

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO - FND

JOÃO CARLOS NOGUEIRA DA SILVA

**PRECEITO CONSTITUCIONAL EM MOVIMENTO: O CARÁTER NACIONAL  
DOS PARTIDOS POLÍTICOS À LUZ DE RECENTES ALTERAÇÕES NA  
DISCIPLINA JURÍDICA DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

RIO DE JANEIRO  
2022

JOÃO CARLOS NOGUEIRA DA SILVA

PRECEITO CONSTITUCIONAL EM MOVIMENTO: O CARÁTER NACIONAL DOS  
PARTIDOS POLÍTICOS À LUZ DE RECENTES ALTERAÇÕES NA DISCIPLINA  
JURÍDICA DO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Carlos Alberto Pereira das  
Neves Bolonha

RIO DE JANEIRO  
2022

## CIP - Catalogação na Publicação

S586p Silva, João Carlos Nogueira da  
Preceito constitucional em movimento: o caráter nacional dos partidos políticos à luz de recentes alterações na disciplina jurídica do sistema partidário brasileiro / João Carlos Nogueira da Silva. -- Rio de Janeiro, 2022.  
78 f.

Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Sistema partidário. 2. Caráter nacional. 3. Partidos políticos . 4. Direito constitucional. I. Bolonha, Carlos Alberto Pereira das Neves, orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

A elaboração de um trabalho monográfico em Direito é tarefa árdua para qualquer graduando. Não fosse assim, não seria requisito para colação de grau de curso de duração de cinco anos. Contudo, a monografia é etapa final de um trajeto igualmente árduo que, no meu caso, felizmente, não foi percorrido sozinho.

Durante a meia década que se encerra com este trabalho, tive a oportunidade de aprender sobre muito e com muitas pessoas. Não apenas acadêmica ou profissionalmente, com os professores a quem agradeço na figura de meu professor orientador, mas também em âmbito profundamente pessoal, com os amigos e amores cuja oportunidade de conhecer me foi dada.

Nada se faz por si só. Nada se constitui unicamente pela vontade individual. Tendo consciência disso, nunca me furtei a agradecer à vida e aos outros. Por isso, deixo aqui registrado o agradecimento a todos com quem pude compartilhar este período até o bacharelado.

À minha família, agradeço por princípio, pelo amor sempre abundante e pela inabalável confiança em mim. Aos meus amigos, pelo companheirismo, pela solidariedade e pelos bons momentos que, espero, se multiplicarão daqui em diante. À minha amada, agradeço pela permanência a meu lado, pela beleza do sentimento que nunca acaba, pelo nascer do Sol em minha vida, pelo dia, pela noite, por ser quem nos faz nós dois.

Agradeço a todos neste fim de ciclo, na esperança de que permaneçam a meu lado neste início de outro.

## RESUMO

O presente trabalho busca compreender como as recentes alterações no sistema partidário constitucional têm atendido ao preceito do caráter nacional dos partidos políticos, previsto no art. 17, I, da Constituição Federal de 1988. Para tanto, buscou-se traçar uma compreensão do sistema partidário à luz do histórico legislativo nacional, para entender as raízes do preceito do caráter nacional dos partidos políticos. Após, foram conceituadas as noções de sistema partidário e sistema eleitoral, bem como analisadas as implicações de um conceito em outro. Por fim, foram analisadas quatro inovações legislativas recentes à luz do preceito constitucional estabelecido.

Palavras-chave: Sistema partidário. Caráter nacional. Partidos políticos. Direito Constitucional.

## **ABSTRACT**

This work aims to comprehend how the recent changes in the regulation of the Brazilian party system has impacted the national character of political parties, determined by the article 17, I, of the Federal Constitution. First, the analysis focuses on the legislative history to understand the roots of the principle of the national character of political parties. After that, the work tries to offer concise definitions of party system and electoral system, attempting to create causal links between the concepts. In the end, it is presented the analysis of four changes in the legal regulation of the political parties and the electoral laws to understand how each one satisfies the constitutional principle of the national character of political parties.

Key-words: Party system. National Character. Political parties. Constitutional law.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. IDEAL NACIONAL: A COMPREENSÃO DA DISCIPLINA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	11
1.1. Breve histórico do sistema partidário constitucional.....	11
1.1.1. Normas constitucionais sobre os partidos políticos: análise à luz da eficácia e aplicabilidade.....	12
1.2. Apontamentos sobre o histórico da legislação partidária infraconstitucional.....	16
1.2.1. Primeira República.....	16
1.2.2. Código Eleitoral de 1932 e o regime de exceção pós-Revolução de 1930.....	18
1.2.3. Normas de organização eleitoral e partidária na democracia de 1946.....	23
1.2.4. O período ditatorial pós 1964 e o bipartidarismo artificial.....	29
1.2.5. Raízes da atual legislação partidária.....	32
2. SISTEMA PARTIDÁRIO E SISTEMA ELEITORAL: ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES	36
2.1. Conceitos.....	36
2.1.1. Sistema partidário.....	36
2.1.2. Sistema eleitoral.....	39
2.2. Influência na aplicação dos conceitos.....	42
3. O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS: PRECEITO CONSTITUCIONAL EM MOVIMENTO.....	46
3.1. O caráter nacional dos partidos políticos.....	46
3.2. Alterações legislativas recentes.....	49
3.2.1. Cláusula de desempenho.....	49
3.2.2. Alianças de partidos: coligações e federações partidárias.....	55
3.2.3. Ações afirmativas no direito eleitoral.....	61
3.3. Preceito constitucional em movimento: análise das recentes alterações legislativas à luz do caráter nacional dos partidos políticos.....	64
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS.....	70

## INTRODUÇÃO

A democracia representativa vive momento de estafa. Não apenas em sua versão brasileira, mas na configuração de diversos Estados. A ascensão de líderes antidemocráticos, instauração de regimes restritivos de direitos fundamentais, e prejuízos à paz política têm sido objeto de estudo de muitas produções atuais, como *O tempo dos governantes incidentais*, de Sergio Abranches, *Como as democracias morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt.

Atualmente, questiona-se muito o modelo decisório da democracia representativa e a morosidade do processo legislativo, e, nas mídias sociais, ululam cidadãos insatisfeitos. Idealiza-se a ideia da democracia direta — bandeira de partidos como o fenômeno italiano *MoVimento 5 Stelle*<sup>1</sup> — como se fosse esta um ideal incapaz de ser atingido com a intermediação dos representantes.

O professor Virgílio Afonso da Silva é claro em definir que, muito pelo contrário, a intermediação pelos representantes é uma vantagem<sup>2</sup>. A democracia das redes sociais é altamente manipulável pelos sofisticados algoritmos, muito mais sensíveis aos interesses econômicos. Do mesmo modo é impreciso afirmar a plena insensibilidade das instituições representativas, sobretudo legislativas, às demandas sociais.

Isso porque a composição das assembleias de legisladores tem como fator principal de organização da atuação parlamentar o partido político. Tais agremiações são um corpo qualificado de tradução das demandas sociais em pautas políticas a serem por elas coordenadas, e precisam sê-lo, do contrário, não recebem votos dos eleitores.

Por certo, as relações políticas não podem ser traduzidas em termos tão simples, muito menos no Brasil. Mas é preciso compreender a importância dos partidos políticos e de um sistema partidário bem constituído. Do mesmo modo, é preciso compreender a importância do

---

<sup>1</sup> Em tradução livre: Movimento 5 Estrelas. Sobre o partido e sua relação com o sistema partidário tradicional, ver ADINOLFI, Goffredo. O MoVimento 5 Estrelas e a lei férrea da oligarquia. **Relações Internacionais**, n. 50, 2016.

<sup>2</sup> DA SILVA, Virgílio Afonso. Direito constitucional brasileiro. **São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo**, 2021. P. 61. P. 393.



sistema eleitoral, que definem quais membros dos partidos se tornarão membros dos poderes da República.

A grave crise de legitimidade dos partidos leva à clássica questão jurídica de adequação da realidade à norma. Ou, ainda, no Brasil, pela natureza analítica Constituição de 1988, leva ao questionamento do sentido de todas aquelas disposições e a arguir se o ordenamento infraconstitucional às atende. Quanto ao regramento geral do art. 17 da Constituição, disciplinador dos partidos políticos, o primeiro inciso, que prescreve caráter nacional às agremiações, chama atenção.

O problema a ser discutido no presente trabalho é o de compreender quão diligentes estão sendo os legisladores quando buscam reformar a legislação eleitoral, em relação à atenção ao preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos.

Na história republicana brasileira, os desenhos institucionais do sistema partidário variaram profundamente, sobretudo com esteio nas rupturas da ordem constitucional. A título de exemplo, do início de 1945 ao final de 1965, o país foi da plena proibição dos partidos políticos, passou pelo multipartidarismo livre e capitulou no bipartidarismo artificial. O ordenamento jurídico partidário, pois que fruto da atividade legiferante, não é imune à política e tampouco às suas reviravoltas.

Embora seja um dos períodos constitucionais mais extensos da vida republicana, o regime democrático inaugurado em 1988 também é politicamente atribulado. Tais adversidades podem ser multifatoriais e multioriginárias, mas algumas são implicações diretas do texto da Constituição.

Tanto o sistema eleitoral quanto a organização do sistema partidário, delineados pela Carta Federal, apresentam disfunções. Seria impreciso dizer que o motivo é puramente equívoco das disposições do diploma. Muitas Constituições mundo a fora sequer mencionam partidos políticos ou disciplinam por meio de qual sistema serão eleitos os representantes. Vê-se, portanto, que o motivo dos problemas excede o texto constitucional, tendo bases não somente na legislação infraconstitucional, mas também na cultura política brasileira.

As fragilidades do modelo eleitoral e do sistema de partidos levam a toda a sorte de problemas e agravam outros. Da hiperfragmentação ao baixo engajamento e confiança da população, atravessando os meandros da falta de identidade ideológica das agremiações e do excesso de personalismo. Nos últimos anos, observa-se também, como consequências das problemáticas, o recrudescimento da violência e do discurso antipolítica e antidemocracia na sociedade.

Logo, analisar alterações legislativas que desembocam em alterações na configuração do sistema partidário é de extremo interesse. Do mesmo modo, observar tais alterações à luz do preceito constitucional do caráter nacional é essencial à compreensão de como a população brasileira é afetada no âmbito do exercício de sua soberania por meio de seus representantes eleitos. Assim, sobretudo serão analisadas as recentes e relevantes alterações no texto constitucional que visam justamente uma nova conformação do sistema político-partidário a fim de melhor atender as demandas da sociedade brasileira.

A justificativa dessa pesquisa é a necessidade de melhor compreensão das raízes históricas e legislativas que caracterizam o atual sistema de partidos, entendendo que este guarda relevância social nacional e merece atenção. Isto é, suas disfunções devem ser compreendidas para que se possa contribuir com o aprimoramento do modelo atual e, principalmente, identificar se as modificações atualmente engendradas atendem aos preceitos constitucionais e aos anseios do corpo social nacional.

O presente trabalho tem como objetivo geral compreender como inovações legislativas que geram consequências no sistema eleitoral e no sistema partidário implicam na aplicação do preceito do caráter nacional dos partidos políticos. Em suma, a pergunta que se busca responder é a de se recentes alterações legislativas que buscam atingir o sistema partidário atendem ou não ao preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos.

Como objetivos específicos, procura-se: (i) examinar o sistema eleitoral brasileiro e a configuração do sistema partidário do país e estabelecer relação entre eles; (ii) identificar o porquê da existência de um preceito constitucional que prescreve caráter nacional aos partidos

políticos brasileiros, com fundamento no histórico legislativo nacional; (iii) localizar as alterações no ordenamento constitucional-eleitoral que afetam o sistema partidário; (v) diagnosticar como e se tais alterações influem na aproximação ou distanciamento dos partidos políticos ao preceito do caráter nacional.

A metodologia empregada envolve pesquisa bibliográfica interdisciplinar, contemplando escritos de direito constitucional e das ciências sociais, sobretudo da ciência política, bem como documentos históricos, legislativos, resoluções e decisões judiciais. Quanto às disposições normativas, serão analisadas leis, emendas constitucionais, resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e decisões dos tribunais superiores que afetaram o ordenamento eleitoral brasileiro desde 1988 no que é relevante à presente análise — a aproximação ou distanciamento do preceito do caráter nacional dos partidos políticos.

Assim, introduzindo o que será tratado adiante, há o seguinte. No primeiro capítulo será trazido o histórico legislativo nacional relativo à disciplina jurídica eleitoral e específica dos partidos políticos. Será realizada breve análise do histórico das constituições republicanas, bem como será verificado o enquadramento das normas constitucionais nos parâmetros de eficácia e aplicabilidade, à luz de considerações doutrinárias. Posteriormente, serão analisadas as normas infraconstitucionais que disciplinavam os sistemas eleitoral e partidário nos diferentes momentos da história nacional, até serem identificadas as raízes do regramento atual.

No segundo capítulo, serão conceituados os termos “sistema eleitoral” e “sistema partidário”, à luz de obras da ciência política, para que se possa verificar se é possível traçar relações de causalidade entre as configurações de ambos. Por fim, se passará à análise do preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos e da legislação que o afeta. A princípio, buscar-se-á conceituar o preceito, à luz de suas compreensões objetiva e subjetiva.

Posteriormente, serão delimitadas as alterações legislativas objeto do presente estudo, buscando compreendê-las no contexto histórico, social e político brasileiro, primordialmente em suas implicações ao sistema partidário. Por fim, será estabelecida a relação entre as inovações legislativas citadas e suas consequências no sistema partidário no que diz respeito ao atendimento ao preceito do caráter nacional dos partidos políticos.

# 1. IDEAL NACIONAL: A COMPREENSÃO DA DISCIPLINA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

## 1.1. Breve histórico do sistema partidário constitucional

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugura a disciplina constitucional de uma série de institutos jurídicos há muito presentes na história nacional. Por certo, não cabe a este trabalho traçar amplo estudo da história do constitucionalismo brasileiro ou demonstrar o porquê da Carta de 1988 ser o que é. Limitar-se-á, portanto, a asseverar o seguinte: a vigente Constituição Federal foi a primeira a normatizar de forma plenamente eficaz democrática a disciplina dos partidos políticos.

A leitura do último período pode parecer estranha a quem já dedicou leitura atenta aos prévios textos constitucionais brasileiros. Isto porque se tornaria evidente que a Constituição atual não é a primeira a dispor acerca dos partidos políticos, sequer é a primeira a dedicar capítulo específico à temática.

A bem da verdade, desde a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 há referência nominal a “partidos políticos nacionais”, tendo realizado este diploma constitucional enunciação de alguns de seus direitos. Constava da carta, por exemplo, a imunidade tributária (art. 31, V, b) e o direito à representação proporcional (art. 134), inclusive em comissões legislativas (art. 40, parágrafo único). Com a ruptura constitucional acarretada pelo golpe de Estado em 1964 e a eventual outorga da Constituição de 1967, passou a dispor minudentemente sobre os partidos políticos, em termos que serão explicitados adiante. Na carta autoritária, constitucionalizou-se a cláusula de desempenho e que deveria o partido político ter “atuação nacional” (art. 149).

A Constituição de 1988 também trouxe disciplina específica do sistema partidário, entretanto, superou as inclinações do período autoritário enunciando um sistema de partidos livre, com privilégio da autonomia das agremiações (art. 17). A defesa do regime democrático passou a ser a tônica da atuação partidária nos primeiros anos da Constituição. Contudo, isto não quer dizer que o sistema desenhado em 1987/1988 seja imune a críticas. A ausência de

regras de controle de acesso aos recursos públicos, fidelidade partidária, atuação parlamentar e qualquer cláusula de desempenho levaram, dentre outras medidas, à proliferação de partidos políticos no país, elevando sobremaneira os custos de implantação da agenda política dos governos.

#### 1.1.1. Normas constitucionais sobre os partidos políticos: análise à luz da eficácia e aplicabilidade

Uma distinção necessária a ser realizada entre as disposições das Constituições pretéritas e as da atual refere-se ao grau de eficácia das normas. Deve-se recorrer, assim, às lições eminentemente doutrinárias do professor José Afonso da Silva<sup>3</sup> acerca de tal temática.

Explicita o constitucionalista, em sua didática obra, que as normas constitucionais podem variar de acordo com seu grau de eficácia em três classificações iniciais. Desse modo, distinguem-se as normas de eficácia plena, as normas de eficácia contida, e as normas de eficácia limitada.

Tais classificações relacionam-se com o nível de aplicabilidade das normas. Isto é, revela-se importante a compreensão do grau em que são capazes de produzir os objetivos jurídicos propugnados quando aplicadas no ordenamento. Na escrita do jurista Virgílio Afonso da Silva, filho do doutrinador supracitado, a eficácia é “a aptidão para produzir efeitos”<sup>4</sup>. Veja-se que tal compreensão não se confunde com o conceito de efetividade (ou eficácia social), sobre a qual também escrevem os autores supracitados e que será abordado adiante.

À vista do exposto, em esforço de sintetização, normas constitucionais de eficácia plena são aquelas dotadas de imediata, direta e integral aplicabilidade. Os comandos a elas relacionados, portanto, produzem ou podem produzir a integralidade dos efeitos jurídicos por elas prolatados. São normas autoaplicáveis e que prenunciam consequências claras e incondicionadas na ordem jurídica.

---

<sup>3</sup> DA SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993.

<sup>4</sup> DA SILVA, Virgílio Afonso. Direito constitucional brasileiro. **São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo**, 2021. P. 61

As normas constitucionais de eficácia contida são de aplicabilidade direta e imediata, isto é, sua aplicabilidade é incondicionada. Contudo, veja-se que o elemento da integralidade, presente nas normas de eficácia plena, não pode ser a elas atribuído irrestritamente. Isto porque, explica José Afonso da Silva, as normas constitucionais de eficácia contida podem encontrar balizas para sua execução em normas infraconstitucionais editadas posteriormente. Nesse sentido, o próprio dispositivo ressalva a possibilidade de ação legislativa restritiva de seus efeitos.

Entretanto, a eficácia das normas pode ser contida pelas próprias disposições do texto constitucional, sem que haja explícita menção à eventual posterior regulação por lei. Compreende o doutrinador, nesse sentido, que a observância da norma a circunstâncias restritivas previstas pelo texto, *grosso modo* através de conceitos abertos, também é capaz de enquadrar determinada norma constitucional como norma de eficácia contida<sup>5</sup>.

Para os fins do presente estudo, vale, à luz do parágrafo anterior, citar excerto do dispositivo do artigo 17 da Constituição Federal de 1988:

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. (...)

Do dispositivo em tela podem ser extraídas diversas normas que compõem a disciplina constitucional dos partidos políticos, cujo núcleo é o capítulo V do título II da Carta — composto unicamente pelo mesmo artigo 17. No entanto, a norma principal ora observada para fins de análise é aquela que estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção

---

<sup>5</sup> Nos termos de José Afonso da Silva: “A peculiaridade das normas de eficácia contida configura-se nos seguintes pontos: (...) algumas dessas normas já contêm um conceito ético juridicizado (bons costumes, ordem pública etc.), como valor societário ou político a preservar, que implica a limitação de sua eficácia (...)”. DA SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993, p. 11.

dos partidos políticos, resguardados conceitos abertos como a soberania nacional e preceitos como o caráter nacional, cujo conceito também é aberto.

Assim, considerando o escrito por José Afonso da Silva, é possível advogar pela classificação desta norma-núcleo do art. 17 da Constituição de 1988 como de eficácia contida. Para o cumprimento de um dos objetivos específicos deste trabalho, analisaremos adiante uma das normas derivadas da interpretação do art. 17, inciso I — qual seja, a de que é um preceito da liberdade partidária a observância do caráter nacional dos partidos. Compreendendo a expressão “caráter nacional” como conceito aberto, não obstante dirimido pela legislação ulterior, também pode-se classificar tal norma como de eficácia contida.

Como dito, normas constitucionais de eficácia contida possuem aplicabilidade direta e imediata, porém não integral haja vista poderem ser limitadas por atuação do legislador ou de conceitos abertos indicados no próprio texto constitucional. A diferença entre tais normas e as normas constitucionais de eficácia limitada são bastante grandes.

A eficácia limitada das normas constitucionais se dá pela inequívoca necessidade de ato normativo infraconstitucional posterior que gere os efeitos pretendidos pelo dispositivo. Assim, são normas dessa natureza aquelas que se limitam a indicar fins pretendidos pela Carta *vis a vis* a atuação do Estado, com estabelecimento de diretrizes programáticas<sup>6</sup>. Também são normas de eficácia as de princípio institutivo/organizativo.

São normas dessa natureza aquelas que se limitam a dispor sobre as estruturas essenciais e atribuições de organizações de Estado — ou aquelas essenciais ao seu funcionamento —, conferindo ao legislador ordinário ou complementar sua normatização definitiva. Reasseverase, portanto, que o gênero das normas constitucionais de eficácia limitada subdivide-se em duas espécies: a das normas de princípio programático e a das normas de princípio organizativo.

São relevantes ao presente capítulo, que trata da história da disciplina constitucional dos partidos políticos, estas últimas. Cita-se, à luz desta explanação o texto a seguir:

---

<sup>6</sup> DA SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993, p. 11.

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

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;

VIII - proibição de coligações partidárias.

Trata-se de dispositivo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Assim como na Carta de 1988, o constituinte originário de 1967 dedicou capítulo específico à disciplina constitucional dos partidos políticos, cujo texto integral é o do art. 149 supracitado. Tal como realizado previamente, cabe, a título de comparação, destacar a norma-núcleo a ser interpretada do dispositivo, qual seja: a de que a organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observando certos princípios.

Ao condicionar os atos de organização, funcionamento e extinção das agremiações partidárias à regulação por lei federal, restringe-se a eficácia da norma constitucional. É possível, portanto, reputar a aplicabilidade indireta, mediata e não-integral. Logo, é possível afirmar que do dispositivo do art. 149 da Constituição de 1967 extrai-se norma constitucional de eficácia limitada. Além disso, como trata do regime constitucional relativo a categoria de organizações essenciais ao Estado, é possível em compreendê-la como norma de princípio organizativo.

Como se sabe, a Constituição de 1967 fora quase integralmente reescrita a partir da edição da Emenda Constitucional nº 1 de 1969. O texto da emenda reenumerou o artigo que disciplinava o sistema partidário, fez alterações em seu inciso VII e acrescentou um parágrafo. As alterações, como se verá, serviram ao relaxamento do critério de votação como princípio do sistema partidário e ao enrijecimento da disciplina partidária; veja-se:



Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: (...)

VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; (...)

*Parágrafo único.* Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.

Pois bem, este capítulo traz considerações de ordem doutrinária relevantes à disciplina constitucional dos partidos políticos. Busca-se, através dele, introduzir como duas ordens jurídicas diversas, uma constitucional-democrática e outra autoritária deram conta de traçar normas básicas para a mesma matéria. A consagração da liberdade partidária no contexto da Constituição de 1988 e a contenção desta liberdade unicamente pelos preceitos da Carta Federal é fato relevantíssimo, que encaminhou o Brasil à superação do período ditatorial.

## **1.2. Apontamentos sobre o histórico da legislação partidária infraconstitucional**

Sendo desde 1967 a essencial disciplina partidária constitucional composta por normas de eficácia limitada ou contida, é de se presumir a regulação infraconstitucional da matéria.

### **1.2.1. Primeira República**

No momento inicial da história republicana brasileira, foi desinteressante a constituição de partidos políticos de caráter nacional. Esse desinteresse justificou-se, no regime constitucional de 1891, pelo ânimo descentralizador da República nascente. Efetivamente, a proclamação da República serviu à instauração definitiva da forma federalista de Estado no país, em superação ao Estado unitário imperial.

A rejeição à adoção de um governo central poderoso pelas elites econômico-políticas regionais republicanas, o que se aprofundou com a engendrada política dos governadores<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup> A política dos governadores, ou política dos Estados, foi o arranjo político engendrado por Campos Salles, 4º presidente da República do Brasil (1898-1902) que perdurou até a Revolução de 1930. Em síntese, o modelo primava pela forte autonomia dos Estados, sobretudo dos mais poderosos à época — São Paulo e Minas Gerais e, em segundo plano, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul —, e a centralidade da figura dos governadores no plano nacional, que forneciam o apoio legislativo necessário ao poder executivo em troca do não envolvimento do Poder

consolidou a formação de um sistema partidário nacional incipiente e ignorado pela legislação. A bem da verdade, havia, no período da Primeira República (1889-1930), verdadeira aversão às agremiações estabelecidas no Império e, assim, ao próprio conceito de partido político. Isto porque a emergência do modelo republicano-federativo, com a institucionalização das demandas das oligarquias locais, deveria levar à satisfação plena dos atores políticos de modo a dirimir o facciosismo.

Em sua tese de doutorado em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o professor Fagner dos Santos<sup>8</sup>, explora a questão com valiosas indagações:

Há uma mudança grande no jogo político a partir da Proclamação da República. Algumas demandas foram satisfeitas (por exemplo, tanto a extinção da escravidão quanto o federalismo foram garantidos constitucionalmente). (...) Isso possibilita explicar o comportamento político dos republicanos históricos que negavam a existência de partidos logo depois da proclamação. Uma vez que o Estado garantia as principais demandas defendidas pelo movimento, como admitir uma cisão depois de institucionalizadas na Constituição? Em torno de quais matérias poderia haver discussão a ponto de gerar antagonismos?

Assim, no regime de 1891 se instalou um sistema partidário fragmentado territorialmente, com raras e inexitosas exceções. As bancadas estaduais da Câmara dos Deputados e do Senado eram, em larga medida, coincidentes com as dos respectivos partidos dominantes nos estados. Destaque-se, ainda, que tais partidos serviam, via de regra, à instauração de sistemas unipartidários em suas respectivas unidades federativas<sup>9</sup>.

Uma série de mudanças na conformação social nacional, levou à paulatina necessidade de se superar o então modelo federalista dual em que preponderava o enfraquecimento da União. Claros exemplos dessas mudanças, foram a emergência de movimentos sociais como o tenentismo e a fundação dos primeiros partidos políticos à esquerda do espectro ideológico, cujos membros não eram parte das elites políticas tradicionais.

---

federal nas disputas locais. O acordo também envolvia fraudes na diplomação dos deputados, sufocando atores oposicionistas e, em sua base, sustentava-se pela prática do coronelismo. (ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998. P. 35 -41)

<sup>8</sup> SANTOS, Fagner dos. **A política dos governadores como discurso: Uma história da construção da estabilidade nacional na Primeira República**. 2019. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. P. 17.

<sup>9</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998. P. 37.

A Carta de 1891, instauradora de uma Estado Liberal de Direito no país, aos seus críticos, apresentava descompasso com a realidade nacional desde sua gênese e estava fadada ao fracasso<sup>10</sup>. A reação do constituinte reformador a essas mudanças foi relativamente tímida e a tardia. Compreendeu-se na edição da Emenda Constitucional de 1926 cujo escopo era o fortalecimento da União prevendo, a título de exemplo, o aumento do rol que previa as hipóteses de intervenção federal nos estados e o incremento das competências do Congresso Nacional.

Contudo, tal alteração na ordem constitucional não serviu à superação deste modelo gerador de insatisfação social. Ao fim, a instrumentalização dessa insatisfação social serviu ao êxito da Revolução de 1930 e à posterior repartição do poder de forma um pouco menos oligárquica — experiência frágil durante o período do Governo Provisório (1930-1934), mais autocrático, e breve durante a vigência da Constituição de 1934, revogada pela Carta autoritária de 1937.

### 1.2.2. Código Eleitoral de 1932 e o regime de exceção pós-Revolução de 1930

Um dos mais importantes diplomas legislativos do período pós revolucionário foi o Código Eleitoral, introduzido no ordenamento pelo Decreto nº 21.076 de 24 de fevereiro de 1932. Nele, foram sacramentadas demandas como o voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral, com o fim de impedir fraudes e coações nas campanhas, votações e apurações<sup>11</sup>. O código também contemplou o voto feminino e demais disposições para o alargamento da base eleitoral, embora tenha preservado a exclusão dos analfabetos, maioria da população, dos pleitos.

O Código eleitoral de 1932 foi a primeira legislação nacional a trazer uma disciplina do sistema partidário. Em elucidativo trabalho sobre a lei eleitoral, os cientistas políticos Estevão

---

<sup>10</sup> O jurista, sociólogo e notório ensaísta antiliberal Oliveira Viana escreveu, nos termos originais: “Em verdade, esta Constituição nunca foi posta em pratica, como veremos: pode-se dizer que, como as crianças mal nascidas, morreu do mal de sete dias. (...) Esta Constituição resume, entretanto, nas suas paginas, tudo o que havia de mais liberal nas correntes idealistas da epoca. Nos artigos deste código fundamental podemos ver uma bella synthese de toda a ideologia republicana dos primeiros dias.” Para o autor, a Carta era produto dos ideias do liberalismo inglês, do democracismo francês e do federalismo americano, cujos efeitos propugnados não lograram êxito por esbarrar no “momento histórico” e na “realidade da própria Nação”, levando à desilusão de seus próprios artífices. (VIANNA, Oliveira. O idealismo da Constituição. **Companhia Editora Nacional**, 1939. P. 83-85)

<sup>11</sup> DÓRIA, Antonio de Sampaio. O Código Eleitoral. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 28, p. 55-67, 1932.

e Thiago Silva<sup>12</sup> defendem que a edição do código serviu, indubitavelmente, ao acréscimo do componente representativo ao regime político nacional. Destacam, contudo, que a legislação também teve o objetivo de maximizar o poder do grupo político vitorioso na Revolução, com o desmonte do procedimento eleitoral instaurado pelas oligarquias até então dominante.

Asseveram os autores que dois foram os principais os objetivos da subcomissão responsável pela minuta do Código *vis a vis* o sistema partidário brasileiro. O primeiro era o rompimento com a lógica regionalista das agremiações, e o segundo era o fomento ao pluralismo político, com a garantia de que oposições teriam representação. As motivações para tanto eram diversas, podendo-se, sinteticamente, realizar breve correlação entre tais objetivos e dois grupos políticos revolucionários.

Nesse sentido, o esforço de nacionalização dos partidos políticos pode ser relacionado à ambição dos revolucionários anteriormente identificados com o movimento tenentista. Por outro lado, a intenção de garantia do pluralismo político é relacionada ao que almejavam as facções liberal e dos oligarcas dissidentes. O necessário ajuste entre os interesses de tais grupos no âmbito do Governo Provisório se revelou extremamente difícil. Embora ambos visassem o rompimento com o sistema oligárquico de 1891, tinham visões de país em muito distintas sobre as mais diversas matérias — inclusive sobre o sistema partidário —, o que fez com que o país precipitasse novamente em um movimento de ruptura no ano de 1932.

Ambições de liberais e oligarcas dissidentes compuseram os movimentos da a Revolução Constitucionalista de 1932, com base no estado de São Paulo. Para além da disputa militar, porém, o conflito chegou a termo com composições políticas. O sacrifício da ambição tenentista de nacionalização do sistema partidário serviu a esse ajuste, não sendo abolida a predominância das agremiações estaduais. Por outro lado, também em atenção a desejos dos grupos liberais e oligárquicos dissidentes, foi possibilitada a atuação da oposição política e a representação de minorias, referendando o incremento ligeiramente mais pluralista da nova ordem.

---

<sup>12</sup> SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. **Revista de Sociologia e política**, v. 23, p. 75-106, 2015.

Deve-se anotar, entretanto, a crítica à própria reforma eleitoral de 1932 como instrumento de legitimação eleitoral de um regime essencialmente autoritário. Como bem expõem os cientistas políticos Jaqueline Zulini e Paolo Ricci<sup>13</sup>, alguns pontos embasam tal ideia.

O primeiro é que, não obstante eventuais progressos normativos, o Código consistia em uma legislação outorgada, sem próprio debate parlamentar. Do mesmo modo, deve-se asseverar que os novos partidos estaduais foram instituídos com centralidade na figura dos interventores federais nomeados pelo Governo Provisório, de modo que as agremiações já eram, em maioria, alinhadas à orientação do Poder Executivo central. Destaque-se também que os pleitos não foram imunes às fraudes costumeiras que ocorriam na Primeira República.

Assim, a Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, cujos membros foram eleitos pelas regras eleitorais do Código de 1933, embora predominantemente governista e revolucionária, continha também uma oposição capaz de lhe dar maior legitimidade. Sua atuação, porém, era tímida, e a abertura à representatividade se deu em bases corporativistas.

Ressalte-se que o Código de 1932 foi reformado no bojo do processo legislativo formal, sendo editada a Lei nº 48/1935. Para os fins desse trabalho, entretanto, não foram realizadas significativas alterações, que ensejam pormenorizar esta legislação, que não chegou a ser aplicada a qualquer eleição.

A Constituição de 1934, teve vigência breve. A Carta não continha disciplina específica para o sistema partidário, conquanto dispusesse de algumas regras eleitorais e, majoritariamente, delegasse normatização pormenorizada à legislação infraconstitucional<sup>14</sup>. Da mesma forma, constitucionalizou algumas das inovações introduzidas pelo Código de 1932, como a representação das associações profissionais e a Justiça Eleitoral. Como dito, porém, o diploma constitucional ficou por pouco tempo em vigor, sendo substituído pela Constituição de 1937, outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas.

---

<sup>13</sup> ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia?. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 33, p. 600-623, 2020.

<sup>14</sup> São exemplos os seguintes dispositivos: “Art 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei.”; e “Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar.”

Como expõe Sergio Abranches<sup>15</sup>, foi em reação às demonstrações de anseio por autonomia da primeira legislatura pós-Constituição de 1934, que o autoritário regime varguista optou pelo fechamento do Congresso Nacional com o Golpe de Estado e a outorga da Carta de 1937. Durante o período de vigência da Constituição de 1937, as casas do Poder Legislativo permaneceram com atividade suspensa, tendo o Presidente da República, na forma do artigo 180, o poder de expedir decretos-lei sobre toda matéria de competência da União Federal.

No exercício de tal atribuição, foi expedido o Decreto-Lei nº 37/1937, por meio do qual foram dissolvidos todos os partidos políticos até então existentes. A norma era ampla, instituindo a proibição de funcionamento de todas as agremiações registradas junto à Justiça Eleitoral e o uso de quaisquer símbolos que a elas remetesse. Considerando quão simples e categórica é a parte normativa do referido decreto, vale citar seu preâmbulo:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição;  
CONSIDERANDO que, ao promulgar-se a Constituição em vigor, se teve em vista, além de outros objectivos, instituir um regime de paz social e de ação política construtiva;  
CONSIDERANDO que o sistema eleitoral então vigente, inadequado às condições da vida nacional e baseado em artificiosas combinações de carácter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade;  
CONSIDERANDO que a multiplicidade de arregimentações partidárias, com objectivos meramente eleitorais, ao invés de atuar como fator de esclarecimento e disciplina da opinião, serviu para criar uma atmosfera de excitação e desassossego permanentes, nocivos à tranquilidade pública e sem correspondência nos reais sentimentos do povo brasileiro;  
CONSIDERANDO, além disso, que os partidos políticos até então existentes não possuíam conteúdo programático nacional ou esposavam ideologias e doutrinas contrárias aos postulados do novo regime, pretendendo a transformação radical da ordem social, alterando a estrutura e ameaçando as tradições do povo brasileiro, em desacôrdo com as circunstâncias reais da sociedade política e civil;  
CONSIDERANDO que o novo regime, fundado em nome da Nação para atender às suas aspirações e necessidades, deve estar em contato direto com o povo, sôbre posto às lutas partidárias de qualquer ordem, independendo da consulta de agrupamentos, partidos ou organizações, ostensiva ou disfarçadamente destinados à conquista do poder público;

O terceiro e o quinto parágrafo supracitados merecem destaque. Isto porque pode-se depreender de sua leitura que a intenção do novo regime, haja vista a legislação eleitoral

---

<sup>15</sup> ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018. P. 38.

anterior, é a de superação da fragmentação territorial dos partidos políticos e sua constituição com o único fito de concorrer nas eleições. São curiosas tais considerações se observamos à luz do que fora tratado sobre o Código de 1932.

Nesse sentido, reassevere-se que a legislação eleitoral foi resultado de uma disputa entre as forças revolucionárias de 1930. O resultado, então, foi a outorga de uma legislação pelo próprio governo provisório que cedia às pretensões regionalistas, mas que era, em último grau, comandado pelos interventores federais nos estados indicados pelo próprio regime. Em última análise o que ora se afirma é o seguinte. O mesmo regime que cedeu a pressões em 1932 instituindo um sistema partidário fragmentado, atuou em 1937 para a definitiva dissolução deste mesmo sistema partidário sob a justificativa de necessário rompimento com a fragmentação — e construção de um ideário nacional.

Veja-se, ainda, que o próprio Decreto-Lei nº 37/1937 dispôs sobre futura legislação eleitoral a ser criada em seu artigo 3º<sup>16</sup>, por meio da qual se poderia organizar novas agremiações. Contudo, como em diversas disposições legislativas do Estado Novo, a nova lei nunca foi editada. Assim, durante o regime não se instituiu um sistema partidário de caráter nacional, fosse multipartidário ou bipartidário — como foi realizado no período pós 1964. Tampouco buscou-se a criação de um partido revolucionário institucional — como fora realizado no México, por exemplo — ou de um regime de partido único. O regime, autoritário quanto fosse, poderia optar por qualquer dessas construções.

Note-se, assim, que a solução varguista de desconstituir por completo o sistema de partidos foi além das ambições dos tenentistas revolucionários. Essa é uma das razões que podem levar à categorização do Estado Novo como um regime autocrático essencialmente personalista<sup>17</sup>. Pela total inexistência de normas que abordavam o sistema partidário brasileiro durante o regime de 1937 — senão daquelas que o dissolveram — cabe analisar a legislação partidária infraconstitucional da República de 1946.

---

<sup>16</sup> “Art. 3º Fica proibida, até a promulgação da lei eleitoral, a organização de partidos políticos, seja qual for a forma de que se revista a sua constituição, ainda que de sociedades civis destinadas ostensivamente a outros fins, uma vez se verifique haver na organização o propósito próximo ou remoto de transformá-la em instrumento de propaganda de idéias políticas.”

<sup>17</sup> WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 2003. P. 61.

### 1.2.3. Normas de organização eleitoral e partidária na democracia de 1946

Como visto, a Constituição de 1946 traz referências expressas aos partidos políticos e suas garantias, embora não introduza disciplina específica do sistema partidário nacional. Entretanto, sensíveis alterações na ordem jurídica do sistema partidário brasileiro ocorreram ainda antes da promulgação da carta constitucional, no ocaso do regime varguista.

O professor Fernando Limongi redigiu dois valiosos artigos, adiante referenciados, acerca da transição de 1945. À luz do que escreveu Victor Nunes Leal ainda em 1947, evidencia o autor que não estavam claros os rumos que tomariam a configuração do regime político brasileiro.

O início do fim do Estado Novo não se dá com a deposição de Vargas, mesmo porque havia tanto pressão para sua permanência no poder quanto pela demissão do ditador<sup>18</sup>. Em dificuldade de resistência às maquinações de seus opositores, foi editada a Lei Constitucional nº 9 de 28 de fevereiro de 1945, emenda à Constituição de 1937 que realizou alterações nas competências do Poder Executivo e das casas do Poder Legislativo, nas regras eleitorais, e estabeleceu que seriam realizadas naquele ano eleições diretas para os cargos eletivos correspondentes.

Em atenção à emenda à Constituição, em 28 de maio de 1945 foi expedido o Decreto-Lei nº 7.586, conhecido como Lei Agamenon. Na prática, a legislação se tratava de um novo Código Eleitoral e cuidou, dentre outras medidas, da revogação do Decreto-Lei nº 37/1937<sup>19</sup>. Era o retorno dos partidos políticos no Brasil. Desde então — não obstante o período pós-1964 com sua restrição às atividades partidária — a organização e atuação das agremiações tornou-se aspecto central da política nacional.

Para além do restabelecimento da Justiça especializada, das inovações ligadas ao alistamento eleitoral e demais disposições típicas de uma lei que visa regular eleições, a Lei

---

<sup>18</sup> QUELER, Jefferson José. OS SENTIDOS DO QUEREMISMO: disputas políticas em torno do conceito na redemocratização de 1945. **História (São Paulo)**, v. 35, 2016.

<sup>19</sup> Nos termos da nova legislação: “Art. 142. Fica revogado o Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, que extinguiu os partidos políticos, continuando, porém vedada a criação de milícias cívicas, ou formação auxiliar dos partidos, bem como o uso de uniformes e estandartes.”



Agamenon trouxe uma nova disciplina legal dos partidos políticos. Nesse sentido, diferenciava-se sobremaneira do Código anterior, de 1932. À distinção do referido diploma, foram vedadas as candidaturas de indivíduos sem filiação partidária e não mais se previu a representação de associações profissionais no Parlamento.

Porém, o que mais interessa ao presente trabalho são as disposições dos artigos 109 e 110 do decreto-lei em comento, cujo teor é reproduzido a seguir:

Art. 109. Toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional.

Art. 110. Os partidos políticos serão registrados no Tribunal Superior e os seus diretórios – órgãos executivos estaduais – nos Tribunais Regionais.

§ 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional.

§ 2º O pedido de registro será acompanhado de cópia dos estatutos e prova de que foram inscritos no registro civil das pessoas jurídicas, e dêle constará a sua denominação, o programa que se propõe realizar, os seus órgãos representativos, o endereço da sede principal e seus delegados perante os tribunais.

Em dramática inovação frente as normas anteriores que abordavam o sistema eleitoral e o sistema de partidos, a Lei Agamenon foi o primeiro diploma a prever a existência de partidos políticos exclusivamente nacionais. As razões para tamanha mudança, que gerou inúmeras consequências para o panorama político brasileiro, foram diversas.

Não obstante o rompimento óbvio com o sistema partidário estabelecido na codificação anterior, o sistema partidário nacional instituído pelo Código de 1945 tinha certas aspirações continuístas. A ciência política explica tal compreensão, servindo como marco para melhor compreensão dos reais objetivos das normas e institutos jurídicos.

Nesse sentido, deve-se destacar inicialmente o próprio processo de elaboração do Decreto-Lei nº 7.586/1945. Conforme já tratado, o novo Código é consequência direta de emenda realizada à Constituição de 1937, que previu a realização de novas eleições para o país, ensejando transição à democracia. Contudo, como também já abordado, as causas para a própria promulgação da emenda fora as pressões políticas e sociais exercidas sobre o governo ditatorial.

Assim, natural seria, em reação, a tentativa de controle do processo que criaria o novo arranjo institucional pelo próprio governo. E assim foi feito. Tanto a emenda quanto o Código,

reassevere-se, foram normas outorgadas sem devido debate parlamentar ainda dentro da ditadura do Estado Novo. Foi legislação, portanto, gestada por Getúlio Vargas e demais membros de seu governo, notadamente pelo novo Ministro da Justiça e até então Interventor de Pernambuco Agamenon Magalhães, cujo primeiro nome fornece alcunha ao novo código eleitoral formulado.

Conforme explora o professor Fernando Limongi<sup>20</sup>, o Ministro se tornou o principal estrategista político da transição que o governo visava manipular e teve papel essencial na formulação do sistema de partidos políticos nacionais. Compreenda-se, assim, que não obstante sua fidelidade à Vargas, Agamenon fazia parte da facção política ligada aos poderes regionais, corporificados nas interventorias, tendo conformado a nova legislação eleitoral ao fortalecimento deste grupo.

O mesmo autor<sup>21</sup>, em trabalho à luz da obra de Victor Nunes Leal, evidencia também que tal manipulação e suas consequências normativas e institucionais, de início, poderiam levar à instauração de um novo regime oligárquico ou a manutenção do autoritarismo, o que somente não se constituiu pelas possibilidades de atuação da oposição política via recrudescimento da competição eleitoral e por modificações legislativas ulteriores.

É cabível, portanto, observar que, curiosamente, a instauração de um sistema partidário nacional foi engenhosa maquinação cujos objetivos eram similares aos do sistema partidário regional instituído em 1932. Isto é, o de manutenção do governismo.

A deposição de Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945, no entanto, levou a novo capítulo da transição do regime. Por meio dela e da consequente instalação do Presidente do Supremo Tribunal Federal na Presidência da República, limitou-se a influência do governo sobre o processo eleitoral que ocorreria em 2 de dezembro de mesmo ano.

Visto isso, é relevante que se observe o disposto na Lei Constitucional nº 13, promulgada em 12 de novembro de 1945. O diploma estatuiu que os representantes eleitos reunir-se-iam em

---

<sup>20</sup> LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo. **Dados**, v. 58, p. 371-400, 2015.

<sup>21</sup> \_\_\_\_\_. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Dados**, v. 55, p. 37-69, 2012.

Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da nova carta política brasileira, que se corporificou na Constituição de 1946.

Embora a eleição tenha ocorrido sem que Vargas fosse mais presidente, o controle do que foi a elite política do Estado Novo sobre o novo processo eleitoral desenhado teve alguns dos efeitos esperados sobre a conformação do sistema partidário. Conforme assevera Maria do Carmo Campello de Souza<sup>22</sup>:

Os poderes regionais desempenharam papéis chave na criação e no perfil organizacional dos partidos além de deterem posições centrais na administração do clientelismo estatal e no controle do voto rural. No contexto pós-1945, embora não existisse mais a “política dos governadores da Primeira República”, os governadores dos principais estados serão figuras de primeira grandeza na política e candidatos “naturais” à presidência da República.

Não obstante a abertura ao pluripartidarismo, os novos critérios para a formação de novos partidos levaram à uma configuração da fragmentação partidária em que predominavam três partidos no Parlamento. Desses três grandes partidos de relevo criados na esteira da democratização — Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e União Democrática Nacional (UDN) —, dois eram ligados às elites políticas do Estado Novo e o ligado os poderes regionais das interventorias, o PSD, formou maioria no parlamento.

São diversas as obras que exploram a natureza da atuação desses três partidos e sua relevância para a democracia de 1946, cujos detalhes não cabem serem aprofundados neste trabalho. Contudo, vale destacar que em obras como a supracitada<sup>23</sup> afirma-se que o desenho institucional da República neste período concentrava no Executivo federal poderes decisórios que levaram à atrofia do Poder Legislativo e, conseqüentemente, ao esvaziamento do componente programático dos partidos políticos. As agremiações na democracia de 1946, portanto, além de possuírem base de atuação estadualizadas, tinham atuação de forte teor clientelista.

A Lei Agamenon também previu, dentre outras medidas, a coexistência de dois métodos de alistamento eleitoral, tal qual era previsto no Código de 1932. Assim, era possível que fossem

---

<sup>22</sup> SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, p. 7-40, 2006. P. 8.

<sup>23</sup> *Idem*. P. 22.

alistados os eleitores por requerimento ou *ex-officio*. A possibilidade de inscrição dos cidadãos votantes por este último método, cumulada com o maior tempo de mobilização até o dia da eleição e a maior organização dos partidos políticos, gerou aumento exponencial do número de eleitores, possibilitando pela primeira vez a classificação do Brasil como uma democracia de massas. Sobre isso, escreveu Jairo Nicolau<sup>24</sup>:

As eleições de 1945 foram as primeiras da história brasileira que foram ao mesmo tempo limpas e tiveram uma significativa participação eleitoral. Todo o processo eleitoral (alistamento, votação, apuração e proclamação dos eleitos) continuou sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral. O comparecimento às urnas ultrapassou a taxa de 10% da população total (ver Gráfico 1). As eleições de 1933 e 1934 haviam sido limpas, mas tiveram baixo comparecimento (apenas 3,3%). Por isso, o pleito de 1945 pode ser considerado um marco, pois colocou o país no rol das democracias de massa.

Em artigo do professor Fernando Limongi, já comentado neste trabalho, aborda-se os esforços partidários e das candidaturas de esforço para arregimentar eleitores no interior do país. Destaca o cientista político que o alistamento *ex-officio*, embora valioso, não foi por si só capaz de aumentar sobremaneira o número de eleitores. Nesse sentido, as regras para o alistamento por requerimento eram suficientemente abertas para que um único agente partidário pudesse registrar diversos eleitores, na forma do Decreto-Lei nº 7.926/1945<sup>25</sup>. Era a prática de “fazer eleitores”, conforme demonstra o próprio artigo, nos termos utilizados por parlamentares da época.

Já o efetivo comparecimento dos eleitores alistados também era tarefa empreendida pelas máquinas de campanha. Consistia a prática em transportar eleitores até as zonas eleitorais, fornecer-lhes locais para estadia, alimentação e demais benefícios, confinando-os para terem acesso apenas às cédulas<sup>26</sup> dos candidatos patrocinadores. Feitos os eleitores, incumbiam-se as candidaturas e agremiações de “fazer eleições”.

Por certo, aos olhares da democracia constituída hoje, estas são práticas altamente criticáveis que poderiam ser caracterizadas como crime eleitoral de compra de votos.

---

<sup>24</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Zahar, 2014. P. 35.

<sup>25</sup> “Artigo único. Os requerimentos de inscrição eleitoral poderão ser apresentados ao Juiz competente pela própria alterando, por delegado de partidos políticos registrados, ou ainda, por terceira pessoa, de acordo com as instruções que forem baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.”

<sup>26</sup> Nesta época, além do voto ser impresso, não havia ainda a adoção de uma cédula oficial para as candidaturas. Isto é, cada candidato ou partido deveria arcar com os ônus de impressão e distribuição dos folhetos a serem depositados nas urnas. (NICOLAU, Jairo Marconi. **História do voto no Brasil**. Zahar, 2014. P. 40-41)

Entretanto, em análise estrita acerca da organização e papel dos partidos políticos na República de 1946, é razoável compreender estes esforços como indutores de uma estratégia de aproximação dos partidos políticos com eleitores e de sua consequente nacionalização — compreendendo este termo como atuação nas diversas regiões do país.

Como já descrito no presente trabalho, a Constituição de 1946 não dispunha de disciplina específica dos partidos políticos, embora tenha-lhes resguardado direitos e, em diversas passagens, a eles tenha se referido como “partidos políticos nacionais”. Durante sua vigência, foi promovida a reforma eleitoral corporificada na Lei nº 1.164/1950, que institui o novo Código Eleitoral.

Ao contrário da codificação da Lei Agamenon, o Código de 1950 foi elaborado com amplo debate parlamentar, já no bojo de uma Constituição democrática. Algumas de suas diferenças para o decreto-lei são as seguintes: o fim do alistamento de eleitores *ex-officio*<sup>27</sup>, a adoção do método D’Hondt para a distribuição de sobras nas eleições proporcionais<sup>28</sup>, a impossibilidade de candidaturas de um mesmo indivíduo em diversos estados, e o recrudescimento das exigências numéricas para a criação dos partidos políticos.

Ao que interessa ao presente trabalho, esta última distinção, contida no art. 100 da Lei, é das mais importantes. Isto porque aumentou de dez mil para cinquenta mil eleitores presentes em ao menos cinco estados da federação, para que pudesse ser considerada a organização civil como partido político. Acrescentou-se também a exigência de que, nas unidades da federação em que estivesse presente, a agremiação deveria ter pelo menos mil eleitores filiados.

Na nova legislação, o preceito do caráter nacional tomava forma mais nítida. Para além do critério quantitativo, também se dispôs que os partidos deveriam adotar programa e estatuto de sentido e alcance nacional, conforme o caput do mesmo art. 100. Outros dois componentes essenciais sem precedentes nas normas até então, foram o da vedação de financiamento por organizações e pessoas estrangeiras (art. 144) e o da previsão das convenções nacionais,

---

<sup>27</sup> Não obstante permanecesse a possibilidade de delegados dos partidos políticos inscreverem múltiplos eleitores, apresentando seus requerimentos e os documentos pertinentes, na forma do art. 40, a, da Lei nº 1.164/1950.

<sup>28</sup> A fim de compreender tal inovação, que perdura até hoje nas eleições proporcionais brasileiras, ver NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Editora Companhia das Letras, 2012. P. 80 e 81.

estaduais e municipais como órgão máximo de deliberação dos partidos políticos nas correspondentes esferas (art. 136).

#### 1.2.4. O período ditatorial pós 1964 e o bipartidarismo artificial

O sistema partidário brasileiro não ficou imune às consequências do Golpe militar de 1964. A solução engendrada pelos então ocupantes do governo, que acabou por instituir um regime bipartidário artificial, pode ser resumida pela a edição de quatro diplomas normativos — a Lei nº 4.740, o Ato Institucional nº 2 (AI-2), o Ato Complementar nº 4 (AC-4), todos de 1965, e a Lei nº 5.682/1971 — que merecem ser brevemente analisados.

A Lei nº 4.740/1965 foi a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP). Anteriormente, a disciplina jurídica das agremiações era realizada pelos respectivos códigos eleitorais — à mesma época, foi editado novo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965). A norma regulou, de modo detalhado, uma série de institutos, reduzindo o amplo espaço até então conferido à organização partidária. A título exemplificativo, havia apenas quatro artigos que regulavam os órgãos partidários no Código de 1950, já na LOPP eram vinte e um; ratificando o alto grau dirigente da legislação, podem ser também mencionadas as normas que fixavam número de vagas nos órgãos partidários e mandatos de membros de tais órgãos<sup>29</sup>.

O alto teor regulatório contido na lei atingiu prescrições caras à compreensão das agremiações como entidades de caráter nacional. Para a criação de novos partidos, estabeleceu-se que: “Art. 7º O partido político constituir-se-á originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um.” Isto é, aumentaram-se o número mínimo de estados em que a agremiação deveria estar presente, o número de filiados necessários nacionalmente e também o número mínimo estadual, adotando o critério percentual sobre a quantidade de votantes na eleição pretérita, rompendo com os números fixos estabelecidos no Código de 1950.

---

<sup>29</sup> *E.g.*: “Art. 27. O mandato dos membros dos diretórios será de 4 (quatro) anos.

§ 2º O número de membros da comissão executiva não será superior a 1/3 (um terço) da composição do diretório.

§ 3º Assim no caso de dissolução como no de substituição de um ou mais de seus membros, os substitutos completarão o período do mandato de seus antecessores.”

Não obstante produzida já após temporada de cassações arbitrárias de mandados eletivos, a Lei nº 4.740/1965 produziu efeitos sob uma lógica jurídica autoritária, que se valia dos atos institucionais como espécie normativa de prerrogativas ilimitadas. Nessa esteira, o Ato Institucional nº 2/1965 (AI-2) foi importante para a configuração partidária.

O referido ato institucional aprofundou o estado de exceção prevendo explícita ruptura com a ordem jurídica democrática constitucional. À margem da constituição, estabeleceu-se, por exemplo, a eleição indireta para a Presidência da República (art. 9º) e a possibilidade de decretação de recesso do Congresso Nacional pelo chefe do Poder Executivo — a quem incumbiria legislar no período — (art. 31). Contudo, mais relevante ao presente escrito é a previsão do art. 18 do Ato Institucional nº 2, abaixo transcrito.

Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

Parágrafo único - Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, e suas modificações.

Em artigo, o cientista político Rafael Machado Madeira<sup>30</sup> explora a dinâmica eleitoral e partidária no regime ditatorial de 1964, tratando o AI-2 como ponto fundamental que gerou fortes repercussões na vida partidária nacional até o fim da ditadura. Estatuiu o autor também que a solução bipartidária não era óbvia à época, tendo sido contemplado, pelos próceres do regime, a criação de um regime de partido único.

Embora o AI-2 tenha sido a pedra fundamental do sistema bipartidário, sua consolidação como tal se deu a partir da edição do Ato Complementar nº 4 de 1965. Estabeleceu o art. 1º deste diploma que a no mínimo cento e vinte deputados federais e vinte senadores incumbiria a iniciativa de promover a criação de organizações com atribuição de partidos políticos para a disputa das eleições de 1966. Após as eleições, cumpridos todos os requisitos da Lei nº 4.740/1965, poderiam ser criados novos partidos políticos, conforme dispunha o art. 15 do AC-4.

---

<sup>30</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 47, n. 2, p. 125-162, 2016.

Posteriormente, as organizações criadas pelos deputados e senadores referidos anteriormente poderiam ser transformadas em partidos políticos a partir de 1967 desde que cumprissem os requisitos do art. 47 da LOPP. Assim, bastaria que tais organizações tivessem constituído diretórios regionais em pelos menos onze estados, eleitos doze deputados federais por, no mínimo, sete estados e tivessem votação total para a Câmara dos Deputados correspondente a 3% do eleitorado nacional.

Diante de tais requisitos, foram formados apenas dois partidos políticos no país, a Aliança renovadora Nacional (ARENA), partido governista, aglutinadora de antigos membros da UDN e parcela do PSD, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), ligado à oposição ao regime e a antigas lideranças do PSD e PTB.

É possível afirmar que o bipartidarismo deu ao regime verniz de legitimidade político-institucional haja vista que o governismo, consolidado em um partido, ainda era submetido ao escrutínio eleitoral. Aliás, a criação de um partido de sustentação ao governo ditatorial capaz de acolher elites civis já atuantes na política institucional, resultou, nos primeiros anos da configuração bipartidária, em vitórias capazes de caracterizar o sistema brasileiro como um de partido único de fato<sup>31</sup>.

Um dos instrumentos mais eficazes para essa conformação foi o da sublegenda, oportunizado pelo art. 9º do AC-4<sup>32</sup>. Por meio da sublegenda, permitiu-se, para as eleições de 1966 e 1967, a candidatura de mais de um candidato a cargo majoritário pelo mesmo partido. Assim, se possibilitaria a acomodação de grupos políticos rivais dentro do partido governista, estreitando ainda mais o arco de apoios do partido, e, ao final fazendo com que as primeiras eleições dentro do regime fossem disputas entre sublegendas da ARENA.

Por fim, registre-se o advento da Lei nº 5.682/1971, promulgada como nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos. O diploma recrudescer os critérios numéricos para a fundação de novos partidos políticos, aumentando os requisitos previstos da LOPP de 1965. Nessa esteira, passou

---

<sup>31</sup> MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 47, n. 2, p. 125-162, 2016. P. 132.

<sup>32</sup> Nos termos da legislação, a sublegenda era permitida na forma do estatuto partidário. A disciplina interna do instituto era prevista nos arts. 10 a 16 do Estatuto da ARENA e nos art. 20 a 25 do Estatuto do MDB.



de 3% para 5% o critério do eleitorado nacional votante na eleição imediatamente pretérita, devendo os apoiadores se distribuírem em no mínimo sete estados da federação, com no mínimo 7% do eleitorado votante em cada um. Foram previstas também diversas outras regras de organização das agremiações, em prejuízo da liberdade e da autonomia partidárias.

A gradual superação do regime ditatorial de 1964 é abordada em diversas e celebradas obras enquadradas em distintas disciplinas que se ocupam da compreensão da vida nacional. Nesse sentido, não é a intenção do presente trabalho abordar minudentemente movimentos como a expressiva vitória do MDB nas eleições de 1974 ou reviravoltas como a outorga das leis constantes do denominado Pacote de Abril em 1977.

#### 1.2.5. Raízes da atual legislação partidária

Cabe, portanto, uma vez analisado o panorama legislativo do bipartidarismo artificial, analisar sua extinção, consubstanciada por meio da promulgação da Lei nº 6.767/1979. O diploma realizou uma série de alterações na LOPP de 1971 em seu art. 1º e, logo em seu art. 2º, estatuiu:

Art. 2º Ficam extintos os partidos criados como organizações, com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único - Nos casos deste artigo, o Tribunal Superior Eleitoral, de ofício, cancelará os respectivos registros.

Veja-se que o fim do bipartidarismo não se deu apenas com a abertura para a criação de novos partidos, mas também com a extinção dos já existentes<sup>33</sup>, sendo preservada a tradição brasileira presente nos momentos de reformulação do quadro partidário, conforme aprofundado no presente trabalho. Na prática a Lei nº 6.767/1979 tanto restaurou o multipartidarismo quanto

---

<sup>33</sup> Não se permitiu aos grupos políticos que compunham o MDB e a ARENA nem mesmo a fundação de partidos homônimos na nova ordem, visto que na nova redação do art. 5º, §1º da LOPP previa-se: “Do nome constará obrigatoriamente a palavra partido com os qualificativos, seguidos da sigla, esta correspondente às iniciais de cada palavra, não sendo permitida a utilização de expressões ou arranjos que possam induzir o eleitor a engano ou confusão”. Mais uma limitação, de ordem material, foi prevista para os novos partidos pois, na forma do §2º do mesmo artigo 5º, seria “vedado a um partido adotar programa idêntico ao de outro registrado anteriormente”. Defendem autores como Alessandro Soares, Rafael Tauil e Lucélia Colombo que tais modificações visavam conter o sucesso eleitoral do grupo político então pertencente ao MDB pulverizando sua força política. Uma das soluções adotadas pelos agentes políticos prejudicados foi a mera inclusão da palavra partido no nome da nova agremiação, fundando o Partido do Movimento Democrático Brasileiro. (DE OLIVEIRA SOARES, Alessandro; TAUIL, Rafael Marchesan; COLOMBO, Lucilélia Aparecida. O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. *Revista Sinais*, v. 1, n. 19, 2016.)

criou um regime de transição por meio do qual se consolidaria o sistema a partir das eleições gerais de 1982. Algumas são as mais relevantes prescrições da legislação, a serem abordadas adiante.

A primeira vista, chama atenção o fato de que a nova lei retirou o requisito de número mínimo de signatários para a fundação e registro definitivo de um partido político. Prescreveu-se que o rito para tal registro definitivo deveria ter limite máximo de doze meses, dentro dos quais o partido, com registro provisório, deveria compor uma direção nacional responsável pela formulação, aprovação e publicação de seus documentos constitutivos. Do mesmo modo, a agremiação deveria organizar comissões provisórias em no mínimo nove estados para, em convenção, aprovar o programa e o estatuto partidários. Nestes estados, também era necessária a aprovação dos atos em convenção das comissões provisórias formadas no mínimo um quinto dos municípios. Todas estas etapas eram reguladas pelas novas disposições dos arts. 5º a 13 da lei, sendo determinado até mesmo o número mínimo de participantes em cada uma das comissões supramencionadas.

Prescreveu-se também, no art. 14<sup>34</sup> da LOPP, a possibilidade de funcionamento imediato de partido político em caminho alternativo ao traçado no parágrafo anterior. Para este, era necessário que fossem membros fundadores parlamentares que compusessem, no mínimo 10% do Congresso Nacional ou que houvesse apoio expresso de 5% do eleitorado nacional votante na última eleição geral, distribuídos por no mínimo nove estados, com o mínimo 3% dos signatários em cada um deles.

Veja-se, assim, que embora o critério numérico de apoio do eleitorado deixasse de ser essencial, ainda era necessária forte organização das agremiações a nível nacional para que

---

<sup>34</sup> “Art. 14. Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha:  
I - como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou  
II - apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.  
§ 1º - No cálculo do percentual de que trata o item I deste artigo, desprezar-se-á a fração.  
§ 2º - O partido, devidamente registrado, que atender ao requisito do item I, requererá autorização para funcionamento ao Tribunal Superior Eleitoral, que, se deferir o pedido, baixará resolução autorizativa, de cujo teor dará ciência à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem assim aos Tribunais Regionais Eleitorais, para que estes comuniquem a decisão às Assembleias Legislativas e, por intermédio dos juízes eleitorais, às Câmaras Municipais.”

obtivessem registro. Ressalte-se que na nova redação da LOPP inscreveu-se que “Art. 3º a ação dos partidos será exercida em âmbito nacional, de acordo com seu estatuto e programa, sem vinculação, de qualquer natureza, com governos, entidades ou partidos estrangeiros”, de modo que prevaleceu substantivamente a norma do caráter nacional dos partidos.

Destaque-se, ainda, que não obstante se tenha previsto certo relaxamento dos critérios para a criação de novos partidos — ou ao menos a possibilidade de fundação por mais de um método —, por meio da Lei nº 6.767/1979 previu-se pela primeira vez a cláusula de desempenho para a representação partidária no Congresso Nacional. Nesse sentido, cite-se a redação dada ao art. 16 da LOPP:

Art. 16. Não terá direito à representação no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas o partido que não obtiver o apoio, expresso em voto de 5% (cinco por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuído em pelo menos 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.

A cláusula de desempenho no desenho supracitado era reprodução integral texto do art. 152, §2º, II da Constituição de 1967 modificado pela Emenda Constitucional nº 11/1978, tendo sido aplicada nas eleições de 1982. Contudo, teve sua aplicação suspensa nas eleições gerais de 1986 — que serviram para a eleição dos membros da Assembleia Nacional Constituinte —, com fundamento no art. 5º da Emenda Constitucional nº 25/1985, que também exclui a aplicação da cláusula de desempenho às eleições para as assembleias legislativas.

O panorama da legislação partidária se alterou sobremaneira com a promulgação da Constituição de 1988, fato já abordado no presente trabalho. A nova carta política trouxe a liberalização de diversas regras, inclusive relativas ao acesso dos partidos a recursos<sup>35</sup> como o fundo partidário e extinguiu a cláusula de desempenho para a atuação parlamentar.

Nos anos iniciais da Nova República a cada eleição federal eram elaboradas leis específicas que as regulavam. Assim, para o pleito de 1986 foi promulgada a Lei nº 7.454/1985, para o de 1989 a Lei nº 7.773/1989 e para 1994 a Lei nº 8.713/1993. Assim, somente foi

---

<sup>35</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996.

estabilizada a legislação partidária e eleitoral com a edição das Leis nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP) e nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), que permanecem em vigor.

## 2. SISTEMA PARTIDÁRIO E SISTEMA ELEITORAL: ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES

Muito já foi redigido acerca de como as configurações do sistema eleitoral implicam no que será a conformação prática do sistema partidário para além das próprias regras que disciplinam este especificamente. A obra fundamental concernente ao assunto é a do cientista político francês Maurice Duverger, em especial seu tratado intitulado *Os Partidos Políticos*. As conceituações essenciais e considerações desta obra seminal para o debate em questão, bem como trabalhos que nela se baseiam, serão abordados no presente capítulo.

### 2.1. Conceitos

#### 2.1.1. Sistema partidário

Com sistema partidário, compreende-se aqui a forma de acomodação dos partidos políticos em determinado tempo e espaço, bem como entendeu Duverger<sup>36</sup>. À luz do que estabeleceu o autor<sup>37</sup>, em países democráticos, o que caracteriza a conformação do sistema partidário é a confluência de uma série de fatores.

Em especial, tratam-se de fatores socioeconômicos, ideológicos e técnicos. Dentre os fatores técnicos, é destacado o regime eleitoral, que será abordado com maior profundidade adiantes. Ressalte-se também que o próprio autor considera que as estruturas internas dos próprios partidos podem influenciar na definição do sistema partidário, haja vista que este também é caracterizado pelas relações organização internas dos partidos, as relações dos partidos entre si, e as relações dos partidos com o eleitorado.

Na espécie, Duverger estabelece diferenciação dos sistemas partidários em critérios numéricos, à luz das realidades nacionais quanto aos fatores supramencionados. Assim, diferenciam-se sobremaneira os sistemas bipartidários e os sistemas multipartidários. Em síntese, estabelece-se que o bipartidarismo é a centralização da competição do sistema partidário entre dois partidos políticos. O multipartidarismo, de outro modo, é a abertura da

---

<sup>36</sup> DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. P. 239.

<sup>37</sup> *Idem*. P. 240.

competição a uma pluralidade de três ou mais partidos. Considerando a existência da maior liberdade possível para a organização interna dos partidos, e, num primeiro momento, deixando de apreciar a influência do sistema eleitoral, é a confluência dos vetores da opinião pública e da força parlamentar — assim compreendida como a capacidade de implementares suas políticas quando ocupantes do governo e de resistência à agenda, quando na oposição — que serviriam à predominância ou não de um ou mais partidos no sistema<sup>38</sup>.

Não obstante trace críticas à definição essencial de Duverger acerca dos critérios numéricos para a classificação dos sistemas partidários, Giovanni Sartori<sup>39</sup> vai ao encontro desta última análise para estruturar sua classificação do sistema partidário. Ao autor, essencial seria a compreensão da relevância dos partidos dentro do sistema. Nesse diapasão, relevância corresponderia à aferição do quão conectadas ao eleitorado são as agremiações e quão capazes são elas de conformar a agenda sendo essenciais à coalizão governamental. Assim, quanto à relevância dos partidos, são formados sistemas de partido único, de partido hegemônico, de partido predominante, de dois partidos, de pluralismo limitado, de pluralismo extremado, e atomizados<sup>40</sup>. Veja-se que, não obstante aponte a insuficiência da teoria de Duverger, Sartori busca, primordialmente, complementá-la.

Nesse sentido, vale traçar breves parâmetros para o enquadramento dos sistemas eleitorais nas classificações sartorianas supracitadas. Evidente é estabelecer que, nas três primeiras classes, estabelece-se um sistema unipartidário, sendo o sistema de partido predominante aquele em que há competição eleitoral, não obstante um partido se coloque em melhores condições de arregimentar o eleitorado. No sistema de partido hegemônico, há maior tendência de que outros partidos existam meramente *pro forma*, como agremiações-satélite. Já no de partido único, evidencia-se a completa impossibilidade de mais de uma agremiação atingir o poder, configurando um regime político desafeto à democracia.

A partir do sistema de dois partidos, tende-se à vinculação ao regime democrático. No sistema dual, em específico, há a equivalência de força entre dois partidos políticos. É o regime

---

<sup>38</sup> DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. P. 315.

<sup>39</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Editora Universidade de Brasília, 1982. P. 141.

<sup>40</sup> *Idem*. P. 150

bipartidário puro do qual tratou Duverger. Já do sistema pluralista limitado ao pluralismo extremado, a diferença é tênue e correspondente à quantidade de partidos relevantes, em especial quanto ao grau de polarização e fragmentação do sistema partidário. Já em sistema atomizados, tem-se polarização e fragmentação política em níveis tão exacerbados que os partidos políticos presentes nas disputas eleitorais e no parlamento deixam de ser relevantes seja à disputa eleitoral, seja à formação de governos.

Estatui Sartori que o sistema partidário atomizado, à diferença dos outros, não pode ser considerado realmente estruturado — ou institucionalizado, termo utilizados por alguns autores como os abordados adiante. Ou seja, tanto a interação entre os partidos e os eleitores quanto a relação entre partidos distintos não é marcada por uma relação de estabilidade.

Conforme já abordado no presente trabalho, a Constituição do Brasil e a legislação infraconstitucional preconizam a existência de um sistema partidário livre e correspondente às ambições democráticas do país. Entretanto, tais enunciações não são capazes, *per se*, de evitar demais problemas relacionados à representação institucional dos cidadãos e eficiência nas atividades de Estado.

Em artigo de 2017, os constitucionalistas José Levi Mello do Amaral Júnior e João Marcos Amaral<sup>41</sup> não hesitam em classificar o sistema multipartidário brasileiro como atomizado, pela intensa fragmentação política consequência do desenho prescrito pela Constituição de 1988, que também incentiva a ausência de fidelidade partidária e a ausência de coerência ideológica das legendas. Ressaltam os autores, em crítica ao modelo, que o presidencialismo de coalizão, tido como solução para os desafios da governabilidade, não é capaz de solucionar os desafios institucionais do regime democrático brasileiro.

Não se tem a intenção, neste trabalho, de classificar o sistema partidário brasileiro. Contudo, mero acompanhamento do resultado das eleições gerais ocorridas em 2022<sup>42</sup> já dá

---

<sup>41</sup> DO AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355, 2017.

<sup>42</sup> Nas eleições de 2022, para a Câmara dos Deputados foram eleitos parlamentares de dezenove partidos/federações. A este respeito, ver: CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. A NOVA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA, 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicao-da-camara-2023/index.html>>. Acesso em 05 de dez. de 2022.

conta de sustentar a asseveração de que vige no país um sistema multipartidário extremado, quiçá tendente ao atomizado. Nesse sentido, em análise do multipartidarismo brasileiro, o professor Yan de Souza Carneirão<sup>43</sup> ultima a conclusão de que persistem desafios relevantes no grau de institucionalização e estabilidade do sistema.

### 2.1.2. Sistema eleitoral

Acerca dos sistemas eleitorais, em primeira linha, vale destacar que à presente análise são relevantes os sistemas de eleição dos membros do Congresso Nacional, em especial da Câmara dos Deputados. Isso porque, nos regimes democráticos contemporâneos, as câmaras baixas do Poder Legislativo são indispensáveis à estabilidade governamental seja em sistemas parlamentaristas ou presidencialistas.

Diante disso, cabe apresentar conceituações tanto acerca dos dois sistemas de governo acima referidos quanto acerca da própria noção de sistema eleitoral. Do didático e elucidativo trabalho de Jairo Nicolau sobre sistemas eleitorais<sup>44</sup>, depreende-se que estes são o resultado da associação de disposições jurídico-normativas que estabelecem como serão escolhidos os representantes políticos. Nas palavras sucintas de Virgílio Afonso da Silva, “são métodos de transformação de votos em mandatos”<sup>45</sup>.

Nesse sentido, a pedra fundamental do sistema eleitoral brasileiro se encontra logo no primeiro artigo da Constituição Federal, que em seu parágrafo único estabelece que o poder será exercício pelo povo por meio de seus representantes eleitos<sup>46</sup>.

Do mesmo estudo de Nicolau, depreende-se que os sistemas majoritários são definidos pela divisão do território em circunscrições ou distritos de quantitativo populacional equivalente, que elegerão cada um apenas um representante a ser membro do poder legislativo. De outro modo, extrai-se a regra geral, de acordo com Virgílio Afonso, de que nos sistemas

---

<sup>43</sup> CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 255-295, 2014.

<sup>44</sup> NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais. rev. e atualiz.** Rio de Janeiro. FGV Editora, 2004. P.10.

<sup>45</sup> DA SILVA, Virgílio Afonso. **Direito constitucional brasileiro.** São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2021. P. 394.

<sup>46</sup> Ou diretamente, conforme o mesmo dispositivo, por meio de plebiscitos, referendos, ou iniciativa popular de leis, nos termos do art. 14 da Carta Constitucional.



proporcionais busca-se a equalização entre a porcentagem de votos obtidos pelos partidos e o número de mandatos parlamentares a serem recebidos, havendo ou não a divisão do território em diversas circunscrições eleitorais.

Destaca-se ainda que cada um desses sistemas pode ser arranjado de diferentes maneiras, dependendo das realidades dos Estados e dos métodos de eleição definidos em lei. Para além disso, ainda se contemplam, na observação dos sistemas eleitorais de diferentes países, a existência de sistemas mistos entre proporcional e majoritário.

Abstratamente, sistemas eleitorais proporcionais possibilitam uma mais fiel representação do corpo social de um país<sup>47</sup>. Isto porque a relação entre o número de votos obtidos por determinado partido político sobre os votos totais do eleitorado e o número de representantes eleitos por este partido para o órgão legislativo tende a ser diretamente proporcional. Sobre isso, estatui José Afonso da Silva, sem olvidar os revezes do sistema:

Câmaras cujos membros são eleitos por meio de um sistema proporcional tendem a representar melhor a sociedade do que câmaras eleitas por meio de sistemas majoritários. Muitas vezes, no entanto, essa representatividade tende a diminuir a governabilidade, já que, quanto mais fragmentado for o quadro partidário, mais difícil tende a ser a formação de maiorias parlamentares que possam garantir a aprovação de um determinado programa de governo.

O art. 45 da Constituição Federal prescreve a utilização do sistema proporcional para as eleições de membros da Câmara dos Deputados. Dispõe que serão os Estados e o Distrito Federal<sup>48</sup> as circunscrições eleitorais e, na forma do parágrafo único, elegerão parlamentares em número proporcional à sua população<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> O pressuposto da afirmação constante do primeiro período deste parágrafo, no entanto, é o de que os diversos grupos sociais se identificam com e são efetivamente representados por determinado partido político. A realidade, como se sabe, é muito mais complexa. A propósito, muitas são as obras que se ocupam da temática da representação política. Nesse sentido, escreveu Yris Marion Young acerca da necessidade de representação das minorias sociais nos parlamentos, expondo a tendência de sub-representação desses grupos e a importância de existirem, nos espaços de decisão, pessoas com perspectivas diversas, as quais inequivocamente se ligam ao grupo social do qual fazem parte. (YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. Tradução de Alexandre Morales. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-190, 2006)

<sup>48</sup> E também os territórios federais, atualmente inexistentes.

<sup>49</sup> O dispositivo delega a Lei Complementar a regência dos temas da proporcionalidade da representação dos Estados na câmara dos Deputados, estabelecendo que cada estado terá o mínimo de 8 e o máximo de 70 deputados. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 78/1993 determina que não se ultrapassará o número de 513 deputados federais. Tal sistema impõe distorção representativa entre os Estados, gerando sub-representação dos Estados mais populosos e super-representação de Estados menos populosos. Tendo havido questionamento perante o Supremo Tribunal Federal decidiu-se pela constitucionalidade de tal cláusula de desequilíbrio regional por constar do texto

O Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 4.737/1965) consagra um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, isto é, privilegia-se a votação nominal nos candidatos, embora se permita a votação na legenda. Os artigos 106 a 113 da referida lei dão o tom da representação. Com a possibilidade de se votar em um candidato específico, o brasileiro Scott Mainwaring destaca o incentivo ao individualismo no sistema<sup>50</sup>. Na mesma linha, o artigo sobre o sistema brasileiro de lista aberta, Jairo Nicolau<sup>51</sup> ressalta o grau de autonomia existente entre o candidato e o partido, ressaltando que as estratégias eleitorais personalizadas adotadas por cada campanha tendem à focalização regional e, muitas vezes, são complementemente desvinculadas das instituições partidária.

Nesse ponto, a personalização da disputa eleitoral no sistema proporcional gera o curioso efeito de aproximar o sistema do majoritarismo, em que há a divisão territorial para se eleger um representante. A personalização da campanha é presente, bem como a informal territorialização da disputa. Contudo, persiste a diferença quanto ao número de adversários — que podem ser até membros de um mesmo partido.

Conceituado o caráter proporcional do sistema eleitoral brasileiro, bem como sua classificação como de lista aberta, vale traçar breves considerações acerca do método de conversão de votos em assentos parlamentares. Para tanto, no Brasil se utiliza o denominado método D'Hondt para o cálculo de cadeiras conquistadas.

Em síntese, tem-se o seguinte. A razão entre votos válidos — votos em candidatos ou nas legendas — e vagas na casa legislativa é dada pelo quociente eleitoral. Já o número de cadeiras de determinado partido/federação é dado pelo quociente partidário, razão entre a soma dos votos

---

constitucional original (DA SILVA, Virgílio Afonso. Direito constitucional brasileiro. **São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo**, 2021. P. 394. P. 398-399). Considerando as consequências de tal cláusula de desequilíbrio regional sobre o sistema partidário, de acordo com Jairo Nicolau, tem-se que partidos de votação expressiva em maiores Estados tendem à sub-representação. Do mesmo modo, partidos com votação expressiva em menores Estados tendem à super-representação. (NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 441-464. 1997).

<sup>50</sup> MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

<sup>51</sup> NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 49, p. 689-720, 2006.

creditados aos candidatos do partido/federação sobre o quociente eleitoral. Assim, é possível elaborar uma lista que disponha dos candidatos do mais ao menos votado, sendo eleitos os em posição correspondente ao número de cadeiras determinado pelo quociente partidário. Desse modo, muitos votos depositados em determinado candidato podem servir à eleição de outros correligionários.

Terminados os cálculos mais imediatos dos quocientes eleitoral e partidário, é comum que ainda sobrem vagas nas casas legislativas. Logo, é feita uma divisão do número de votos obtidos pelos partidos pelo número de vagas obtidas no primeiro cálculo mais uma. O maior resultado consegue o primeiro assento em disputa nas sobras e faz-se o cálculo sucessivamente, considerando as cadeiras ocupadas, até que se preencha toda a casa legislativa. Ressalte-se que partido que não obtiver número de votos igual ou maior que o quociente eleitoral, não possuirá representação.

## **2.2. Influência na aplicação dos conceitos**

Pois bem, uma vez versado sobre os conceitos de sistema eleitoral e sistema partidário, bem como observadas as peculiaridades brasileiras, resta tratar dos efeitos de uma das configurações sobre a outra. Isto é, quanto pode o desenho do sistema eleitoral influir no sistema partidário.

Diante do já exposto, é possível observar que sistema partidário e sistema eleitoral são noções intimamente ligadas. Em leitura atenta do tratado de Maurice Duverger sobre os partidos políticos, estabelecem-se regras fundamentais a esta relação. Como muito bem sintetizaram os cientistas políticos Jairo Nicolau e Rogério Schmitt<sup>52</sup> à luz da obra de Duverger, sistemas eleitorais majoritários atraem o bipartidarismo e sistemas eleitorais proporcionais atraem o multipartidarismo.

Visto isso, é possível estatuir que a raiz do pluripartidarismo brasileiro é configuração do sistema eleitoral como proporcional, o que perdura na história brasileira há muito<sup>53</sup>. Entretanto,

---

<sup>52</sup> NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 36, p. 129-147, 1995.

<sup>53</sup> Persistiu, inclusive, durante o período do bipartidarismo artificial.

conforme expõem os mesmos cientistas políticos brasileiros supracitados, é questionável a acepção de que o sistema eleitoral brasileiro é o responsável pelo alto grau de fragmentação do sistema partidário.

Em trabalho sobre o multipartidarismo e a democracia brasileira<sup>54</sup>, Jairo Nicolau expõe que o método D'Hondt, conforme aplicado no Brasil, tende ao desfavorecimento dos menores partidos, e não a seu incentivo, uma vez que exclui da distribuição das sobras as agremiações que não atingem o quociente eleitoral. Assim, defende o autor que a fragmentação do sistema partidário pode possuir raízes em demais configurações do sistema político brasileiro para além do sistema proporcional de lista aberta.

Ou seja, os efeitos do sistema eleitoral no sistema partidário são limitados, mas não inexistentes. Sobre isso, o professor Olavo Brasil de Lima Junior<sup>55</sup> estatui:

As relações entre o sistema eleitoral e atributos do sistema partidário, até bem pouco tempo vistas como sendo bastante fortes, são, atualmente, encaradas pela literatura como tênues, o que naturalmente deveria reduzir os atrativos do sistema eleitoral como alavanca para a mudança do formato do sistema partidário (...). É de se reconhecer, no entanto, que, embora essa relação seja fraca, a natureza do sistema eleitoral é importante para definir o comportamento estratégico do eleitor que, em última instância, pode vir a abandonar eleitoralmente os pequenos partidos, se estes forem sempre perdedores. Trata-se, assim, de reconhecer o efeito psicológico do sistema eleitoral, postulado pela primeira vez por Duverger (...)

Soma-se à colocação do professor o seguinte: não seria correto afirmar que tais razões concorrentes, por vezes exteriores ao sistema eleitoral, não interessam ao direito. Efetivamente, a título meramente exemplificativo, a adoção do instrumento das coligações em eleições proporcionais, a magnitude das circunscrições eleitorais e a ausência de uma exigente cláusula de desempenho são algumas das características que contribuíram para o alto nível de fragmentação do multipartidarismo.

As coligações permitem a sobrevivência de pequenos partidos uma vez que, para fins de contagem do resultado das eleições, estas funcionam como um partido único, o que influi nos

---

<sup>54</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.

<sup>55</sup> LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, p. 17-61, 1999. P. 21.

quocientes eleitoral e partidário. Entretanto, a coligação é meramente eleitoral, não se estendendo à atuação parlamentar, incentivando eventual fragmentação na composição dos membros da legislatura. Do mesmo modo, como consequência do modelo federativo, as circunscrições eleitorais correspondem aos estados da federação. A grande magnitude do eleitorado brasileiro, distribuído nas diversas unidades federativas leva a uma configuração em que se torna mais fácil a eleição de membros de pequenos partidos<sup>56</sup>.

Outras razões para o nível de fragmentação podem ser encontradas na história nacional. Segundo o professor Carlos Ranulfo Melo, certos eventos ocorridos no seio da política brasileira levaram ao aumento da migração de deputados a outras legendas, reforçando a fragmentação. Estatuí o autor que, no seu período de análise do fenômeno: “parte expressiva da elite política manteve uma movimentação essencialmente pragmática, aderindo ou abandonando governos com a ligeireza recomendada pelos cálculos eleitorais. A migração partidária fornece a mais clara evidência neste sentido”<sup>57</sup>.

Por fim, destaque-se a dificuldade de estruturação/institucionalização dos partidos políticos. Esse caráter se traduz junto ao eleitorado. Isto é, na capacidade da agremiação de arregimentar eleitores, de convencê-los de que são a melhor opção de voto e de manter o sufrágio em sucessivas eleições. As regras de disciplina partidária são outro agravante, que se retroalimenta com entraves na coesão interna dos partidos e na definição de um perfil ideológico sólido das legendas.

Nada obstante, não podem ser descartados trabalhos que propugnam que o sistema partidário brasileiro é mais institucionalizado/estruturado do que outros estudos sugerem. Nesse sentido, é relevante a contribuição da socióloga Ana Lúcia Henrique Teixeira Gomes constante de sua tese de doutorado. Assevera a autora que opera no país um núcleo duro de partidos

---

<sup>56</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996. P. 52.

<sup>57</sup> MELO, Carlos Ranulfo. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. **Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Câmara dos Deputados**, p. 201-227, 2019. P. 220.

políticos relevantes, de votação e atuação parlamentar perenes, bem como orientação ideológica relativamente bem definida.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> GOMES, Ana Lúcia Henrique Teixeira. **Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos.** Tese de Doutorado. Universidade Federal de Goiás. 2016. P. 218.

### 3. O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS: PRECEITO CONSTITUCIONAL EM MOVIMENTO

#### 3.1. O caráter nacional dos partidos políticos

O preceito do caráter nacional dos partidos é previsto pela Constituição Federal em seu art. 17, inciso I, que vale ser aqui citado:

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;

Ressalte-se que, à diferença das Constituição de 1967 e suas emendas e da Lei Agamenon, que previam que deveriam ter os partidos “âmbito nacional”, a Carta de 1988 consagra a expressão “caráter nacional”. Em interessante análise, Mendonça Braga distingue as duas expressões compreendendo âmbito como mero espaço de atuação. Em outra monta, caráter nacional dá ares de qualidade inerente às agremiações partidárias. Algo que, justamente, preconiza a possibilidade de se decompor o preceito não apenas em uma dimensão objetiva relativa ao âmbito de atuação, mas também substantiva, relativa às pautas propugnadas pelos partidos que devem, inequivocamente, atenderem à soberania nacional.

Autores como Valter Carvalho e John Freitas<sup>59</sup> entendem que o caráter nacional dos partidos deve ser observado, para fins de aplicação do direito, em sua clivagem objetiva. Isto é, em relação ao momento de concepção dos partidos, que precisam de determinado apoio em parcela das unidades da federação para registro perante a Justiça Eleitoral<sup>60</sup>. Ressalve-se que, à época do referido artigo, não se contemplava a cláusula de desempenho trazida ao ordenamento pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Tal norma também pode ser incorporada à visão objetiva do caráter nacional dos partidos políticos e será abordada adiante.

---

<sup>59</sup> DE CARVALHO, Valter Rodrigues; DOS SANTOS FREITAS, John. O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO. *Cadernos de Pesquisa em Ciência Política*, v. 3, n. 1, 2014.

<sup>60</sup> A este respeito da Lei nº 9.096/1995 extrai-se o seguinte: “Art. 7º. (...) § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.”

Adicione-se, ademais, relaciona-se à dimensão objetiva do preceito a previsão de que os partidos políticos devem funcionar em órgãos de atuação cujos âmbitos correspondem às delimitações geográficas dos entes federativos. Ressalte-se que não existe prescrição legal da obrigatoriedade de existência desses órgãos como desenhado nas Leis Orgânicas dos Partidos Políticos pretéritas<sup>61</sup>, até mesmo em homenagem à autonomia organizativa e funcional garantida constitucional e legalmente. Contudo, em diversas passagens, a LPP/1995 faz referência às organizações internas das agremiações nas diferentes esferas federativas, como quando dispõe das regras de distribuição do fundo partidário prevista no art. 44.

Veja-se, assim, que o preceito do caráter nacional, embora delineado na Constituição Federal, invariavelmente, há de ser regulamentado pela legislação infraconstitucional, haja vista que a Carta política não é clara em definir seu significado.

A clivagem substantiva do referido preceito, como dito, não busca fundamentação nos requisitos legais de criação das agremiações e exercício de direitos. Nessa visão, partidos de caráter nacional seriam aqueles de atuação uniforme dentro dos limites do território nacional, de modo coeso, independentemente da forma federativa de Estado. Os requisitos substantivos de identificação do caráter nacional atingiriam, portanto, o programa e agenda partidários e seu alcance sobre a população. Tal dimensão interessa ao direito, porque está diretamente ligada com nível de influência que os partidos são capazes de exercer sobre o eleitor nacional. Isso influi na votação e, por consequência resvala na atuação parlamentar, legiferante por natureza.

Em resumo, a pergunta relativa ao atendimento do preceito constitucional do caráter nacional por determinado partido político pode ser dividida em duas questões. A primeira, relacionada à dimensão objetiva do preceito é: o partido político foi concebido em atenção às

---

<sup>61</sup> Cite-se, por exemplo, o altamente regulador art. 22 da LOPP de 1971: “Art. 22. São órgãos dos Partidos Políticos: I - De deliberação: as Convenções Municipais, Regionais e Nacionais; II - De direção e de ação: os Diretórios Distritais, Municipais, Regionais e Nacionais; III - De ação parlamentar: as Bancadas; e IV - De cooperação: os conselhos de ética partidária, os conselhos fiscais e consultivos, os departamentos trabalhistas, estudantis, femininos e outros com a mesma finalidade. § 1º Em Estado ou Território não subdividido em municípios e, em Municípios com mais de 1 (um) milhão de habitantes, cada unidade administrativa ou zona eleitoral será equiparada a município, para efeito de organização partidária. § 2º Os Diretórios Distritais serão organizados pelos Diretórios Municipais e não estarão sujeitos a registro na Justiça Eleitoral.”



regras de apoio do eleitorado distribuído nacionalmente, possui atuação via órgãos regionais e elege parlamentares em razoável quantidade de unidades federativas? Quanto à dimensão substantiva, é possível indagar o seguinte: as defesas realizadas pelo partido político, expressas em seus documentos oficiais e constantes das atuações de seus membros, visam atender à nação tanto em seu elemento territorial quanto em seu elemento pessoal?

Claudio Mendonça Braga<sup>62</sup>, escreveu sobre o preceito do caráter nacional dos partidos sob a ótica do federalismo brasileiro. Em revisão da literatura especializada constante da sua dissertação de mestrado, apresenta o que seria um possível paradoxo entre o caráter nacional dos partidos e o sistema federativo. Justifica-se apresentando a característica federativa histórica da regionalização dos partidos políticos e o clientelismo típico das práticas políticas locais no Brasil.

Como já abordado no presente trabalho, efetivamente, o estabelecimento de partidos políticos regionais já foi a tônica do sistema partidário brasileiro. Além disso, a confluência de inúmeros fatores ligados sobretudo ao grau de personalização das campanhas eleitorais e o nível de institucionalização/estruturação dos partidos políticos, somado a características perenes e pouco republicanas na prática política, possibilitam o privilégio da atuação clientelista de bases regionais.

Em contraponto, o autor demonstra que desde a promulgação da Lei nº 6.767 de 1979, que reestabeleceu o sistema multipartidário no Brasil, tem-se verificado movimento de consolidação dos partidos políticos em âmbito nacional. Tal movimento, embasado a partir do aumento expressivo nas organizações estaduais, consubstancia movimento centrípeto de concentração do poder interno dos partidos políticos na esfera nacional. Dá-se, a partir disso, maior congruência ideológica aos partidos, operacionalizada nas votações legislativas e nas definições de coligações. Destaque-se, entretanto, que a existência de uma dinâmica nacional na atuação dos partidos políticos, ou sua configuração como de caráter nacional, não implica, necessariamente, em estabilidade do sistema.

---

<sup>62</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. **O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira**. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. P. 91.

## 3.2. Alterações legislativas recentes

Conforme já abordado, a redação original da Constituição de 1988 foi bastante permissiva quanto à conformação do sistema partidário. Na ânsia de se superar a altamente restritiva disciplina jurídica do período ditatorial

Desde a edição da Lei dos Partidos Políticos de 1995, algumas foram as alterações realizadas na disciplina jurídica do sistema eleitoral e do sistema partidário que influenciaram na configuração do regime democrático brasileiro. Nesse sentido, serão comentadas adiante algumas inovações legislativas, sobretudo constitucionais, e também posições jurisprudenciais, que corroboram tal afirmação. Adiante, serão relacionadas tais alterações ao preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos a fim de traçar um panorama de atendimento ou não ao estatuído constitucionalmente.

### 3.2.1. Cláusula de desempenho

*Grosso modo*, cláusula de desempenho<sup>63</sup> é o instrumento jurídico que condiciona a fruição de direitos pelos partidos políticos à votação recebida por estes nos pleitos. O efeito mais dramático que pode alcançar é a vedação ao acesso ao Parlamento pela agremiação que não atingir determinado percentual de votos válidos.

Já se expôs no presente trabalho que a cláusula de desempenho nos termos do parágrafo anterior foi constitucionalizada na Carta de 1967, suspensa a partir da Emenda 25/1985 e não contemplada na ordem constitucional de 1988. Do mesmo modo, esteve presente na LOPP/1965 e na LOPP/1971. Na vigência da Lei dos Partidos Políticos de 1995, entretanto, embora prevista em seu art. 13, infracitado, a cláusula de desempenho não teve aplicação integral.

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

---

<sup>63</sup> Também denominada cláusula de exclusão ou cláusula de barreira.

Para além do dispositivo na legislação partidária básica, a primeira previsão da cláusula sob a vigência da Constituição de 1988 se deu por meio da Lei nº 8.713/1993. A praxe, à época, era a promulgação de lei específica para reger a eleição imediatamente subsequente, e a referida legislação cuidou da regulação das eleições gerais de 1994. Em seu art. 5º, previa-se a cláusula de desempenho para registro de candidatos a pleitos majoritários<sup>64</sup>.

Os dispositivos instituidores da cláusula de desempenho, seja na lei partidária seja na lei eleitoral, foram declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Em questionamento do art. 5º da Lei nº 8.713/1993 nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 958-3 e 966-4, decidiu-se pela inconstitucionalidade dos parágrafos que previam a cláusula de desempenho para participação nas eleições. O julgamento ocorreu no primeiro semestre de 1994, antes das eleições. Manteve-se, todavia, a disposição do *caput* do artigo que exigia registro definitivo do partido político junto à Corte Superior Eleitoral ou que tivesse o partido político de registro provisório entre seus membros ao menos um deputado federal.

Já por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de nº 1.351-3 e 1.354-8, o STF decidiu pela inconstitucionalidade do art. 13 da LPP. O julgamento definitivo ocorreu em 2006,

---

<sup>64</sup> A respeito das considerações ora traçadas, ver DE MELO, Ines da Trindade Chaves. Cláusula de Barreira: do Aspecto Histórico, Constitucional e Atual. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, v. 21, p. 92-112, 2019. Cabe transcrever o art. 5º da Lei nº 8.713/1993, abordado pela autora: “Art. 5º Poderá participar das eleições previstas nesta lei o partido que, até 3 de outubro de 1993, tenha obtido, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro definitivo ou provisório, desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta lei.

§ 1º Só poderá registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República:

I - O partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados; ou

II - o partido que conte, na data da publicação desta lei, com representantes titulares na Câmara dos Deputados em número equivalente a, no mínimo, três por cento da composição da Casa, desprezada a fração resultante desse percentual; ou

III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha condição prevista em um dos incisos anteriores, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

§ 2º Só poderá registrar candidatos a Senador, Governador e Vice-Governador:

I - o partido que tenha atendido a uma das condições indicadas nos incisos I e II do parágrafo anterior; ou

II - o partido que, organizado na circunscrição, tenha obtido na eleição de 1990 para a respectiva Assembléia ou Câmara Legislativa três por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos; ou

III - coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha uma das condições previstas nos incisos I e II deste parágrafo, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

§ 3º Até cinco dias a contar da data da publicação desta lei, a Presidência da Câmara dos Deputados informará ao Tribunal Superior Eleitoral o número de Deputados Federais integrantes de cada bancada partidária naquela data.

§ 4º Até 31 de dezembro de 1993, o Tribunal Superior Eleitoral divulgará a relação dos partidos aptos a registrar candidatos próprios às eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, e ainda daqueles que, em cada Estado e no Distrito Federal, poderão registrar candidatos para Senador, Governador e Vice-Governador.”

ano em que a regra da cláusula de barreira teria aplicação integral. Até então, houve forte dificuldade de aplicação das regras de transição dos arts. 56 e 57 nas eleições de 1998 e 2002. Ana Lúcia Teixeira Gomes expõe que uma série de medidas adotadas pela Mesa da Câmara dos Deputados e pelo TSE acabaram por retardar a aplicação do instituto que, ao final, foi declarado inconstitucional pelo STF.

Em síntese, o argumento dos partidos políticos que propuseram as ações era o de que a norma remontava ao período autoritário. Efetivamente, à luz do já abordado no presente trabalho, o texto reproduz quase que integralmente as disposições das legislações da Ditadura Militar. Para além disso, argumentavam pela nítida ofensa à ordem constitucional de 1988, que garantia a representação proporcional, o pluralismo político e a representação das minorias. Os argumentos foram acolhidos pelos ministros da Suprema Corte e fundamentaram a declaração de inconstitucionalidade<sup>65</sup>.

Á luz disso, pode-se estatuir a completa inexistência, no ordenamento brasileiro de norma que condicione a representação parlamentar dos partidos ou a participação em eleições a certo percentual de votação. Entretanto, Jairo Nicolau ressalva que tais espécie de norma não são o único instrumento possível de ser utilizado na legislação para se infringir maior controle do sistema partidário. Nesse sentido, o autor destaca a existência de quatro espécies.

Assim, podem existir normas para a participação eleitoral, tal qual as previstas na Lei nº 8.713/1993, declaradas inconstitucionais; normas para o acesso à representação parlamentar, como as previstas originalmente na LPP; normas para registro de partidos políticos, que condicionam a criação de novas agremiações a determinados critérios; e as normas para acesso ao fundo partidário e demais recursos políticos.<sup>66</sup>

Não obstante a inexistência de previsão das duas primeiras espécies de normativas supramencionadas, o ordenamento brasileiro contempla as duas últimas. Cabe ao presente

---

<sup>65</sup> Em seu artigo, Ines da Trindade Chaves de Melo elabora valioso quadro-resumo dos fundamentos utilizados por cada um dos ministros do Tribunal para embasarem seus votos. (DE MELO, Ines da Trindade Chaves. Cláusula de Barreira: do Aspecto Histórico, Constitucional e Atual. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, v. 21, p. 92-112, 2019. P. 102-108)

<sup>66</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Fundação Getulio Vargas Editora, 1996. P. 12-13.

trabalho, em especial, versar sobre inovações recentes na ordem jurídico-constitucional relativas ao acesso das agremiações a recursos públicos. Nesse sentido, deve ser trazida à baila a Emenda Constitucional nº 97/2017. O diploma normativo constitucionaliza a cláusula de desempenho eleitoral como critério para acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e à propaganda gratuita em rádio e televisão.

A LPP já traçava critérios para a distribuição do fundo partidário. Conforme destaca Jairo Nicolau, não obstante a lei tenha sofrido diversas modificações, a regra vigente determina que 5% do fundo serão divididos igualmente entre as agremiações e 95% serão divididos proporcionalmente de acordo com a votação obtida pela legenda nas eleições para a Câmara dos Deputados<sup>67</sup>. Isto é, independentemente da relevância eleitoral do partido político, haveria o direito de receber recursos do fundo partidário.

Do mesmo modo, originalmente, era conferido a todas as agremiações registradas perante o TSE o direito ao acesso à propaganda eleitoral e partidária gratuita no rádio e na televisão, com fundamento no título IV da LPP. Os critérios para a distribuição do tempo de propaganda também sofreram diversas alterações desde a edição da lei, sendo a mais recente a da Lei nº 14.291/2022.

A Emenda à Constituição nº 97/2017 extinguiu o acesso irrestrito a tais recursos, instituindo a cláusula de desempenho nos seguintes termos:

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

---

<sup>67</sup> Ver. NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Editora Companhia das Letras, 2017. P. 135. Vale citar o dispositivo legal: “Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses.”

A norma também previu, em seu art. 3º, regra de transição até que houvesse a aplicação integral dos dispositivos a partir da eleição geral de 2030. Assim, em 2018, o percentual a ser atingido seria de no mínimo 1,5% dos votos válidos nacionais, sendo 1% na mesma fração da federação ou, alternativamente, deveriam os partidos elegerem nove deputados distribuídos em um terço das unidades federativas. Após o pleito de 2022, a exigência de votação nacional passaria para 2%, sendo elevado o número mínimo de deputados eleitos para onze. Por fim, em 2026, as legendas deveriam alcançar 2,5% dos votos nacionais e 1,5% dos votos estaduais ou eleger pelo menos treze deputados federais, preservadas, em todo caso, a exigência de distribuição dos votos e dos deputados por um terço das unidades federativas.

A solução engendrada por meio da referida emenda é menos extrema do que a cláusula de desempenho que restringe o funcionamento parlamentar e, conforme assevera Ines Chaves de Melo no mesmo artigo já referenciado, pode-se depreender que não haveria prejuízo ao fundamento constitucional do pluralismo político ou à representação das minorias. Em realidade, disciplina-se por meio da emenda, a racionalidade no uso dos recursos públicos com a atenção aos pressupostos de razoabilidade e proporcionalidade.

É nesse mesmo sentido que se justificou a promulgação da emenda durante o processo legislativo. A esse respeito, firmou a relatora da Proposta de Emenda à Constituição nº 282/2016<sup>68</sup> em parecer apresentado na Comissão Especial criada no âmbito da Câmara dos Deputados.

Cabe esclarecer que a alteração proposta não obsta a divulgação de ideias e programas políticos de partidos que efetivamente representem interesses minoritários na sociedade. Afasta apenas a distribuição descabida de recursos públicos a micropartidos que, submetidos ao voto popular, não logram êxito em obter desempenho eleitoral mínimo esperado de organizações partidárias que vocalizam pretensões efetivamente existentes na sociedade.

(...)

Ainda sobre a cláusula de desempenho introduzida no §3º do art. 17, é importante deixar claro que o texto proposto nesse substitutivo restringe única e exclusivamente a distribuição de recursos públicos do Fundo Partidário e o acesso à propaganda gratuita em rádio e televisão, não tendo qualquer impacto em termos de representação e funcionamento parlamentar. Esta PEC não estabelece, portanto, novos critérios para aferição do direito de preencher cargos no Poder Legislativo nem para o funcionamento parlamentar de partidos políticos.

---

<sup>68</sup> Esta é a numeração da proposta que resultou na Emenda nº 97/2017 quando de seu recebimento na Câmara dos Deputados. No Senado Federal, onde foi protocolado o texto inicial, a PEC recebeu o número 36/2016.

Ressalte-se que a emenda constitucional foi promulgada no bojo de sensíveis alterações na configuração do financiamento partidário e eleitoral no Brasil. Em sintético e didático trabalho sobre as reformas eleitorais na República, Arthur Fisch e Lara Mesquita<sup>69</sup> estabelecem que de 1993 a 2016 vigeu no país “período de ouro do financiamento empresarial”. Isto é, no período indicado, eram as pessoas jurídicas as maiores doadoras das campanhas eleitorais e aos partidos políticos.

O marco fatal para essa era se deu em 2015 com o acórdão prolatado pelo plenário do STF nos autos da ADI 4650/DF. Por meio do processo, declarou-se a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que permitiam o financiamento da atividade partidária e eleitoral por pessoas jurídicas, tendo como um dos fundamentos a necessidade de limitação da influência do poder econômico sobre o poder político. Aplicou-se a regra já a partir das eleições de 2016.

Expõem também os autores supracitados que outra sensível alteração no paradigma do financiamento partidário e eleitoral ocorreu com a promulgação das Leis nº 13.487 e 13.488 em 6 de outubro de 2017, que instituíram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Efetivamente, o país passou a possuir sistema de financiamento da atividade partidária de verbas majoritariamente públicas. Ressalte-se que, na forma do art. 16-D da Lei de Eleições, introduzido pela Lei nº 13.488/2017, o valor correspondente a 2% do fundo será dividido igualmente entre todos os partidos políticos registrados perante o TSE, de modo que a verba não é atingida em sua completude pela cláusula de desempenho<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v. 36, p. 33-53, 2022.

<sup>70</sup> Vale citar o referido artigo da Lei das eleições: “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 1º (VETADO).

Conclui-se, assim, estabelecendo que a Emenda Constitucional nº 97/2017 visa suprir o que estatuiu Jairo Nicolau acerca do sistema partidário brasileiro quanto às brandas normas de acesso a recursos públicos pelos partidos políticos<sup>71</sup>. Do mesmo modo, com a promulgação de emenda, e não mera alteração da legislação infraconstitucional, reduz-se o risco de judicialização da questão, muito embora tenha sido celebrada a iniciativa no meio jurídico e por membros do STF<sup>72</sup>. Tendo sido realizada a segunda eleição sob a vigência da emenda, ainda são raros os estudos empíricos que visam estabelecer relação entre a nova redação constitucional e a eventual redução da fragmentação na composição das legislaturas. Há, entretanto, tendência de gradual atendimento às expectativas de estabilização do sistema partidário<sup>73</sup>.

### 3.2.2. Alianças de partidos: coligações e federações partidárias

Alianças partidárias são quase que um pressuposto em sistemas multipartidários. Quanto mais partidos presentes no sistema, maiores são as chances de ocorrerem alianças eleitorais e de governo, sobretudo quando se trata de eleições majoritárias<sup>74</sup>. No presidencialismo de coalizão brasileiro, formulação já clássica de Sergio Abranches, a formação de alianças

---

§ 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

§ 4º Para fins do disposto no inciso IV do *caput* deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.” Veja-se que, embora todos os partidos tenham o direito de acesso ao fundo eleitoral, os montantes a serem recebidos pelas agremiações sem representação parlamentar são dramaticamente inferiores às verbas de titularidade dos partidos com representantes no Congresso Nacional, de modo que se pode inferir que o fundo não é um atrativo para a proliferação partidária, e sim um incentivador da manutenção do *status quo* (QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo especial de financiamento de campanha e isonomia na disputa eleitoral**. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público. 2018.)

<sup>71</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996. P. 13.

<sup>72</sup> DE MELO, Ines da Trindade Chaves. Cláusula de Barreira: do Aspecto Histórico, Constitucional e Atual. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, v. 21, p. 92-112, 2019. P. 111.

<sup>73</sup> A título exemplificativo, ver DE MORAES, Leonardo Bruno Pereira. Emenda Constitucional nº 97/2017 no Divã. **Resenha Eleitoral**, v. 25, n. 1, p. 199-216, 2021.

<sup>74</sup> MIZUCA, Humberto Dantas de. **Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004**. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. P. 24



políticas junto aos partidos presentes nas casas do Poder Legislativo dá a garantia da governabilidade aos ocupantes do Poder Executivo.

As alianças partidárias ora analisadas, entretanto, não são especificamente as de governo, tampouco unicamente as firmadas no âmbito de eleições majoritárias. Interessa, portanto, a visualização do panorama jurídico brasileiro das alianças em eleições proporcionais, para cargos do Poder Legislativo. Trata-se de analisar atual disciplina das coligações e federações partidárias.

Remontando ao histórico legislativo já tratado, o Código Eleitoral de 1932 trata em seu art. 58 de forma muito incipiente da possibilidade de uma aliança de partidos registrar candidatos nas eleições. A Lei Agamenon repete os mesmos termos. Possibilitando a realização de alianças em eleições proporcionais<sup>75</sup> o Código Eleitoral de 1950 traz uma disciplina específica, consubstanciada no artigo integralmente reproduzido a seguir:

Art. 140. É permitida a aliança de dois ou mais partidos políticos, para o fim do registro e da eleição de um ou mais candidatos comuns, no círculo nacional, regional ou municipal.

§ 1º A aliança será promovida, em cada caso, pelos competentes diretórios interessados.

§ 2º A aliança para eleições municipais dependerá da prévia aquiescência dos diretórios regionais.

§ 3º A aliança será representada por uma comissão interpartidária, escolhida pelos diretórios com que se relacione.

§ 4º A aliança, em cada caso, terá denominação própria. Nas eleições a que concorra em aliança, cada partido aliado poderá usar, sob a legenda da aliança, a sua própria legenda.

A legislação do período ditatorial também não aborda as alianças partidárias com substância, haja vista que vigeu durante a maior parte do regime o bipartidarismo artificial. Em realidade, a LOPP/1965 não previa a associação de partidos, e a própria Constituição de 1967, na redação original do art. 149, VIII, proibiu a realização de coligações partidárias, o que foi reproduzido no texto da LOPP/1971. Após, a Emenda Constitucional nº 25/1985 retirou da Constituição de 1967 tal vedação, de modo que foi alterado o Código Eleitoral de 1965 pela Lei nº 7.454/1985 para permitir a celebração de coligações partidárias nas eleições proporcionais.

---

<sup>75</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. **O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira**. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. P. 106.

Como bem expõem Yan de Souza Carreirão e Fernanda Paula do Nascimento<sup>76</sup>, à luz do que estabelece maior parte da bibliografia especializada, coligações desta última natureza tem sua justificativa ligada ao sucesso eleitoral. Isto é, em decisão estratégica, decidem os partidos por firmar coligações baseados em “cálculo de custos e benefícios eleitorais”. Em segunda linha, visando as afirmações de que as coligações poderiam ter componente ideológico fundamental, o autor realiza análise com base em dados e tende à afirmar o contrário. Ou seja, firma que aparentemente o elemento da coerência ideológica ficou em segundo plano na maior parte dos pleitos.

Também em olhar para os debates relacionados ao tema, Claudio Braga<sup>77</sup> percebe que a possibilidade de celebração de coligações partidárias tende ao fortalecimento da representação de pequenos partidos, contribuindo para o aumento da fragmentação partidária no Congresso Nacional. O mesmo é referendado por Jairo Nicolau na análise empírica em que utilizou como modelo as eleições de 2014<sup>78</sup>.

Durante quase todas as eleições ocorridas na República de 1988 até o ano de 2020, havia a possibilidade de celebração de coligações independentes nas disputas em diferentes esferas federativas. Assim, a fim de ilustrar o panorama, não haveria a obrigatoriedade de que o Partido “X” coligado com Partido “Y” para as eleições à Presidência da República se coligasse com o mesmo partido nas eleições para o Governo do Estado da Bahia. Pelo contrário, nada impedia que compusessem estes mesmos partidos coligações adversárias.

Entretanto, conforme expôs Amandino Teixeira Nunes Jr. didaticamente em sua tese de doutorado, por força de decisão do TSE, a liberdade na formulação das coligações foi limitada nas eleições de 2002 e 2004<sup>79</sup>. Na Resolução nº 715/2022, a Corte Eleitoral, em resposta à

---

<sup>76</sup> CARREIRÃO, Yan de Souza; DO NASCIMENTO, Fernanda Paula. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, 2010. P. 76.

<sup>77</sup> BRAGA, Claudio Mendonça. **O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira**. 2009. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. P. 105-107.

<sup>78</sup> NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Editora Companhia das Letras, 2017. P. 48-51

<sup>79</sup> NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2014.

Consulta nº 715/2002<sup>80</sup> fixou que os partidos que compusessem coligações para a Presidência da República não poderiam firmar coligações para as eleições dos demais cargos com partidos que a eles fossem adversários na disputa para o executivo federal. A constitucionalidade da Resolução do TSE foi questionada nas ADIs nº 2.226/DF e nº 2.628/DF, que não lograram êxito.

Desse modo, apenas com a promulgação da EC nº 52/2006 é que foi solucionada a questão. Alterou-se a redação do art. 17, §1º para se incluir a possibilidade de realização das coligações independentes em cada âmbito federativo:

§1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

O art. 2º da emenda previa sua aplicação já para o pleito de 2006, a ocorrer dentro de aproximadamente sete meses da promulgação. Contudo, por força da decisão do STF nos autos da ADI nº 3.685/DF, declarou-se a inconstitucionalidade de tal previsão, *vis a vis* a aplicação do princípio da anterioridade anual em matéria eleitoral prevista no art. 16 da Constituição de 1988.

As coligações em eleições proporcionais foram extintas apenas com a previsão da EC nº 97/2017, que também contemplou a cláusula de desempenho. Deu-se, assim, maiores qualificações à norma do mesmo §1º supracitado, que agora vige com a seguinte redação:

§ 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.

---

<sup>80</sup> Questionava-se o teor da redação original do art. 6º da Lei das eleições, adiante reproduzido: “É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.”

Ressalte-se, por fim, excertos do em parecer apresentado na Comissão Especial criada no âmbito da Câmara dos Deputados ainda durante a tramitação da PEC 282/2016. Como se vê, referenda-se as considerações realizadas no presente trabalho acerca dos efeitos das coligações em eleições proporcionais:

Utilizada tão-somente como estratégia eleitoral de curto prazo para superação do quociente eleitoral, a regra das coligações nas eleições proporcionais traz efeitos perversos tanto para o cidadão-eleitor, por permitir a transferência involuntária de votos, quanto para a governabilidade de nosso sistema político, por contribuir com a fragmentação da representação partidária no Poder Legislativo. Sob a perspectiva do eleitor, as coligações podem distorcer a influência dos votos atribuídos pelos eleitores, na medida em que os votos são contabilizados para a coligação e as cadeiras distribuídas nominalmente entre os candidatos mais votados dentro da coligação. Na prática, o eleitor não possui garantia de que o voto atribuído a determinado candidato/legenda irá contribuir efetivamente para a representação dos interesses defendidos por aquele candidato/legenda. Isso ocorre porque o voto é contabilizado inicialmente para a coligação e, posteriormente, distribuído entre os mais votados individualmente em cada coligação. Considerando a baixa densidade ideológica dessas alianças eleitorais, que abrigam amplos espectros políticos, é possível que as preferências políticas dos eleitores sejam perigosamente redirecionadas ao longo dessa transferência interna de votos nas coligações. (...) Já sob a ótica do funcionamento do sistema político, as coligações em eleições proporcionais contribuem negativamente para o quadro atual de fragmentação político-partidária do Poder Legislativo. (...) essa quantidade excessiva de partidos políticos introduz um alto custo político de negociações e concessões para a formação das maiorias legislativas necessárias ao funcionamento do nosso presidencialismo de coalizão (...) Temos convicção de que o fim das coligações representará um grande avanço em nosso sistema político, pois proporcionará ao eleitor maior compreensão e transparência sobre as consequências de suas escolhas eleitorais e, ao mesmo tempo, garantirá maior governabilidade e estabilidade ao nosso sistema político.

Ressalte-se que, no momento da tramitação da PEC 282/2017 em que foi proferido o parecer citado, estava também presente na proposta a instituição das federações partidárias, assim justificadas no mesmo texto:

Ademais, tomamos todos os cuidados para que o fim das coligações não trouxesse consigo o efeito indesejado de inviabilizar a sobrevivência dos partidos pequenos que representam importantes interesses de minorias e que tanto contribuem para o debate político no Poder Legislativo. Essa preocupação está contemplada com a previsão de que os partidos políticos com afinidade ideológica concorram às eleições por meio de Federações Partidárias, que terão os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas, desde que mantenham a atuação conjunta ao longo de toda a legislatura. Com a introdução das federações partidárias, estamos assegurando a sobrevivência político-eleitoral de partidos ideológicos, que continuarão representados no Poder Legislativo, a partir de um programa político comum que deverá ser respeitado durante toda a legislatura.

Posteriormente, a previsão foi retirada do projeto final aprovado pelo Congresso Nacional e que se tornou a EC 97/2017. Contudo, assim não foi encerrada a discussão sobre a introdução das federações partidárias no ordenamento nacional. Cerca de cinco anos após a promulgação da emenda, foi editada a Lei nº 14.208/2021 (Lei das Federações Partidárias) que instituiu a possibilidade de constituição da federação de partidos no Brasil.

Conforme explora Roberta Maia Gresta e Volgane Oliveira Carvalho<sup>81</sup>, a federação de partidos é um instrumento presente no sistema partidário de alguns países da América Latina. Estatui as autoras que seu efeito é similar ao das coligações quanto ao incremento da possibilidade de representação dos partidos políticos pequenos. Contudo, na federação partidária, são corrigidos alguns vícios e efeitos problemáticos da espécie de aliança partidária predecessora.

Em primeiro lugar, na forma do art. 11-A, §1º da LPP, introduzido pela Lei nº 14.208/2021, à federação partidária aplicam-se as indistintamente as normas que regem a fidelidade partidária e o funcionamento parlamentar. Isto é, no que se refere às relações com seus membros detentores de mandatos, as federações agem como partido político único, regido na forma do estatuto e do programa da federação registrados perante do TSE (art. 11-A, §6º da LPP).

Soma-se a essa regra a previsão de que o tempo de permanência mínimo dos partidos membros da federação é de quatro anos, sob pena de não poder celebrar outra aliança (federação ou coligação) nas duas eleições subsequentes. Além disso, em tais casos de rompimento com a federação, o partido político não receberá verba do fundo partidário até que se complete o período mínimo de quatro anos (art. 11-A, §4º da LPP).

Ademais, prevê-se na Lei das Federações Partidárias que (art. 11-A, §3º, IV da LPP) “a federação terá abrangência nacional (...)” de modo que devem os partidos políticos sempre estar coligados em todas as eleições das quais participarem como federação, não sendo vedada a inclusão de outros partidos na aliança eleitoral. Veja-se, por fim o incluído na Lei dos Partidos

---

<sup>81</sup> GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, v. 16, n. 1, p. 143-167, 2022.

Políticos como art. 11-A, §8º, cujo teor foi reproduzido para inclusão do art. 6º-A na Lei de Eleições, por meio da mesma Lei nº 14.208/2021:

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.

Dessa forma, ressalte-se que as coligações e as federações partidárias possuem distinções sensíveis. À primeira monta, a federação se destaca por não ser mero acordo eleitoral, e sim aliança que se pretende duradoura, calcada sobretudo em parâmetros ideológicos. Nesse sentido, é mais restrita até mesmo do que a previsão das coligações verticais, ao não facultar aos órgãos partidários estaduais sequer a possibilidade de competir nas eleições por conta própria<sup>82</sup>. O trabalho de Gresta e Carvalho foi valioso para o embasamento do presente subtópico, haja vista que, pela ainda incipiente experiência eleitoral e de funcionamento das federações, não existem outros trabalhos acadêmicos voltados ao fenômeno.

### 3.2.3. Ações afirmativas no direito eleitoral

As últimas inovações legislativas abordadas neste tópico são aquelas que se amoldam mais precisamente no fundamento da República da cidadania, do pluralismo político, e no objetivo de redução das desigualdades. Tratam-se de previsões de adoção de ações afirmativas, no âmbito do direito eleitoral, para o incentivo de candidaturas de grupos marginalizados socialmente, em especial mulheres e pessoas negras.

Mulheres são notoriamente subrepresentadas nas casas legislativas brasileiras. Na Câmara dos Deputados, instituição que se entende classicamente como a casa do povo e legítima representante da vontade geral, elas serão noventa e uma a partir de 2023, 18,2%<sup>83</sup> da casa. O percentual é muito distante se considerado o correspondente no eleitorado nacional,

---

<sup>82</sup> *Idem*. P. 6, 7 e 12.

<sup>83</sup> SIQUEIRA, CAROL. Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans. Portal da Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

composto por maioria feminina de 52,65%<sup>84</sup>. Do mesmo modo são subrepresentados os negros da população brasileira. De acordo com os números oficiais, a legislatura que se iniciará em 2023 será composta por 26,12% de pretos ou pardos, número que corresponde a cento e trinta e quatro deputados. No total da população brasileira, porém, são 56,1%<sup>85</sup>.

Ressalte-se que os números oficiais no que corresponde à representação negra no Congresso Nacional para a próxima legislatura têm sido muito questionados recentemente<sup>86</sup>. Isto porque o critério da autodeclaração, somado ao acesso privilegiado dos partidos ao fundo eleitoral para candidatos negros, gerou o fenômeno de deputados por ocasião das eleições de 2022 passaram a se declarar negros, mas que nos pleitos de 2018 e 2020, se declararam brancos.

Sobre a conexão entre racismo e política, elemento que integra a noção de racismo estrutural, o professor Silvio Almeida traça crítica à noção de representatividade como mera presença de pessoas negras na política institucional ou em atividades político-partidárias<sup>87</sup>. Destaca o autor, que muito embora seja valiosa a ocupação dos espaços de poder por integrantes deste grupo marginalizado, a representatividade sempre é institucional, nunca estrutural. De modo que, por si só, não poderia ser capaz de romper com “as estruturas políticas e econômicas que se servem do racismo e do sexismo para reproduzir as desigualdades”<sup>88</sup>.

O autor também assevera que, por vezes, a representatividade institucional pode se dar a partir de pessoas que integram o grupo marginalizado, porém não vocalizam as demandas desse grupo. Serão, portanto, constringidas pelo sistema de opressão racial e não terão outro efeito senão o de “bloquear posições contrárias ao interesse do poder instituído e impedir que as minorias evoluam politicamente”.

---

<sup>84</sup>TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2022: mulheres são a maioria do eleitorado brasileiro. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

<sup>85</sup> IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Sobre as características gerais dos moradores 2020 e 2021.** Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6408>>. Acesso em: 5 de dez. de 2022. A base de dados do TSE não categoriza o eleitorado pela cor da pele, de modo que não há números oficiais sobre o eleitorado negro, mas pode-se inferir que também se trata da maioria da população.

<sup>86</sup> MATIAS, Juliana. 19% dos deputados negros eleitos se declaravam brancos nas eleições de 2018 ou 2020. Jota. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/eleicoes/19-dos-deputados-pretos-e-pardos-se-declaravam-brancos-nas-ultimas-eleicoes-2910202>>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

<sup>87</sup> ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural.** Pólen Produção Editorial LTDA, 2019. P. 67.

<sup>88</sup> Idem. P. 69 e 70.

A esta consideração do professor, contudo, podem ser somadas as contribuições de Iris Marion Young no debate da representação política de minorias<sup>89</sup>. A autora norte americana observa que o caráter mais importante da inclusão de minorias nos espaços de poder é importante para que as discussões ali travadas sejam permeadas por diferentes perspectivas. Como tal, entende a cientista política e filósofa ser a qualidade dos indivíduos membros de grupos marginalizados de oferecer justificativas para suas asserções que fujam do tradicionalmente estabelecido nestes espaços, por serem calcadas em suas experiências particulares, relacionamentos, histórias e compreensões pessoais, isto é, calcadas em sua identidade.

As inovações normativas aqui tratadas que visam abordar a questão da representatividade de negros e mulheres se consubstanciam nas ECs nº 111/2021 e 117/2022, apresentadas sinteticamente a seguir.

Após realizar alterações na Constituição por meio de seu art. 1º, a EC nº 111/2021 introduz regra transitória para a distribuição do fundo partidário e do FEFC aos partidos políticos. Nesse sentido, estabelece-se que para apuração do montante destinado a cada um dos partidos a partir das eleições de 2022, 2026 e 2030, serão contados em dobro os votos dados a candidatos negros e candidatas mulheres<sup>90</sup>. Por certo, a regra é clara para a distribuição de 95% do fundo partidário, que leva em conta a votação obtida pela legenda para a Câmara dos Deputados. Já para o FEFC, aplica-se a regra ao rateio de 35% do fundo, a ser destinado aos partidos com representação na Câmara dos Deputados na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição para a câmara baixa federal. As dificuldades geradas pela emenda vão ao encontro do exposto terceiro parágrafo deste subtópico, dada a possibilidade de se fraudar o método de autodeclaração.

Por fim, a EC ° 117/2022 acrescentou os seguintes dispositivos ao art. 17 da Constituição Federal:

---

<sup>89</sup> YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Tradução de Alexandre Morales. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-190, 2006

<sup>90</sup> “Art. 2º Para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 serão contados em dobro. Parágrafo único. A contagem em dobro de votos a que se refere o caput somente se aplica uma única vez.”



§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

Veja-se que o texto da emenda buscou equacionar a necessidade de incremento da representatividade feminina com a autonomia partidária. Vale comentar, por fim, que a regra constante do introduzido parágrafo 8º vai ao encontro do previsto no art. 10, §3º da Lei das Eleições, que impõe a obrigação de que no mínimo 30% e no máximo 70% das candidaturas registradas pelo partido em cada uma das eleições proporcionais seja composta por membros de cada um dos sexos.

### **3.3. Preceito constitucional em movimento: análise das recentes alterações legislativas à luz do caráter nacional dos partidos políticos**

Uma vez relacionadas as alterações legislativas objeto da presente análise, cabe, em conclusão do desenvolvimento do presente trabalho, relacioná-las ao atendimento ao preceito do caráter nacional dos partidos políticos. Busca-se evidenciar que este preceito é sensivelmente afetado à medida que as determinadas modificações legislativas podem aproximá-lo ou afastá-lo do sistema partidário nacional.

A cláusula de desempenho introduzida pela Emenda Constitucional nº 97/2017 é ora apresentada como a que se relaciona mais diretamente com a dimensão objetiva do preceito do caráter nacional. Isto porque condiciona o acesso do partido político a recursos públicos a uma nítida distribuição geográfica dos votos por ele recebidos. Como visto, a história da cláusula de desempenho no Brasil, da promulgação da Constituição de 1988 até a promulgação da emenda, é dramática.

Haja vista que trata especificamente da possibilidade ou não da utilização de recursos públicos, é possível afirmar também que a cláusula de desempenho vigente relaciona-se com a

dimensão substantiva do preceito do caráter nacional. Uma vez tendo esta alteração da Constituição ocorrido no bojo de uma série de mudanças na disciplina jurídica do financiamento partidário e eleitoral — de majoritariamente privado para majoritariamente público —, não seria absurdo estabelecer que se busca, com ela, maiores garantias de que os partidos políticos relevantes não serão tão suscetíveis aos interesses econômicos, e sim mais sensíveis às demandas do eleitorado nacional.

Logo, pode-se concluir que a introdução da cláusula de desempenho tem efeito que leva à maior atenção ao preceito do caráter nacional dos partidos políticos.

As considerações quanto às alianças partidárias são trazidas à baila de duas formas. Primeiro, deve-se analisar os efeitos da proibição da realização de coligações proporcionais também pela EC 97/2017. Após, deve-se versar sobre a instituição das federações partidárias no sistema partidário brasileiro.

Como explicitado, a vedação das coligações em eleições proporcionais afeta a atuação de partidos pequenos, isto é, de partidos sem real relevância nacional. Logo, atinge-se a dimensão objetiva do preceito do caráter nacional dos partidos políticos, em específico no que se refere à atuação de órgãos partidários e atuação parlamentar distribuída geograficamente. Assim, no que se refere à proibição das coligações, a EC 97/2017 também tende ao atendimento do preceito do caráter nacional.

As federações partidárias, por sua vez, não obstante garantam também a sobrevivência de partidos de pouca relevância eleitoral, permitem que as alianças sejam feitas em bases muito mais sólidas do que as coligações. Também ao revés das coligações, não permitem atuação individualizada dos partidos de modo que resvale na persistência da agremiação na fragmentação — e consequente desnacionalização — do sistema partidário. Além disso, as federações atendem à dimensão substantiva do preceito do caráter nacional, uma vez que os partidos se unem em estatuto e programa únicos visando não apenas a atuação parlamentar unificada, mas também o maior convencimento do eleitor ao abordar temas de relevância geral. Desse modo, entende-se que o desenho dado as federações partidárias pela Lei nº 14.208/2021 encaminha o sistema partidário brasileiro na direção do preceito do caráter nacional.

As ações afirmativas no direito eleitoral, oportunizadas pelas ECs nº 111/2021 e 117/2022 são as mais sensíveis quanto ao que se refere à dimensão substantiva do caráter nacional dos partidos políticos. Isto porque a existência de prescrições constitucionais de fomento à participação de pessoas negras e mulheres no processo eleitoral abre espaço para a ocupação de espaços num dos grandes centros de decisão nacional. Entende-se ambas as propostas como positivas, à luz do que já fora abordado acerca do valor de estarem presentes perspectivas diversas nos espaços de deliberação pública.

A iniciativa da EC nº 117/2022 de estabelecer direcionamento de parcela dos recursos do fundo partidário para programas de incentivo à participação feminina serve à elevação cidadã de um grupo que forma maioria da população brasileira. É iniciativa, portanto, que ao visar uma minoria representativa que se configura como maioria populacional, possibilita avanços do sistema partidário em nível nacional. O mesmo pode ser dito quanto à reserva de parcela dos fundos eleitoral e partidário para as candidaturas femininas, desde que calcada a distribuição em índices de competitividade eleitoral e proporcionalidade, o que, por ora, permanece sob juízo absoluto dos partidos políticos.

Já a EC nº 111/2021 também traz avanços em direção ao atendimento da dimensão substantiva do caráter nacional dos partidos políticos. A medida em que se garante que as instituições partidárias receberão mais recursos se perceberem candidaturas negras e femininas, fomenta-se a participação eleitoral desses grupos e tornam-se mais abertos os partidos políticos à diversidade. Embora, por certo, a iniciativa possa ser objeto de fraudes, não creio que sua eliminação vá ocasionar benefícios; mister é, nesse sentido, a instauração de outras medidas que sirvam à garantia de fiscalização da atividade dos partidos políticos, sobretudo por parte da Justiça Eleitoral.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou a resposta da seguinte pergunta essencial: “as recentes alterações legislativas que buscam atingir o sistema partidário atendem ao preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos?”. Para tanto foi necessário cumprir uma série de objetivos, quais sejam, o de identificar o porquê da existência de um preceito constitucional que prescreve caráter nacional aos partidos políticos brasileiros, com fundamento no histórico legislativo nacional; o de examinar as implicações do sistema eleitoral no sistema partidário; o de localizar as alterações no ordenamento constitucional-eleitoral que afetam o sistema partidário; e o de diagnosticar como e se tais alterações influem na aproximação ou distanciamento dos partidos políticos ao preceito do caráter nacional.

De início, pode-se concluir que a configuração do sistema partidário como nacional foi iniciativa pouco democrática. Isto porque a República até então nunca havia experimentado a constituição de um regime nacional de partidos políticos, e sim de agremiações regionais, e a imposição de cumprimento de critérios nacionais foi gestada no governo nacionalista e autoritário de Getúlio Vargas. Não obstante, destaque-se que o próprio sistema partidário pretérito pode ser caracterizado, nos termos de Giovanni Sartori, como atomizado. Isto é, em nada importava a denominação da legenda, e sim a relação do político detentor de mandato eletivo com o governo, de modo que a efetiva democracia não pode ser considerada como critério na configuração de um regime partidário estadualizado.

Deve-se destacar também que o sistema partidário, majoritariamente disciplinado pelas regras infraconstitucionais, possui, desde a Carta de 1988, disciplina constitucional própria cuja primazia é a de sua autonomia. À revelia, portanto, das regras que vigiam na ditadura militar. Remanesceu, entretanto, a determinação de um sistema de partidos dotados de “caráter nacional”, o que deve atender não apenas a um critério objetivo, mas também substantivo.

A este respeito, não são relevantes apenas as regras de organização partidária e aquelas que conferem direitos baseados nos resultados eleitorais, relacionados à atuação em âmbito nacional. Passa a ser importante, também, a defesa, pela agremiação, de políticas abrangentes

a todo o território nacional e a toda a população, sobretudo àquela que esteve e está à margem do processo político tradicional.

Desse modo, compreendendo como relevantes as recentes alterações legislativas consubstanciadas nas ECs nº 97/2017, 111/2021 e 117/2022, bem como na Lei nº 14.208/2021 tem-se o seguinte.

No que diz respeito à cláusula de desempenho para acesso a recursos pelos partidos políticos, a EC nº 97/2017 privilegia o caráter nacional dos partidos políticos à medida que traz critérios objetivos de resultado eleitoral distribuído pelo país e também estimula a atuação nacional organizada das legendas. Quanto à proibição de coligações, há o mesmo efeito sobre o preceito constitucional, pois que são prejudicados os pequenos partidos políticos sem expressão nacional.

Nesse sentido, as federações partidárias introduzidas pela Lei nº 14.208/2021 atenuam os efeitos da proibição de coligações. Porém, fazem com que as agremiações se unam em caráter permanente — ou ao menos por quatro anos, sob penalidades previstas na legislação —, de modo que são privilegiadas alianças programáticas sobre as meramente eleitorais. Isto é, entende-se a federação como partido único, de modo que não há contribuição para a fragmentação — e consequente desnacionalização — do sistema partidário, pelo contrário. A federação também pode gerar maior identificação do eleitor de diferentes regiões, em privilégio do preceito do caráter nacional.

Por fim, as ações afirmativas fixadas em matéria eleitoral visando a representação de grupos marginalizados, corporificada nas ECs nº 111/2021 e 117/2022 também serve ao preceito do caráter nacional dos partidos políticos, haja vista o atendimento à dimensão substantiva-pessoal do preceito.

Entretanto, deve-se ressaltar que as alterações na ordem legislativa nem sempre produzem os efeitos esperados na ordem social. Por vezes, inclusive, os próprios efeitos esperados não são capazes de lidar com os descontentamentos da sociedade. O fortalecimento do sistema partidário, fim último das alterações legislativas ora apresentadas, pode não reverberar na maior

identificação da população com as legendas, de modo a preservar a crise do sistema em termos semelhantes aos atuais, não obstante inclinem-se ao atendimento do abstrato preceito do caráter nacional dos partidos políticos.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.

ADINOLFI, Goffredo. O Movimento 5 Estrelas e a lei férrea da oligarquia. **Relações Internacionais**, n. 50, 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, 1998.

ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL. **Documento Constitutivo**. Brasília, 1966. Disponível em: <[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/historico/registros-de-partidos-politicos-1945-a-1979-1/arquivos/tse-arena-estatutos/@@download/file/Estatutos.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/historico/registros-de-partidos-politicos-1945-a-1979-1/arquivos/tse-arena-estatutos/@@download/file/Estatutos.pdf)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965**. Dispõe sobre a organização dos partidos políticos. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/acp/acp-004-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-004-65.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 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: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre os partidos políticos. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-37-2-dezembro-1937-354175-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del7586.htm#:~:text=Del7586&text=DECRETO%20DLEI%20N%C2%BA%207.586%20C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%201945.&text=INTRODU%C3%87%C3%83O-,Art.,que%20se%20refere%20o%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7586.htm#:~:text=Del7586&text=DECRETO%20DLEI%20N%C2%BA%207.586%20C%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%201945.&text=INTRODU%C3%87%C3%83O-,Art.,que%20se%20refere%20o%20art.)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 7.586, de 3 de setembro de 1945**. Dispõe sobre o alistamento eleitoral. Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7926-3-setembro-1945-417279-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, 1978. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc11-78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985**. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Brasília, 1985. Disponível em:



<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc25-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 97, de 19 de setembro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021**. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.. Brasília, 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993**. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945**. Altera a Constituição Federal de 1937. Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lct/lct009.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209%20DE%2028%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201945.&text=ALTERA%20A%20CONS%20TITUI%C3%87%C3%83O%20FEDERAL%20DE%201937.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct009.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209%20DE%2028%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201945.&text=ALTERA%20A%20CONS%20TITUI%C3%87%C3%83O%20FEDERAL%20DE%201937.)> Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13, de 12 de novembro de 1945**. Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento que será eleito a 2 de dezembro de 1945. Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCT/LCT013.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013%20DE%2012,que%20lhe%20confere%20o%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT013.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013%20DE%2012,que%20lhe%20confere%20o%20art.)> Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 48, de 4 de maio de 1935**. Modifica o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1935. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0048.htm)> Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950**. Institui o Código Eleitoral. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1164.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14740.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/15682.htm#:~:text=LEI%20No%205.682%2C%20DE%2021%20DE%20JULHO%20DE%201971.&text=Lei%20Org%20C3%A2nica%20dos%20Partidos%20Pol%20C3%ADticos.&text=Art.,s%20C3%A3o%20regulados%20por%20esta%20Lei.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15682.htm#:~:text=LEI%20No%205.682%2C%20DE%2021%20DE%20JULHO%20DE%201971.&text=Lei%20Org%20C3%A2nica%20dos%20Partidos%20Pol%20C3%ADticos.&text=Art.,s%20C3%A3o%20regulados%20por%20esta%20Lei.>)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979.** Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/16767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16767.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985.** Altera dispositivo da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17454.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17454.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.773, de 8 de junho de 1989.** Dispõe sobre a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República. Brasília, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17773.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993.** Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.096%2C%20DE%2019%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20partidos%20pol%C3%ADticos%2C%20regulamenta,inciso%20V%2C%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113488.htm)>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **A NOVA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA, 2022.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicao-da-camara-2023/index.html>>. Acesso em 05 de dez. de 2022.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 255-295, 2014.

\_\_\_\_\_; DO NASCIMENTO, Fernanda Paula. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, 2010.

DA SILVA, Virgílio Afonso. **Direito constitucional brasileiro.** São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

DA SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993.

DE CARVALHO, Valter Rodrigues; DOS SANTOS FREITAS, John. O CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO. **Cadernos de Pesquisa em Ciência Política**, v. 3, n. 1, 2014.

DE MELO, Ines da Trindade Chaves. Cláusula de Barreira: do Aspecto Histórico, Constitucional e Atual. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, v. 21, p. 92-112, 2019.

DE MORAES, Leonardo Bruno Pereira. Emenda Constitucional nº 97/2017 no Divã. **Resenha Eleitoral**, v. 25, n. 1, p. 199-216, 2021.

DE OLIVEIRA SOARES, Alessandro; TAUIL, Rafael Marchesan; COLOMBO, Luciléia Aparecida. O bipartidarismo no Brasil e a trajetória do MDB. **Revista Sinais**, v. 1, n. 19, 2016.

DO AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355, 2017.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. O Código Eleitoral. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 28, p. 55-67, 1932.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v. 36, p. 33-53, 2022.

GOMES, Ana Lúcia Henrique Teixeira. **Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Goiás. 2016.

GRESTA, Roberta Maia; CARVALHO, Volgane Oliveira. Federação de partidos políticos no Brasil: Impactos sobre o sistema partidário, contexto latinoamericano e desafios para as eleições 2022. **Revista Debates**, v. 16, n. 1, p. 143-167. 2022.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Sobre as características gerais dos moradores 2020 e 2021**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6408>>. Acesso em: 5 de dez. de 2022.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 42, p. 17-61, 1999.

LIMONGI, Fernando. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. **Dados**, v. 55, p. 37-69, 2012.

\_\_\_\_\_. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil Pós-Estado Novo. **Dados**, v. 58, p. 371-400, 2015.

MADEIRA, Rafael Machado. Dinâmica eleitoral e partidária em um contexto ditatorial: a relação entre elites políticas e o regime (1965-1979). **Revista de Ciências Sociais: RCS**, v. 47, n. 2, p. 125-162, 2016.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MATIAS, Juliana. 19% dos deputados negros eleitos se declaravam brancos nas eleições de 2018 ou 2020. Jota. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/eleicoes/19-dos-deputados-pretos-e-pardos-se-declaravam-brancos-nas-ultimas-eleicoes-2910202>>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

MELO, Carlos Ranulfo. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. **Presidencialismo de coalizão em movimento. Brasília: Câmara dos Deputados**, p. 201-227, 2019.

MIZUCA, Humberto Dantas de. **Coligações em eleições majoritárias municipais: a lógica do alinhamento dos partidos políticos brasileiros nas disputas de 2000 e 2004**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2007.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Estatuto**. Brasília, 1966. Disponível em: <[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/historico/registros-de-partidos-politicos-1945-a-1979-1/arquivos/tse-mdb-estatuto/@@download/file/estatutos.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/historico/registros-de-partidos-politicos-1945-a-1979-1/arquivos/tse-mdb-estatuto/@@download/file/estatutos.pdf)>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 441-464. 1997.

\_\_\_\_\_. **História do voto no Brasil**. Zahar, 2014.

\_\_\_\_\_. **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94**. Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 49, p. 689-720, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sistemas eleitorais. rev. e atualiz.** Rio de Janeiro. FGV Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Editora Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. **Representantes de quem?: Os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Editora Companhia das Letras, 2017.

\_\_\_\_\_; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 36, p. 129-147, 1995.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE e do STF sobre verticalização das coligações e fidelidade partidária**. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília. 2014.

QUEIROGA, Rodrigo de Sá. **Fundo especial de financiamento de campanha e isonomia na disputa eleitoral**. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público. 2018.

QUELER, Jefferson José. OS SENTIDOS DO QUEREMISMO: disputas políticas em torno do conceito na redemocratização de 1945. **História (São Paulo)**, v. 35, 2016.

SANTOS, Fagner dos. **A política dos governadores como discurso: Uma história da construção da estabilidade nacional na Primeira República**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2019.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Editora Universidade de Brasília, 1982.

SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. **Revista de Sociologia e política**, v. 23, p. 75-106, 2015.

SIQUEIRA, CAROL. **Bancada feminina aumenta 18,2% e tem duas representantes trans**. Portal da Câmara dos Deputados, Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-18-e-tem-2-representantes-trans/>>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 7-40, 2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2022: mulheres são a maioria do eleitorado brasileiro. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Julho/eleicoes-2022-mulheres-sao-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>>. Acesso em 5 de dez. de 2022.

VIANNA, Oliveira. O idealismo da Constituição. **Companhia Editora Nacional**, 1939.

WEFFORT, Francisco Corrêa. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 2003.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Tradução de Alexandre Morales. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-190, 2006.

ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas: um passo na direção da democracia?. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 33, p. 600-623, 2020.