importante destacar que o debate acerca da alegada inconstitucionalidade não se estendeu à totalidade da Lei n.º 14.208/2021, mas concentrou-se em dispositivos específicos, principalmente nos artigos 1º, 2º e, por consequência, no artigo 3º. A controvérsia residia no fato de que a possibilidade de formação de federações partidárias, prevista nesses dispositivos, poderia entrar em conflito com o §1º do artigo 17 e com o artigo 65, caput e §1º, da Constituição Federal de 1988, além de outras normas constitucionais. Assim, a ADI, ajuizada pelos advogados Ezikelly Barros e Luiz Gustavo Pereira da Cunha, desencadeou intensos debates acadêmicos e resultou em uma resposta rápida do STF.

Em resumo, a ADI, questiona a constitucionalidade da Lei n.º 14.208/2021, que introduziu o instituto das federações partidárias no ordenamento jurídico brasileiro. A discussão principal gira em torno de três eixos: (i) a constitucionalidade formal da norma, (ii) a constitucionalidade material das federações partidárias e (iii) a compatibilidade da norma com os princípios da isonomia e da igualdade de chances no processo eleitoral (BRASIL, 2021).

O PTB alegou que houve violação ao devido processo legislativo bicameral previsto no artigo 65 da Constituição Federal, argumentando que a aprovação da Lei n.º 14.208/2021 deveria ter retornado ao Senado Federal após a alteração do artigo 17, § 1º, da Constituição pela Emenda Constitucional n.º 97/2017 (BRASIL, 2021).

De acordo com as informações prestadas pela Câmara dos Deputados, não há inconstitucionalidade formal na norma, dado que a Constituição não determina o retorno do projeto de lei à primeira Casa, na hipótese de alteração do parâmetro constitucional, tal como pretendido (CF/88. art. 65<sup>15</sup>). Tampouco há inconstitucionalidade material, porque coligação e federação partidárias são institutos diversos, conforme os argumentos invocados pelo presidente da República (CF/88, art. 17, § 1º)<sup>16</sup>. As federações seriam, ainda, na compreensão da Câmara,

---

<sup>15</sup> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

<sup>16</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade

uma forma de conciliar a sobrevivência de partidos menores que tenham visões de mundo convergentes e tentar catalisar a sua concentração partidária de forma planejada e gradual (BRASIL, 2021).

O ministro Roberto Barroso, ao analisar a questão em sede de medida cautelar, afastou a alegada inconstitucionalidade formal, entendendo que a superveniência da emenda constitucional não exigia o retorno do projeto à Casa iniciadora, uma vez que não houve alteração substancial do conteúdo na Câmara dos Deputados, mas apenas emendas de redação. Ressaltou, ainda, que o Congresso Nacional, ao rejeitar o veto presidencial à norma, reafirmou sua adesão ao conteúdo da lei:

Em primeiro lugar, rejeito a arguição de inconstitucionalidade formal. No caso, após a aprovação do projeto de lei pelo Senado, houve alteração da redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que, no entendimento do requerente, é o parâmetro constitucional para aferir a validade do projeto. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha sido emendado, com alteração do conteúdo da proposição na casa revisora, o que não ocorreu (CF, art. 65, parágrafo único). O que houve na Câmara dos Deputados foram apenas emendas de redação [2]. Além disso, o Congresso teve a oportunidade de reapreciar a matéria constante da norma impugnada, à luz da nova redação constitucional, por ocasião da rejeição do veto do Presidente da República ao projeto, posicionando-se favoravelmente a ela. A rejeição do veto presidencial envolveu a reunião de ampla maioria parlamentar no Congresso, de modo que entendo que se deve ser deferente ao Legislativo no caso (BRASIL, 2021, p. 10).

O segundo aspecto questionado pela ADI diz respeito à natureza das federações partidárias e à sua compatibilidade com a vedação às coligações proporcionais imposta pela Emenda Constitucional n.º 97/2017. O PTB argumentou que as federações seriam uma forma disfarçada de coligação proporcional, contrariando a proibição constitucional (BRASIL, 2021).

O ministro Barroso, no entanto, destacou que as federações se distinguem das coligações, pois exigem uma união estável entre os partidos por pelo menos quatro anos, além de requerer afinidade programática e um estatuto comum. Diferentemente das coligações, que se dissolvem imediatamente após o pleito eleitoral, as federações impõem uma cooperação institucional duradoura, evitando a fragmentação política e garantindo uma maior coerência ideológica entre os partidos participantes (BRASIL, 2021).

O PTB sustentou, ainda, que a Lei n.º 14.208/2021 cria uma vantagem indevida para as federações ao permitir que seu registro seja realizado até a data final do período de convenções partidárias, enquanto partidos políticos individuais precisam estar registrados pelo menos seis

meses antes do pleito. Barroso reconheceu essa desigualdade e deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender o inciso III do § 3º do artigo 11-A da Lei n.º 9.096/1995 e o parágrafo único do artigo 6º-A da Lei n.º 9.504/1997, garantindo que as federações partidárias sigam o mesmo prazo exigido para os partidos individuais (BRASIL, 2021). Nesse sentido, Barroso (2021) asseverou:

De fato, a adequação constitucional do modelo criado pela Lei n.º 14.208/2021 à Constituição de 1988 não depende apenas de assegurar que ele se distinga da coligação proporcional no momento pós-eleitoral, por meio do funcionamento parlamentar unificado dos partidos federados. É preciso levar em consideração, também, o momento pré-eleitoral, garantindo que a criação da federação ocorra em condições de igualdade com os partidos políticos, com transparência e acesso adequado à informação pelo eleitorado. A segurança jurídica do processo eleitoral, à qual é inerente o respeito ao encadeamento lógico das etapas que o compõem, não admite que um novo partido político apto a lançar candidatos possa surgir, como elemento surpresa, na fase das convenções partidárias. O mesmo deve valer para as federações partidárias (BRASIL, 2021, p. 16).

A decisão monocrática de Barroso foi posteriormente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), que manteve a constitucionalidade da Lei n.º 14.208/2021, com a ressalva da necessidade de isonomia no prazo de registro das federações partidárias. O STF decidiu que as federações devem estar registradas no mesmo prazo exigido para os partidos políticos individuais, garantindo, assim, a equidade no processo eleitoral. Entretanto, para as eleições de 2022, excepcionalmente, houve modulação dos efeitos e permitiu-se que as federações fossem constituídas até 31 de maio do mesmo ano.

Conforme o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2022), o STF não considerou as federações partidárias inconstitucionais em si, mas identificou uma questão essencial relacionada ao prazo para sua formação. O ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, apontou uma incompatibilidade com o princípio da isonomia nas previsões legais, que permitiam às federações partidárias um prazo superior ao dos partidos políticos para se constituírem (TRILHANTE, 2022).

Com base no exposto, ao analisar cautelarmente a ADI 7.021, a decisão do STF reforçou a validade da Lei n.º 14.208/2021 sob os aspectos formal e material, considerando que as federações são institutos distintos das coligações eleitorais e que o processo legislativo seguiu os requisitos constitucionais. Contudo, ao reconhecer a diferença de tratamento quanto ao prazo de registro das federações, o STF ajustou a interpretação da norma para garantir isonomia entre partidos federados e isolados. Embora a medida tenha sido inicialmente concebida para combater a fragmentação partidária e fortalecer a governabilidade, sua implementação tem

gerado distorções, permitindo que alianças oportunistas prevaleçam sobre a construção de partidos coesos e programáticos.

A constitucionalidade das federações, analisada no âmbito da ADI 7.021, ainda que apenas por decisão provisória em sede de medida cautelar, reflete as complexas questões legais e políticas envolvidas, destacando a necessidade de uma regulação mais eficaz para evitar que essa ferramenta, em vez de aprimorar a representatividade, contribua para a manutenção de uma política desestruturada e sem verdadeira identificação ideológica. O futuro das federações partidárias no Brasil dependerá da capacidade de ajustar esse modelo, buscando um equilíbrio entre a pluralidade política e a governabilidade efetiva, sem comprometer a qualidade da representação popular.

#### **4.2 Implicações no financiamento eleitoral e na estrutura partidária**

As federações partidárias trouxeram uma nova dinâmica ao sistema eleitoral brasileiro, principalmente no que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais. Ao permitir que partidos menores se unam a partidos maiores, as federações visam reduzir a fragmentação partidária e possibilitar a sobrevivência de legendas que não atingem a cláusula de barreira. Essa união, no entanto, gera novas questões sobre a distribuição e a utilização dos recursos públicos e privados no contexto eleitoral.

Os partidos políticos possuem incentivos à formação das federações em troca do cumprimento dos deveres legais inerentes ao instituto, uma vez que poderão usufruir em conjunto: i) da somatória dos recursos provenientes do Fundo Partidário (FP) e do Fundo Eleitoral das agremiações federadas; ii) da reunião do tempo destinado ao rádio e à televisão; iii) do montante de votos obtidos pelas legendas componentes e por seus respectivos candidatos para fins de cômputo do quociente eleitoral; iv) da aferição da cláusula de barreira com base na soma da inteireza dos votos depositados em benefício dos partidos integrantes e de seus candidatos.

Para usufruir das vantagens proporcionadas por esse instituto, é fundamental respeitar a fidelidade partidária, “[...] tanto em detrimento da autonomia dos partidos que a integram, quanto em relação aos parlamentares eleitos pelas agremiações que a compõem” (MALDONADO; PEREIRA, 2022, p. 236). Isso se deve ao fato de que a legislação eleitoral impõe essa obrigação, sob pena de aplicação das sanções previstas no art. 11-A<sup>17</sup> da Lei n.º 9.096/1995.

Ademais, as legendas que compõem uma federação mantêm seu próprio quadro de filiados; o direito ao recebimento direto dos repasses do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral; o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão para a veiculação de propaganda partidária; o dever de prestar contas; e a responsabilidade pelos recolhimentos e sanções que lhes forem imputadas por decisão judicial. Caso haja transferência de recursos do FEFC ou do Fundo Partidário entre os partidos que integram a federação, esta deverá ocorrer de forma individualizada e ser apurada em processo específico de prestação de contas de cada uma das legendas.

Conforme destaca Anjos Filho (2022), uma das principais implicações das federações no financiamento eleitoral é a redistribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral. Embora as federações sejam compostas por partidos que mantêm sua autonomia, mas agem como uma unidade única, surge a possibilidade de uma divisão mais equitativa dos recursos entre os membros. Contudo, essa redistribuição pode ser complexa, pois os recursos são alocados com base no desempenho e na representatividade global da federação, embora cada partido busque preservar sua identidade.

É importante destacar que, embora a federação seja considerada para o cumprimento da cláusula de desempenho, o que possibilita o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda, a distribuição dos recursos ocorrerá com base na representação de cada partido. Os repasses serão feitos diretamente a cada partido, que poderá realizar despesas em nome da federação. Por outro lado, a responsabilidade pela prestação de contas permanece com cada partido, que deverá detalhar os gastos realizados em benefício da federação<sup>18</sup>. Essas disposições decorrem da interpretação sistemática do artigo 17, caput, II e § 3º da Constituição<sup>19</sup>, que define

---

<sup>17</sup> Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021) (Vide ADI n.º 7.021).

<sup>18</sup> Resolução TSE n.º 23.670/2021. Art. 10 § 2º A prestação de contas da federação corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram e em todos os níveis de direção partidária.

<sup>19</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à

os direitos e deveres partidários, os quais não foram contemplados pela Lei n.º 14.208/2021 (GRESTA; CARVALHO, 2022). Como afirmam os autores:

A atuação unificada corresponde ao desempenho conjunto, pelos partidos federados, de parte das prerrogativas e dos deveres que assistem aos partidos políticos, o que ocorrerá a partir do deferimento do registro da federação no TSE (Res.-TSE n.º 23.670/2021, art. 4.º, §1º). Decorre do exercício da autonomia partidária, uma vez que a formação da federação resulta do pacto livre entre as agremiações. Ademais, é um desdobramento do caráter nacional da federação. Nesse ponto, cabe salientar que somente diretórios nacionais dos partidos políticos têm legitimidade para deliberar sobre o ingresso em uma federação, inexistindo a possibilidade de que órgãos partidários regionais ou municipais recusem os efeitos da associação de partidos políticos. Quanto aos efeitos produzidos, coube à Resolução, no silêncio da lei, consignar que “[p]ara fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no § 3º do art. 17 da Constituição e no art. 3º da EC n.º 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação” (Res.-TSE n.º 23.670/2021, art. 4.º, §2º). O impacto ocorrerá sempre em relação à legislatura seguinte em que se formar a federação, de modo que os duodécimos do Fundo Partidário no ano em curso não sejam afetados (GRESTA; CARVALHO, 2022, p. 151-152).

Dessa forma, conforme apontam Gresta e Carvalho (2022), a atuação unificada dos partidos políticos no contexto de uma federação se concretiza a partir do deferimento do registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos termos da Resolução n.º 23.670/2021. Essa configuração representa um desdobramento do princípio da autonomia partidária, uma vez que resulta de um pacto livremente firmado entre as agremiações, ao mesmo tempo que reforça o caráter nacional da federação. Além disso, a adesão a uma federação é uma prerrogativa exclusiva dos diretórios nacionais dos partidos, não cabendo impugnação por instâncias regionais ou municipais.

Ademais, a resolução supracitada, ao suprir eventual lacuna normativa, estabelece que, para fins de aferição da cláusula de desempenho prevista no §3º do artigo 17 da Constituição Federal e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 97/2017, será considerada a soma dos votos e da representação parlamentar dos partidos integrantes da federação. Esse efeito se manifestará na legislatura subsequente à sua formação, influenciando diretamente o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral gratuita.

As implicações das federações partidárias também se refletem na prestação de contas apresentada pelos partidos federados. Nesse sentido, a prestação de contas da federação será considerada como a soma das prestações de contas dos partidos que a compõem, conforme as

---

televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 97, de 2017).

diretrizes estabelecidas no artigo 1º, § 5º da Resolução n.º 23.607/2019<sup>20</sup>, que abrange todas as esferas de direção partidária.

A Resolução TSE n.º 23.670, de 14 de dezembro de 2021, que regula as federações de partidos políticos, em seu artigo 12, inciso II<sup>21</sup>, esclarece uma questão importante: se um partido dentro de uma federação repassar recursos do FEFC ou do Fundo Partidário para outro partido da mesma federação, e o partido beneficiado tiver suas contas desaprovadas por irregularidades no uso desses recursos, o partido doador também terá suas contas desaprovadas.

Outra questão relevante no contexto das federações partidárias envolve as cotas de gênero nas eleições proporcionais. De acordo com as normas eleitorais, o percentual mínimo de candidaturas de cada sexo deve ser atendido tanto na lista global da federação quanto nas indicações feitas por cada partido para compor essa lista. A Resolução TSE n.º 23.670/2021, em seu artigo 12, parágrafo único, I<sup>22</sup>, e a Resolução TSE n.º 23.609/2019, artigo 17, § 4º-A<sup>23</sup>, determinam que cada partido integrante da federação apresente, para a composição da lista global, candidaturas por gênero que atendam ao mínimo de 30%, conforme consulta realizada no TSE n.º 0600251-91.2022.6.00.0000<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Art. 1º Esta Resolução disciplina a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos em campanha eleitoral e a prestação de contas à Justiça Eleitoral. § 5º A prestação de contas da federação corresponderá àquela apresentada à Justiça Eleitoral pelos partidos que a integram e em todos os níveis de direção partidária. (Incluído pela Resolução n.º 23.665/2021).

<sup>21</sup> Art. 12. A aplicação, à federação, das normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes será regulamentada nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral que dispõem sobre essas matérias (Lei n.º 9.096/1995, art. 11-A, § 8º; Lei n.º 9.504/1997, art. 6º-A). II – Havendo transferência de recursos oriundos do FEFC ou do Fundo Partidário entre os partidos que integram a federação, a desaprovação das contas do partido beneficiado, quando decorrente de irregularidades na aplicação daqueles recursos na campanha, acarretará a desaprovação das contas do partido doador.

<sup>22</sup> Art. 12. Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, serão observadas as seguintes regras destinadas a assegurar a isonomia na aplicação de recursos de campanha e a impedir o desvio de finalidade das federações partidárias: I – Na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista.

<sup>23</sup> Art. 17. Cada partido político ou federação poderá registrar candidatas e candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um) (Lei n.º 9.504/1997, art. 10, caput). (Redação dada pela Resolução n.º 23.675/2021). § 4º O cálculo dos percentuais de candidaturas para cada gênero terá como base o número de candidaturas efetivamente requeridas pelo partido político ou pela federação, com a devida autorização da candidata ou do candidato, e deverá ser observado nos casos de vagas remanescentes ou de substituição. (Redação dada pela Resolução n.º 23.675/2021).

<sup>24</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Parecer da Procuradoria n.º 2.236/2022 – PGGB/PGE. Consulta Eleitoral n.º 0600251-91.2022.6.00.0000. Brasília, 23 jun. 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/publicacoes/candidaturas-femininas-documentos/ParecerdaProcuradoria22362022.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

Vale ressaltar que o § 3º-A do artigo 17 da Res. TSE n.º 23.609/2019<sup>25</sup>, ao exigir que “a federação que disputar eleição proporcional deverá apresentar lista com ao menos uma candidatura feminina e uma masculina para cumprimento da obrigação legal do percentual mínimo de candidatura por gênero”, parece entrar em conflito com outras normas eleitorais. Esse dispositivo parece contrastar especialmente com o § 4º-A<sup>26</sup> do mesmo artigo, com o artigo 12, parágrafo único, I, da Res. TSE n.º 23.670/2021<sup>27</sup> e com a interpretação consolidada pelo Tribunal Superior Eleitoral na Consulta n.º 0600251-91.2022.6.00.0000.

Isso porque a redação do dispositivo pode levar à equivocada interpretação de que a exigência legal seria cumprida caso um partido integrante da federação indicasse uma candidatura de um gênero e outro partido indicasse uma candidatura de gênero diverso. Tal entendimento, no entanto, contrariaria a regra de que o percentual mínimo de candidaturas de cada sexo nas eleições proporcionais deve ser observado não apenas no conjunto da federação partidária, mas também individualmente por cada partido que a compõe, conforme estabelecido na Res. TSE n.º 23.670/2021 (art. 12, parágrafo único, I) e na própria Res. TSE n.º 23.609/2019 (art. 17, § 4º-A).

A interpretação do § 3º-A do art. 17 da Res. TSE n.º 23.609/2019<sup>28</sup> sugere que, nas eleições proporcionais, a federação partidária pode apresentar uma lista com candidaturas de ambos os sexos, atendendo à obrigação prevista no § 3º do art. 10 da Lei n.º 9.504/97<sup>29</sup>. Isso é possível desde que as candidaturas sejam indicadas por um único partido integrante da

---

<sup>25</sup> Art. 17. § 3º-A O partido ou a federação que disputar eleição proporcional deverá apresentar lista com ao menos uma candidatura feminina e uma masculina para cumprimento da obrigação legal do percentual mínimo de candidatura por gênero. (Incluído pela Resolução n.º 23.729/2024).

<sup>26</sup> Art. 17. § 4º-A No caso de federação, o disposto nos §§ 2º, 3º e 4º deste artigo aplica-se à lista de candidaturas globalmente considerada e às indicações feitas por partido para compor a lista. (Incluído pela Resolução n.º 23.675/2021) (Redação dada pela Resolução n.º 23.729/2024).

<sup>27</sup> Art. 12. A aplicação, à federação, das normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes será regulamentada nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral que dispõem sobre essas matérias (Lei n.º 9.096/1995, art. 11-A, § 8º; Lei n.º 9.504/1997, art. 6º-A). Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, serão observadas as seguintes regras destinadas a assegurar a isonomia na aplicação de recursos de campanha e a impedir o desvio de finalidade das federações partidárias: I – Na eleição proporcional, o percentual mínimo de candidaturas por gênero deverá ser atendido tanto globalmente, na lista da federação, quanto por cada partido, nas indicações que fizer para compor a lista.

<sup>28</sup> Art. 17. Cada partido político ou federação poderá registrar candidatas e candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um) (Lei n.º 9.504/1997, art. 10, caput). (Redação dada pela Resolução n.º 23.675/2021). § 3º-A O partido ou a federação que disputar eleição proporcional deverá apresentar lista com ao menos uma candidatura feminina e uma masculina para cumprimento da obrigação legal do percentual mínimo de candidatura por gênero. (Incluído pela Resolução n.º 23.729/2024).

<sup>29</sup> Art. 10. As alterações programáticas ou estatutárias, após registradas no Ofício Civil competente, devem ser encaminhadas, para o mesmo fim, ao Tribunal Superior Eleitoral.

federação, conforme disposto no § 4º-A do art. 17 da Res. TSE n.º 23.609/2019 e no art. 12, parágrafo único, I, da Res. TSE n.º 23.670/2021.

No que se refere à distribuição de vagas no sistema das federações, essa ocorre com base no quociente eleitoral e no quociente partidário. Os candidatos registrados por partidos políticos ou federações partidárias são eleitos se obtiverem votos equivalentes a pelo menos 10% do quociente eleitoral, sendo classificados conforme a ordem de votos recebidos (Res. TSE n.º 23.677/2021, art. 8º<sup>30</sup>). O quociente eleitoral, por sua vez, é calculado dividindo-se o total de votos válidos – incluindo tanto os votos nas candidaturas regularmente registradas quanto nas legendas partidárias – pelo número de vagas disponíveis. No processo, frações iguais ou inferiores a 0,5 são desconsideradas, enquanto as superiores são arredondadas para 1 (Res. TSE n.º 23.677/2021, art. 9º, caput e parágrafo único<sup>31</sup>).

Ademais, o quociente partidário é calculado dividindo-se os votos válidos recebidos por cada partido ou federação partidária pelo quociente eleitoral, desconsiderando as frações (Res. TSE n.º 23.677/2021, art. 10º<sup>32</sup>). Na apuração dos votos, os cálculos são feitos de forma global para o quociente eleitoral e partidário, embora o boletim de urna permita identificar a votação de cada legenda individualmente. Assim, os votos atribuídos às legendas das federações são contabilizados de acordo com os partidos que as compõem, independentemente da presença de candidatos filiados nas listas de candidaturas (Ofício GAB-PRES n.º 2962/2024<sup>33</sup>, assinado pela ministra Cármen Lúcia, presidente do TSE, e anexado na ADI 7.620).

Vale destacar a regra anteriormente vigente para a distribuição das sobras eleitorais. Caso, após a aplicação do quociente partidário e da exigência de 10% do quociente eleitoral, ainda restarem vagas a serem preenchidas, estas seriam distribuídas com base na média de votos de cada partido ou federação. Para esse cálculo, divide-se o total de votos válidos obtidos pela

---

<sup>30</sup> Art. 8º Nas eleições proporcionais, estarão eleitas(os), entre as(os) registradas(os) por partido político ou federação, as candidatas e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada uma(um) tenha recebido (Código Eleitoral, art. 108; e Lei n.º 9.504, art. 6º-A). (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024).

<sup>31</sup> Art. 9º O quociente eleitoral é determinado pela divisão da quantidade de votos válidos apurados pelo número de vagas a preencher, desprezando-se a fração, se igual ou inferior a 0,5 (meio), ou arredondando-se para 1 (um), se superior (Código Eleitoral, art. 106). Parágrafo único. Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatas e candidatos regularmente inscritos(as) e às legendas partidárias (Lei n.º 9.504/1997, art. 5º).

<sup>32</sup> Art. 10. O quociente partidário é determinado pela divisão da quantidade de votos válidos dados sob o mesmo partido político ou federação pelo quociente eleitoral, desprezada a fração (Código Eleitoral, art. 107; e Lei n.º 9.504, art. 6º-A). (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024).

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 7.620. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/07/18201402/ADI7620-2.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

legenda pelo quociente partidário acrescido de 1. A vaga era, então, atribuída ao partido ou federação com a maior média, desde que este alcançasse pelo menos 80% do quociente eleitoral e contasse com um candidato que tivesse atingido 20% desse mesmo quociente. Esse processo se repetia até que todas as vagas remanescentes fossem preenchidas (Res. TSE n.º 23.677/2021, art. 11, caput e §§ 1º a 3º<sup>34</sup>).

No entanto, em decisão majoritária, o STF declarou inconstitucionais as restrições impostas pela Lei n.º 14.211/2021 à distribuição das sobras eleitorais, nos autos das ADIs 7.228, 7.263 e 7.325. Com isso, garantiu que todos os partidos possam participar da última fase de alocação das vagas, independentemente do cumprimento do quociente. O tribunal considerou que a exigência de 80% do quociente eleitoral para partidos e 20% para candidatos restringia a representatividade de legendas menores e de candidatos bem votados, comprometendo a proporcionalidade do sistema eleitoral. Além disso, o STF invalidou a regra que determinava o preenchimento das cadeiras remanescentes pelos candidatos mais votados, caso nenhum partido atingisse o quociente eleitoral, reafirmando a necessidade de preservar a lógica proporcional das eleições. A decisão passou a vigorar a partir das eleições de 2024, sem efeitos retroativos sobre o pleito de 2022, que é o foco deste estudo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024).

Assim, se não houver mais partidos ou federações que atendam a esses critérios, todos os partidos e federações, candidatas e candidatos concorrerão pelas vagas restantes, aplicando-se o critério das maiores médias (Res. TSE n.º 23.677/2021, art. 11, § 4º<sup>35</sup>). Caso nenhum partido ou federação atinja o quociente eleitoral, todas as vagas serão distribuídas conforme as regras do art. 12-A da Res. TSE n.º 23.677/2021<sup>36</sup>, utilizando-se também o critério das maiores médias.

---

<sup>34</sup> Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, observando-se o seguinte (Código Eleitoral, art. 109; Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.228): (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024). § 1º A média de cada partido político ou federação é determinada pela quantidade de votos válidos a ele atribuída dividida pelo respectivo quociente partidário acrescido de 1 (um) (Código Eleitoral, art. 109, I e Lei n.º 9.504, art. 6º-A). § 3º A operação deverá ser repetida para a distribuição de cada uma das vagas restantes (Código Eleitoral, art. 109, II).

<sup>35</sup> Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, observando-se o seguinte (Código Eleitoral, art. 109; Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.228): (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024). § 4º Quando não houver mais partidos políticos ou federações que tenham alcançado votação de 80% do quociente eleitoral e que tenham em suas listas candidatas ou candidatos com votação mínima de 20% desse quociente, todos os partidos políticos, federações, candidatas e candidatos participarão da distribuição das cadeiras remanescentes, aplicando-se o critério das maiores médias (Código Eleitoral, art. 109, III; Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.228). (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024).

<sup>36</sup> Art. 12-A. Se nenhum partido político ou federação alcançar o quociente eleitoral, a distribuição de todas as cadeiras da eleição proporcional observará as regras previstas no art. 11 desta Resolução, de modo que, calculadas as maiores médias (ADI 7228): (Incluído pela Resolução n.º 23.734/2024).

Nesse sentido, os suplentes das federações partidárias serão os candidatos mais votados da lista, na ordem decrescente de votos, desde que não tenham sido eleitos titulares, independentemente da votação mínima exigida nos artigos 8º<sup>37</sup> e 11, § 2º, da Res. TSE n.º 23.677/2021<sup>38</sup> (Lei n.º 9.096/95, art. 11-A, § 8º<sup>39</sup>). Quanto à ordem de suplência nas federações, aplica-se, por analogia, a jurisprudência do STF e do TSE sobre a suplência nas coligações, quando ainda era possível a formação dessas para eleições proporcionais. Nesse contexto, a ordem de suplência era definida conforme a votação dos candidatos na lista global da coligação.

A afinidade programática entre os partidos é um requisito fundamental para a formação de uma federação. Isso porque sua constituição exige a elaboração conjunta de um programa e de um estatuto, os quais regem o funcionamento da federação como uma entidade *sui generis*. Essa entidade pode ser compreendida, ora como um partido político de grandes proporções, ora como uma coligação estável e verticalizada, cuja atuação se estende por todo o território nacional e perdura além do período eleitoral.

Apenas a mudança substancial no programa ou o desvio reiterado de suas diretrizes é que configuram justa causa para a desfiliação de um parlamentar eleito. Assim, a adesão de um partido a uma federação, conforme o art. 11-A da Lei n.º 9.096/1995, não deve ser automaticamente interpretada como uma mudança substancial ou desvio do programa partidário. Caso contrário, criaria um obstáculo desnecessário e desestímulo à formação de federações entre partidos com parlamentares eleitos.

A norma que determina a perda de mandato para parlamentares que se desfilarem, sem justa causa, de um partido integrante de uma federação (art. 11-A, § 9º, da Lei n.º 9.096/95<sup>40</sup>)

---

<sup>37</sup> Art. 8º Nas eleições proporcionais, estarão eleitas(os), entre as(os) registradas(os) por partido político ou federação, as candidatas e os candidatos que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada uma(um) tenha recebido (Código Eleitoral, art. 108; e Lei n.º 9.504, art. 6º-A). (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024).

<sup>38</sup> Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, observando-se o seguinte (Código Eleitoral, art. 109; Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.228): (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024) § 2º Ao partido político ou federação que apresentar a maior média cabe uma das vagas a preencher, desde que tenha atingido 80% do quociente eleitoral e tenha em sua lista candidata ou candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima de 20% do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, I e § 2º). (Redação dada pela Resolução n.º 23.734/2024).

<sup>39</sup> Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021) (Vide ADI n.º 7.021). § 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021).

<sup>40</sup> Art. 11-A. § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, de partido que integra a federação. (Incluído pela Lei n.º 14.208, de 2021).

reconhece implicitamente que a filiação do partido à federação, por si só, não constitui justa causa para a desfiliação. A preservação do quadro de filiados do partido integrante da federação (Res. TSE n.º 23.670/2021, art. 5º, II<sup>41</sup>) também sustenta que a adesão do partido a uma federação não pode ser considerada, isoladamente, como justa causa para a desfiliação de um parlamentar eleito.

Assim como nas agremiações partidárias, existe uma tensão inerente entre a ideia de federação partidária como um compromisso político duradouro e o direito individual dos parlamentares de se desfiliarem em caso de divergência ideológica. A imposição legal da fidelidade partidária, ainda que vise garantir a coesão e a estabilidade das federações, pode gerar constrangimentos políticos ao exigir que parlamentares permaneçam vinculados a agremiações cujas diretrizes deixaram de refletir seus valores e convicções. Nessa situação, o risco de perda do mandato torna-se um instrumento de coerção institucional. Para resolver esse impasse, cabe à Justiça Eleitoral avaliar, caso a caso, a existência de justa causa para a desfiliação, nos termos do art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos. A decisão deverá estar amparada em provas que demonstrem a ocorrência de mudança substancial no programa partidário, desvio reiterado de suas diretrizes ou grave discriminação política pessoal.

Para além dessas situações individualizadas, o debate sobre as federações partidárias no Brasil insere-se em um contexto mais amplo de busca por soluções para reduzir a fragmentação partidária e aprimorar a governabilidade. Nesse cenário, a criação das federações surge como uma alternativa à simples eliminação de legendas, propondo a formação de blocos programáticos duradouros que funcionem como instrumentos de racionalização do sistema político. A proposta procura mitigar os efeitos negativos da multiplicidade excessiva de partidos – especialmente aqueles com pouca representatividade – ao mesmo tempo que contorna parcialmente os efeitos da cláusula de desempenho, mecanismo destinado a restringir o acesso aos recursos públicos apenas aos partidos com base eleitoral relevante.

No entanto, embora esse arranjo vise maior eficiência na alocação de recursos e maior coesão política, ele também apresenta desafios, pois corre-se o risco de que federações sejam constituídas meramente por conveniência eleitoral, perpetuando siglas sem representatividade real e enfraquecendo o propósito de fortalecer institucionalmente o sistema partidário.

Segundo o estudo de Maldonado e Pereira (2022, p. 237):

[...] as federações de partidos – que promove o fortalecimento de agremiações políticas unidas em torno das citadas afinidades programáticas – pode-se afirmar,

---

<sup>41</sup> Art. 5º O disposto no art. 4º não afeta a identidade e a autonomia dos partidos integrantes da federação, os quais conservarão: II – seu quadro de filiados.

acaba por institucionalizar o presidencialismo de coalizão, pois proporciona, à práxis política no Brasil, a migração no modo atual de fazer política no varejo, pela multiplicidade de partidos representados no Congresso, e de interesses convergentes, para um novo paradigma de política no atacado, em que a coalizão de governo passa a ser entabulada com a federação, que agrega partidos no seu seio, de modo que sua diretriz partidária acaba por impelir compulsoriamente a orientação de voto de cada parlamentar integrante da bancada dos partidos integrantes da federação.

Em um nível mais amplo, tanto as federações partidárias quanto o presidencialismo de coalizão são mecanismos pensados para viabilizar a governabilidade em um ambiente político fragmentado. Contudo, ambos enfrentam desafios estruturais que podem prejudicar sua eficácia. No caso das federações, a dificuldade em conciliar a coesão programática com a pluralidade de interesses pode resultar em alianças instáveis e em disputas internas perpetuadas. Já o presidencialismo de coalizão frequentemente dá origem a acordos frágeis e pragmáticos, que dificultam a implementação de políticas públicas consistentes. Apesar de as federações terem o potencial de reduzir a fragmentação partidária, sua efetividade depende de um equilíbrio delicado entre disciplina partidária e flexibilidade política.

No entanto, a cláusula de desempenho, que visa reduzir a fragmentação, gera efeitos paradoxais. Embora estabeleça um número mínimo de partidos para a formação de federação, isto é, dois partidos, ela não fixa um limite máximo, o que pode permitir a formação de federações com um número excessivo de partidos, comprometendo o objetivo inicial de reduzir a fragmentação. De acordo com Guimarães (2022), a reforma visava dificultar a eleição de partidos com baixa capilaridade nacional, mas as federações têm funcionado mais como coligações disfarçadas de compromisso programático, unindo partidos por conveniência eleitoral, sem necessariamente haver alinhamento ideológico.

A regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é apontada por alguns como um obstáculo à criação de federações, mas o verdadeiro desafio reside na dificuldade das legendas em alcançar um consenso sobre a distribuição de poder dentro da federação. Como destacou Dantas (2022), a insegurança dos membros das legendas e as incertezas jurídicas geram resistência à formação de federações, uma vez que cada partido busca preservar sua própria estabilidade e atender a interesses eleitorais imediatos.

Além disso, as federações partidárias podem impactar a distribuição dos recursos do fundo eleitoral. Partidos menores, ao se unirem a partidos maiores, podem ter acesso a volumes de recursos que seriam inacessíveis isoladamente, criando um desequilíbrio competitivo ou estratégias não republicanas de burlar o controle da justiça eleitoral sobre o recurso público destinado às legendas. Embora isso possa parecer um avanço na distribuição dos recursos, ele pode favorecer a continuidade de partidos com pouca representatividade, permitindo que estes

sobrevivam não pela relevância eleitoral, mas por acordos oportunistas. Esse fenômeno pode enfraquecer ainda mais o sistema político, ao manter no jogo partidos sem expressão, mas que se beneficiam da fusão por conveniência.

Ademais, a concentração de poder financeiro dentro das federações também pode dificultar a concorrência para partidos não integrados em federações, mas que ainda representam segmentos significativos da população. A utilização do fundo eleitoral e a dinâmica de doações privadas podem beneficiar ainda mais os partidos já estabelecidos, limitando a diversidade política e dificultando o surgimento de novas forças políticas. Além disso, a manipulação das regras de acesso à propaganda eleitoral pode resultar em um cenário de favorecimento de partidos maiores dentro das federações, reduzindo as oportunidades para partidos menores ou novos candidatos.

Essa união entre agremiações também impõe desafios significativos, especialmente no que tange à manutenção da identidade e da autonomia dos partidos dentro da federação. Embora a estrutura de federação proporcione vantagens, como o acesso conjunto aos recursos e à propaganda, a preservação dos princípios da fidelidade partidária e da autonomia das legendas exige um equilíbrio delicado. A legislação busca conciliar os interesses dos partidos com as exigências legais, ao mesmo tempo que impõe restrições quanto à desfiliação dos parlamentares, para garantir a estabilidade política e a transparência no uso dos recursos públicos. Esse processo, portanto, reflete uma tentativa de modernização do sistema eleitoral, mas também expõe as complexidades e as potenciais tensões entre as prerrogativas partidárias e as responsabilidades no âmbito das federações.

#### **4.3 Resultados eleitorais das federações partidárias no Brasil a partir de 2022**

É imperioso reconhecer que as federações partidárias representam mais do que uma simples reação legislativa à Emenda Constitucional n.º 97/2017: configuram uma tentativa de reconciliar a necessidade de coerência ideológica entre partidos com os imperativos da governabilidade em um sistema historicamente marcado pela fragmentação. Seu caráter duradouro, em contraste com o modelo efêmero das antigas coligações, expressa uma mudança de paradigma no modo como alianças políticas são institucionalizadas no Brasil, testando os limites entre pragmatismo eleitoral e compromisso programático.

A criação das federações partidárias, no entanto, levanta questionamentos relevantes ao ter ocorrido justamente no momento em que se iniciava a implementação efetiva da cláusula de barreira. Nesse sentido, as federações podem ser vistas como um mecanismo que atenua os

efeitos da cláusula, permitindo que partidos menores contornem suas exigências sem, necessariamente, ampliar sua base eleitoral. Ainda que representem um avanço ao exigir coerência programática e atuação conjunta duradoura, sua adoção revela mais uma adaptação estratégica do sistema político do que uma mudança estrutural profunda, prolongando a sobrevivência de siglas de menor expressividade sob nova roupagem institucional (CRUZ, 2022).

De acordo com Spechoto (2021), a criação das federações partidárias no Brasil representa uma alternativa para reforçar a representação política de partidos pequenos, os quais enfrentam dificuldades em alcançar o quórum necessário para se manterem viáveis no cenário eleitoral. Com a implementação da cláusula de barreira, que limita a participação de siglas com baixo desempenho, muitos desses partidos viam suas chances de representação política significativamente reduzidas. As federações permitem que essas legendas se unam, mantendo suas identidades, mas somando forças para alcançar o mínimo exigido pela legislação. Essa união possibilita que os partidos continuem a existir, a influenciar decisões políticas e a garantir sua presença no processo legislativo.

A proposta das federações surge com a intenção de criar uma nova dinâmica no cenário político, permitindo que pequenos partidos se unam em torno de pautas comuns, sem perder suas características ideológicas e políticas. Esse modelo de cooperação busca fortalecer a diversidade no Congresso, possibilitando que grupos políticos com visões específicas e localizadas possam se contrapor a partidos maiores, preservando uma representação plural.

Nesse contexto, é imperioso destacar que tanto a cláusula de barreira quanto as federações partidárias têm como objetivo central o fortalecimento dos partidos em torno de ideologias bem definidas e conteúdos programáticos, visando à redução do hiperpartidarismo, que, em 2016, contava com 35 partidos registrados<sup>42</sup> (GUEDES, 2016).

Em detrimento disso, nas eleições de 2018, com a implementação da cláusula de barreira, 14 partidos brasileiros, entre os 35 com registro no TSE, não conseguiram atender aos critérios estabelecidos pela nova normativa, resultando na perda do acesso ao Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão. Conforme já visto, os partidos afetados foram: Rede Sustentabilidade, Patriota, Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Democracia Cristã (DC), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido da Causa Operária (PCO), Partido da Mulher Brasileira (PMB), Partido da Mobilização Nacional

---

<sup>42</sup> GUEDES, Aline. Brasil vai às urnas em outubro com 35 partidos. **Senado Notícias**, Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/13/brasil-vai-as-urnas-em-outubro-com-35-partido>. Acesso em: 04 fev. 2025.

(PMN), Partido Pátria Livre (PPL), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e Partido Trabalhista Cristão (PTC)<sup>43</sup>.

Apesar da redução no número de partidos que perderam acesso aos fundos públicos e à rádio e TV por não atingirem a cláusula de desempenho, a composição do Senado Federal passou por uma mudança significativa entre 2015 e 2019, evidenciando a crescente fragmentação partidária no país. Em 2015, o Senado era formado por 15 partidos, com o PMDB (atualmente MDB) ocupando a maior bancada, com 19 senadores, o que representava 23,45% do total. No entanto, em 2019, o número de partidos presentes aumentou para 21, refletindo a diversificação da representação partidária. O MDB, que iniciou a legislatura de 2015 com 19 senadores, teve sua representatividade reduzida significativamente, passando a contar com apenas 12 senadores, ou 14,81%, em 2019<sup>44</sup>.

Embora os números alarmantes e a pulverização partidária tenham marcado o cenário político após as eleições de 2018, é importante ressaltar que, naquele ano, a cláusula de desempenho estava em vigor com um percentual de 1,5%. Como já mencionado, essa exigência será implementada de forma gradual, com o objetivo de alcançar 3% até 2030. Esse processo progressivo visa estabilizar e fortalecer o sistema político, ao mesmo tempo que busca reduzir a fragmentação partidária. Assim, a implementação gradual da cláusula de desempenho pretende equilibrar a representatividade dos partidos e garantir maior governabilidade e eficiência no processo legislativo, à medida que o percentual exigido aumenta nos próximos anos.

Em 2021, a introdução das federações partidárias representou uma alternativa para os partidos menores, especialmente nas eleições proporcionais, permitindo que superassem a cláusula de barreira sem a necessidade de fusão definitiva. Na primeira eleição proporcional com esse mecanismo em 2022, apenas 12 dos 28 partidos e federações que disputaram as eleições conseguiram atingir o percentual mínimo estabelecido pela EC n.º 97/2017. Entre as federações que superaram a cláusula de barreira estão PT/PCdoB/PV, PSDB/Cidadania e

---

<sup>43</sup> CALGARO, Fernanda *et al.* 14 partidos devem ser enquadrados na cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e tempo de TV. **G1**, 9 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>. Acesso em: 1º mar. 2025.

<sup>44</sup> SENADO FEDERAL. Composição do Senado salta de 15 para 21 partidos em 2019. **Senado Notícias**, Brasília, 3 jan. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PSOL/Rede, além de partidos como MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos e União Brasil<sup>45</sup>.

Dessa forma, embora as federações partidárias tenham, de certa maneira, mitigado os efeitos da cláusula de barreira sobre os partidos menores que se uniram, é evidente que essa cláusula tem desempenhado um papel relevante na redução do número de legendas ou na indução à formação de blocos programáticos mais coesos, como será exposto.

---

<sup>45</sup> SENADO FEDERAL. 12 partidos e federações alcançam cláusula de barreira; 16 partidos ficam de fora. **Senado Notícias**, Brasília, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 5 mar. 2025.

### 4.3.1 A Federação Brasil da Esperança

Neste cenário, surge a Federação Brasil da Esperança (FE Brasil) como um caso emblemático e pioneiro, sendo a primeira federação aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2022<sup>46</sup>. Formada por três partidos diferentes – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV) –, a FE Brasil representa uma nova forma de articulação político-partidária, que combina estratégias de sobrevivência institucional com esforços de coesão programática. Este tópico analisa a estrutura, o funcionamento e os desafios dessa federação, destacando suas implicações para a dinâmica partidária e a governança democrática no Brasil contemporâneo.

Com trajetórias distintas, mas convergentes em alguns aspectos, os partidos que compõem a Federação FE Brasil possuem históricos significativos na política brasileira. O PT, fundado em 1980, consolidou-se como uma das principais forças políticas do país, com forte atuação sindical e presença marcante em movimentos sociais. O PCdoB, criado na década de 1920, tem raízes no movimento operário e na defesa dos direitos trabalhistas, destacando-se por sua atuação histórica em pautas ligadas à classe trabalhadora. Já o PV, surgido em 1986, estruturou-se com foco na defesa do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável, pautando debates sobre políticas ecológicas e climáticas. A federação buscou unir essas legendas sob um mesmo compromisso estratégico, preservando suas identidades e fortalecendo a representatividade institucional.

A formação da FE Brasil exigiu um estatuto próprio e um compromisso de cooperação entre os partidos, garantindo alinhamento em decisões estratégicas, composição de bancadas e definição de candidaturas. Para isso, foram criadas instâncias de governança interna, responsáveis por coordenar ações conjuntas e resolver eventuais divergências. Esse arranjo possibilita maior estabilidade política e fortalece a atuação parlamentar das legendas envolvidas.

Além de garantir a continuidade dessas siglas na cena política, a federação reflete a reorganização do sistema partidário brasileiro após o fim das coligações proporcionais e a implementação da cláusula de barreira. Com critérios mais rígidos para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral, partidos menores encontraram nas federações uma alternativa para se manterem competitivos. No caso da FE Brasil, essa estratégia

---

<sup>46</sup> Todos os atos oficiais da constituição estão disponíveis no site do TSE: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/brasil-da-esperanca-fe-brasil>

possibilitou maior articulação entre PT, PCdoB e PV, ampliando suas chances de influência no Congresso e nos governos estaduais.

A criação da FE Brasil, exemplifica, na prática, o funcionamento do instituto das federações partidárias, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.208/2021. Diferentemente das coligações eleitorais, que possuíam caráter efêmero e se restringiam ao período eleitoral, a federação impõe uma vinculação programática e organizacional duradoura, exigindo que os partidos atuem conjuntamente por, no mínimo, quatro anos, com unidade nas decisões políticas e parlamentares (PCdoB, 2022).

No caso da FE Brasil, observa-se a materialização de alguns dos principais aspectos desse novo instituto. Em primeiro lugar, destaca-se a necessidade de unidade estatutária e programática, visto que os partidos que compõem a federação aprovaram um estatuto comum e um programa político unificado antes de seu registro. Tal exigência visa assegurar uma atuação coordenada e alinhada aos princípios e objetivos estabelecidos pelos partidos federados, mitigando o risco de rupturas e incoerências na atuação político-institucional (PCdoB, 2022).

Ademais, a federação instituiu em seu estatuto um mecanismo de governança e decisão interna, por meio da criação de uma Assembleia Geral composta por 60 membros, cujas cadeiras foram distribuídas proporcionalmente ao desempenho eleitoral de cada partido na eleição de 2018<sup>47</sup>. Essa estrutura organizacional busca refletir o princípio da proporcionalidade na tomada de decisões e busca garantir a representação equitativa dos interesses dos partidos integrantes.

Os dados do TSE apontam que, naquele pleito, o Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu 56 deputados, o Partido Verde (PV) elegeu 4 e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) elegeu 9, então a distribuição proporcional resulta em 41 vagas para o PT, 3 para o PV e 7 para o PCdoB. Somando-se a isso as 3 vagas paritárias destinadas a cada legenda, tem-se a seguinte composição final da Assembleia Geral: 44 representantes do PT, 6 do PV e 10 do PCdoB. Essa configuração evidencia a predominância do PT na estrutura deliberativa da federação, refletindo sua maior representatividade no pleito de 2018, ao mesmo tempo que assegura um mínimo de participação institucional aos demais partidos federados.

Esta representação proporcional na Assembleia Geral da Federação sustenta a legitimidade das preocupações levantadas ao longo deste estudo. Observa-se que, em caso de desvirtuamento do sistema – o que é possível diante do histórico do Brasil –, há um risco

---

<sup>47</sup> Estatuto FE Brasil – Art. 10 – A Assembleia Geral, órgão deliberativo máximo da Federação Brasil da Esperança, e composta por 60 (sessenta) representantes dos Partidos associados, todos indicados pelos órgãos de direção nacional das agremiações dentre seus filiados e filiadas, sendo 9 (nove) vagas distribuídas de forma paritária entre as legendas e 51 (cinquenta e uma) vagas distribuídas proporcionalmente aos votos válidos obtidos na eleição para a Câmara dos Deputados em 2018.

concreto de que as legendas de menor envergadura não disponham de condições efetivas para exercer influência substancial sobre as deliberações internas mais sensíveis. Em situações de acentuadas distorções no sistema político-eleitoral, as federações podem perder sua natureza propositiva e programática, passando a funcionar, essencialmente, como estruturas voltadas à manutenção de vantagens institucionais – como o acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral – em detrimento de uma atuação ideológica coesa e de uma governança democrática interna.

Com o objetivo de mitigar os efeitos deletérios que comprometem a integridade do sistema político e partidário, o Estatuto da Federação FE Brasil, em seu art. 12, § 5º, instituiu um sistema de rodízio na presidência da federação, a ser exercida alternadamente, a cada ano, por representantes dos partidos que a compõem. Tal mecanismo não apenas resguarda a federação de eventuais práticas espúrias voltadas à apropriação indevida de sua finalidade política, como também reforça a concepção republicana de uma governança compartilhada, democrática e equilibrada entre as agremiações federadas.

Outro ponto fundamental desse instituto é a atuação integrada no âmbito legislativo. No Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas, a federação deve se comportar como um único partido, o que exige um alinhamento político contínuo entre as legendas federadas. Dessa forma, PT, PCdoB e PV buscam agir de maneira coesa na formulação de estratégias parlamentares e na condução das votações, com o objetivo de evidenciar, na prática, o caráter vinculante da federação e a necessidade de disciplina partidária.

O resultado eleitoral em 2022 consagrou a Federação Brasil da Esperança como um grande bloco de esquerda no Congresso Nacional, elegendo ao todo 80 deputados federais, sendo 68 pelo PT, 6 pelo PV e 6 pelo PCdoB, e 4 senadores, todos filiados ao Partido dos Trabalhadores. Este resultado demonstra a importância das federações partidárias para a consolidação deste bloco partidário, que mesmo com a baixa representatividade de dois de seus integrantes, mantiveram os benefícios do Fundo Partidário e direito de antena, diferentemente de outros partidos que tiveram resultados semelhantes mas que, por não estarem federados, deixaram de atingir a cláusula de desempenho, como o PSC, por exemplo, que após não atingir o percentual de 2% da EC n.º 97/2017, acabou sendo incorporado pelo Podemos e deixou de existir.

Outrossim, a federação representa uma resposta estratégica a desafios impostos pelo sistema político-eleitoral brasileiro, como a cláusula de barreira, que restringe o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral para partidos que não atingem um desempenho mínimo nas eleições proporcionais. Nesse sentido, a FE Brasil permitiu que

partidos como PCdoB e PV assegurassem sua sobrevivência institucional ao integrar uma estrutura partidária maior, viabilizando sua participação política de forma mais estável e competitiva.

#### 4.3.2 A Federação PSDB/Cidadania

Também em 2022, foi formalizada a Federação PSDB/Cidadania, união entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Cidadania<sup>48</sup>. Sua criação obedeceu aos requisitos previstos pela Lei n.º 14.208/2021 e foi aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral como uma das primeiras federações partidárias em funcionamento regular. A aliança entre esses dois partidos buscou somar trajetórias políticas distintas, mas complementares: o PSDB, fundado em 1988, com forte inserção nas elites administrativas e acadêmicas, protagonizou diversos governos estaduais e federais, enquanto o Cidadania, sucessor do antigo PPS, herdou uma tradição vinculada à esquerda democrática e à crítica ao autoritarismo, com forte apelo à ética na política e à modernização institucional.

A organização interna da Federação PSDB/Cidadania está delineada nos artigos 10 a 14 de seu estatuto e revela um modelo de governança centrado em dois órgãos principais: o Colegiado, que atua como instância máxima de direção em cada nível federativo, e a Convenção Eleitoral, responsável pela deliberação quanto à escolha de candidaturas. Essa distinção institucional indica um arranjo funcional focado na divisão entre a administração contínua da federação e os momentos críticos de definição de estratégia eleitoral.

Com base no artigo 16 do Estatuto da Federação PSDB/Cidadania, pode-se observar um delineamento institucional que combina elementos de proporcionalidade com aspectos hierárquicos implícitos na condução política e administrativa da entidade. O Colegiado Nacional é apresentado como o principal órgão de direção da federação, responsável pela sua gestão estratégica e organizacional. Ele é composto por 19 membros titulares e 7 suplentes, cuja distribuição entre os partidos integrantes deve respeitar a proporcionalidade da votação obtida para a Câmara dos Deputados na última eleição, além de assegurar a participação mínima de 30% de cada gênero (art. 16, caput).

---

<sup>48</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **PSDB/Cidadania – Federação Partidária**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/psdb-cidadania>. Acesso em: 26 maio 2025.

O dispositivo expressa uma tentativa de equilibrar a representação com base no desempenho eleitoral recente, um critério objetivo e democrático, ao mesmo tempo que impõe limites mínimos de inclusão partidária e de gênero. No entanto, esse modelo confere legitimidade à composição do colegiado e também introduz um elemento de fixação hierárquica na ocupação dos principais cargos executivos da federação.

De acordo com o §2º do artigo 16, a presidência da direção nacional da federação caberá sempre ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), enquanto a primeira vice-presidência será destinada ao Cidadania. Os demais cargos, tesouraria, secretaria e os outros membros titulares, são preenchidos por meio de eleição interna. Essa previsão estatutária cria, ainda que de forma sutil, uma assimetria na estrutura de poder entre os partidos federados. Diferentemente da Federação Brasil da Esperança, em que há previsão de rodízio anual na presidência entre os partidos (estimulando um modelo de governança mais horizontal e compartilhado), a Federação PSDB/Cidadania institucionaliza uma presidência fixa vinculada ao PSDB, refletindo uma hierarquia interna mais estável, porém menos rotativa.

Essa opção revela uma estratégia de governança pragmática em que a legenda de maior expressão política (no caso, o PSDB) assume o comando formal da federação, ao passo que o Cidadania participa ativamente da estrutura, inclusive ocupando posição de destaque como vice-presidente. Embora tal arranjo seja compatível com a lógica federativa, que pressupõe cooperação entre partes com pesos distintos, ele pode suscitar questionamentos quanto à efetiva igualdade entre os partidos no exercício do poder decisório.

Por fim, a existência de 15 membros titulares permanentes e 7 suplentes, além dos cargos executivos, sugere um colegiado de composição relativamente ampla, o que pode favorecer o pluralismo interno e a deliberação colegiada. No entanto, a concentração pré-definida de cargos-chave tende a reforçar a centralidade do PSDB na condução da federação, evidenciando um modelo organizacional com nuances de hierarquia funcional, ainda que formalmente fundado em bases representativas.

Em suma, a estrutura organizacional da Federação PSDB/Cidadania delineia um modelo funcionalista, no qual a direção é exercida por colegiados com composição regulada e paritária, enquanto as decisões eleitorais são tomadas em convenções formadas pelos mesmos membros. A exigência de paridade entre os partidos, o respeito à representatividade de gênero e a existência de mecanismos de coordenação nas instâncias em que não houver colegiado formal demonstram uma preocupação com a governança democrática, a inclusão e a estabilidade institucional. Essa arquitetura institucional, ao mesmo tempo simples e flexível, busca conciliar

a autonomia das legendas integrantes com a necessidade de coesão interna, viabilizando uma atuação federativa eficiente e alinhada com os princípios republicanos.

### 4.3.3 A Federação PSOL/Rede

A Federação PSOL/Rede, registrada oficialmente junto ao Tribunal Superior Eleitoral, em maio de 2022<sup>49</sup>, representa uma articulação inédita entre o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e a Rede Sustentabilidade (REDE). Esta aliança política foi formalizada nos termos da Lei n.º 14.208/2021 e da Resolução TSE n.º 23.670/2021.

A motivação principal por trás da formação da federação está na convergência entre os dois partidos em torno de agendas ambientais, sociais e democráticas. O PSOL, fundado em 2004 como dissidência programática do PT, consolida-se como um partido de esquerda combativa, com forte atuação nos movimentos sociais, sindicais e identitários. Já a REDE, criada em 2013, sob a liderança de Marina Silva, emerge como uma agremiação orientada pela sustentabilidade, pela ética na política e pela defesa dos direitos socioambientais. A formação da federação, portanto, buscou aliar a força mobilizadora e a militância orgânica do PSOL à imagem pública de renovação e compromisso ambiental da Rede Sustentabilidade, compondo um projeto político com identidade plural, mas programaticamente coeso.

No plano institucional, a Federação PSOL/Rede adotou um modelo de governança colegiada, baseado na paridade de participação entre os partidos. Conforme o estatuto registrado no TSE, a estrutura orgânica da federação inclui uma Assembleia Geral, que é o órgão máximo de deliberação interna, composta por 27 integrantes indicados pelos partidos federados na mesma proporção da representação na Câmara dos Deputados; uma Direção Nacional, responsável pelas atividades executivas da federação, e um Conselho Fiscal com atribuição fiscalizatória interna composta por cinco membros cujos mandatos são de quatro anos.

Adicionalmente, o estatuto prevê a alternância periódica nas funções executivas, com mandatos temporários e compartilhamento de responsabilidades, demonstrando o caráter democrático da federação. O modelo adotado privilegia o diálogo e o consenso na tomada de decisões, um aspecto especialmente relevante diante das diferenças históricas e organizacionais entre os partidos. Ainda que o PSOL possua uma base parlamentar e eleitoral significativamente mais robusta do que a REDE, a estrutura federativa foi desenhada para impedir a subordinação automática da legenda menor, respeitando o princípio da proporcionalidade sem sacrificar a equidade.

---

<sup>49</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Federação PSOL REDE**. Brasília, DF: TSE, [2022]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacao-psol-rede>. Acesso em: 26 maio 2025.

No entanto, apesar do desenho institucional que privilegia a cooperação, a federação tem enfrentado desafios práticos significativos. Segundo matéria recente publicada em *O Globo* (2024), a Federação PSOL/Rede viveu impasses na definição de candidaturas às prefeituras de capitais como São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, revelando as tensões inerentes a arranjos federativos entre partidos com culturas políticas distintas e lideranças locais competitivas. Tais episódios evidenciam a complexidade da governança federativa e os limites da paridade formal diante das assimetrias reais de força política e de inserção territorial.

Mesmo diante dessas dificuldades, a Federação PSOL/Rede tem sido capaz de manter uma atuação parlamentar relativamente coesa. Na Câmara dos Deputados, opera como uma bancada única, com orientação política comum e posições públicas convergentes, sobretudo em temas ligados à justiça social, à proteção ambiental, aos direitos humanos e à crítica ao neoliberalismo. A federação tem, assim, atuado como uma força política relevante na esquerda brasileira contemporânea, representando uma alternativa à hegemonia do PT nesse campo ideológico.

Por fim, a criação da Federação PSOL/Rede deve ser compreendida como uma estratégia de sobrevivência institucional para a REDE e de ampliação de influência política para o PSOL. Diante da cláusula de barreira, que inviabilizaria a manutenção da REDE como partido autônomo com acesso ao Fundo Partidário e tempo de televisão, a federação emerge como solução jurídica e política. Para o PSOL, por sua vez, o arranjo proporciona maior capilaridade eleitoral e legitimação junto a setores ambientalistas e liberais-progressistas, que tradicionalmente orbitam em torno da REDE. A experiência federativa, nesse caso, reflete tanto as potencialidades quanto os dilemas do novo modelo institucional previsto pela legislação brasileira: um instrumento de racionalização do sistema partidário, mas também um espaço permanente de disputa e negociação entre diferentes visões de mundo abrigadas sob uma mesma estrutura formal.

#### **4.4 As evidências práticas do efeito das federações partidárias no sistema eleitoral**

As federações partidárias têm o potencial de alterar significativamente o cenário político brasileiro, com implicações diretas na formação de maiorias no Congresso e na dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao promover a união de partidos sob uma mesma identidade coletiva, as federações podem reduzir a fragmentação partidária, criando blocos mais coesos e, conseqüentemente, facilitando a formação de maiorias estáveis no Congresso

Nacional. Este movimento tende a simplificar a articulação política, proporcionando uma base mais sólida para o governo federal e tornando os acordos legislativos mais eficientes.

Após a redemocratização, o sistema partidário brasileiro sempre foi marcado por uma elevada fragmentação, com um grande número de partidos disputando espaços no Legislativo e dificultando a construção de maiorias consistentes. Essa fragmentação resulta em uma multiplicidade de interesses que, frequentemente, se traduzem em negociações demoradas e difíceis para aprovar legislações, especialmente aquelas que demandam maior apoio no Congresso. Nesse contexto, as federações partidárias surgem como uma ferramenta para reduzir esse fenômeno. Ao permitir que partidos com afinidades programáticas se agrupem, as federações geram blocos mais consistentes, com um compromisso comum e maior capacidade de negociação<sup>50</sup>.

No Brasil, existe um extenso número de legendas partidárias. Todavia, muitas delas são constituídas por ideologias fracas e existem tão somente como meio de facilitar o alcance dos interesses pessoais dos candidatos que a elas se filiam. Diante desse fato, o sistema partidário brasileiro tem se mostrado frágil e desacreditado pela maioria dos cidadãos, tendo, também, como motivadores dessa crise fatores como: existência de coligações oportunistas, sucessivas mudanças de partidos por parte dos políticos, falta de lealdade a uma ideologia, fortalecimento individual dos candidatos. Os partidos políticos são um meio para a estruturação da vontade do povo. São canais de comunicação, de contato, entre a sociedade e o governo. Logo, a sua existência é de fundamental importância para a consolidação da democracia (DIAS, s.d.).

Um dos impactos mais significativos das federações partidárias é a facilitação da construção de maiorias no Congresso. No Brasil, esse processo historicamente tem sido complexo devido ao grande número de partidos representados e à necessidade de acordos casuísticos, muitas vezes insustentáveis no longo prazo. As federações, ao unificarem partidos sob uma mesma estrutura, proporcionam maior coesão ideológica e política, o que favorece o alinhamento entre as bancadas e facilita a formação de maiorias parlamentares. Dessa forma, em vez de depender de sucessivos acordos pontuais e temporários, o governo passa a contar com uma base partidária mais sólida, capaz de garantir estabilidade nas votações e maior previsibilidade no processo legislativo.

Os efeitos desse modelo de organização partidária ficam ainda mais evidentes quando analisamos o impacto das federações em conjunto com a cláusula de barreira. Comparando as eleições de 2018 com as eleições de 2022, nota-se uma redução significativa no número de

---

<sup>50</sup> Cf. DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, ano 2, n. 6, 2012. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil>. Acesso em: 4 mar. 2025.

partidos com representação no Congresso Nacional. Em 2018, 30 partidos conseguiram eleger representantes, enquanto em 2022 esse número caiu para 19<sup>51</sup>.

Como mencionado, as eleições de 2018 e 2022 foram marcadas por mudanças significativas no sistema eleitoral, especialmente no que se refere à cláusula de barreira e à introdução das federações partidárias. Em 2018, a cláusula de barreira entrou em vigor, exigindo que os partidos obtivessem pelo menos 1,5% dos votos válidos para deputado federal, distribuídos em no mínimo nove unidades da Federação, com ao menos 1% dos votos válidos em cada uma delas, ou elegessem pelo menos nove deputados federais em estados distintos. Como consequência, 14 dos 35 partidos registrados no TSE não atingiram esse requisito, ficando sem acesso ao Fundo Partidário e à Propaganda Eleitoral Gratuita entre 2019 e 2022<sup>52</sup>, ao passo que nas eleições de 2022 mais 15 partidos deixaram de atingir a cláusula.

As análises realizadas no capítulo anterior demonstram que, de fato, a Emenda Constitucional n.º 97/2017 contribuiu para a redução do número de partidos no Brasil. No entanto, os efeitos práticos a partir de 2022 sofreram inegável interferência das federações partidárias, que, ao promoverem a união de pequenos partidos, beneficiaram algumas legendas que, embora não atingissem a quantidade de votos necessária, passaram a ter acesso ao Fundo Partidário e à propaganda partidária gratuita.

Uma crítica aguda sobre o hiperpartidarismo no Brasil, Afonso Benites (2017) afirma que em muitos casos os partidos com pequena expressividade “são legendas ideológicas da esquerda à direita e outras consideradas siglas de aluguel – que costumam servir de trampolim político para algumas figuras públicas ou como moeda de troca que favorecem suas lideranças”. Embora se trate de uma visão pessimista e, em certo ponto, pressuponha a má-fé generalizada de alguns partidos menores, essa preocupação é legítima, considerando as evidências dos bastidores do poder partidário, que, de fato, em algumas situações, revelam essa prática espúria.

Assim, para os defensores desta visão, a formação desses arranjos eleitorais mais se assemelha a uma *mis-en-scène*<sup>53</sup>, em que muitos desejam federar-se sem que isso implique qualquer concessão relevante. Criam-se alianças artificiais, nas quais só há avanços, nunca recuos, tornando inviável qualquer alinhamento autêntico de interesses e expectativas. No

---

<sup>51</sup> SENADO FEDERAL. Doze partidos alcançam a cláusula de barreira; 16 ficam de fora. **Senado Notícias**, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>52</sup> SENADO FEDERAL. Brasil vai às urnas em outubro com 35 partidos. **Senado Notícias**, Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/13/brasil-vai-as-urnas-em-outubro-com-35-partidos>. Acesso em: 5 mar. 2025.

<sup>53</sup> Encenado (Tradução nossa).

fundo, trata-se menos de um projeto político e mais de uma estratégia de sobrevivência, voltada unicamente para a obtenção de recursos públicos (BENITES, 2017).

Contudo, até mesmo os pequenos partidos políticos enfrentam desafios que vão além dos já mencionados. De acordo com uma matéria publicada em 2025 por Elisa Clavery e Gabriella Soares, da GloboNews, essas siglas demonstram certo receio ao considerar a federação como estratégia para cumprir a cláusula de desempenho. Apesar da possibilidade de sobrevivência política que a federação oferece, cresce cada vez mais entre esses partidos um temor quanto às suas consequências. O modelo tem sido criticado por parlamentares e presidentes de legendas, que buscam flexibilizar suas regras por meio de consultas à Justiça Eleitoral ou defendem mudanças legislativas<sup>54</sup>.

Ainda nesta apuração jornalística, no caso do PV, por exemplo, há críticas de que o partido foi “absorvido” pelo PT, sendo o único da federação sem representação ministerial no governo. Paralelamente, as posições políticas dentro do Congresso, como vagas em comissões e na Mesa Diretora, são predominantemente dominadas pelo maior partido da federação, o PT. Este fato político foi o que discutimos no tópico específico da Federação Brasil da Esperança, em que se verifica a ampla representatividade do PT e a míngua participação dos outros integrantes da federação no órgão de deliberação interno.

Segundo a reportagem da GloboNews, um integrante do PV declarou: “Se a federação for composta por partidos de tamanho proporcionalmente semelhante, faz sentido. Caso contrário, assemelha-se a uma incorporação. O partido perde autonomia para decidir sobre eleições municipais e prerrogativas no Parlamento”. Situação semelhante ocorre em outras federações. No caso da Federação PSOL/Rede, um parlamentar afirmou que “a insatisfação existe de ambos os lados” e, conforme destacado por outro membro, “o partido menor que se federa perde autonomia partidária, as alianças tornam-se frágeis e incertas, e as direções [partidárias] perdem força”. Por outro lado, os dois partidos enfrentaram uma “rusga” durante a eleição para a presidência da Câmara, quando a Rede optou por apoiar Hugo Motta (Republicanos/PB), apesar da candidatura própria do PSOL, representada pelo deputado Pastor Henrique Vieira (RJ)<sup>55</sup>.

Essa ideia é expressa de forma mais clara por Agra e Lucena (2022, p. 185), ao afirmarem que as federações partidárias permitem que partidos menores obtenham

---

<sup>54</sup> CLAREVY, Elisa; SOARES, Gabriella. Partidos debatem federações como estratégia de sobrevivência, mas criticam modelo atual. **G1**, 12 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/02/12/partidos-debatem-federacoes-como-estrategia-de-sobrevivencia-mas-criticam-modelo-atual.ghtml>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

representação política, mas também apresentam desafios relacionados à distribuição do poder interno. Nas federações, as legendas maiores tendem a ocupar posições de maior influência, o que pode comprometer a autonomia e a representatividade dos partidos menores, especialmente em arranjos assimétricos, em que o controle da tomada de decisões fica concentrado nas siglas mais fortes.

Diante desse cenário, observa-se que o modelo das federações partidárias, em vez de promover uma coesão ideológica genuína, tem funcionado como um artifício para a sobrevivência de partidos que, sem essa estratégia, enfrentariam sérias dificuldades eleitorais. Esse fenômeno compromete a lógica da cláusula de barreira, cujo propósito original era reduzir a fragmentação partidária e fortalecer legendas mais consolidadas, garantindo maior previsibilidade e estabilidade política. No entanto, ao permitir que partidos se unam temporariamente para contornar exigências eleitorais, as federações acabam prolongando a existência de siglas que, em um contexto de maior rigor, provavelmente não resistiriam à competição política natural.

As federações partidárias impactam diretamente o processo eleitoral ao criar alianças que podem parecer artificiais, dificultando a compreensão do eleitor sobre as reais propostas e a identidade de cada legenda. Eleitores que se identificam com um partido específico podem, sem perceber, contribuir para a eleição de candidatos de outra sigla dentro da federação, cujas diretrizes ideológicas podem ser bastante distintas. Essa falta de transparência compromete a legitimidade do processo democrático e enfraquece a relação entre representantes e representados.

Outro problema latente refere-se à governabilidade. No contexto do presidencialismo de coalizão, as federações não resolvem a instabilidade inerente ao sistema, mas a agravam. Em teoria, ao reduzir o número de partidos no Congresso, esperava-se maior previsibilidade na construção de alianças políticas. No entanto, na prática, a ausência de alinhamento ideológico dentro das federações gera conflitos internos constantes, refletindo-se em dificuldades na articulação parlamentar. Dessa forma, o Poder Executivo ainda precisa negociar com as siglas isoladamente, uma vez que as divergências internas podem resultar na fragmentação da base aliada na hora de aprovar pautas essenciais.

Essa instabilidade também impacta a representatividade política, pois a simples redução do número de partidos não garante um sistema mais funcional. Como bem destacado por Lopes e Greco (2022, p. 265), a efetividade da representatividade não depende apenas da quantidade de legendas, mas do seu funcionamento democrático e da capacidade de expressar os anseios da sociedade. Embora o Brasil possua um elevado número de siglas, a crise de

representatividade persiste, evidenciando que a mera multiplicidade partidária não soluciona os problemas estruturais da política nacional. A redução desse número, se conduzida com cautela e respeitando a diversidade de interesses, pode contribuir para a melhoria da qualidade da representatividade e para o fortalecimento da confiança da população nas instituições políticas.

Nesse ínterim, as discussões sobre o direito eleitoral e parlamentar devem considerar não apenas a quantidade de partidos, mas também a necessidade de garantir a alternância de poder entre grupos antagônicos, elemento essencial para uma democracia saudável. Como apontam Ferreira e Mezzaroba (2022, p. 119), esse princípio fundamental assegura uma representatividade eficaz e fortalece a legitimidade do sistema político. No Brasil, o excesso de partidos gerou desafios como a crise de representatividade, dificuldades na governabilidade e um crescente ceticismo social em relação à política, tornando ainda mais urgente a busca por um equilíbrio entre pluralidade e governabilidade.

Adicionalmente, um dos principais efeitos colaterais desse modelo tem sido a perda de autonomia dos partidos menores dentro das federações, gerando insatisfações e disputas internas. Muitas dessas siglas, ao priorizarem o acesso a recursos públicos, acabam subordinadas a legendas maiores, comprometendo sua identidade política e dificultando a construção de um projeto partidário sólido a longo prazo. Esse descontentamento se manifesta em recorrentes tentativas de modificar as regras das federações, seja por meio de consultas ao TSE, seja pela busca de mudanças legislativas que proporcionem maior flexibilidade na composição e duração desses arranjos.

Embora as federações partidárias representem um avanço no sistema eleitoral brasileiro, trazendo potenciais benefícios tanto para os eleitores quanto para os partidos, sua criação logo após a primeira eleição submetida às cláusulas de barreira indica que sua motivação principal foi contornar os efeitos dessa exigência constitucional. Em vez de refletir um compromisso genuíno com a convergência programática entre legendas ideologicamente alinhadas, a formação das federações demonstrou, em muitos casos, um caráter estratégico de sobrevivência institucional. Isso não significa que o instrumento das federações seja, em si, prejudicial à democracia brasileira, mas sugere que sua introdução ocorreu em um momento inoportuno e foi marcada por objetivos pouco coerentes com o espírito da reforma política.

Dessa forma, em vez de fortalecer o sistema político, as federações partidárias têm contribuído para perpetuar a fragmentação e a instabilidade. O cenário atual demonstra que esse modelo não apenas falha em garantir a governabilidade desejada, mas também introduz novos desafios que comprometem a eficiência do Legislativo e a clareza do processo eleitoral. Se a intenção da cláusula de barreira era reduzir o número excessivo de partidos para facilitar a

construção de maiorias parlamentares coesas, a instituição das federações acabou por enfraquecer esse objetivo, tornando-se uma solução paliativa que posterga o problema em vez de resolvê-lo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo examinou a interação entre a cláusula de barreira e as federações partidárias no contexto do sistema eleitoral brasileiro, analisando seus impactos na configuração do multipartidarismo e na governabilidade. A partir da investigação das reformas político-eleitorais recentes, buscou-se compreender em que medida a cláusula de barreira contribuiu para a redução da fragmentação partidária e se as federações partidárias atuam como um mecanismo de mitigação dos seus efeitos. Os resultados obtidos indicam que, embora a cláusula de barreira tenha alcançado parcialmente seu objetivo de reduzir o hiperpartidarismo, as federações partidárias surgiram como uma alternativa que permitiu a sobrevivência de partidos que, isoladamente, não atenderiam aos requisitos estabelecidos para acesso a recursos públicos e tempo de propaganda eleitoral.

A cláusula de barreira, introduzida no Brasil com a Emenda Constitucional n.º 97/2017, representou um marco na tentativa de reorganizar o sistema partidário, impondo restrições ao funcionamento de legendas com baixa representatividade eleitoral. Os dados analisados demonstram que, entre as eleições de 2018 e 2022, houve uma significativa redução no número de partidos com representação no Congresso Nacional, evidenciando o impacto direto da cláusula no enfraquecimento da fragmentação partidária extrema. No entanto, essa redução não significou, nOutro impacto relevante é a redução da transparência no processo eleitoral. Quando um eleitor vota em um partido de uma federação, pode, sem perceber, estar fortalecendo outra legenda que não reflete suas preferências ideológicas, o que compromete a clareza do sistema eleitoral e dificulta uma escolha consciente.ecessariamente, uma maior coesão programática, tampouco garantiu o fortalecimento de partidos mais estruturados. Em contrapartida, a introdução das federações partidárias pelo Congresso Nacional, por meio da Lei n.º 14.208/2021, foi uma reação dos partidos menores às novas regras, criando um modelo que lhes possibilitou contornar os efeitos da cláusula de barreira sem necessariamente fortalecer a estabilidade do sistema partidário.

Embora as federações partidárias apresentem uma perspectiva inovadora ao exigirem que os partidos aliados atuem como uma unidade coesa por, pelo menos, quatro anos, a pesquisa apontou que, na prática, muitas dessas alianças são frágeis e baseadas exclusivamente na manutenção de acesso a recursos públicos e tempo de mídia. Assim, em vez de promover uma maior institucionalização dos partidos e a consolidação de blocos programáticos consistentes, as federações podem, na verdade, perpetuar a fragmentação disfarçada, uma vez que agrupam

legendas que, individualmente, não alcançariam os critérios mínimos de representatividade exigidos pela cláusula de barreira.

Outro aspecto relevante identificado foi o impacto das federações partidárias sobre a governabilidade. Se, por um lado, o presidencialismo de coalizão exige a formação de alianças para garantir maiorias no Legislativo, por outro, a pesquisa revelou que as federações podem aumentar a instabilidade política ao agruparem partidos sem identidade ideológica clara, gerando dificuldades na articulação política dentro do Congresso Nacional. A exigência de que os partidos federados atuem como um bloco único na Câmara e no Senado não tem sido suficiente para garantir a coesão interna dessas federações, o que pode levar a novos desafios para a governabilidade e para a efetividade das políticas públicas.

Com base nas análises realizadas, conclui-se que a cláusula de barreira, apesar de sua efetividade parcial na redução da fragmentação partidária, já possui desafios institucionais para transformar a estrutura do sistema político brasileiro de maneira substancial. As federações partidárias, por sua vez, surgiram como uma resposta adaptativa dos partidos menores às novas restrições impostas pela cláusula de barreira, mas ainda não demonstraram sua capacidade de contribuir para um sistema mais estável e funcional. Dessa forma, há necessidade de ajustes normativos que aprimorem o modelo das federações, garantindo que sua utilização não ocorra apenas como estratégia de sobrevivência eleitoral, mas sim como um meio efetivo de fortalecimento partidário e institucional.

Por fim, esta dissertação reforça a importância da continuidade das pesquisas sobre o tema, uma vez que a implementação das federações partidárias ainda está em estágio inicial e seus efeitos de longo prazo sobre o sistema político brasileiro permanecem incertos. O acompanhamento das eleições futuras e a análise do desempenho das federações ao longo dos próximos ciclos eleitorais serão essenciais para avaliar se essa inovação contribuirá para a governabilidade e a estabilidade política do país ou se representará um novo desafio para a consolidação da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=348>. Acesso em: 20 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, Antônio Giusti (org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p. 83-100.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letrinhas, 2018.

AGRA, Walber de Moura; LUCENA, Alisson. A federação partidária como forma de transição para um novo arranjo na estrutura dos partidos políticos. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (orgs.). **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v. 2. Brasília: ABRADep, 2022, p. 169-189.

ANJOS FILHO, João Araújo dos. O impacto das federações partidárias no pleito eleitoral de 2022. **Migalhas**, 27 mar. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362365/o-impacto-das-federacoes-partidarias-no-pleito-eleitoral-de-2022>. Acesso em: 14 fev. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Novas regras eleitorais visam a menos fragmentação e mais diversidade. **Senado Federal**, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/08/12/novas-regras-eleitorais-visam-a-menos-fragmentacao-e-mais-diversidade>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BAQUERO, Marcello; LINHARES, Bianca de Freitas. Por que os brasileiros não confiam nos partidos? Bases para compreender a cultura política (anti)partidária e possíveis saídas. **Revista Debates**, v. 5, n. 1, p. 89-89, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/20058>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BENITES, Afonso. Cláusula de desempenho ameaça 14 dos 35 partidos brasileiros. **El País Brasil**, Brasília, 8 out. 2017. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/05/politica/1507159758\\_109957.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/05/politica/1507159758_109957.html). Acesso em: 13 jan. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRAGA, Danúbia; GAMADA, Guilherme. Receita para campanhas dos candidatos já conta com quase R\$ 9 bilhões, diz TSE. **CNN Brasil**, São Paulo, 5 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/receita-para-campanhas-dos-candidatos-ja-counta-com-quase-r-9-bilhoes-diz-tse/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 set. 1995.

BRASIL. **Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 out. 1997.

\_\_\_\_\_. Hiperpartidarismo pode prejudicar a governabilidade, diz presidente do TSE em palestra. **Tribunal Superior Eleitoral**, 25 nov. 2011. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 20 de janeiro de 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.208, de 28 de setembro de 2021**. Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 29 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.021**. Distrito Federal. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro - PTB. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6293255>. Acesso em: 05 de jan. 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.021-DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6334130>. Acesso em: 15 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Coligações e federações: confira a diferença entre esses modelos de pacto entre partidos. **TSE**, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Maio/coligacoes-e-federacoes-partidarias-se-liga-na-diferenca-entre-esses-modelos-de-pacto-entre-legendas>. Acesso em: 13 jan. 2025.

CALGARO, Fernanda *et al.* 14 partidos devem ser enquadrados na cláusula de barreira e ficar sem fundo partidário e tempo de TV. **G1**, 09 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml>. Acesso em: 1º mar. 01 de março de 2025.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2002.

CARVALHO, André Norberto Carbone de. **A democracia brasileira: uma democracia pelos partidos?** Análise da evolução da figura do partido político na democracia praticada no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico), Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

CARVALHO, Daniel; BOLDRINI, Angela. Partidos barrados por cláusula de barreira negociam migração. **Folha de S.Paulo**, 23 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/partidos-barrados-por-clausula-de-barreira-negociam-migracao.shtml>. Acesso em: 06 set. 2024.

CHEIBUB, José Antonio; MOREIRA, Thiago; SIN, Gisela; TANABE, Keigo. Dynamic party system fragmentation. **Electoral Studies**, v. 76, p. 102440, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102440>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CLAREVY, Elisa; SOARES, Gabriella. Partidos debatem federações como estratégia de sobrevivência, mas criticam modelo atual. **G1**, 12 fev. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/02/12/partidos-debtem-federacoes-como-estrategia-de-sobrevivencia-mas-criticam-modelo-atual.ghtml>. Acesso em: 10 fev. 2025.

COELHO, Josafá da Silva. **Partidos Políticos no Brasil: os dilemas entre a cláusula de barreira e o hiperpartidarismo**. Curitiba: Juruá, 2022.

CRUZ, Isabela. Federação partidária: um novo arranjo para aliança entre partidos. **Nexo Jornal**, 30 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/05/30/federacao-partidaria-um-novo-arranjo-para-alianca-entre-partidos>. Acesso em: 2 fev. 2025.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DANTAS, Humberto. Federações partidárias: o que sabemos, calculamos e desconhecemos. **Brasil em foco**, [s. l.], n. 2, 2022.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. O pluralismo partidário no Brasil. **Revista eletrônica EJE**, n. 6, ano 2. Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2025.

DULCI, Otávio S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, Maria V.; KERCHÉ, Fábio; VANNUCHI, Paulo (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

FAGANELLO, Marco Antonio. **A fragmentação partidária no Brasil (2000-2020)**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-graduação em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2022.

FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA – FE BRASIL. **Estatuto da Federação Brasil da Esperança – FE Brasil**. 2023. Disponível em: [https://pt.org.br/wp-content/uploads/2024/02/001\\_estatuto\\_dados\\_pessoais\\_preservados.pdf](https://pt.org.br/wp-content/uploads/2024/02/001_estatuto_dados_pessoais_preservados.pdf). Acesso em: 14 fev. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Reconstrução da Democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo e em especial no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FLEISCHER, David. **Brazil's New Threshold Barrier for Proportional Election in 2018: The impact on Political Parties**. LASA – Latin American Studies Association, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: impactos sobre o sistema partidário, contexto latino-americano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, v. 16, n. 1, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/download/123330/84786>. Acesso em: 13 jan. 2025.

GUEDES, Aline. Brasil vai às urnas em outubro com 35 partidos. **Senado Notícias**, Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/13/brasil-vai-as-urnas-em-outubro-com-35-partido>. Acesso em: 04 fev. 2025.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

GUIMARÃES, Luiz Gustavo Faria. Federações partidárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (orgs.). **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. v. 2. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 212-231.

HUNTER, Wendy; POWER, Timothy. Recompensando Lula: Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006. In: MELO, Carlos R.; SÁEZ, Manuel A. (orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 327-363.

JESUS, Maria Eduarda Neves Campos de. **Reformas eleitorais brasileiras: análise do impacto das medidas implementadas entre 2015 e 2021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KINZO, Maria D'Alva. Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 11-21, 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4952>. Acesso em: 20 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-41, fev. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/fWXGBMhcjwJPQT5DphbK39t/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

KINZO, Maria D'Alva Gil; BRAGA, Maria do Socorro Sousa (orgs.). **Eleitores e representação partidária no Brasil**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

KLEIN, Antônio Carlos. **A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

LO PUMO, Caetano Cuervo; LEAL, Rogério Gesta. Fragilidades democráticas no sistema partidário brasileiro: perspectivas de superação. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR**, v. 26, n. 2, p. 668-693, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/9621>. Acesso em: 01 de dezembro de 2024.

LOPES, Lígia Vieira de Sá; GRECO, Patrícia Gasparro Sevilha. Federação partidária como elemento facilitador do presidencialismo de coalizão e seus possíveis desdobramentos. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (orgs.). **Federação de partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v. 2. Brasília: ABRADep, 2022, p. 254-275.

MALDONADO, Helio; PEREIRA, Caleb Salomão. Federação de partidos e a institucionalização do presidencialismo de coalizão: o embate entre governabilidade e autonomia parlamentar. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (orgs.). **Federação de partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v. 2. Brasília: ABRADep, 2022, p. 234-253.

MAYHEW, David. R. **Congress: the electoral connection**. 2nd edition. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO. Inês da Trindade Chaves. Cláusula de Barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 8, n. 2, p. 23-33, 2018. Disponível em: [http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi\\_arquivos/arq\\_145203.pdf](http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_145203.pdf) Acesso em 12 jun. de 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Jurisprudência do STF**: informativo nº 1043/2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2534835/04jurisprudenciadostf.pdf/1a0cbe56-aa0f-292e-b7e0-257c89c7589b>. Acesso em: 16 fev. 2025.

MORAES, Filomeno. Sistemas eleitoral, de governo e partidário: uma visão integrada da dinâmica, dificuldades e potencialidades. In: BARROS, Ezikelly; MALDONADO, Helio (orgs.). **Federação de partidos**: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021. v. 2. Brasília: ABRADep, 2022, p. 138-167.

MEDEIROS, Isaac Kofi. O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições. **Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados**, 11 out. 2021. Disponível em: <https://www.mnadvocacia.com.br/o-que-sao-federacoes-partidarias-e-como-elas-podem-impactar-as-eleicoes/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

NASCIMENTO, Willber. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014). **Conversas & Controvérsias**, v. 5, n. 2, p. 285-305, 2018. Disponível em: <https://pucrs.emnuvens.com.br/conversasecontroversias/article/view/31837>. Acesso em: 20 abr. 2025.

NICOLAU, Jairo M. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. A reforma da representação proporcional e a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados brasileira (2014-2022). **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 22, n. 3, p. 217-233, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/288>. Acesso em: 20 abr. 2025.

NICOLAU, Jairo M.; PEIXOTO, Vitor. Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31, 2007, Caxambu, MG. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2007, p. 1-24. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/cfc36394-2fc2-40eb-a89a-2f7fd757f289>. Acesso em: 20 abr. 2025.

PARENTE, Josênio. **A institucionalização do PT**: considerações sobre o partido no Ceará. Fortaleza: UFC/NEPS, 1995.

PCdoB. **PT, PCdoB e PV registram Federação Brasil da Esperança (FE Brasil)**. 18 abr. 2022. Disponível em: <https://pcdob.org.br/noticias/pt-pcdob-e-pv-registram-federacao-brasil-da-esperanca-fe-brasil>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos Políticos no Brasil**: doutrina e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 69-90, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235405>. Acesso em: 18 ago. 2024.

RICKARD, Stephanie J. Electoral systems and policy outcomes. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, p. 1-24, 2017.

ROCHA NICOLLI, Brenda; BIANCO, Ricardo Grandi. Federações partidárias. **Politize**, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://www.politize.com.br/federacoes-partidarias/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 41, p. 78-90, mar. 1995. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/eleicoes-fragmentacao-partidaria-e-governabilidade/#gsc.tab=0>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. In: **Estudos eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral. v. 1. Brasília: TSE, 1997, p. 103-125. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-47publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v6\\_n3.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-47publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n3.pdf). Acesso em 01 set. de 2024.

SANTANA, Luciana; VASQUEZ, Vitor; VERAS DE SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo. Los efectos del fin de las coaliciones electorales de Brasil en 2020. **Revista Elecciones**, v. 20, n. 21, p. 77-100, jan./jun. 2021. Disponível em:

<https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/112/665>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/zHHRFwtXHwbGpJys89W7szP/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

\_\_\_\_\_. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1. São Paulo: Ática, 1994.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017.

SENADO FEDERAL. Brasil vai às urnas em outubro com 35 partidos. **Senado Notícias**, Brasília, 13 set. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/13/brasil-vai-as-urnas-em-outubro-com-35-partidos>. Acesso em: 5 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Composição do Senado salta de 15 para 21 partidos em 2019. **Senado Notícias**, Brasília, 3 jan. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>. Acesso em: 5 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Doze partidos alcançam a cláusula de barreira; 16 ficam de fora. **Senado Notícias**, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/17/doze-partidos-alcancam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 10 fev. 2025.

SHEPSLE, Kenneth. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions**. 2nd Edition. New York: W.W.Norton, 2010.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Marilda de Paula. RABELO, Mariana Albuquerque. A nova cláusula de desempenho e a cláusula de desempenho que o STF não decidiu: fragmentação partidária ou livre participação das minorias? **EALR**, v. 7, n. 1, p. 143-164, 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9417>. Acesso em 24 mai. de 2024.

SOBREIRA, Vinícius. Entenda o que são as novas federações partidárias que começam a valer nestas eleições. **Brasil de Fato**, 11 maio 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/11/entenda-o-que-sao-as-novas-federacoes-partidarias-que-comecam-a-valer-nestas-eleicoes/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

SOUSA, Geovanne Soares Amorim de. **Presidencialismo de coalizão: caminhos para o aperfeiçoamento do sistema**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

SPECHOTO, Caio. Congresso aprova federações partidárias que socorrem partidos pequenos. **Poder360**, 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/congresso-aprova-federacoes-partidarias-que-socorrem-partidos-pequenos/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). STF começa a julgar ação sobre formação de federações partidárias. **Portal ST**, 3 fev. 2022. Atualizado em 9 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=481149&ori=1>. Acesso em: 20 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo invalida regra sobre distribuição de sobras eleitorais em eleições proporcionais. **Notícias STF**, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-invalida-regra-sobre-distribuicao-de-sobras-eleitorais-em-eleicoes-proporcionais/>. Acesso em: 12 jan. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Federação PSOL REDE**. Brasília, DF: TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/federacao-psol-rede>. Acesso em: 26 maio 2025.

\_\_\_\_\_. **TSE aprova primeiro registro de estatuto de federação partidária**. 24 maio 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-aprova-registro-do-estatuto-da-primeira-federacao-partidaria>). Acesso em: 15 fev. 2025.

\_\_\_\_\_. **PSDB/Cidadania – Federação Partidária**. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/federacoes-registradas-no-tse/psdb-cidadania>. Acesso em: 26 maio 2025.

TOQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social e cronologia de François Furet. Tradução de Eduardo Brandão. v. I. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO (TRE-SP). **Entenda a diferença entre coligação e federação**. **Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo**. 16 jan. 2024. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Janeiro/entenda-a-diferenca-entre-coligacao-e-federacao>. Acesso em: 11 jan. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ACRE. **Estreia das federações partidárias em pleitos municipais ocorre em 2024**. 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tre-ac.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Junho/estreia-das-federacoes-partidarias-em-pleitos-municipais-ocorre-em-2024>. Acesso em: 12 jan. 2025.

TRILHANTE. **ADI 7.021-DF**. 2022. Disponível em: <https://informativos.trilhante.com.br/julgados/stf-adi-7021-df>. Acesso em: 15 fev. 2025.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. **Reforma política**: cláusula de barreira na Alemanha e no Brasil. Porto Velho: EDUFRO, 2006.

\_\_\_\_\_. Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro. **Pensar**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/807>. Acesso em: 24 abr. 2025.

VICTOR, Sergio Antonio Ferreira. **Linha de pesquisa acadêmica:** Presidencialismo de Coalizão - Exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. (Série IDP)