

# OS DESAFIOS À EFETIVIDADE DA CLÁUSULA DE BARREIRA FRENTE À DINÂMICA DAS FEDERAÇÕES PARTIDÁRIAS<sup>1</sup>

## The Challenges to the Effectiveness of the Electoral Threshold in Light of the Dynamics of Party Federations

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 O Sistema Partidário Brasileiro e o Impacto da Fragmentação: Hiperpartidarismo e a Coalizão Política; 1.1 A gênese da fragmentação partidária no Brasil: contexto histórico-institucional; 1.2 Hiperpartidarismo: causas, consequências e implicações para a representação política; 1.3 Coalizões partidárias: estratégias para a governabilidade em um sistema fragmentado; 2 A Cláusula de Desempenho e a Emenda Constitucional nº 97/2017; 2.1 Origens e desenvolvimento da cláusula de barreira no Brasil; 2.2 As eleições de 2018 e os primeiros impactos da cláusula de desempenho; 2.3 Os reflexos aproximados da cláusula nas eleições de 2022; 3 As Federações Partidárias como Mecanismo de Evasão da Cláusula de Barreira; 3.1 O contexto das federações partidárias e sua (in)constitucionalidade; 3.2 Federações partidárias como resposta à cláusula de barreira: estrutura, poder e finalidade; 3.3 As evidências práticas do efeito das federações partidárias no sistema eleitoral; Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Este estudo analisa a interação entre a cláusula de barreira e as federações partidárias no sistema eleitoral brasileiro, com ênfase nos efeitos sobre a governabilidade e a configuração partidária. O objetivo é compreender de que modo as federações influenciam a efetividade da cláusula de desempenho, especialmente após as eleições de 2018 e 2022. Dentre os objetivos específicos, destacam-se: avaliar se a cláusula de barreira contribuiu para a redução da fragmentação partidária; verificar se as federações partidárias favorecem a formação de blocos mais coesos ou apenas reconfiguram a presença de partidos menores no Congresso; e analisar os efeitos políticos e financeiros decorrentes desse arranjo institucional. A hipótese central é a de que, embora a cláusula tenha limitado o acesso de partidos a recursos públicos e tempo de propaganda, as federações funcionam como mecanismo de mitigação de seus efeitos, ao permitir a sobrevivência de siglas com baixa representatividade por meio de alianças estratégicas. A metodologia utilizada combina abordagem qualitativa e quantitativa, com análise normativa (EC nº 97/2017 e Lei nº 14.208/2021), levantamento de dados eleitorais (2014, 2018 e 2022) e revisão bibliográfica. Conclui-se que as federações partidárias conferem relativa estabilidade às legendas menores, mas também introduzem novos desafios à governabilidade no modelo de presidencialismo de coalizão.

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

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Direito Público, da Especialização em Direito Eleitoral, no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

## 1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 97/2017 representou um marco na tentativa de reorganização do sistema partidário brasileiro, ao instituir a cláusula de barreira. A medida passou a exigir um desempenho eleitoral mínimo para que os partidos políticos tivessem acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. Com isso, buscou-se conter a proliferação de siglas pouco representativas e fortalecer a governabilidade em um regime de presidencialismo de coalizão.

Esse novo arranjo normativo foi acompanhado da vedação às coligações proporcionais, o que aumentou as dificuldades enfrentadas pelas legendas menores. Como alternativa de sobrevivência institucional, surgiu a Lei nº 14.208/2021, que regulamentou as federações partidárias. Essas alianças de longo prazo entre partidos passaram a funcionar como instrumento legítimo de articulação política, ainda que carregadas de controvérsias quanto à sua eficácia e coesão ideológica.

A criação das federações respondeu à necessidade de adaptação ao novo modelo eleitoral, mas também reabriu discussões sobre a fragmentação partidária. Se, por um lado, a cláusula de barreira prometia racionalizar o sistema, por outro, as federações podem permitir a manutenção de práticas estratégicas que contornam seus efeitos. Assim, o debate gira em torno da efetividade real dessas medidas frente à dinâmica de funcionamento do sistema representativo.

A hipótese central deste trabalho é que, embora a cláusula de barreira tenha contribuído para a redução formal do número de partidos com acesso a recursos públicos, as federações partidárias operam como um mecanismo de mitigação de seus efeitos, permitindo a sobrevivência de partidos com baixa representatividade. Isso levanta dúvidas sobre a profundidade da reforma e sobre o potencial real de fortalecimento da democracia representativa brasileira.

A pesquisa adota metodologia mista, combinando análise normativa (da EC nº 97/2017 e da Lei nº 14.208/2021), estudo documental, levantamento empírico dos dados eleitorais de 2014, 2018 e 2022, bem como revisão da literatura especializada. O objetivo é compreender se as alterações legais lograram, de fato, reduzir o hiperpartidarismo, ou se resultaram apenas em rearranjos formais com impactos limitados sobre a governabilidade.

O trabalho está estruturado em três eixos principais: o primeiro trata da fragmentação partidária no Brasil e da lógica do presidencialismo de coalizão; o segundo aborda a evolução da cláusula de barreira, seus fundamentos e efeitos nas eleições de 2018 e 2022; e o terceiro

analisa as federações partidárias como mecanismo de adequação à nova ordem legal e seus efeitos práticos sobre o sistema político-eleitoral.

## **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 fragmentação do sistema partidário brasileiro compromete a governabilidade e a estabilidade democrática, sendo intensificada desde as eleições de 1989. Autores como Sartori (1982), Kinzo (2003) e Rodrigues (1995) apontam que o excesso de partidos dificulta a formação de maiorias estáveis e enfraquece o Executivo. Viana (2008) destaca que o crescimento de legendas sem identidade ideológica clara, como o PRN de Collor, evidenciou esse processo. Abranches (2018) identifica as eleições de 1990 como o ápice da fragmentação na Terceira República, em meio a crises políticas e econômicas que culminaram no *impeachment* de Collor. Tentativas de conter o cenário, como a “verticalização das coligações” em 2002, fracassaram diante da resistência partidária.

A necessidade de amplas coalizões no presidencialismo brasileiro é agravada pela combinação entre sistema proporcional, pluralismo partidário e desigualdades regionais e sociais. Abranches (2018) argumenta que essa fragmentação reflete a diversidade estrutural do país, mais do que uma falha do sistema. Nascimento (2018) e Sousa (2020) reforçam que incentivos institucionais e fatores estruturais continuam alimentando a multiplicação de partidos, o que molda um cenário político volátil e marcado por negociações constantes para garantir a governabilidade.

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 (SOUSA, 2020, p. 55).

A fragmentação partidária no Brasil decorre de regras institucionais que favorecem a criação e sobrevivência de partidos, mesmo sem expressão nacional. Reformas recentes reduziram a dispersão local, mas o pluralismo segue forte no plano federal, exigindo coalizões que garantam governabilidade, mas também dificultam a estabilidade política.

## **2.2 Hiperpartidarismo: Causas, Consequências e Implicações para a Representação Política**

A Constituição Federal de 1988 assegura o pluralismo político como um dos pilares da República, garantindo autonomia aos partidos políticos e exigindo filiação partidária para a elegibilidade. No plano teórico, os partidos são fundamentais para a representação democrática e a construção de programas de governo, como ressaltam autores como Carvalho (2012) e José Afonso da Silva (2011). No entanto, a realidade do sistema partidário brasileiro revela uma distorção desse ideal, marcada pela proliferação de legendas com baixa identidade ideológica e pouca representatividade efetiva.

Essa fragmentação excessiva, conhecida como hiperpartidarismo, decorre de fatores institucionais, como a facilidade de criação de partidos, o sistema proporcional com lista aberta e o acesso facilitado ao fundo partidário. Ela gera instabilidade, dificulta a governabilidade e compromete o debate programático. A consequência é um sistema político dominado por negociações casuísticas, onde coalizões frágeis e personalismo político prevalecem sobre agendas coletivas e coerentes. Como observa Ferreira Filho (2008), essa lógica favorece elites partidárias e limita a renovação do sistema.

Autores como Lo Pumo, Leal e Rabello Filho destacam ainda que o excesso de partidos esvazia o sentido original do multipartidarismo, pois muitas siglas não representam efetivamente divisões sociais reais, funcionando apenas como mecanismos de acesso ao poder (RABELLO FILHO, 2001). A falta de coesão programática e a migração constante de lideranças entre legendas agravam a desconexão entre eleitores e representantes, gerando descrédito nas instituições e incentivando o voto personalista. O resultado é um sistema com baixa accountability, dominado por interesses particulares e estratégias de sobrevivência política.

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).

Frente a esse cenário, torna-se urgente a adoção de reformas que racionalizem o sistema partidário, estabelecendo critérios mais exigentes para a criação e funcionamento dos partidos. A construção de um ambiente democrático sólido exige equilíbrio entre pluralismo e governabilidade, impedindo tanto a concentração de poder quanto a dispersão extrema que enfraquece a democracia. O hiperpartidarismo, longe de fortalecer a representação política, torna-se um dos principais entraves à consolidação de instituições estáveis, coesas e verdadeiramente democráticas.

### **2.3 Coalizões Partidárias: Estratégias para a Governabilidade em um Sistema Fragmentado**

A fragmentação partidária no Brasil, alimentada por um sistema proporcional e pela facilidade de criação de legendas, tornou a formação de coalizões indispensável para a governabilidade. Nesse cenário, o presidencialismo brasileiro, embora historicamente consolidado desde 1889, passou a exigir a articulação constante entre o Executivo e uma base multipartidária. Foi nesse contexto que Sérgio Abranches (1988) formulou o conceito de “presidencialismo de coalizão”, definindo-o como a necessidade do presidente de negociar apoio legislativo com diversos partidos para governar com estabilidade.

Essa dinâmica decorre da combinação de fatores institucionais como o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e o sistema proporcional. Juntos, esses elementos criam um ambiente político fragmentado, onde o Executivo depende de acordos amplos para aprovar sua agenda. Como aponta Sousa (2020), esse arranjo gera uma interação complexa entre os poderes e demanda negociações permanentes, transformando o presidencialismo de coalizão em uma estratégia essencial para mitigar a instabilidade gerada pelo hiperpartidarismo.

No entanto, essa necessidade de coalizões tem consequências ambivalentes. Por um lado, como observa Santos (2002), ela amplia a representatividade e estimula a inclusão de diferentes interesses no processo político. Por outro, conforme Abranches (2018) e Guimarães (2020), torna o Executivo vulnerável a barganhas partidárias e práticas clientelistas, com distribuição de cargos e recursos como moeda de troca. Isso fragiliza a eficiência da administração pública e compromete decisões estratégicas de longo prazo, uma vez que a sustentação política depende de acordos pontuais e, muitas vezes, instáveis.

Além disso, as coalizões no Brasil costumam ser formadas após as eleições, o que diferencia o modelo brasileiro dos regimes parlamentares. O presidente eleito precisa negociar, frequentemente com legendas ideologicamente distintas, a composição de sua base de apoio, o

que acentua o caráter pragmático das alianças. Como afirma Schier (2017), essa lógica está implícita no modelo político nacional e evidencia como a fragmentação partidária e o presidencialismo interagem para moldar um sistema no qual a governabilidade depende de pactos constantes, muitas vezes em detrimento da coerência programática e da eficiência governamental.

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 (SCHIER, 2017, p. 19).

A governabilidade no Brasil, marcada por forte fragmentação partidária, depende da formação de coalizões amplas e duradouras. No entanto, essas alianças são frequentemente pragmáticas, pautadas mais pela distribuição de cargos e recursos do que por compromissos ideológicos, o que enfraquece a coerência das políticas públicas e estimula práticas clientelistas. Diferente dos regimes parlamentares, onde coalizões rompidas podem derrubar o governo, no presidencialismo brasileiro o Executivo permanece no cargo, tornando as negociações constantes e muitas vezes instáveis, com uma base de apoio heterogênea e volátil.

Esse modelo, conhecido como presidencialismo de coalizão, impõe altos custos políticos. O Executivo, para garantir apoio legislativo, recorre à nomeação de aliados em cargos estratégicos, muitas vezes sem critérios técnicos, o que favorece crises e casos de corrupção. Embora esse sistema viabilize a estabilidade institucional, também revela fragilidades estruturais, como a dependência de alianças voláteis e o enfraquecimento da eficiência administrativa. O debate sobre sua permanência segue aberto, dividido entre os que valorizam sua representatividade e os que denunciam seus efeitos colaterais sobre a governança e a transparência.

### **3 A CLÁUSULA DE DESEMPENHO E A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 97/2017**

#### **3.1 Origens e Desenvolvimento da Cláusula de Barreira no Brasil**

A democracia contemporânea deixou de ser apenas a regra da maioria e passou a incluir a proteção das minorias como elemento essencial. Pensadores como Sartori e Tocqueville alertam para os riscos da tirania da maioria e da concentração de poder. Nesse contexto, os sistemas eleitorais influenciam diretamente o tipo de democracia que se constrói, moldando a representação política, a formação de governos e o número de partidos. Rickard (2017) destaca

que a escolha do sistema eleitoral impacta a dinâmica da competição política e os resultados legislativos.

Autoras como Shepsle (2010), argumentam que há um equilíbrio delicado entre representação e governabilidade. Enquanto sistemas proporcionais favorecem a diversidade e a inclusão de minorias, os majoritários tendem a facilitar a formação de governos estáveis. Entretanto, cada sistema tem suas limitações: um modelo altamente representativo pode dificultar a governabilidade, enquanto um sistema centrado na governabilidade pode excluir parcelas relevantes do eleitorado. Mayhew (2004), por sua vez, enfatiza que as estratégias políticas estão fortemente orientadas à reeleição, afetando o comportamento dos representantes e incentivando uma lógica pragmática.

Com o objetivo de conter a fragmentação partidária, muitos países adotaram cláusulas de barreira. A Alemanha, por exemplo, aplica desde 1953 a cláusula dos 5%, com o intuito de fortalecer partidos com base nacional e evitar a proliferação de siglas pouco representativas<sup>2</sup>. No Brasil, a cláusula foi inicialmente introduzida de maneira excludente durante o regime militar e voltou à discussão com a Lei nº 9.096/95, que foi considerada inconstitucional pelo STF por violar princípios do pluripartidarismo e da participação das minorias.

A discussão em torno da cláusula de barreira divide opiniões. Autores como Salgado (1997) criticam o dispositivo, alegando que ele compromete o pluralismo e favorece a oligarquização do sistema político. Por outro lado, Silveira e Rabelo (2018) defendem a cláusula como forma de enfrentar o problema das “legendas de aluguel” e melhorar a governabilidade, ao reduzir o número de partidos com representação parlamentar. As experiências eleitorais brasileiras, como em 2014, mostraram um crescimento expressivo no número de partidos, tornando o sistema político ainda mais fragmentado.

Diante disso, a Emenda Constitucional nº 97/2017 instituiu uma nova cláusula de desempenho, com regras graduais e mais equilibradas, respeitando os fundamentos constitucionais e evitando exclusões automáticas. Essa nova fórmula não impede o funcionamento parlamentar de partidos menores, mas restringe seu acesso a recursos públicos e tempo de propaganda. A proposta, considerada mais razoável, visa organizar racionalmente o sistema partidário, conter a proliferação de siglas e melhorar a eficiência da representação política, sem desconsiderar a importância das minorias.

A cláusula de barreira, presente na maioria dos sistemas proporcionais mundo afora, teve suas primeiras tentativas no Brasil com o Decreto-Lei nº 8.835/1946, que condicionava a existência dos partidos a um número mínimo de votos, sob pena de cassação. Esse decreto, no

---

<sup>2</sup> <https://www.dw.com/pt-br/zeitgeist-a-cl%C3%A1usula-dos-5-na-elei%C3%A7%C3%A3o-alem%C3%A3/a-38057060>

entanto, foi rapidamente revogado pelo Decreto nº 9.258/1946, que passou a exigir número mínimo de associados e votos em diversas circunscrições para manutenção dos partidos. A Lei nº 1.164/1950 reiterou essas exigências, condicionando a existência dos partidos à eleição de pelo menos um parlamentar ou à obtenção de 50 mil votos nacionais. Durante o regime militar, a Lei nº 4.740/1965 — a Lei Orgânica dos Partidos Políticos — impôs exigências ainda mais rigorosas, como a necessidade de 3% do eleitorado em ao menos 11 estados, consolidando um sistema de exclusão de legendas. A medida foi reforçada com o Ato Institucional nº 2 (AI-2), que buscou reduzir drasticamente o número de agremiações.

No contexto da presidência de Ernesto Geisel, a Emenda Constitucional nº 11/1978 revogou atos institucionais, mas estabeleceu nova cláusula de desempenho, exigindo 5% dos votos nacionais distribuídos em 9 estados. Posteriormente, a EC nº 25/1985 flexibilizou esse critério, exigindo 3% dos votos em pelo menos cinco estados, com 2% em cada. Essa foi a última cláusula expressa até a Constituição de 1988, que, diferentemente, não previu limites à representação partidária.

A questão só voltou ao texto constitucional com a Emenda Constitucional nº 97/2017, em meio a um cenário de crise político-institucional, fragmentação partidária inédita e forte pressão por reformas. Como lembra Cervi (2022, p. 23), as coligações proporcionais, posteriormente extintas pela mesma emenda, eram criticadas por “interesses eleitorais personalistas e momentâneos”, além de desrespeitarem os programas partidários.

A EC nº 97/2017 surgiu no contexto de polarização que marcou as eleições presidenciais de 2014, seguidas do impeachment da presidente Dilma Rousseff e da cassação da base de sustentação governista. Diversas ações tramitavam no TSE (AIJE nº 194358, AIME nº 761, RP nº 846), contestando a chapa vencedora, e Michel Temer foi absolvido por maioria apertada. A crise institucional levou à aprovação da emenda em outubro de 2017.

A nova redação do art. 17, §3º da Constituição passou a condicionar o acesso ao fundo partidário e à propaganda gratuita à obtenção de 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, distribuídos em um terço dos estados, com pelo menos 2% em cada, ou à eleição de 15 deputados federais distribuídos igualmente. Contudo, tais regras só se aplicarão plenamente em 2030, com critérios de transição gradualmente mais exigentes a partir de 2018.

As mudanças impactaram diretamente os pequenos partidos. Com a decisão do STF na ADI nº 4560/DF, que proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, o fundo público se tornou a principal fonte de financiamento, composto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Lei nº 13.478/2017) e pelo Fundo Partidário (Lei nº 9.096/1995, art. 44, III). Partidos que não alcançarem os critérios da cláusula perderão acesso a esses

recursos e ao tempo de rádio e TV. Isso limita drasticamente sua visibilidade e competitividade. Contudo, o §5º do art. 17 da CF garante que os parlamentares eleitos por partidos que não cumprirem a cláusula não perdem o mandato e podem se filiar a outra legenda sem punição.

Por fim, a EC nº 97/2017 também proibiu as coligações proporcionais a partir das eleições de 2020. Junto da cláusula de barreira, isso representou um duplo desafio às legendas minoritárias.

Dessa forma, o objetivo é fortalecer a conexão entre representantes e eleitores, especialmente no sistema de lista aberta. Os resultados das eleições de 2018 e 2022 demonstram o efeito prático da cláusula: uma significativa redução no número de partidos com representação no Congresso Nacional, inaugurando uma nova fase de reorganização do sistema partidário brasileiro.

### 3.2 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. Como reflexo direto, essas legendas perderam o direito a cerca de R\$888,7 milhões destinados ao financiamento público naquele ano<sup>3</sup>.

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 e o 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>4</sup>*

---

3

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020>

<sup>4</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.

<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	Extinto
Partido Pátria Livre (PPL)	Incorporado pelo PCdoB	Extinto
Partido Republicano Progressista (PRP)	Incorporado pelo Patriota	Extinto
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)	Incorporou o 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

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.]

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 PRP	Manteve-se independente até 2022

Fonte: Brasília: TSE, 2018.

### 3.3 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 PSC e o PROS foram incorporados, respectivamente, pelo Podemos e pelo Solidariedade. Já o Patriota e o PTB promoveram fusão, criando o Partido Renovador Democrático (PRD).

Outras legendas, como o PRTB e o 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>5</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

<sup>5</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.

Partido Republicano da Ordem Social (PROS)	Incorporado pelo Solidariedade	Extinto
Patriota	Fundiu-se com o PTB para formar o 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

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 foram criadas como alternativa para que partidos pequenos contornam os efeitos da cláusula de barreira, unindo-se em alianças duradouras que preservam suas identidades, mas compartilham estrutura e representação (BRASIL, 2024). Legislativamente, seu propósito é reduzir a fragmentação partidária e fortalecer a governabilidade, incentivando a cooperação entre legendas. Segundo Rocha Nicolli e Bianco (2024), tratam-se de mecanismos pensados para promover maior estabilidade no sistema eleitoral, conciliando pluralismo com funcionalidade institucional.

Nesse sentido Medeiros (2021) destaca que:

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 (MEDEIROS, 2021).

As federações partidárias foram criadas como alternativa à vedação das coligações proporcionais e ao rigor da cláusula de barreira, permitindo que partidos pequenos se agrupem de forma estável por pelo menos quatro anos. Embora tenham sido pensadas como instrumento de racionalização do sistema político, na prática, muitas federações funcionam como mecanismos de sobrevivência institucional, reunindo partidos sem afinidade ideológica apenas para manter acesso ao fundo partidário e ao tempo de propaganda. Isso enfraquece os objetivos da cláusula de barreira, que buscava depurar o sistema e fortalecer legendas programáticas. Como observa Medeiros (2021), o Brasil segue com um número excessivo de partidos, dificultando a formação de coalizões coesas e a governabilidade.

Apesar da intenção de fortalecer o sistema representativo, as federações levantam críticas quanto à transparência eleitoral e à coerência programática. Eleitores podem acabar fortalecendo partidos com os quais não se identificam, uma vez que o voto em uma legenda federada contribui para o desempenho de toda a federação. Além disso, há o risco de captura política por partidos maiores, que tendem a dominar as decisões dentro das federações.

Como alerta Guimarães (2022), em vez de renovar o sistema, esse modelo pode perpetuar as mesmas elites políticas, criando blocos artificiais sem legitimidade real. Isso motivou o

ajuizamento da ADI 7021 pelo PTB, que questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, alegando que as federações equivalem, na prática, a coligações disfarçadas — proibidas pela EC 97/2017.

O STF, contudo, entendeu que não houve vício formal na tramitação da lei, nem violação material à Constituição. Argumentou-se que as federações e as coligações são institutos distintos: as primeiras possuem vínculo duradouro e funcionamento conjunto no Legislativo, enquanto as coligações eram alianças temporárias. Segundo a Câmara dos Deputados, as federações podem ser vistas como solução gradual para a concentração partidária e a preservação de correntes ideológicas minoritárias. O debate jurídico e político em torno das federações revela a tensão entre a busca por racionalidade institucional e a necessidade de preservar a diversidade democrática no sistema político brasileiro.

A ADI 7021, ajuizada pelo PTB, questionou a compatibilidade das federações partidárias com a vedação às coligações proporcionais imposta pela Emenda Constitucional nº 97/2017, sustentando que as federações seriam uma forma disfarçada de coligação.

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 dissolve 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 também alegou que a Lei nº 14.208/2021 concedia vantagem indevida às federações ao permitir que seu registro fosse feito até o fim do período de convenções partidárias, ao passo que partidos individuais devem estar registrados com pelo menos seis meses de antecedência. Barroso reconheceu a desigualdade e deferiu parcialmente a medida cautelar, suspendendo dispositivos legais que previam esse prazo privilegiado. Com isso, determinou que as federações observem o mesmo prazo de registro exigido dos demais partidos, garantindo isonomia no processo eleitoral (BRASIL, 2021). Nesse sentido, Barroso (2021) asseverou que:

De fato, a adequação constitucional do modelo criado pela Lei nº 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, pág. 16).

O STF referendou a decisão do Ministro Barroso e manteve a constitucionalidade da Lei nº 14.208/2021, exigindo isonomia no prazo de registro entre federações e partidos. Para as eleições de 2022, permitiu-se, excepcionalmente, o registro das federações até 31 de maio.

Embora consideradas constitucionais, as federações têm sido usadas como estratégia para contornar a cláusula de barreira, permitindo alianças frágeis. O STF reconheceu a validade do instituto, mas indicou a necessidade de ajustes para evitar distorções na representação política.

As federações partidárias alteraram significativamente a dinâmica do financiamento eleitoral no Brasil, ao permitirem que partidos pequenos se unam a maiores e atuem como um bloco único para fins de cláusula de barreira, tempo de propaganda e recursos públicos. Embora cada partido mantenha sua autonomia jurídica, a federação possibilita o uso conjunto do Fundo Partidário, do Fundo Eleitoral e do tempo de rádio e TV. No entanto, para usufruir dessas vantagens, os partidos e seus parlamentares devem observar regras rígidas de fidelidade partidária, sob pena de sanções previstas na legislação eleitoral (MALDONADO; PEREIRA, 2022).

Apesar de atuarem conjuntamente, os partidos federados continuam recebendo os recursos públicos separadamente e são responsáveis individualmente pela prestação de contas. A redistribuição dos recursos, embora potencialmente mais equitativa, depende do desempenho e da representatividade da federação como um todo, o que pode gerar disputas internas e dificuldades operacionais (ANJOS FILHO, 2022). Como destacam Gresta e Carvalho (2022), a legislação deixou lacunas quanto à execução financeira coletiva, o que exige uma interpretação sistemática da Constituição para assegurar transparência e responsabilidade no uso dos recursos públicos.

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 nº 23.670/2021, art. 4º, §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 nº 97/2017, será considerada a soma da votação e da representação dos partidos que integram a federação” (Res.-TSE nº 23.670/2021, art. 4º, §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).

As federações partidárias, previstas na Resolução TSE nº 23.670/2021, configuram uma associação duradoura entre partidos que compartilham afinidade programática, com duração

mínima de quatro anos. Essa aliança permite a soma de votos e de representação parlamentar, sendo válida para o cumprimento da cláusula de barreira, acesso ao fundo partidário, tempo de propaganda e repartição de cadeiras nas eleições proporcionais. Embora cada legenda preserve sua autonomia jurídica, as ações devem ser coordenadas no âmbito da federação.

O modelo impõe obrigações específicas, como regras próprias de prestação de contas e observância das cotas de gênero, além de restringir a desfiliação de parlamentares, salvo em hipóteses de justa causa. A fidelidade ao pacto federativo é reforçada por sanções aplicáveis em casos de abandono sem justificativa legal ou repasse irregular de recursos, buscando garantir maior estabilidade e coerência institucional.

No entanto, o modelo das federações tem gerado controvérsias, especialmente quando usado como estratégia para contornar a cláusula de desempenho. Embora vise reduzir a fragmentação partidária, pode acabar mantendo siglas sem representatividade real no sistema político. A recente decisão do STF, que declarou inconstitucionais as restrições às sobras eleitorais impostas pela Lei nº 14.211/2021, também influenciou o desenho da representação, reforçando a lógica proporcional. No contexto do presidencialismo de coalizão, as federações surgem como tentativa de equilibrar pluralismo e governabilidade, mas seu sucesso dependerá da coerência interna e do compromisso efetivo entre os partidos federados.

Segundo 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, 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.

As federações partidárias e o presidencialismo de coalizão surgem como mecanismos para enfrentar a fragmentação política brasileira, mas ambos enfrentam limitações. Enquanto o presidencialismo de coalizão depende de acordos frágeis, as federações buscam unir partidos com afinidade programática, embora muitas vezes funcionem como coligações disfarçadas que mantêm siglas pouco representativas ativas no sistema. Essa estrutura, apesar de promover alguma racionalização, pode dificultar a coesão e a governabilidade, sobretudo quando motivada por interesses eleitorais imediatos, não por alinhamento ideológico real.

A criação das federações em meio à implementação da cláusula de barreira permitiu que partidos menores sobrevivessem politicamente, mesmo sem base eleitoral sólida. Ainda que a proposta busque maior coerência ideológica e estabilidade, muitas alianças têm caráter

estratégico e oportunista. Em 2022, das 28 legendas participantes das eleições proporcionais, apenas 12 superaram a cláusula. Isso indica que, embora as federações atenuem seus efeitos, a cláusula de desempenho tem cumprido o papel de reduzir o número de siglas e incentivar blocos partidários mais coesos.

#### **4.2 Federações Partidárias como Resposta à Cláusula de Barreira: Estrutura, Poder e Finalidade**

A Federação Brasil da Esperança (FÉ Brasil), formada por PT, PCdoB e PV, foi a primeira aprovada pelo TSE em 2022. Surgiu como alternativa à cláusula de barreira, reunindo partidos com trajetórias distintas em torno de um estatuto e programa comuns. A federação instituiu uma Assembleia Geral proporcional e rodízio anual na presidência, buscando equilíbrio interno. Apesar da predominância do PT, garantiu coesão legislativa e permitiu que PCdoB e PV mantivessem acesso ao fundo partidário e ao tempo de antena. O bom desempenho eleitoral de 2022 consolidou a FÉ Brasil como bloco relevante da esquerda.

A Federação PSDB-Cidadania, também formalizada em 2022, uniu dois partidos com perfis complementares. O PSDB assumiu a presidência permanente, enquanto o Cidadania ficou com a vice, evidenciando um modelo mais hierárquico. O colegiado é formado conforme o desempenho eleitoral, respeitando também a paridade de gênero. Apesar da tentativa de equilíbrio formal, o arranjo concentra poder no PSDB. A estrutura prioriza estabilidade e gestão funcional, com menor rotatividade e foco na coordenação estratégica.

Por sua vez, a Federação PSOL-Rede articula partidos com afinidades programáticas em temas ambientais e sociais. Adotou uma estrutura colegiada com participação paritária e alternância de funções executivas. Mesmo com a superioridade eleitoral do PSOL, o estatuto evita a subordinação automática da REDE. A federação enfrenta tensões internas, especialmente nas disputas locais, mas mantém coesão parlamentar. Para a REDE, representa uma solução de sobrevivência institucional; para o PSOL, uma estratégia de ampliação política.

#### **4.3 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>6</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>6</sup> 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>7</sup>.

Assim, para os defensores desta visão, a formação desses arranjos eleitorais mais se assemelha a uma *mis-en-scène*<sup>8</sup>, onde 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 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).

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.

Ademais, é preciso considerar que a obrigatoriedade de permanência das legendas federadas por, no mínimo, quatro anos impõe uma convivência forçada entre partidos que, em muitos casos, possuem trajetórias políticas e bases eleitorais profundamente distintas. Essa exigência temporal, embora concebida para garantir estabilidade e coesão, frequentemente resulta em tensões internas, rupturas veladas e acordos de fachada que apenas mantêm a aparência de unidade. O efeito prático é a reprodução, dentro das federações, das mesmas dinâmicas de fragmentação que se buscava combater no sistema partidário como um todo. Essa contradição evidencia a necessidade de aperfeiçoamentos normativos que estabeleçam critérios mais rígidos de compatibilidade programática e mecanismos de fiscalização mais eficazes sobre o funcionamento dessas entidades, de modo a preservar a integridade da reforma e assegurar que as federações não se tornem meros instrumentos de conveniência eleitoral.

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

---

<sup>7</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-alcanam-clausula-de-barreira-16-ficam-de-fora>. Acesso em: 10 fev. 2025

<sup>8</sup> Encenado (Tradução nossa).

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 CONCLUSÃO**

A análise evidencia que, embora a cláusula de barreira tenha contribuído para uma racionalização inicial do sistema partidário, sua efetividade em transformar o quadro de hiperpartidarismo ainda é limitada. O impacto mais imediato foi a exclusão de partidos com baixo desempenho eleitoral, mas isso não resultou em mudanças estruturais profundas na dinâmica política. O sistema continua marcado por elevada fragmentação, que compromete a formação de maiorias coesas e dificulta a governabilidade.

Nesse cenário, as federações partidárias surgiram como alternativa viável para legendas ameaçadas pela cláusula, permitindo sua permanência no sistema político. No entanto, muitas dessas alianças não se baseiam em afinidades ideológicas reais, mas sim em estratégias de sobrevivência institucional e acesso a recursos públicos. Assim, na prática, as federações acabam mitigando os efeitos esperados da cláusula de desempenho, perpetuando a lógica do status quo.

Ainda que a regulamentação das federações represente um avanço, seu uso meramente tático exige revisão normativa. A plena implementação da cláusula de barreira só ocorrerá em 2030, com a eleição de 2026 encerrando a fase de transição. Até lá, há espaço para aperfeiçoamentos legislativos que exijam maior coerência programática, transparência e fidelidade institucional, de modo a tornar as federações instrumentos efetivos de fortalecimento democrático.

Por fim, é fundamental que os atores políticos, o Judiciário e a sociedade civil mantenham vigilância crítica sobre esse processo de transformação. O sucesso das reformas dependerá não apenas da adoção de normas mais rigorosas, mas também do compromisso dos partidos com a responsabilidade representativa. A superação da fragmentação excessiva exige mudanças estruturais e culturais que ultrapassem soluções formais, fortalecendo a legitimidade e a governabilidade no sistema político brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n.1, 1988.

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

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.

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.

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.

BRASIL. **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.

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**. 2012. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2012.

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.

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

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.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

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

<https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2025.

[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v6\\_n3.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v6_n3.pdf). Acesso em 01 set. de 2024. 47

KINZO, Maria D.'Alva. **Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política**. Política & Sociedade, v. 2, n. 2, p. 11-21, 2003.

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 (org.). **Federação de partidos: coletânea de artigos sobre a aplicação da Lei n. 14.208/2021**. Brasília, DF: ABRADep, 2022. p. 234-253. v. 2. Disponível em: <https://abradep.org/wp-content/uploads/2023/03/Federacao-de-Partidos-Vol-02-Digital.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2025.

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

MEDEIROS, Isaac Kofi. **O que são federações partidárias e como elas podem impactar as eleições**. Menezes Niebuhr Sociedade de Advogados, Florianópolis, 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, W. **Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014)**. Conversas & Controvérsias, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 285–305, ago./dez. 2018.

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

RICKARD, Stephanie J. Electoral systems and policy outcomes. In: **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. 2017.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Eleições, fragmentação partidária e governabilidade**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 41, p. 78-90, mar. 1995.

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 a 125. Disponível em: 88

SANTOS, Fabiano. **Partidos e Comissões no Presidencialismo de coalizão**. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

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

SCHIER, Paulo Ricardo. **Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 19.

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? Brasília-DF: Universidade Católica de Brasília – EALR, V. 7, nº 1, p. 143-164, Maio-Ago, 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/9417>. Acesso em 24 mai. de 2024.

SOUSA, G. S. A. **Presidencialismo de coalizão: caminhos para o aperfeiçoamento do sistema**. 2020. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão. **Fragmentação partidária e a cláusula de barreira: dilemas do sistema político brasileiro**. Pensar, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 125-135, jan./jun. 2008.

