

**Como lidar com partidos
políticos que agem contra
a Constituição: do silêncio
reticente à aplicação direta do
art. 17, *caput*, da Constituição
da República**





Como lidar com partidos políticos que agem contra a Constituição: do silêncio reticente à aplicação direta do art. 17, *caput*, da Constituição da República¹

How to deal with political parties that act against the Constitution: from a reticent silence to a straightforward enforcement of the Constitution art. 17, caput.

Eduardo Borges Espínola Araújo*

Luiz Eduardo Peccinin**

Lygia Maria Copi***

Recebido em: 17/10/2023

Aprovado em: 14/2/2024

Resumo

O artigo situa-se entre os diversos trabalhos dedicados a entender e apresentar soluções no contexto da erosão democrática experimentada no Brasil desde julho de 2013, ocupando-se sobretudo da contribuição dos partidos políticos a este processo. Na democracia, a liberdade do partido em escolher as bandeiras e desenvolver os projetos na disputa pelo eleitorado e na representação desses interesses justifica-se pela função de intermediar a relação entre sociedade e governo. Contudo, não são raras as vezes em que partidos, valendo-se dessa liberdade, disputam eleições para defender a ruptura com a democracia. Diante

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001.

* Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), com período de pesquisa na Universidade da Califórnia em Los Angeles (UCLA), financiada pela Capes. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisador do Núcleo de Investigações Constitucionais (NINC) da UFPR. Advogado.

** Mestre e doutorando em Direito do Estado pela UFPR. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral (Abradep). Pesquisador do Centro de Estudos da Constituição (CCONS) da UFPR. Advogado.

*** Doutora em Direito pela UFPR. Mestre e bacharel em Direito pela UFPR. Professora do curso de Direito do Centro Universitário Univel. Membro do Núcleo de Pesquisa Virada de Copérnico na UFPR. Mentora acadêmica.





deste problema, ocupa-se de demonstrar que o art. 17, *caput*, da Constituição Federal (CF/1988) autoriza o cancelamento do registro de partidos políticos que atuem contra a CF/1988, o que é conduzido à luz das discussões constituintes e da redação das normas constitucionais e legais que regem os partidos políticos para chegar à conclusão de que, considerada a insuficiência dos demais mecanismos de enfrentamento, é autorizado o cancelamento do registro de partidos com orientação e atuação antidemocráticas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), observado o devido processo legal.

Palavras-chave: democracia militante; liberdade partidária; dissolução de partido.

Abstract

The article sides with the many works dedicated to understand and propose remedies to the democratic erosion experienced in Brazil since July 2013, focusing mainly on the contribution of political parties to this process. In democracy, the freedom of the party to choose its flags and develop its projects to dispute the electorate and to represent these interests is justified by its function of intermediating the relationship between society and government. However, it is not uncommon for parties, taking advantage of this freedom, to defend democratic rupture. Faced with this problem, the work is concerned with demonstrating that art. 17, *caput*, of the Constitution authorizes the deregistration of political parties that act against constitution, what is done in the light of constituent discussions and the wording of constitutional and legal norms that govern political parties, reaching the conclusion that, considering the insufficiency of other mechanisms, the deregistration of parties with an anti-democrat ideology and action is authorized by the Superior Electoral Court, subject to due process of law.

Keywords: militant democracy; party autonomy; party prohibition.





*“En la lucha de clases
todas las armas son buenas
piedras
noches
poemas”*

Paulo Leminski

Introdução

O Brasil atravessa um processo de fragilização dos fundamentos básicos do Estado democrático de direito. Para utilizar somente uma das muitas categorias disponíveis na doutrina contemporânea, como desnaturação constitucional (Kreuz, 2020, p. 258) ou crise desconstituente (Pinto, 2016, p. 83), testemunha-se a erosão democrática, um “processo de declínio gradual, mas, em última análise, substancial, nos três predicados básicos da democracia – eleições competitivas, direitos de livre expressão e associação e estado de direito” (Ginsbourg; Huq, 2018, p. 43). O exercício dos direitos e o funcionamento das instituições saem vulnerados por força do acúmulo de desmontes no arcabouço jurídico e institucional que, sozinhos, não descaracterizariam a democracia.

A marcha em direção a um regime que pode não ser autoritário por completo, mas que tampouco é plenamente democrático, está em curso desde julho de 2013. Não apenas as instituições, mas as pessoas de carne e osso, seu silenciamento e apagamento atestam o déficit democrático.

A captura e o desvirtuamento de protestos liderados por movimentos de esquerda contra o aumento da tarifa do transporte público urbano em manifestações supostamente apartidárias contra a corrupção trouxeram à superfície da política brasileira, ainda que de forma desorganizada, o ódio à política e a rejeição ao *status quo*. Em 2014, os brasileiros participaram de uma eleição tão polarizada que o candidato derrotado, de forma inédita, sentiu-se à vontade para questionar a veracidade do resultado das urnas. Dois





anos depois, a presidente da República foi afastada do cargo pela discutível de crime de responsabilidade para que, em 2018, seu sucessor promovesse a aprovação de uma emenda constitucional que congelou os gastos públicos por 20 anos e reintroduzisse as Forças Armadas no dia a dia da política brasileira com a decretação de intervenção federal no Rio de Janeiro.

Em 2018, Jair Bolsonaro inusitadamente saiu vitorioso em uma eleição que entrou para a história por diversas razões – entre elas, a exclusão de seu principal adversário da disputa e a disseminação incontida de informações falsas. Seu governo também constará nos anais da História devido ao enfraquecimento dos órgãos de controle, ao desrespeito à independência dos demais poderes, à propagação da violência política, à deslegitimação da ciência e, ainda, à desastrosa atuação durante a pandemia de Covid-19. Dentro da administração, a militarização do governo civil e a politização da caserna, especialmente no que diz respeito à saúde e no contexto da pandemia, comprometeram a democracia constitucional, pois privilegiaram nomeações de militares para diferentes cargos políticos e administrativos, a despeito da especialidade técnica, inclusive para o comando de estatais e ministérios não relacionados à defesa (Kozicki; Chueiri; Silva; Bonatto, 2020, p. 145-146).

Este é somente um resumo da erosão experimentada pela democracia brasileira, que foi narrada à exaustão por Cláudio Pereira de Souza Neto (2020, p. 47-204).

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 confirmou o que as manifestações de julho de 2013 já denunciavam: subjacente à crise da democracia constitucional, existe uma crise de representação política e de participação popular. De acordo com Roberto Gargarella (2020, p. 15), o governo representativo tornou-se estruturalmente incapaz de cumprir com as promessas que, há dois séculos, lhe conferiram razão e sentido. Quando da sua formulação, os grupos sociais eram poucos, homogêneos e os indivíduos eram autocentrados. Atualmente, as sociedades são cada vez mais plurais e as identidades, diversas, de sorte que o sistema representativo logra representar – ao menos em alguma medida – todos os interesses nela presentes.





Com isso, aflora o sentimento de que os representantes são distantes e alheios aos representados e abre-se espaço a apelos populistas de restauração do princípio majoritário por meio da devolução da voz do povo, pois esse sentimento de frustração, em casos mais drásticos, incentiva os desiludidos a votar em candidatos “antissistema”. São candidatos que se colocam em aberta oposição ao político e à política tradicionais, apresentando-se como “pessoas do povo” e criticando as instituições democráticas.

Uma vez eleitos, como novamente confirma a eleição de Jair Bolsonaro em 2018, esses candidatos “antissistema” contribuem e muito para a erosão da democracia constitucional.

Todavia, no caso brasileiro, se há candidatos antissistema disputando as eleições é porque há partidos dispostos a abrigá-los, na medida em que a filiação a partido político é uma das condições de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, da CF/1988. Mais do que abrigo, encontram financiamento e divulgação. Financiamento porque os recursos públicos destinados à campanha são transferidos primeiramente aos partidos, que depois fazem o repasse aos candidatos por critérios próprios. E divulgação porque o direito de acesso a rádio e televisão também é dos partidos, que decidem por critérios próprios quais candidatos terão maior tempo de exposição pública.

Diante disso, algumas perguntas vêm à tona: para as agremiações que são copartícipes do processo de erosão da democracia ao viabilizarem candidaturas que minam os direitos fundamentais e as instituições liberais, há espaço no ordenamento constitucional brasileiro para uma jurisdição anticíclica – ou seja, orientada a “atenuar o extremismo dos ciclos políticos, com o propósito de proteger a democracia e proteger as minorias” (Souza Neto, 2020, p. 271)? Em especial, a CF/1988, a exemplo de outras constituições democráticas que enfrentaram a transição de ditaduras para democracias, permite o banimento de partidos políticos que atuem diretamente contra os elementos mais básicos da democracia liberal?

São esses os problemas que o presente trabalho procura responder, ainda que como forma de provocação inicial. Porém, mais do que sustentar





uma posição acerca dessa possibilidade, este ensaio também apresenta uma sugestão de procedimento pelo qual o TSE, como órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, deverá aplicar diretamente o art. 17, *caput*, da CF/1988 e extinguir partido político que atue sistematicamente contra os valores elementares do Estado democrático de direito.

1 Da liberdade de atuação dos partidos na CF/1988.

A crise de representatividade não prejudica só os mandatários eletivos, apanhando as agremiações partidárias em igual medida. Afinal, “os partidos políticos surgiram como o principal – e possivelmente indispensável – veículo para facilitar eleições democráticas representativas nos complexos Estados modernos de dimensões moderadas” (Khaitan, 2020, p. 94). As críticas que são desferidas versam casos de corrupção, inconsistências ideológicas, personalismo dos dirigentes e ausência de democracia interna.

Todavia, a despeito da inequívoca perda de legitimidade social e de protagonismo político, as agremiações ainda são atores importantes em uma democracia.

No Brasil, por exemplo, há quem defenda a introdução da figura da “candidatura independente” como medida de fortalecimento do direito fundamental ao sufrágio passivo e incremento da participação política (Oliveira, 2017). Inclusive, foi sob esses argumentos que o Supremo Tribunal Federal (STF) superou a prejudicialidade de recurso extraordinário que versava pedido de registro de candidatura quando já realizadas as eleições e contornou a redação expressa da CF/1988 para reconhecer a repercussão geral da controvérsia acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias (Supremo Tribunal Federal, 2018).

Porém, como desenhada pela CF/1988, a democracia ainda é de partidos, que detêm o monopólio das candidaturas e a titularidade do direito de antena e dos recursos públicos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais. Além do mais, é pela representação de cada uma das agremiações





no Congresso Nacional que são preenchidos os cargos das mesas e das comissões.

Quando funcionam do modo esperado, os partidos políticos cumprem com o papel de intermediar a relação entre a sociedade e o Estado na democracia representativa (Khaitan, 2020, p. 93). E o que torna essa intermediação relevante é sua natureza a um só tempo bilateral e plenária. Bilateral porque os partidos tanto acessam a vontade popular quanto orientam as políticas públicas e plenárias, porque também logram fazer convergir famílias de valores distintos e agregar interesses diversos em um conjunto de políticas públicas que seja razoavelmente compatível com seus valores ideológicos.

O progressivo reconhecimento da função cumprida pelos partidos políticos levou à sua derradeira incorporação pelos ordenamentos jurídicos. Em um primeiro momento, na época das revoluções liberais do final do século XVIII, o Estado antagonizou os partidos por reputá-los facciosos, dominados por sentimentos escusos e desejos imediatistas. Não foi outra a opinião de James Madison no Federalista n. 10 e não por outro fundamento a Constituição dos Estados Unidos silencia-se sobre os partidos. E, por um tempo, ainda foram ignorados e tolerados. Mas, depois da Segunda Guerra Mundial, sua decisiva participação no processo de reconstrução democrática finalmente rendeu-lhes o reconhecimento como “a força galvanizadora da política democrática” (Issacharoff, 2018, p. 488-489) e, conseqüentemente, um tratamento especial por parte das constituições modernas.

Resultado é que as constituições do pós-guerra, a exemplo da Lei Fundamental de Bonn e a Constituição da República Italiana de 1947, ocuparam-se dos partidos políticos.

Em especial, as constituições modernas asseguram às agremiações uma “esfera de liberdade dos Partidos em face do Estado, na sua formação, existência e atividade, bem como nas relações de concorrência” (García-Pelayo, 1986, p. 53). Garantir que os partidos sejam livres para eleger suas bandeiras e desenvolver seus projetos na disputa pelo eleitorado é pressuposto para que





cumpram a função de intermediador, conhecendo interesses, influenciando políticas, congregando valores e canalizando interesses diversos.

Somente porque, de imediato, um poderia pensar que se está a tratar de autonomia partidária, cumpre traçar as devidas distinções. A autonomia partidária, ao menos em sua concepção vulgar, diz respeito à esfera de liberdade do partido para regulamentar as questões *interna corporis* sem a intervenção do Estado nas estruturas partidárias (Barros, 2021, p. 104). É uma liberdade interna. Aqui, cuida-se de uma liberdade de atuação do partido na sociedade e ao Estado – uma liberdade externa ou exercida externamente.

A liberdade, tanto interna quanto externa, protege a esfera de atuação dos partidos de ingerências e intervenções indevidas por parte do Estado. Democracias eleitorais, por terem como diretriz a escolha de representantes pelo voto, devem contar com agremiações partidárias robustas e livres. Exatamente por essa razão, em regimes autoritários, a constituição e a legislação são frequentemente alteradas para subjugar os partidos e, por consequência, a oposição. Valendo-se desta e de outras estratégias, as autocracias eleitorais (Alvim, 2020, p. 100-101) permitem a realização controlada do pleito, o que a um só tempo confere um verniz de legitimidade ao governo e afasta riscos significativos de derrota.

No regime militar instaurado no Brasil em abril de 1964 não foi diferente. Partidos estavam registrados, candidaturas eram lançadas e eleições eram realizadas. Concluído o processo eleitoral, a ditadura saía legitimada. Mas “a manipulação casuística do Direito Eleitoral não estava apenas imbricada no tecido do regime autoritário brasileiro, como também era sua estratégia política predominante” (Barbosa, 2017, p. 147). Novas hipóteses de inelegibilidade foram instituídas já em 1965 por emenda constitucional. Essa mesma emenda autorizou que o Poder Legislativo criasse outras, o que veio a ser feito em 1965. O Ato Institucional n. 5, editado em 1968, franqueou ao regime a suspensão dos direitos políticos e a cassação dos mandatos eletivos, tudo feito sob medida para barrar seus opositores.





Assim como o Eleitoral, o Direito Partidário também foi modificado para viabilizar a vitória dos militares nas urnas. Fosse por leis orgânicas, atos institucionais ou emendas constitucionais, os partidos foram reiteradamente cerceados em sua liberdade. A primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei n. 4.740/1965, instituiu a figura do Observador da Justiça Eleitoral, que acompanharia as convenções em claro ato de intimidação. O AI n. 2 deu cabo a todas as agremiações que estavam registradas na Justiça Eleitoral e o Ato Complementar n. 4 instituiu o bipartidarismo. A Emenda Constitucional n. 1/1969 impôs aos parlamentares a fidelidade partidária no explícito intuito de conferir unidade política ao partido de sustentação do regime militar.

A CF/1988, na transição do regime ditatorial para a democracia, manteve o *status* constitucional dos partidos, o que já constava da Constituição de 1967. Mas, em resposta aos frequentes ataques promovidos pela ditadura civil-militar, avançou em sua proteção. Parafraseando José Jairo Gomes, que denominou de “constituição eleitoral” o amplo conjunto de normas eleitorais previstas diretamente no texto constitucional (Gomes, 2016, p. 23), não é menos apropriado afirmar que vigora, também, uma “constituição partidária”.

A “constituição partidária”, embora possua raízes em muitos princípios dispersos no texto da CF/1988, concentra-se em seu art. 17. Ali, em primeiro lugar, foi devolvida aos partidos a natureza jurídica de direito privado que deles havia sido subtraída pela Lei n. 1.164/1950. A lei, promulgada durante o governo de Eurico Dutra, foi duramente criticada por tornar os partidos entes de direito público, promovendo sua estatização. Em segundo lugar, o art. 17 assegurou um vasto elenco de direitos, garantias e deveres.

Entre estes direitos, encontra-se a liberdade externa dos partidos políticos. A liberdade para que os partidos elaborem seus projetos e desenvolvam suas ações na disputa por poder decorre dos princípios da soberania popular (arts. 1º, I, e parágrafo único, e 14, *caput*) e do pluralismo político (art. 1º, V), da liberdade de convicção política (art. 5º, VIII) e de associação (art. 5º, XVII) e do sistema proporcional (art. 45). Especificamente, a CF/1988 tutela





a livre atuação dos partidos no *caput* do seu art. 17, a estabelecer ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos”.

É certo que o dispositivo não faz expressa menção à liberdade de atuação. Porém, a livre atuação dos partidos políticos, em um regime democrático como o instituído pela CF/1988, é, primeiro, o propósito de sua livre criação e, segundo, a condição para sua posterior – e também livre – fusão, incorporação ou extinção. Entender diferentemente disso significa que, no meio tempo entre a criação e a fusão, incorporação ou extinção, o partido não gozaria de liberdade para eleger seus valores e executar suas ações.

Também garante a liberdade de atuação partidária a Lei n. 9.096/1995, responsável por regulamentar o art. 17 da CF/1988. Em seu art. 1º, a lei assenta de imediato que o objetivo dos partidos é “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”. E, para que o sistema seja autêntico, é indispensável que os partidos possam agir livremente na sociedade e no Estado. Apenas assim lograrão acessar a vontade popular, orientar as políticas públicas, convergir valores e agregar interesses.

A liberdade, porém, não é um fim em si mesmo. É uma condição, um pressuposto, um meio, para que os partidos políticos cumpram com o “propósito público de participar em eleições competitivas – com outros partidos – no intuito de assegurar o (significativo) controle das rédeas do poder estatal por um tempo definido, e fazer isso ao atuar como intermediários entre o Estado e o povo” (Khaitan, 2020, p. 106).

Por isso, ao tempo em que é condição indispensável à democracia representativa, pois permite que o partido cumpra adequadamente o papel de intermediar a relação entre a sociedade e o governo, seu exercício incontido pode comprometer o próprio regime que deveria fortalecer. Basta pensar na hipótese de um partido que, invocando sua liberdade de atuação, defenda o fechamento do Poder Legislativo e o controle do Judiciário.

Assim, o mesmo arcabouço normativo que assegura aos partidos liberdade externa impõe limites ao seu exercício. José Afonso da Silva entende que esta limitação consiste em um “controle ideológico”, a exigir





das agremiações a adequação de seus programas e suas ações aos princípios constitucionais no intuito de impedir que sejam criados partidos cujos programas e ações comprometam os valores constitucionais (Silva, 2005, p. 407). Uma vez que a liberdade partidária se justifica pela manutenção da democracia liberal, de teor representativo, não deve ser exercida para minar seus elementos constitutivos.

Nesse sentido, o dispositivo constitucional que declara ser livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção dos partidos – a saber, o *caput* do art. 17 – também determina que devem ser observados os preceitos da soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais¹. E pelas mesmas razões que a liberdade prevista no *caput* do art. 17 estende-se ao funcionamento dos partidos, também a ele é estendida a observância dos princípios constitucionais ali consagrados.

A exigência de alinhamento da atuação aos princípios constitucionais é reforçada na Lei n. 9.096/1995, cujo art. 2º prevê ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”. De forma ainda mais específica, seu art. 14 estipula que, “observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido político é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

Em suma, são incompatíveis com a CF/1988 partidos cujos programas e ações minem a plenitude da soberania da República Federativa do Brasil, propondo sua sujeição a outro Estado ou outra organização internacional, e que violem os predicados básicos do Estado democrático de direito, a exemplo da construção de uma sociedade justa, livre e solidária, sem qualquer preconceito (art. 3º, I e IV). São igualmente vedados programas e ações descomprometidos com o pluripartidarismo, entendido como a institucionalização do dissenso e

¹ 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: [...].





da oposição políticos, e com direitos e garantias individuais (art. 5º), direitos sociais (art. 6º), direito de nacionalidade (art. 12) e direitos políticos (art. 14 a 17) (Mezzaroba, 2019, p. 251-258).

À luz do art. 17, *caput*, da CF/1988 e dos arts. 2º e 14 da Lei n. 9.096, vê-se que, como bem resumido por Raymundo Campos Neto, “a Constituição não abriga partidos políticos antissistema que defendem a ruptura do regime democrático” (Campos Neto, 2018, p. 338). Logo, para garantir a própria sobrevivência do regime democrático instituído em 1988, não pode ser tolerada a atuação de agremiações que contrariem os elementos básicos da democracia constitucional: as eleições competitivas, a livre expressão e associação e o Estado de direito.

2 Da insuficiência dos mecanismos para lidar com partidos inconstitucionais

A despeito de a CF/1988 e a Lei n. 9.096/1995 imporem um “alinhamento inequívoco aos valores democráticos, notadamente a igualdade, o pluralismo, os direitos fundamentais, o respeito às instituições, aos Poderes da República e às regras do jogo que possibilitam a alternância de governos mediante a expressão da vontade popular” (Salgado; Dias Júnior, no prelo), nem uma e nem outra preveem, ao menos não expressamente, um mecanismo até que comum entre as democracias de hoje para lidar com partidos antidemocráticos: o banimento.

Embora o expediente do banimento já tenha sido utilizado por regimes autoritários para dissolver os partidos de oposição antes da Segunda Guerra Mundial, as constituições modernas foram cuidadosas ao delimitar seu uso como medida de proteção à democracia.

A Lei Fundamental de Bonn providenciou o arquétipo por excelência desta que é “uma das mais controvertidas armas no arsenal de uma ‘democracia militante’ capaz de se proteger contra ameaça ou colapso ao utilizar de meios antiliberais” (Daly; Jones, 2020, p. 520). Seu art. 21(2) define como





inconstitucionais os partidos que, por seus programas ou suas ações, tentem violar ou eliminar a ordem livre democrática ou comprometer a existência da República. Em 2017, a Lei Fundamental foi emendada, acrescentando-se o art. 21(3), que proíbe que esses partidos recebam financiamento público, vantagens fiscais e subvenções.

O julgamento da ADPF n. 572, que apreciou a constitucionalidade do Inquérito n. 4.781/SF (o chamado inquérito das “milícias digitais”), reconheceu expressamente que a medida tem como fundamento essa ideia de “democracia militante”, consolidada pelo alemão Karl Lowenstein na ideia de que deve haver restrição a direitos daqueles que, abusando de garantias protegidas pela Constituição visam abolir ou restringir direitos de determinadas pessoas ou grupos ou mesmo atacar as balizas do regime democrático.

Segundo Lowenstein, a ideia de democracia militante surge como uma proposta para não repetir o passado, para não ver a Alemanha sucumbir novamente ao autoritarismo, como ocorreu com a República de Weimar, na qual os mecanismos do constitucionalismo liberal não se mostraram suficientes em face dos ataques dos inimigos da democracia. Para ele, partidos políticos com objetivos antidemocráticos deveriam ter o seu registro negado ou cassado, em nome da defesa do próprio regime democrático. A necessidade de uma democracia militante, portanto, surge do imperativo de autoproteção e autopreservação da democracia (Lowenstein, 1937, p. 429). A Lei Fundamental de Bonn (1949) não apenas incorporou algumas das ferramentas propostas por Lowenstein, como também expandiu suas proposições.

A despeito de estipular que a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos devem observar os princípios constitucionais, a CF/1988 não estabelece que as agremiações que atuem contra esses mesmos princípios devam ser dissolvidas. Tampouco proíbe – ao menos expressamente – seu funcionamento, como fez a Carta de 1946, cujo art. 141, § 13, proibiu “a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou





associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade de partidos e garantia dos direitos fundamentais dos homens”.

Esse silêncio, contudo, não quer dizer que o legislador constituinte tenha ignorado a possibilidade de que partidos políticos viessem a atuar contra a Constituição. Para Oscar Vilhena Vieira, a CF/1988 adotou abertamente uma democracia de natureza claramente defensiva, que se beneficiou das preocupações trazidas pela doutrina incompleta da “democracia militante” para instaurar um regime “fortemente consensual, alicerçado em robusta e extensa carta de direitos, em clara reação ao regime autoritário, centralizado e hiperpresidencial, que prevaleceu entre 1964 a 1985” (Vieira, 2023, p. 21).

Em audiência pública da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos da Assembleia Constituinte, Jarbas Passarinho defendeu que o novo texto constitucional reproduzisse o que já foi previsto no *caput* do art. 152 da EC n. 69, na redação conferida pela EC n. 25/1985². Na opinião de Passarinho, essa disposição “abrange o problema da liberdade na constituição dos partidos, mas dá, desde logo, responsabilidades. Por exemplo, quando os partidos, pelos seus objetivos ou pelas atitudes de seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental da República, eles são inconstitucionais” (Brasil, 1987a, p. 26).

Nesta oportunidade, também defenderam a limitação da autonomia partidária João Gilberto, que havia participado do grupo de trabalho parlamentar que elaborou a proposta que resultou na EC n. 25/1985³, e Paiva Muniz, representante do então Partido Verde.

A questão foi apresentada aos constituintes, porém tanto na Subcomissão quanto na Comissão de Sistematização, as discussões sobre partido concentraram-se sobretudo nos requisitos para sua criação, na

² “É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana [...]”.

³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)*, 1987. Brasília, 21 jul. 1987, p. 25. Disponível em: <https://bit.ly/3pjt4nG>. Acesso em: 3 dez. 2021.





imposição de fidelidade a seus parlamentares e no custeio de suas atividades. Embora o *Jornal da Constituinte* anunciasse que “o capítulo que maior transformação sofreu foi o dos Partidos Políticos, mas sempre em nome do consenso” (Brasil, 1987c, p. 5), ao menos no tocante à conformação da atuação partidária, os trabalhos constituintes não foram para além da escolha dos princípios que deveriam ser resguardados.

A ausência de verticalização reflete-se na circunstância de que, a despeito de toda a discussão, a redação do que veio a ser o *caput* do art. 17 da CF/1988 passou quase que intocada (Brasil, 2018). O anteprojeto do relator na Subcomissão, deputado Francisco Rossi, a exemplo do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, replicou o disposto no art. 152 da EC n. 69. Essa redação foi mantida no anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, e só veio a ser modificada quando chegou à Comissão de Sistematização. No primeiro substitutivo, previu-se ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção”, sem alteração no restante.

Foi apenas no segundo substitutivo que a “organização e funcionamento” saíram da redação, por uma questão de técnica legislativa, e tão só alcançando-se a versão que seria aprovada e promulgada em Plenário.

A controvérsia, embora presente nas discussões constituintes, acabou relegada a segundo plano quando da redação do texto.

Seja por atuação contra os princípios constitucionais, seja por outro fundamento, fato é que a CF/1988 não disciplinou quais situações ensejariam a dissolução de um partido político. A questão, ao fim, foi deixada a cargo do legislador ordinário, que cuidou de regulamentá-la no art. 28 da Lei dos Partidos Políticos.

Nos termos do seu *caput*, o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido será decretado por decisão transitada em julgado do TSE em feito de natureza administrativa (Tribunal Superior Eleitoral, 2020d). O pedido de registro também é administrativo, vale anotar. E, de acordo com seus incisos, a dissolução deverá ser ultimada caso a agremiação tenha recebido





ou receba recursos financeiros de procedência estrangeira, esteja subordinada a entidades ou governos estrangeiros, não tenha prestado suas contas à Justiça Eleitoral ou, por fim, mantenha organização paramilitar.

De acordo com o § 2º, ainda do art. 28, o pedido de cancelamento do registro e do estatuto de partido poderá ser feito por eleitor, representante de partido ou Procuradoria-Geral Eleitoral (PGE). Porém, no art. 54-D, § 4º, da Resolução-TSE n. 23.571/2018, o TSE, em indevida inovação frente à Lei n. 9.096/1995, condicionou o requerimento do eleitor a um juízo preliminar de cabimento pela Procuradoria. Quando das discussões em torno da resolução, entendeu-se que, a despeito do quanto expressamente previsto em lei, “a submissão da iniciativa do eleitor, mediante autuação como PET e submissão ao crivo do Ministério Público (MP), afigura-se razoável, para fins de exame da viabilidade do pedido apresentado e considerado” (Tribunal Superior Eleitoral, 2021b).

Mas o TSE não tem decidido pela dissolução nem mesmo quando o partido incorre em qualquer das vedações previstas nos incisos do art. 28 da Lei n. 9.096/1995 – a saber, o recebimento de recursos financeiros de procedência estrangeira, a subordinação a entidade ou organismo estrangeiro, a não prestação de contas partidárias à Justiça Eleitoral e a manutenção de organização paramilitar. No bojo da Rep. n. 4254-61, o Ministério Público Eleitoral pleiteou o cancelamento do registro e do estatuto do Partido da Causa Operária devido à não prestação das contas partidárias de 2005 e 2008. Mesmo com o reconhecimento da omissão, o requerimento ministerial foi indeferido, entre outras razões, em atenção ao “protagonismo dos partidos políticos no cenário democrático” e à “possibilidade de punição dos responsáveis pela não apresentação das contas” (Tribunal Superior Eleitoral, 2015).

Nas outras ocasiões em que o TSE foi provocado a cancelar registro e estatuto de partido, a exemplo do CRPP n. 0600474-83 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020b)⁴, n. 0600393-03 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020c) e

⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0600393-03. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 dez. 2020.





n.0604166-27 (Tribunal Superior Eleitoral, 2020d), decidiu-se que as hipóteses de dissolução previstas no art. 28 da Lei n. 9.096/1995 não comportam leitura ampliativa por serem normas restritivas de direito fundamental, e que eventuais desvios de seus dirigentes não devem ser imputados às agremiações para justificar a imposição da severa sanção de cancelamento do seu registro e estatuto.

Em toda a história, a Justiça Eleitoral decidiu pelo banimento de um partido uma única vez. Em maio de 1947, nem dois anos depois de autorizar o seu funcionamento, o TSE extinguiu o Partido Comunista do Brasil (PCB) a requerimento da Procuradoria-Geral Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral, 1947). Prevaleceu, por três votos a dois, o entendimento de que o deferimento do registro do PCB fora um “lamentabilíssimo engano judiciário” porque seu funcionamento estaria proscrito pelo art. 141, § 6º, da Constituição de 1946 por ser o marxismo-leninismo “negação absoluta da liberdade e da democracia”. Em face dessa decisão, foi interposto recurso extraordinário ao STF, que dele não conheceu porque estava fora das hipóteses de cabimento do art. 120 da Constituição⁵.

Com o cancelamento do registro do PCB pela Justiça, todos os parlamentares que foram eleitos pela legenda perderam o mandato. O PCB, então, entrou na clandestinidade, de onde só sairia em 1985, com o fim do regime militar.

Sob a vigência da CF/1988, a ausência de previsão expressa de que serão cancelados o estatuto e o registro do partido cuja atuação comprometa a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais pode sugerir que o único controle passível de ser exercido pelo TSE é *a priori*, na apreciação do pedido de registro do estatuto e do programa partidários.

⁵ Art. 120. São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo a que contrariarem a Constituição Federal, as denegatórias de *habeas corpus* e as proferidas em mandado de segurança, das quais caberá recurso para o Supremo Tribunal Federal.





Na forma do art. 9º da Lei n. 9.096/1995, o programa e o estatuto serão apresentados ao TSE para homologação no ato do pedido de registro do partido. Neste momento, será realizado o juízo de adequação entre seu conteúdo e as disposições da CF/1988 e da Lei n. 9.096/1995. A apreciação do pedido de homologação do estatuto e do programa – e, posteriormente, das eventuais modificações – é a “pedra de toque do controle de constitucionalidade dos estatutos partidários” (Barros, 2021, p. 230). Se estiverem de acordo com a CF/1988 e a referida lei, ambos serão homologados. Mas, constatada qualquer inadequação, o ministro relator do pedido de registro junto ao Tribunal, a depender do grau da violação, poderá determinar seu saneamento ou, até mesmo, indeferir o registro do partido político.

Por ser um controle *a priori*, exercido antes de o partido conquistar seu registro e adentrar a arena política, o Tribunal não dispõe de elementos concretos para conferir se a agremiação irá, de fato, atuar em conformidade com os princípios constitucionais. O que se observa, então, é a realização de um cotejo abstrato e genérico entre as normas partidárias e as normas constitucionais e legais para aferir se são observados os preceitos do regime democrático e dos direitos fundamentais no que diz respeito, por exemplo, ao procedimento de eleição dos dirigentes (Tribunal Superior Eleitoral, 2020a), ao prazo de vigência das comissões provisórias (Tribunal Superior Eleitoral, 2020b) e ao procedimento de modificação, substituição, destituição ou extinção dos órgãos partidários (Tribunal Superior Eleitoral, 2019).

Além do mais, ao menos segundo o rito delineado na Resolução-TSE n. 23.571/2018, o estatuto e o programa partidário podem ser impugnados em sua constitucionalidade só durante o processo de registro do partido. Uma vez deferido o registro e homologados o estatuto e o programa, não cabem novas impugnações, ainda que o Tribunal, em outros feitos, venha a entender que norma de idêntico conteúdo seja inconstitucional e ainda que decisão em sede administrativa não transite em julgado (Barros, 2021, p. 233-235).

A manipulação das condições de registrabilidade é uma das estratégias adotadas pelas democracias contemporâneas para enfrentar as





ameaças impostas pelos partidos de atuação inconstitucional. Ao vincular sua participação na disputa eleitoral à observância de *standards* democráticos, para além de requisitos burocráticos, como o número mínimo de apoio, impede-se o ingresso de partidos extremistas na arena política.

Contudo, trata-se de uma estratégia insuficiente. Como bem anotaram Tom Daly e Brian Jones, a exigência de o estatuto e o programa respeitarem a Constituição pode ter o condão de obstar o surgimento de novos partidos extremistas, mas não o de conter os que, em vez de abertamente contrários à Constituição, mantêm com seus princípios um compromisso duvidoso e ambíguo (Daly; Jones, p. 516-517). Essa estratégia tampouco é suficiente para impedir que partidos já constituídos venham a abandonar o respeito à Constituição em opção por plataformas autoritárias e conservadoras no decorrer de sua existência.

Por serem polissêmicos, princípios como democracia e direitos humanos podem ser interpretados de forma distorcida para justificar, na prática, ações inconstitucionais.

Assim, embora a CF/1988 e a Lei n. 9.096/1995 proíbam o registro de um partido cujas regras que defendam a submissão do Brasil a um governo ou organismo estrangeiro, a instauração de um regime de partido único ou a perseguição a minorias, a prática política é uma questão distinta que escapa completamente da Justiça Eleitoral no julgamento do pedido de homologação das normas estatutárias e programáticas.

Prova da insuficiência da estratégia de manipulação da registrabilidade é que, no Brasil, estão em funcionamento partidos que tiveram seu estatuto e programa aprovados pelo TSE, mas cujos sítios eletrônicos e redes sociais confirmam que, na prática, seu compromisso com a Constituição é questionável (Salgado; Dias Júnior, no prelo). Encontram eco no sistema partidário brasileiro ideologias antidemocráticas, que defendem a conquista do poder político pelo proletariado via revolução ou uma concepção homogênea de povo e uma visão social pautada no casamento tradicional. Também são repercutidas ideologias democraticamente controversas, que compreendem a





“criminalização da cristofobia”, a revolução socialista, a adoção de políticas de “esclarecimento” sobre os males causados pelo socialismo e comunismo e de “combate à ideologia de gênero” e às cotas em processos seletivos.

Neste cenário, a despeito de o art. 17 da CF/1988 e o art. 14 da Lei n. 9.096/1995 imporem aos partidos um compromisso com a promoção da soberania nacional, do regime democrático, do pluralismo partidário e dos direitos fundamentais e de a Justiça Eleitoral realizar o controle prévio de adequação dos estatutos e programas partidários, verifica-se que há brecha para a entrada e participação, na arena eleitoral, de agremiações cujo respeito à CF/1988 é duvidoso.

A resposta a este problema reclama mais do que a afirmação de que a extinção de partidos antidemocráticos é justamente a base da teoria da democracia militante e que “o sistema constitucional brasileiro expressamente albergou esta teoria” (Fernandes, 2021, 143-144). Como narrado, nem a CF/1988 nem a Lei n. 9.096/1995 autorizam “expressamente” essa medida.

Isso, porém, não autoriza a conclusão de que o cancelamento judicial do registro de agremiações partidárias ativamente engajadas contra os valores constitucionais não encontra respaldo no texto constitucional. Muito pelo contrário, a aplicação direta do art. 17 da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.096/1995 autoriza a retirada forçada de partidos políticos da arena política no caso de atuação reiterada e concertada contra a Constituição.

3 Da dissolução de partidos políticos inconstitucionais

Surge, então, o ponto central do debate: é possível o cancelamento do registro de um partido que atue contra os pressupostos e as instituições encartados na CF/1988? E, em caso de resposta positiva, como esse cancelamento deve ser operacionalizado?

Para as duas perguntas, responde-se positivamente a partir de uma concepção de democracia *militante* adequada ao projeto democrático da CF/1988.





É lugar comum dizer que a democracia e os direitos fundamentais mantêm entre si uma relação paradoxal de implicação, pois não se pode pensar em democracia sem a proteção efetiva dos direitos fundamentais, e de tensão, tendo em vista que a garantia de direitos implica naturalmente uma restrição à discricionariedade do legislador ordinário e à vontade das maiorias circunstanciais (Guedes, 2013, p. 657-658). Sob a perspectiva de *tensão*, os princípios, os direitos e os objetivos constitucionais consistem em “freios” impostos ao povo soberano pelo próprio povo soberano no propósito de viabilizar o exercício contínuo do direito de tomar suas decisões, mas sem colocar em risco a própria democracia e a capacidade de autogoverno. Como dito por Stephen Holmes, “para conservar a voluntariedade, há que se restringir a própria voluntariedade” (Holmes, 1999, p. 25-26).

Porém, cumpre resgatar a relação entre democracia e direitos fundamentais em sua dimensão de complementação, de implicação, buscando uma interpretação que concilie e conforme as diferentes maneiras de exercício da cidadania e do poder político com o núcleo essencial dos princípios e das garantias previstos pela CF/1988 como necessários para a própria sobrevivência da democracia. A partir do extenso arcabouço de direitos fundamentais e dos objetivos fundamentais traçados pelo texto constitucional de 1988 ao Estado brasileiro, é inegável que a ideia de democracia constitucionalmente adequada se revela não só *formal*, mas também *materialmente*.

A circunstância de o regime democrático sustentar-se sobre princípios que são os fundamentos de toda a ordem constitucional demonstra a opção do constituinte por um projeto substancial de democracia, que “não se basta com a vontade soberana do povo”, exigindo que esta vontade seja também legítima (Guedes, 2013, p. 658-659). Assim, qualquer decisão política, seja tomada indiretamente pelos representantes políticos ou indiretamente por plebiscitos ou referendos, deve observar os princípios fundamentais do art. 1º, os direitos e as garantias individuais e coletivos do art. 5º, os direitos sociais do art. 6º e os direitos econômicos do art. 170, bem como os espaços e as formas de expressão dos interesses das minorias, na forma do art. 58, §§ 1º





e 3º, todos da CF/1988. Ainda, a decisão não será legítima se tendente a abolir ou suprimir o núcleo do Estado democrático de direito, consagrado no art. 60, § 4º, da Constituição: a forma federativa, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos e garantias individuais.

A democracia instituída pela CF/1988 não só é conformada materialmente por seus princípios, sendo, em igual medida, compromissória, almejando a realização do projeto democrático delineado em seu art. 3º, que prescreve à República, objetivos fundamentais que compreendem, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos.

A um só tempo, a Constituição consagra uma democracia formal, com a “garantia das regras do jogo, alcançando inclusive o momento de formação do voto, existência de espaços de participação e possibilidade de criação de experiências democráticas” e uma democracia substancial, “com respeito aos direitos fundamentais e às minorias” e com tarefas de obrigatório cumprimento pelo Estado (Salgado, 2007, p. 246-259).

Como se vê, as normas da CF/1988 não exprimem um conteúdo neutro: pelo contrário, formalizam um compromisso emancipatório celebrado entre as classes sociais que participaram do processo de sua confecção. Por isso, a concretização dessas normas perpassa pelo compromisso com um constitucionalismo democrático e uma dogmática constitucional que também deve ser emancipatória (Clève, 2012, p. 39-41).

Portanto, não é exagero pontuar que a democracia brasileira é militante por força do próprio desenho que lhe foi conferido pela CF/1988. Tem-se um regime comprometido com a efetivação dos direitos e com o aprofundamento da democracia e, *a contrario sensu*, contrário a qualquer projeto autoritário e que, por isso, deve dispor de “uma linha articulada de defesa contra movimentos políticos que procuram dismantelar suas instituições a partir do uso de instrumentos do próprio regime democrático” (Dias Júnior; Kreuz, 2020, p. 231-232).





Entre tais defesas, deve estar o cancelamento do registro de partidos políticos que reiteradamente atuem contra os princípios insculpidos no *caput* do art. 17 da Constituição, porque “em tempos que se reclamam mais democracia, mais transparência e mais direitos fundamentais, os partidos não podem ser isentos de mecanismos de controle externo” (Santano, 2018, p. 32).

O que aqui foi defendido pode ser questionado como sendo “judicialização da política”, visto que, a despeito das determinações do art. 17, *caput*, da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.096/1995, a extinção de partidos de atuação inconstitucional não consta expressamente nos incisos do art. 28 da Lei n. 9.096/1995. O questionamento, contudo, não procede, na medida em que o constitucionalismo contemporâneo impõe que o juiz, como agente político do Estado, seja expressão da democracia e de seus compromissos (Portanova, 2003, p. 122-123) e que a força normativa dos princípios seja renovada e, ainda mais, seja valorizada quando da aplicação do direito ao caso concreto (Sarmiento, 2009, p. 113). Afinal, a Constituição possui força normativa própria, assim como seus princípios e valores fundamentais.

O TSE mostra-se alinhado com esse entendimento, tendo, inclusive, assentado a aplicabilidade direta do art. 17 da CF/1988. Em 1989, já promulgado o novo texto constitucional, mas ainda em vigência a antiga lei dos partidos políticos, o Tribunal decidiu que “a norma vale por si mesma, emergindo a eficácia plena e imediata das diretrizes básicas que estabelecem para a organização dos partidos” (Tribunal Superior Eleitoral, 1989).

Além disso, como revelam decisões aqui mencionadas, os princípios constitucionais e direitos fundamentais projetam-se sobre a liberdade interna dos partidos para conformar o prazo de vigência do mandato dos membros das comissões provisórias e o processo de expulsão de filiados. Não existe qualquer razão que autorize relativizar essa projeção para a liberdade externa, quando na execução dos estatutos e dos programas na arena política, especialmente à luz do art. 17, IV, da Constituição, que exige, dos partidos políticos, um “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”.





Assim, no conflito entre a liberdade partidária e o princípio democrático, caberá ao julgador desempenhar uma função judicial de censura, concretizando a Constituição e seu projeto emancipatório mediante a aplicação do seu art. 17, *caput* e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.506/1995 que seja adequada aos desafios experimentados hoje, em que partidos malversam sua liberdade para contribuir com o processo de erosão dos direitos fundamentais, da competitividade das eleições e do Estado de direito.

Assentado que, no ordenamento constitucional, há autorização para o controle da atuação dos partidos à luz da CF/1988 e da Lei n. 9.096/1995, cumpre, desde já, estabelecer algumas condições para que isso venha a ser realizado.

Antes de qualquer coisa, um alerta: o que se propõe aqui não pode ser a regra, mas exceção. A despeito da vocação defensivamente democrática, cuida-se de providência da maior gravidade em uma democracia representativa, que ainda depende dos partidos para intermediar a relação entre Estado e sociedade. Por isso, o impacto político de sua adoção é de todo significativo, dos filiados da base aos dirigentes de alto escalão, passando pelo rearranjo de forças políticas nas casas parlamentares nos três níveis da federação.

A cassação judicial de partidos, portanto, não deve ser banalizada.

Assim como as outras hipóteses de dissolução de partido, a por atuação contra a Constituição deverá correr pelo rito do art. 28 da Lei n. 9.096/1995. Por razões de coerência sistêmica, não há razão pela qual, nesse caso, o processo deva tramitar de forma diversa, a exemplo do sugerido por Ana Cláudia Santano, quem sugere um procedimento cindido entre TSE e STF “por ter como base o texto constitucional” (Santano, 2018, p. 37). O primeiro suspenderia o *status* do partido e, reiterado o engajamento inconstitucional, o segundo o extinguiria de vez.

Logo, o processo administrativo de cancelamento de registro e estatuto de partido que atue contra a constituição tramitará no TSE mediante pedido da Procuradoria-Geral Eleitoral, de representante partidário ou de eleitor, assegurando-se às partes a ampla defesa, especialmente a produção





de todos os meios de prova admitidos em direito que sejam necessários para provar ou infirmar as acusações. E, não só por força do *caput* do art. 28 da Lei n. 9.096/1995, mas também do art. 5º, XIX, da CF/1988, a extinção só ocorrerá como trânsito em julgado da decisão que a decreta.

Considerado que o trânsito em julgado já foi relativizado pelo TSE (Tribunal Superior Eleitoral, 2018), vale reforçar que, na hipótese do cancelamento de registro de partidos, o trânsito em julgado deve ser interpretado de forma literal: qualquer sanção apenas será aplicada à agremiação após o esgotamento das instâncias recursais disponíveis às partes.

A ser exercido nos moldes do art. 17 da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.506/1995, o controle sobre os estatutos e os programas não deve levar em consideração a ideologia em si, se à esquerda ou à direita do espectro político, mas se conforme ou não aos preceitos constitucionais. E, para que o controle de conformidade constitucional não se converta em patrulha ideológica pelo Poder Judiciário, como bem revela a experiência nacional e internacional, deve ser imposto elevado ônus argumentativo em demonstrar os riscos que a agremiação política apresenta ao regime democrático e a suas instituições.

Como dito, há importantes exemplos a confirmar que este mecanismo, que deveria ser de defesa da democracia, pode ser subvertido em mero mantenedor do *status quo*. Na Turquia, foram banidos mais partidos do que em qualquer outro país, o que lhe rendeu a alcunha de “cemitério de partidos políticos” (Moral; Tokdemir, 2016). E o que se extrai das decisões de sua Corte Constitucional é que os princípios da integridade territorial e do Estado secular são usados estrategicamente por magistrados ativistas e pró *status quo* para justificar a proibição de partidos que representam minorias políticas, a despeito de seu apoio público. Também a decisão do TSE que, em 1947 cassou o PCB, é exemplo do perigo que ronda a extinção de partidos por engajamento contra a Constituição, pois é reveladora da facilidade com que o argumento da democracia militante pode ser manipulado ao sabor dos interesses políticos e ideológicos dos julgadores (Salgado; Dias Júnior, 2022).





Para minimizar esse risco, garantindo-se que a extinção do partido dê-se efetiva e adequadamente em atenção exclusivamente à preservação da ordem constitucional, deve-se comprovar “a relação causal entre uma doutrina ou uma ideologia antidemocrática, o seu reflexo no programa examinado, bem como a atuação (atos e declarações) de seus filiados, configurando, dessa forma, uma prova visível, e não uma mera coincidência ou suposição, do descumprimento dos valores insculpidos no texto constitucional” (Santano, 2018, p. 36).

Por falar de filiados de partidos de atuação inconstitucional, a atuação de um não se confunde com a do outro. Assim, os atos que são de responsabilidade exclusiva dos dirigentes ou representantes não devem ensejar o cancelamento judicial do registro do partido, como já decidido pelo TSE sob a perspectiva de recebimento de recursos de fonte vedada: “Eventuais desvios de conduta de dirigentes partidários na elaboração de esquemas criminosos direcionados à captação de recurso para campanhas eleitorais não podem, *ipso facto*, ser atribuídos aos partidos políticos por eles representados para justificar a severa sanção de cancelamento de registro das greis” (Tribunal Superior Eleitoral, 2020d).

Para que a adoção da drástica medida de cassação do registro partidário seja constitucional, o desrespeito aos compromissos do *caput* do art. 17 da CF/1988 e dos arts. 1º, 2º e 14 da Lei n. 9.096/1995 deve ser sistemático, revelando um *modus operandi* organizado, hierarquizado e deliberado de seus filiados e simpatizantes.

E, emprestando a categoria aplicada para a responsabilização dos ilícitos afetos ao processo eleitoral⁶, os atos compreendidos nesta atuação contra a Constituição devem ser revestidos de *gravidade*, verificando-se alto grau de reprovabilidade e de significativa repercussão sobre a normalidade democrática. Este juízo, a ser empreendido caso a caso, deverá levar em

⁶ Art. 22, XVI, da LC n. 64/1990: “XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. (Incluído pela Lei Complementar n. 135, de 2010).





consideração o tipo e a forma de agressão à democracia, à autenticidade eleitoral e aos direitos fundamentais definidos na Constituição (Tribunal Superior Eleitoral, 2021a).

Conclusão

Ao menos desde 2006, o mundo experimenta um processo de recessão democrática, caracterizado por taxas de rupturas, queda na qualidade e na estabilidade das democracias emergentes, ascensão dos discursos autoritários, baixa da eficiência e *autoconfiança* democráticas até mesmo em regimes já consolidados. Como destacado, as rupturas ocorrem, em maior parte, com sutis e paulatinas degradações dos direitos fundamentais e dos processos democráticos que levam a um regime autoritário competitivo, em que as eleições carecem de um grau razoável de liberdade e isonomia.

Neste processo, partidos políticos, tanto os estabelecidos há muito tempo quanto os recém-criados, prestam-se ao triste papel de abrigar, financiar e divulgar representantes e pautas notoriamente antidemocráticas, discriminatórias, racistas e xenófobas. Valem-se da autonomia que lhes é assegurada pelo próprio princípio democrático para atuar em detrimento da democracia e de seus valores essenciais: liberdade, igualdade e tolerância mútua. Assim, o que era uma liberdade orientada à garantia da democracia, em resposta ao passado ditatorial do século XX, é malversado em prol do retrocesso democrático.

É neste particular contexto político que a possibilidade da dissolução judicial de partidos de atuação contra a Constituição é invocada e analisada. A despeito de o art. 17 da CF/1988 exigir dos partidos, desde sua instituição, compromisso com a soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos e as garantias fundamentais, o art. 28 da Lei n. 9.096/1995 não prevê o cancelamento judicial do registro e do estatuto de agremiações pragmaticamente antidemocráticas. Por isso, há a pergunta em torno da possibilidade da dissolução forçada de partido cuja atuação vá na contramão do que lhe é imposto no texto da Constituição e da lei.





Inegavelmente, a democracia instituída pela CF/1988 não se contenta com o aspecto *formal*, ou seja, com procedimentos de participação no jogo democrático e mecanismos institucionais necessários para assegurar que as decisões coletivas tenham o respaldo da soberania popular. É também uma democracia *substancial* quando promove um compromisso de que não haja legítimo exercício da cidadania, direta ou indiretamente, se não houver compromisso com o projeto constitucional de emancipação, que se traduz na máxima concretização da dignidade da pessoa humana e nos diversos limites impostos ao exercício do poder político presentes nos direitos e garantias fundamentais.

Há, portanto, ampla coincidência da concepção *militante* de democracia com o projeto constitucional de 1988. Seu texto, porém, não viabiliza o projeto por si, de sorte que são indispensáveis mecanismos de proteção da própria democracia. Dentre eles, está a dissolução de partidos políticos cuja atuação programática represente riscos concretos e efetivos aos elementos básicos da democracia liberal.

Embora não seja saudável, do ponto de vista democrático, que a extinção judicial de partidos se torne regra, é importante registrar a possibilidade da sua adoção em casos graves. Se os princípios do art. 17 da CF/1988 e do art. 1º da Lei n. 9.096/1995 são pressupostos da própria existência dos partidos políticos, ainda que *in abstrato*, sob risco de indeferimento do seu registro pelo TSE, a inobservância desses mesmos preceitos na execução dos estatutos e dos programas deve trazer consequências *in concreto*. No presente contexto de crise democrática, as instituições responsáveis pela fiscalização do poder devem dispor de mecanismos capazes de responder às ameaças.

Referências

ALVIM, Frederico Franco. Autocracias eleitorais. In: SOUZA, Cláudio André de; ALVIM, Frederico Franco; BARREIROS NETO, Jaime; DANTAS, Humberto (org.). *Dicionário das eleições*. Curitiba: Editora Juruá, 2020.





BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. The ballot under the bayonet: election law in the first years of the Brazilian civil-military regime. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 1, jan./abr. 2017.

BARROS, Ezikelly. *Autonomia partidária: uma teoria geral*. São Paulo, Almedina, 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)*, 1987. Brasília, 20 jul. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/3rDeTwC>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento)*, 1987. Brasília, 21 jul. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/3pjt4nG>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Votação consagra novos direitos. *Jornal da Constituinte*, Brasília, 26 out. a 1. nov. 1987. Disponível em: <https://bit.ly/31o9leN>. Acesso em: 3 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: art. 17*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE n. 1.054.490-QO. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Pet n. 1624-23. Relator: Min. Sérgio Banhos. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO n. 0600919-68. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. PSESS, 9 out. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RPP n. 1554-73. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 maio 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RPP n. 403-09. Relator: Min. Og Fernandes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 13 ago. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AIJE n. 0601779-05. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 11 mar. 2021.





BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0600393-03. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0600393-03. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 23 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CRPP n. 0604166-27. Relator: Min. Og Fernandes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Cta n. 9784. Relator: Min. Américo Luz. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 maio 1989.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Inst n. 705-72. Relator Min. Sérgio Silveira Banhos. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 3 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo n. 411/412. Relator p/ acórdão: Min. J. A. Nogueira. *DS*, 7 maio 1947.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Rep. n. 4254-61. Relator: Min. João Otávio de Noronha. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 set. 2015.

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: FUX, Luiz; AGRA, Walber; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Para uma dogmática constitucional emancipatória*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DALY, Tom; JONES, Brian Cristopher. Parties versus democracy: addressing today's political party threats to democratic rule. *International Journal of Constitutional Law*, New York, v. 18, n. 2, 2020.

DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Democracia militar. In: ALVIM, Frederico Franco. *Autocracias eleitorais*.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques. Democracia defensiva: origens, conceito e aplicação prática. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 58, n. 230, abr./jun. 2021.





GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

GARGARELLA, Roberto. *La derrota del derecho en América Latina: siete tesis*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2020.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to save a constitutional democracy*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 2018.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GUEDES, Néviton. Comentário aos artigos 14 a 16. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição Federal do Brasil*. São Paulo: Saraiva; São Paulo: Almedina, 2013.

HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune. *Constitucionalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ISSACHAROFF, Samuel. Democracy's deficits. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 45, 2018.

KHAITAN, Tarunabh. Political parties in constitutional democracy. *Current Legal Problems*, Oxford, v. 73, 2020.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam de; SILVA, Rick Daniel Pianaro da; BONATTO, Marina. Militarização da saúde: crise e as relações civis-militares no governo Bolsonaro. *Revista de Direito Público: RDP*, Brasília, v. 17, n. 96, p. 123-151, nov./dez. 2020.

KREUZ, Letícia Regina Camargo. *Constitucionalismo nos tempos do cólera: neoconservadorismo e desnaturação constitucional*. 2020. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.





MEZZAROBBA, Orides. *Teoria geral do Direito Partidário e Eleitoral*. Florianópolis: Qualis Editora, 2019.

MORAL, Mert; TOKDEMIR, Efe. Justices ‘en Garde’: ideological determinants of the dissolution of anti-establishment parties. *International Political Science Review*, [s. l.], v. 38, n. 3, maio 2016.

OLIVEIRA, Brunno Ferreira de. Candidatura independente no Brasil: uma proposta de aplicabilidade ao âmbito local para o cargo de vereador. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 12, n. 3, set./dez. 2017.

PINTO, Cristiano Otávio Paixão Araújo. Um golpe desconstituente? In: PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Márcio; RAMOS FILHO, Wilson (org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas da sentença*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SALGADO, Eneida Desiree. *Constituição e democracia*: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SALGADO, Eneida Desiree; DIAS JÚNIOR, José Armando Pontes. O cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil em 1947 pelo Tribunal Superior Eleitoral. In: ALMEIDA, André Motta de; PEREIRA, Luiz Felipe Casagrande; POGLIESE, Marcelo Weick; SILVEIRA, Marilda de Paula (org.). *O cânone eleitoral*. Brasília: ABRADep, 2022.

SALGADO, Eneida Desiree; DIAS JÚNIOR, José Armando. *Partidos políticos antidemocráticos*: uma análise a partir dos programas dos partidos brasileiros. No prelo.

SANTANO, Ana Cláudia. Novos tempos, novos desafios... ou seriam velhos? *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 138, jun. 2018.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (coord.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.





SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil*: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. O STF e a defesa da democracia no Brasil. *Journal of Democracy em Português*. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 7-55, jun. 2023. Disponível em: https://fundacaoofhc.org.br/repositorio/o-stf-e-a-defesa-da-democracia-no-brasil.pdf?utm_campaign=artigo_em_debate_o_stf_e_a_defesa_da_democracia_no_brasil&utm_medium=email&utm_source=RD+Station. Acesso em: 20 set. 2023.

Como citar este artigo:

ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola; COPI, Lygia Maria; PECCININ, Luiz Eduardo. Como lidar com partidos políticos que agem contra a Constituição: do silêncio reticente à aplicação direta do art. 17, *caput*, da Constituição da República. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 2, p. 81-113, jul./dez. 2023.

