

**PARTIDOS POLÍTICOS EUROPEUS EUROCÉTICOS:
COLISÃO COM OS VALORES DA UNIÃO EUROPEIA**

FELIPE MORAES DE ANDRADE

Dissertação de Mestrado em Direito e Ciência Jurídica

Especialidade: Ciências Jurídico-Políticas

Orientação: Prof.(a) Doutora Margarida Salema d'Oliveira Martins

*Or tu chi se', che vuo' sedere a
scranna, per giudicar di lungi mille miglia
con la veduta corta d'una spanna? (DANTE
ALIGHIERI, La Divina Commedia, Paradiso,
XIX)*

*Os argumentos são, quase sempre,
mais verdadeiros do que os factos. A lógica é
o nosso critério de verdade, e é nos
argumentos, e não nos factos, que pode
haver lógica. (FERNANDO PESSOA, O Jornal,
18 abril 1915)*

RESUMO

Tendo observado o crescimento de deputados eurocéticos a ocupar os acentos do parlamento europeu, esta pesquisa objetiva analisar juridicamente esta relação paradoxal entre partidos políticos europeus baseados no euroceticismo e os valores da União Europeia, organização vocacionada para a integração. Os Partidos Políticos Europeus, nos termos do artigo 10.º(4) do TUE, contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos. O legislador primário delegou ao Parlamento Europeu e ao Conselho a incumbência em regulamentar o estatuto dos partidos europeus (artigo 224.º TFUE). As poucas disposições destinadas aos partidos políticos no Tratado da União enquadram que a União concedeu pouca importância a esses intermediários democráticos. Esta escolha vem sendo alterada nos últimos anos com a preocupação de diminuir o défice democrático e a responsabilidade de respeito aos valores em que se funda a União (artigo 2.º TUE). Para além do alcance simbólico, jurídico e político destes temas, os valores determinam a identidade específica da União Europeia. Todavia, pouco sobre a responsabilidade quanto à consciência de integração política da União. Assim, cabe questionar se um partido político europeu baseado em euroceticismo viola os valores da União Europeia. O objetivo da pesquisa é analisar se a União Europeia como organização vocacionada a integração política entre nações pode tolerar euroceticismo partidário dentro do Parlamento Europeu. Para demonstrar o carácter consubstancial e a irreversibilidade do vínculo partilhado pela União Europeia e as suas convicções, é fundamental destacar as bases estruturais e funcionais dos valores para a União.

Palavras-chave: partidos políticos europeus, euroceticismo, valores da união, pluralismo político.

ABSTRACT

Having observed the growth of Eurosceptic parliamentarians occupying the seats in the European Parliament, this research aims to analyze, from a legal point of view, this paradoxical relationship between European political parties based on Euroscepticism and the values of the European Union, an organization dedicated to integration. European political parties, according to Article 10(4) TEU, contribute to forming European political awareness and to expressing the will of citizens of the Union. The primary legislator has delegated to the European Parliament and the Council the task to regulate the statute of European parties (Article 224 TFEU). The few provisions aimed at political parties in the Treaty on the Union frame the Union as having accorded little importance to these democratic intermediaries. This choice has been changed in recent years with the concern to reduce the democratic deficit and the responsibility to respect the values on which the Union is founded (Article 2 TEU). Beyond the symbolic, legal and political significance of these issues, the values determine the specific identity of the European Union. However, there is little about responsibility for the Union's awareness of political integration. Thus, it is questionable whether a European political party based on Euroscepticism violates the values of the European Union. The aim of the research is to analyse whether the European Union as a organization devoted to political integration among nations can tolerate party Euroscepticism within the European Parliament. To demonstrate the consubstantial nature and irreversibility of the bond shared by the European Union and its convictions, it is essential to highlight the structural and functional bases of values for the Union.

Keywords: european political parties, euroscepticism, union values, political pluralism.

ÍNDICE

Introdução

1. Delimitação do Tema.....	1
2. Metodologia.....	4
3. Indicação de sequência.....	5

CAPÍTULO I

Aspetos Gerais dos Partidos Políticos

4. Origens: Democracia representativa partidária.....	7
5. Conceito.....	11
6. Funções.....	14
7. Princípios Fundamentais do Direito dos Partidos.....	17
7.1. Igualdade de oportunidade.....	17
7.2. Liberdade.....	19
7.3. Democracia.....	21
8. Partidos e Plataformas Digitais.....	23
8.1. Redes Sociais e Democracia.....	23
8.2. Partidos como Intermediários Democráticos Essenciais.....	31

CAPÍTULO II

Partidos Políticos no Sistema Institucional Europeu

9. Desenvolvimento Histórico dos Partidos Políticos Europeus.....	37
10. Constitucionalização dos Partidos Políticos Europeus.....	40
11. O artigo 10.º(4) TUE.....	43
12. Grupo Político Europeu e Partido Político Europeu.....	45
13. Os Partidos Políticos Europeus Registados.....	47
14. Regulamento (UE, EURATOM) n° 1141/2014.....	50
15. Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias.....	55
16. Condições do Artigo 3.º(1) do Regulamento 1141/2014.....	57
17. Fiscalização e Cancelamento do Registo.....	59

CAPÍTULO III

Uma União de Valores

18. Constitucionalização Gradual dos Valores.....	62
19. Os valores da União Europeia. Artigo 2º TUE.....	66
20. Mecanismos de Conformidade aos Valores no Direito da União Europeia.....	72
20.1. Artigo 7º TUE	73
20.1.1. Breve Histórico.....	73
20.1.2. Risco Manifesto de Violação Grave.....	76
20.1.3. Violação Grave e Persistente.....	80
20.2. Procedimento de Infração (Artigo 258 e seguintes TFUE)	82

CAPÍTULO IV

Partidos Eurocéticos e os Valores da UE

21. Notas sobre Populismo.....	86
22. O Euroceticismo.....	90
22.1. <i>Soft</i> Euroceticismo.....	92
22.2. <i>Hard</i> Euroceticismo.....	93
23. Partidos Políticos Europeus e Euroceticismo Duro.....	94
24. Lembrete das Razões Para a Integração Europeia.....	96
25. Integração não deveria ser um valor da União Europeia?.....	99
26. Uma União de representação pluralista e tolerante ao euroceticismo.....	103

Conclusões.....	111
------------------------	------------

Bibliografia.....	114
--------------------------	------------

Introdução

1. Delimitação do Tema

Os partidos políticos europeus são alianças políticas transnacionais formadas por partidos políticos nacionais com a mesma afinidade ideológica. Em poucas palavras, trata-se de um partido de partidos. Eles foram criados pela lei europeia para fazer a ponte entre a política da União Europeia, os partidos nacionais e os cidadãos da União Europeia, bem como para contribuir para a criação de uma esfera pública europeia. Atualmente, estão registrados 10 partidos políticos europeus na Autoridade competente para o feito.

Essa dissertação é sobre partidos políticos. Restringi o objeto de pesquisa para o campo dos partidos políticos europeus e o euroceticismo, onde se analisa esse último fenómeno sob o contexto jurídico dos valores da União Europeia.

Apoiando-se em investigações da ciência política — o que revela a interdisciplinaridade da dissertação —, mantendo, todavia, a predominância jurídica, serão apresentadas teorias do populismo e euroceticismo, como manifestações políticas contemporâneas. Analisei a maneira que as instituições da União defendem os valores da União, por meio dos mecanismos legais disponíveis pelo Tratado de Lisboa, incluindo o exame de violação dos valores por meio da atuação dos partidos europeus disposto no Regulamento destinado aos partidos.

Quanto a delimitação espacial, não discorro sobre os partidos políticos nacionais dos Estado-membros que se apresentam às eleições europeias. Este trabalho se limitará a uma aproximação dos partidos políticos europeus que integram o Parlamento Europeu.

A relevância e atualidade deste trabalho se manifesta em razão do euroceticismo presente na esfera pública europeia nos últimos anos¹. O Brexit é um acontecimento

¹ Há pesquisas de politólogos dedicadas ao tema evidenciado que o apoio aos partidos eurocéticos duplicou em duas décadas na União Europeia, cfr. M. ROODUIJN; S. VAN KESSEL; C. FROIO; A. PIRRO; S.

recente que tem tomado os noticiários o que o torna um problema atual. Trata-se de um fenómeno socialmente relevante, com pesquisas políticas já regularmente debatidas, contudo ainda não foi adequadamente respondido pelas pesquisas jurídico-constitucionais anteriores, muito menos com foco na atuação partidária. Por outro lado, o estudo jurídico dos partidos políticos europeus está na ordem do dia. No programa de candidatura da Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen², há intenções de plano de ação para a democracia europeia, nomeadamente, normas mais claras sobre partidos políticos europeus. No final do ano de 2021, a Comissão Europeia apresentou o seu Relatório de avaliação relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias³, onde “foram identificadas várias lacunas que afetam a eficácia, a eficiência e a coerência do regulamento”.

A originalidade da pesquisa se manifesta pelo fato de não se encontrar facilmente na ciência jurídica escritos que já tenham dito tudo o que se tenha a dizer sobre partidos políticos europeus, o que torna o presente trabalho necessário para reflexões. Um dos fatores decisivo para escolha deste tema foi a carência de estudos jurídicos sobre partidos políticos europeus em língua portuguesa, bem como essa incongruência que se observa em partidos políticos europeus atuarem dentro do parlamento europeu contra a integração política europeia. Após os resultados da eleição ao Parlamento Europeu de 2019, por exemplo, há registo de assento para 43 deputados, incluindo o ex-Estado-membro Reino Unido, oriundos de partidos baseados no *hard* euroceticismo, ou seja, com plataforma de campanha alicerçado na retirada de seus respetivos Estados-membros da União⁴.

DE LANGE; D. HALIKIOPOULOU; P. LEWIS; C. MUDDE and P. TAGGART, 2019, *The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe*, 2019, disponível em www.popu-list.org; Os resultados dessas pesquisa, também encontram-se disponíveis em: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/02/support-for-eurosceptic-parties-doubles-two-decades-across-eu>

² Uma União mais ambiciosa: O meu programa para a Europa pela candidata à função de Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen, Orientações Políticas para a Próxima Comissão Europeia 2019-2024, disponível em: <https://infoeuropa.eu/ocid.pt/registo/000082821/documento/0001/>

³ Cfr. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Relatório de Avaliação nos termos do artigo 38.º do Regulamento n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, COM/2021/717 final.

⁴ Cfr. TAGGART, Paul. “Party-based Hard Euroscepticism in the 2019 European Parliament Elections”, in *Euroflexions: Leading Academics on the European Elections 2019*, Sundsvall: Mid Sweden University, Demicom, 2019, pp. 26-27.

Inicialmente, a hipótese prematura e precipitada deste investigador para esta pesquisa era a de que o euroceticismo partidário no parlamento europeu violaria os valores da União, pois não é difícil concluir que seria contraditória a atuação de partidos políticos europeus conduzirem uma posição fortemente anti-UE dentro do Parlamento Europeu. Contudo, à luz da pesquisa da legislação, dos acórdãos do TJUE, da bibliográfica e de uma análise a partir da Teoria do Direito, a hipótese madura desta dissertação é que o *hard* euroceticismo por partidos políticos europeus é tolerado pelo arcabouço jurídico da União Europeia.

Por outro lado, os partidos são elos importantes entre eleitores, de um lado, e o parlamento com o governo, de outro. Sua atividade deve ser influenciada o mínimo possível pelo poder público. Todavia, os partidos que visam contrariar as bases de um determinado sistema constitucional devem naturalmente ser combatidos por meios defensivos. Para regular esse tipo de combate, as Constituições e leis orgânicas partidárias de alguns países conferem procedimentos de proibição de partido político, de competência do Tribunal Constitucional, vide por exemplo o *Parteiverbot* alemão (Art. 21.2 *Grundgesetz*), a extinção de partido político em Portugal (artigo 46.º da CRP c/ artigo 18º da Lei Orgânica 2/2003) e a *disolución o suspensión judicial* no caso da Espanha (*Artículo 10. Ley Orgánica 6/2002*).

No âmbito da União Europeia, embora o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 sobre os partidos europeus disponha das condições e requisitos que a Autoridade para os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias cancele o registo de um Partido (Artigo 16º), não há sinais de ações efetivas proteção aos princípios que fundam a União diante da atuação partidária.

Por fim, a crise de valores que a União Europeia vem enfrentado — retrocesso no Estado de Direito na Polónia e na Hungria — começa com as decisões partidárias dos partidos governantes desses Estados-Membros, sendo que esses mesmos partidos políticos integram determinados partidos políticos europeus⁵.

⁵ Como observado por F. WOLKENSTEIN, atores partidários poderosos, como o PPE (Partido Popular Europeu), têm uma extensa rede de filiados partidários, que podem usar qualquer autoridade que tenham para promover a agenda do PPE. Os afiliados do PPE chegaram a interferir nas tentativas de usar o

O objeto investigado propõe perguntas principais e marginais. Sem pretender ser exaustivo no rol de questões neste tópico de enquadramento ao tema, a problematização se segue com as seguintes perguntas:

- O fato de um partido político europeu atuar com base *hard* eurocética viola os valores da UE?
- Deve a União Europeia tolerar argumentos eurocéticos no Parlamento Europeu?
- Quais os mecanismos de proteção aos valores da União destinados aos Partidos Políticos Europeus?
- O Direito Europeu está protegendo suficientemente os valores da União contra investidas partidárias?

2. Metodologia

Avançar em um determinado campo de saber exige um certo problema que ainda não foi suscitado ou não foi respondido em certo campo de conhecimento. Exige ser uma fonte de pesquisa que ainda não está disponível para que outros acadêmicos possam chegar a outras conclusões se esta dissertação não existisse.

Esta dissertação é escrita sobretudo à comunidade acadêmica que pesquisa o mesmo assunto. Interessados no avanço de conhecimento jurídico sobre os partidos políticos europeus, representação política supranacional, euroceticismo e valores da União Europeia, especialmente nas fontes consultadas e preferencialmente no entrelaçamento desses temas.

mecanismo sancionatório contra o PPE. Em 2019, o deputado do PPE Antonio Tajani, na qualidade de presidente do Parlamento Europeu, aparentemente tentou bloquear um pedido de verificação da conformidade do PPE com os valores do artigo 2.º. Isso atesta o poder das redes partidárias transnacionais e sugere que essas redes precisam ser melhor compreendidas se quisermos sancionar efetivamente os partidos políticos europeus por contribuições cúmplices ao retrocesso democrático. (Cfr. “European political parties’ complicity in democratic backsliding”, *Global Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2021, p. 24).

Pretendo dialogar, a todo o momento ao longo da escrita, com um outro investigador que esteja entrando no campo aqui estudado. Esta pesquisa é uma tentativa metodologicamente controlada de responder a um problema situado no âmbito dos partidos políticos europeus. Considerando que as pesquisas são em volta de problemas, não temas, a questão a ser examinada é se o partido político europeu eurocético possui proteção jurídica para defender a desintegração política da União Europeia diante dos valores da União.

A metodologia que se adotará é a *dialética*, com interpretação dinâmica da realidade do Direito de Partidos, o que leva, também a utilização do método *indutivo*, na medida em que se fundamenta a hipótese de trabalho no exame da legislação e jurisprudência jurídico-constitucional europeia na esteira da Teoria do Direito.

Embora, a dinâmica do trabalho envolva exame de ideologia partidária e programa eleitoral, a discussão não centra em questões de preferências políticas. O objetivo da pesquisa foca no Direito como ciência obtida mediante o rigor do raciocínio e objetividade da observação dos fatores sociais.

Considerando a grande área de pesquisa centrar em “partidos políticos”, são abordados conceitos de representação política via partidos para aproximar-se do objeto específico, a representação política europeia por meio das fontes formais (Tratados e Regulamentos).

3. Indicação de sequência

O primeiro capítulo fornece aspectos gerais e jurídicos dos partidos políticos. Entendo necessário para este estudo realçar a importância das teorias clássicas de representação política e da intermediação partidária para tomada de decisões políticas. Nesta fase, para além das teorias tradicionais dos partidos políticos, destaco a relevância dos partidos políticos no contexto das plataformas digitais, que dominam e pautam o debate políticos contemporaneamente. Trato também dos aspetos jurídicos que cercam os partidos políticos, em especial aos princípios que devem obedecer, segundo as tradições

jurídicas firmadas neste assunto.

O segundo capítulo dispõe sobre o estado da arte dos partidos políticos europeus. Início com um breve histórico da evolução desde o surgimento na década de 1970. Descrevo rapidamente o Regulamento 2004/2003, o primeiro regulamento partidário europeu que estabeleceu o regras e condições para o reconhecimento formal de alianças partidárias transnacionais como políticas europeias partidos e o seu acesso a financiamento público. Então, passo à descrição do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 como uma revisão fundamental do quadro jurídico, estabelecendo, entre outras inovações, um novo órgão de supervisão da UE, a Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e Fundações políticas europeias, condições para o registo e conformidade com os valores da União.

No capítulo terceiro, examino os valores da União Europeia e a forma que a União os protege. Nesta fase, procurei dissertar sobre cada valor elencado no Artigo 2.º do Tratado da União Europeia, no contexto aplicável à União. De seguida, analiso quais os mecanismos jurídicos disponíveis para que a União sancione Estados-membros violadores, apresentando casos concretos de utilização desses instrumentos.

O quarto e último capítulo dedico-me em responder a problematização apresentada. Discorro sobre o euroceticismo, com uma prosa sobre o populismo político. De seguida, fecho o arco argumentativo cotejando as premissas iniciais da dissertação relativas a democracia representativa, legalidade dos partidos políticos e o pluralismo político-partidário.

CAPÍTULO I

Aspetos Gerais dos Partidos Políticos

Only self-deception or hypocrisy could lead one to suppose that democracy is possible without political parties. (KELSEN, *The Essence and Value of Democracy*, 2013, p. 39).

4. Origens: Democracia representativa partidária

Numa pesquisa em que se analisa partidos políticos, é essencial mencionar a origem desse instituto da democracia representativa⁶. Não alongar-me-ei neste tópico, pois não se trata de um trabalho relativo à história do direito.

A filosofia política clássica já se ocupava em tratar de partidos políticos. TOCQUEVILLE, por exemplo, chamou de grandes partidos políticos os que se prendem mais aos princípios do que às consequências destes; às generalidades, e não aos casos particulares; às ideias, e não aos homens. Esses partidos têm, em geral, traços mais nobres, paixões mais generosas, convicções mais reais, uma aparência mais franca e mais ousada que os outros. Para o filósofo francês, os pequenos partidos, ao contrário, em geral não têm fé política. Como não se sentem elevados e sustentados por grandes objetivos, seu caráter é marcado por um egoísmo que se manifesta ostensivamente em

⁶ Sobre a representação e exigência democrática, H. KUHN observa que a democracia começa com uma negação: não deve haver família alguma com privilégios dinásticos, não deve haver estamento algum dominante. O povo há de governar. Povo quer dizer todos os cidadãos e governar significa participar do governo, considerando a emissão do voto como o mínimo de participação. Mas há problemas. Há uma outra negação. Se trata da realização do bem comum. Uma norma justa, isto é, imparcial, exige que todos sejam ouvidos. Mas pode-se escutar a todos quando o povo é composto por milhões de pessoas? Escutar muitos pressupõe perguntas claramente formuladas, que até certo ponto antecipa a resposta: nomeação de candidatos às eleições, decisões referendárias. A democracia é também possível, graças aos métodos da democracia indireta, em um povo de centenas de milhões e em uma sociedade de massas. Mas pode ser a democracia uma boa forma de governo, se o critério para isso reside na capacidade de realização do bem comum? Em verdade, a vontade comum é uma força, cuja efetividade e direção esta sempre determinada por uma constituição política, a estrutura social e a situação histórica. (H. KUHN, *El Estado: Una Exposición Filosófica*, Madrid, Ediciones Rialp, 1979, pp. 378-379)

cada um de seus atos, sua linguagem é violenta, mas sua marcha é tímida e incerta. Os meios que empregam são miseráveis como a própria finalidade que se propõem⁷.

Contudo, pode-se começar a falar propriamente de partidos políticos, embora o termo seja usado antes, apenas quando a participação eleitoral é largamente ampliada, quando o processo eleitoral se torna competitivo, os cargos de representação e governo são atribuídos por meio de consultas eleitorais. A partir de então, os candidatos a cargos sentem a necessidade de organizar a sua própria atividade eleitoral e política. Surge também a necessidade se aliar a outros candidatos que partilhe suas posições. Este fenômeno começa de dentro do parlamento e então serão os grupos de parlamentares que promoverão as organizações partidárias enxertando-as em suas próprias assembleias de voto. Ou então, serão os opositores dos grupos já instalados no parlamento que se organizam fora dele utilizando alguma rede social pré-existente, como associações de defesa dos interesses dos trabalhadores, associações de natureza confessional ou etnias⁸.

A data ou o ano exato de surgimento o primeiro partido político ainda é posto de forma dissonante entre os doutrinadores no assunto. DUVERGER, por exemplo, recorda que em 1850 nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: via-se clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, ao contrário, estes funcionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam para imitá-las⁹. CANAS, por sua vez, após um exaustivo levantamento no assunto, sustenta que o partido ativo mais antigo do mundo é o Partido Democrático dos Estados Unidos, por volta de 1828, enquanto na Europa, só em meados do século XIX começam a surgir partidos, primeiro na Grã-Bretanha, com o Partido Conservador, que surge em forma organizada em 1832¹⁰. Para MIRANDA, de outro ângulo, os precursores

⁷ Cfr. A. DE TOCQUEVILLE. *A democracia na América*. Trad. Eduardo Brandão, 2ª Edição, São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 200.

⁸ G. PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 172.

⁹ M. DUVERGER, *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970, p. 19.

¹⁰ V. CANAS, “Partidos Políticos: Um Balanço do Estudo do Tema”, in *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 445. De maneira mais específica J. LAPALOMBARA e M. WEINER salientam que: “*The major steps in the creation of party organization in Great Britain can be clearly associated with the electoral reforms of 1832, 1867, and 1884.*”

dos partidos terão sido os *tories* e os *whigs* na Inglaterra do século XVII e XVIII e os grupos de federalistas e de republicanos formados nos Estados Unidos após a independência, pelo que as primeiras estruturas partidárias complexas aparecem, quase na mesma altura, em ambos estes países, entre 1825 e 1835¹¹.

Portanto, repita-se que o surgimento dos partidos políticos tem relação, sobretudo, com a organização e oposição de ideias entre membros de uma comunidade política para gerir os assuntos de Estado¹². Reunir várias pessoas com ideias distintas em uma discussão numa assembleia ou num processo eleitoral com ampla participação, não é uma tarefa fácil sem coordenação, organização, mormente quando as ideias são sobre atividades exercida a nível de Estado.

Neste aspeto, TOCQUEVILLE, novamente, ensina que um homem político procura antes de mais nada discernir seu interesse e ver quais são os interesses análogos que poderiam agrupar-se em torno do seu, procura em seguida descobrir se por acaso não existiria no mundo uma doutrina ou um princípio que se pudesse por convenientemente à frente da associação, para lhe dar o direito de se produzir e circular livremente¹³. Logo, está na natureza humana a iniciativa de reunião com pares que possuem certa harmonia de pensamento e engajamento. No âmbito político esta natureza se eleva aos degraus máximos para uma disputa de poder.

Então, o desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases de alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino, o que tornou necessária a constituição de partidos organizados, modificando profundamente a estrutura do Estado representativo ao ponto de induzir uma remodelação

Where the suffrage is greatly restricted, local electoral committees are simply not needed” (cfr. *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University, 1972, p. 9).

¹¹ J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 22.

¹² Sobre a necessidade dessa organização para a saúde administrativa do Estado, M. NOGUEIRA DE BRITO sustenta que “O Estado é uma pessoa coletiva de tipo associativo. Aspeto fundamental consiste em a sua vontade ser expressa através de órgãos. Saber em que condições as vontades psicológicas individuais dos titulares desses órgãos, expressas de uma certa maneira, vinculam todos os associados é o problema da representação política” (*Lições de Introdução à Teoria da Constituição*, 2ª Edição, Lisboa, AAFDL, 2017, p. 97).

¹³ TOCQUEVILLE, *A democracia na América*, p. 203.

no próprio sistema da representação¹⁴, que não é mais dos indivíduos singulares mas é filtrada através de poderosas associações que organizam as eleições e recebem uma delegação em branco dos eleitores¹⁵.

MEZZARROBA nos explica que a democracia representativa partidária surge como adaptação dos princípios democráticos — liberdade e igualdade — às novas conjunturas históricas do século XX e, em especial, a dois fatores que acabam relacionando-se entre si. O primeiro decorrente da massificação dos direitos democráticos, creditado não só ao crescimento demográfico da sociedade, mas, fundamentalmente, à ampliação do sufrágio para os mais diferentes grupos sociais. E o segundo decorre de a sociedade contemporânea apresentar-se não só como uma sociedade estruturada em pequenas, médias e grandes organizações nacionais e transnacionais, mas, acima de tudo, por

¹⁴ M. CAETANO destaca que a história da representação política nos apresenta um processo lento de evolução desta ideia. Na Idade Média entendia-se que a representação da colectividade como uma unidade só podia exprimir-se numa pessoa física: o Imperador ou o Rei. Os barões e os bispos aconselhavam o rei como seus imediatos vassallos, por direito próprio, sem representação de ninguém. O mandato representativo estabelece que os procuradores recebem dos seus eleitores plenos poderes para decidir e sobre quaisquer questões que lhes sejam submetidas e pela forma que entenderem melhor (*Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª Edição, Coimbra, Almedina, 1990, p. 187). Por sua vez, C. BLANCO DE MORAIS afirma que a representação política constitui, enfim, um processo destinado a tornar presente, na tomada de decisões políticas, algo ou alguém que se encontra ausente: no caso, o povo. O facto é que a representação não consiste num fim em si mesmo, mas numa realidade instrumental destinada a fazer funcionar constitucionalmente no Estado a aplicação do princípio democrático. Trata-se de um sistema, integrado por um método (representação democrática), um processo (tradução dos resultados eleitorais em mandatos) e um critério de decisão (o critério maioritário), que se destina a assegurar em permanência que as instituições políticas de um Estado exprimam uma vontade coletiva e unitária. (*O Sistema Político no Contexto da Erosão da Democracia Representativa*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 71).

¹⁵ Formulação de N. BOBBIO. *Estado, Governo, Sociedade: Por Uma Teoria Geral da Política*, 7ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 1999.p. 117. Da mesma forma, M. DUVERGER, *Os Partidos Políticos*, Rio de Janeiro, Zahar, 1970, p. 20, lembra que “quanto mais as assembleias políticas veem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais, os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comités capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção” Em seguida, o mesmo afirma que historicamente, “os partidos nasceram quando as massas populares começaram a entrar, realmente na vida política: formaram eles o quadro necessário que lhes permitia recrutar nessas próprias massas as suas próprias elites” (p. 459). Também, P. BONAVIDES, *Ciência Política*, 18ª ed., São Paulo, Malheiros, 2011, p. 298: “A irresistível pressão oriunda das camadas economicamente inferiores da sociedade produziu, pois, a necessidade do emprego de um instrumento que de pronto servisse à comunicação dos anseios populares de teor reivindicatório. Tal instrumento no século XX não é outro senão o partido político. A medida que cresce a participação popular no exercício do poder, ou os fins da atividade estatal se dirigem de preferência para o atendimento dos clamores de melhoria e reforma social, erguidos pelas classes mais impacientes da sociedade, cresce concomitantemente o prestígio do partido, e se firma no consenso geral a convicção de que ele é imprescindível à democracia em seu estado atual, e com ela se identifica quanto a tarefas, fins e propósitos almejados”.

caracterizar-se como sociedade em que para se conseguir qualquer bem, serviço ou realização de objetivo vital, se faz necessária a mediação de uma ou de várias organizações.¹⁶ A eleição se torna, então, a base do sistema democrático. Ela constitui um processo de designação dos governantes opostos à hereditariedade, à cooptação ou à conquista violenta, que não os meios autocráticos. Este desenvolvimento da eleição engendrou instituições que desempenham um papel de mediadores entre os eleitos e os eleitores: os partidos políticos¹⁷.

Ingressando no parlamento, os eleitos começaram a juntam-se no parlamento em tendências ou agrupamentos (famílias) parlamentares, que se estruturam e criam gradualmente relações de solidariedade interna com vista a dar coerência e sustentabilidade a governos ou oposição.

Finalmente, relativamente ao direito positivo, as leis e, muitas vezes, as Constituições dos séculos XX e XXI, cuidam dos partidos sob múltiplos aspetos, seja no âmbito dos direitos fundamentais, seja no da organização do poder político ou num e noutro; e conferem-lhe um estatuto peculiar. Constem ou não da Constituição formal, eles inscrevem-se, necessariamente, na Constituição material¹⁸. A partir desse breve histórico, importa dizer que os partidos são primordiais a qualquer sistema democrático para ouvir-se a pluralidade das vozes de uma sociedade, por isto, a elevação constitucional dos partidos é imperiosa para organizar a dinâmica política.

5. Conceito

O partido político é uma organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios

¹⁶ O. MEZZAROBBA, “A Democracia, os Partidos Políticos e o Estado”, *Seqüência*, vol. 22, n.º 43, Florianópolis, 2001, p. 33.

¹⁷ M. DUVERGER *Os Grandes Sistemas Políticos: Instituições Políticas e Direitos Constitucional*, Almedina, Coimbra, 1985, p. 57.

¹⁸ Formulação de M. MORLOK, “Dos Cuestiones Clave en la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos: Financiación y Democracia Interna”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015, p. 184.

legais, e nele conserva-se para realização dos fins propugnados¹⁹. Acrescento também, desde já, a definição proposta por STRECK de partidos políticos como um agrupamento livre e estável de pessoas, reunidas em razão de um conjunto de ideias compartilhadas, disposto a participar do jogo eleitoral com vistas à conquista do poder político para a implementação de políticas próprias²⁰.

Não é apenas o ano de surgimento dos partidos políticos que se encontra certa diferenças na doutrina especializada. O próprio conceito dele é sinônimo de variações, embora sem desacordos agressivos.

Baseando nessas propostas de conceitos iniciais acima, pode-se dizer que os partidos são organizações que cumprem funções de agregação de interesses e são instrumentos para reduzir a complexidade social. Sua necessidade para o sistema político aumenta com o aumento dessa complexidade em sociedades cada vez mais heterogêneas ou, como se diz modernamente, polarizadas ou extremistas. Eles se diferenciam dos grupos de interesse pela circunstância de que, por regra geral, somente partidos aspiram participar em eleições e conquistar cargos políticos. Partido são, então, organizações que perseguem o objetivo de colocar destacados representantes seus em posições de governo²¹.

A palavra-chave para definição de partidos políticos é organização. O povo, que integra uma comunidade extensa, que conta com milhões, não consegue manifestar sua própria vontade a nível de governo se não estiver organizado. Daí que os partidos se constituem como associações para definir as políticas e, segundo também se afirma, para transmitir a vontade popular ao poder público competindo entre si²². Para isto, o partido adota uma ideologia ou doutrina. O poder ideológico, em apertada síntese, é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, às vezes apenas de informações, ou de códigos

¹⁹ Após uma digressão ampla na busca por um conceito, incluindo autores como OSTROGORSKY, MICHELS, DUVERGER, BURKE, CONSTANT, LEVY-BRUHL, BLUNTSCHLI, JELLINEK, WEBER, NAWIASKY, KELSEN, entre outros, P. BONAVIDES, formulou este conceito o qual dispomos no início deste tópico, cfr. *Ciência Política*, 18ª edição, São Paulo: Malheiros, 2011, p. 372.

²⁰ Cfr. L. STRECK, *Ciência Política e Teoria do Estado*, 8.ª edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2014, p. 178.

²¹ K. VON BEYME, *Los Partidos Politicos en las Democracias Occidentales*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociologicas, 1986, pp. 13-14.

²² S. CASSESE, *La Democracia y sus Límites*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2018, p. 31.

de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação²³.

Na busca para uma definição mais ampla dos partidos políticos, recorro a MIRANDA quando afirma que em democracia pluralista, os partidos não são seguramente órgãos de Estado, não lhes compete praticar atos imputáveis ao Estado; concorrem, sim, para a formação da vontade popular e, por meio desta para a designação de titulares daqueles órgãos. Mas tão pouco se reduzem a meras entidades privadas. Pelo relevo que adquirem e pelos direitos e poderes que, da Constituição formal ou da lei recebem, o seu estatuto não pode deixar de ser um estatuto de Direito Público. Não se trata de uma rígida predefinição uniformizadora da vida interna dos partidos. Trata-se apenas de uma transposição de certos princípios e do controlo dos seus atos para impedir o culto da personalidade, o domínio dos aparelhos e a corrupção²⁴. Logo, uma das principais funções partidárias é que só os partidos são capazes de gerar governos e programas de governo e, por conseguinte, com ou sem previsão constitucional, cabe-lhes o essencial das iniciativas políticas a nível nacional e regional²⁵. Destaca-se para o fato de que, mesmo sendo conceituado como um instituto para impedir o culto a um líder e corrupção, ainda persiste prática políticas interna de partidos que trabalham para manter estas atividades prejudiciais ao sistema democrático.

Fundamental a lição de KELSEN sobre a imprescindibilidade, ao salientar que uma posição que se opõe à formação de partidos auxilia as forças políticas que visam alcançar o domínio exclusivo dos interesses de um único grupo. Na medida em que esse interesse não tolera oposição, ele procura disfarçar-se ideologicamente como o interesse “orgânico” ou “verdadeiro” de todos. A divisão do povo em partidos políticos é um desenvolvimento inevitável em todas as democracias. Uma vez que o “Povo” não existe como força política viável antes de sua organização em partidos, é mais correto afirmar que o desenvolvimento da democracia permite a integração de indivíduos isolados em

²³ N. BOBBIO, *Estado, Governo, Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*, 7ª ed., São Paulo, Paz e Terra, 1999, pp. 82-83.

²⁴ J. MIRANDA, “Divisão do poder e partidos políticos”, *Revista Populus*, Salvador, n.º 4, 2018, p. 75.

²⁵ Idem.

partidos políticos e, portanto, primeiro desencadeia forças sociais que podem ser razoavelmente chamadas de "Pessoas"²⁶.

Por fim, MIRANDA define partido político resumidamente como uma associação de cidadãos, constituída a título permanente, para a realização de objetivos de modelação do Estado e da sociedade através do acesso aos órgãos de poder²⁷. Os elementos essenciais que ajudam a definir os partidos políticos são os seguintes: é uma entidade dotada de personalidade jurídica, do tipo associativo; tem um carácter duradouro; visa representar politicamente a coletividade e participar no funcionamento do sistema de governo constitucionalmente instituído; para esse efeito, dispõe da faculdade da apresentação de candidatura às eleições dos titulares dos órgãos do poder político do Estado²⁸.

Em síntese, a maioria dos autores convergem em afirmar que a organização a ser definida como partido deve: a) estar dotada de estruturas que permitam a participação dos seus membros; b) ser capaz de formular um programa de política pública; c) poder durar mais de um turno eleitoral²⁹.

6. Funções

Muitas são as funções dos partidos políticos para que sejam considerados como tal. Para manter a vitalidade de sua organização, os partidos devem realizar duas atividades decisivas: recrutar associados e seleccionar os melhores entre eles para ocupar

²⁶ H. Kelsen, *The Essence and Value of Democracy*, edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetti, translated by Brian Graf, Lanham, Rowman & Littlefield Publisher, 2013, p. 40. E continua: “*The division of the People into political parties is an unavoidable development in all democracies. In fact, since the ‘People’ does not actually exist as a viable political force prior to its organization into parties, it is more accurate to state that the development of democracy permits the integration of isolated individuals into political parties and, hence, first unleashes social forces that can be reasonably referred to as the ‘People’.*”

²⁷ MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, p. 160.

²⁸ Formulação de M. REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, Livraria Cruz, 1983, p. 31.

²⁹ Esses elementos conceituais também são definidos por G. PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 173.

cargos internos para fazer funcionar a estrutura partidária. Sempre que participarem nas consultas eleitorais, os partidos devem determinar as candidaturas que submeterão à seleção dos eleitores. Isto, em regra, é feito via convenção geral do partido.

REBELO DE SOUSA classifica as funções dos partidos por excelência que são a *função representativa* (apresentar candidaturas às eleições dos titulares dos órgãos do poder político), a *função de titularidade e exercício de poder político* (acesso e participação no exercício do poder político do Estado, preparação de quadros aptos para o efeito), a *função de definição política interna* (definição da posição do partido perante os prolemas da coletividade), a *função pedagógica* (tarefa de informar e formar os militantes, simpatizante partidários e eleitorado em geral, acerca das questões da vida coletiva e das propostas pragmáticas do partido), a *função de criação e apoio a estruturas paralelas* (criação e apoio a estruturas políticas, económicas e sociais nos mais diversos domínios da vida coletiva, como por exemplo sindicatos, cooperativas, associações científicas) e a *função de relações externas* (estabelecimento de laços de amizade, camaradagem, cooperação com partidos estrangeiros e acessoriamente com entidades não partidárias³⁰).

Além dessas utilidades, PASQUINO salienta que a atividade que efetivamente caracteriza o papel dos partidos contemporâneos consiste no que se denomina de *governo partidário*. Os representantes partidários ou personalidades recrutadas pelos dirigentes partidários e que interpretam a linha do próprio partido ocupam, numa correta conceção de democracia, cargos de governo, representando responsabilmente as preferências, interesses e ideais dos eleitores de determinado partido³¹. Ou seja, aquilo que, particularmente no Brasil, alguns políticos de baixa cultura democrática intitulam erroneamente de “toma lá, dá cá” ou mesmo de distribuição de cargos, nada mais é do que uma repartição das atividades governamentais com protagonismo dos partidos políticos com maior número de representantes no parlamento, para fins de governabilidade e estabilidade do sistema político.

³⁰ Formulação de REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos*, pp. 98-97; Também em M. REBELO DE SOUSA e M. SALEMA, “A Revisão Constitucional e os Partidos Políticos”, Lisboa, Instituto Democracia e Liberdade, 1980, p. 7.

³¹ PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, p. 182.

Quanto a função oposicionista, não se deve esquecer que partidos políticos desempenham uma atividade de extraordinária importância também nessa seara, pois destacam alternativas políticas, expõem falhas, apresentam diferenças até de estilo aos governos e governantes em exercício³².

Essas funções partidárias levam à conclusão de que os partidos perduram porque são responsáveis, tanto no governo como na oposição, de uma permanente negociação dentro do sistema governamental. Grupos de interesse, associações, grêmios, sindicatos, embora úteis para articular as preferências de seus membros e com algumas funções parecidas, só são capazes de se constituir em movimentos assessoriais aos partidos. Nunca puderam ser garantidores de uma visão geral do que serve para preservar e facilitar o bom funcionamento do sistema político. Pesquisadores dos problemas da sociedade e da política (hoje amplamente conhecidos com *think tank*) não podem se tornar aqueles que tomam decisões, mas precisam de interlocutores com os quais interagir para traduzir as possíveis mudanças em símbolos e políticas³³. Partidos desempenham funções essenciais que não podem ser realizadas por nenhuma outra organização. Eles apresentam candidatos à eleição, muitos dos quais, se eleitos, constituirão a estreita união do governo; são o lugar e o instrumento de participação política de um grande número de cidadãos; formulam programas que servirão de base às políticas públicas; obtêm cargos de governo e governam com o objetivo de serem reeleitos³⁴.

Em termos organização, os partidos também se adaptam ao modelo organizacional e programático mais adequado para atingir o maior número possível de eleitores, tendo em conta os limites impostos pelos modelos organizacionais e programáticos dos restantes partidos concorrentes. São os partidos que procuram os eleitores e, por assim dizer, os criam, não são os eleitores que procuram um partido específico. Tanto é assim que os fundadores de partidos de sucesso podem ser corretamente definidos como "empreendedores políticos" que colocam seu produto em

³² PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, p. 183.

³³ PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, p. 199.

³⁴ PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, p. 200.

um mercado da política no qual existem constituintes-consumidores insatisfeitos e disponíveis³⁵.

Em síntese, os partidos exercem a função de instrumento de mecanismos de influência dentro de uma democracia constitucional, para os interesses (materiais) e as convicções (ideológicas) dos cidadãos, pois são associações que empregam esses meios e suas possibilidades de influência democrática porque eles se especializaram para isso. Portanto, são eles que concentram e ecoam os interesses e crenças existentes na sociedade, para unir, articular e alimentar instituições públicas de tomada de decisão³⁶.

Elenco, portanto, quatro principais funções dos partidos políticos: a) recrutamento e seleção de pessoas para cargos no governo; b) gerar programas e políticas para o governo; c) supervisionar os representantes eleitos; d) integrar a sociedade para a mesma ideologia estabelecida pelo partido. Os partidos, então, situam-se entre o Estado e a sociedade, representando a vontade desta, com a utilização de um filtro, na formação da vontade daquele.

7. Princípios Fundamentais do Direito dos Partidos

7.1. Igualdade de oportunidade

Para que o sistema de partidos funcione, a disputa pelo poder deve fornecer regras que estabeleçam igualdade de oportunidade aos concorrentes.

Igualdade na oportunidade significa pontos de partida iguais. Pontos de partida iguais significa que aqueles que saem devem estar em igualdade de condições. A igualdade de acesso remove obstáculos; partidas iguais são pontos de partida a serem fabricados. A igualdade de acesso é uma proibição de discriminação. Por outro lado,

³⁵ PASQUINO, *Nuevo Curso de Ciência Política*, p. 180.

³⁶ Formulação de M. MORLOK, “Dos Cuestiones Clave en la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos: Financiación y Democracia Interna”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015, p. 184.

pontos de partida iguais são ajudados nas discriminações³⁷. Trazendo para o aspeto partidário, a igualdade atua, especialmente, na distribuição de financiamento público aos partidos políticos e limitação das doações, impedindo que o poder económico torne a competição tão desigual que a democracia seja sequestrada por interesses financeiros.

CANOTILHO elabora que é essencial o reconhecimento jurídico a todos os partidos de iguais possibilidades de desenvolvimento e participação na vontade popular. A liberdade partidária e a igualdade de oportunidades no desenvolvimento da atividade política são duas dimensões da liberdade partidária: proibição de ingerência positiva e de ingerência negativa dos poderes públicos na fundação, existência ou desenvolvimento dos partidos³⁸.

A democracia é um evento competitivo. A competição justa deve estabelecer oportunidades iguais para todos os seus competidores. É o caso dos partidos políticos que pretendem fazer valer a sua influência e pelos quais competem com outros partidos que decidem as suas ideologias. Uma concorrência ampla pressupõe, portanto, regras para que a concorrência seja equitativa. Isso também se aplica à política. O direito eleitoral se torna, então o direito da concorrência partidária, devendo garantir as mesmas oportunidades para todos os partidos, evitar práticas desleais e, também, manter a competição aberta para novos concorrentes. As barreiras de entrada devem ser reduzidas para que a competição política seja estimulada com o surgimento de novos partidos³⁹.

Portanto, um sistema de partido sem estipular normas eleitorais que garantam a igualdade de oportunidades aos partidos para alcançar seus eleitores não é um sistema necessariamente democrático. Essas normas se materializam especialmente com mecanismos financeiros, como o financiamento público para campanhas eleitorais, o que tenta frear o abuso do poderio económico por partidos que agrariam gordas subvenções

³⁷ G. SARTORI, *¿Que es la Democracia?*, Madrid, Taurus, 2007, pp. 315 ss.

³⁸ J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, 11ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2003, p. 319.

³⁹ M. MORLOK, *Teoría y Realidad Constitucional*, p. 187. Continua o autor ressaltando a desigualdade praticada pela liberdade, pelo que a democracia deve equilibrar o sistema: “Una sociedad constituida libremente se caracteriza por sus desigualdades en distintos sentidos. La libertad produce desigualdad, fortalezas individuales o preferencias que pueden ser desarrolladas. Pero la democracia escrita es un ordenamiento igualitario, todos los ciudadanos deberían tener las mismas oportunidades para expresar sus creencias e intereses en la política”.

privadas. Introduzir fundos estatais e regulamentar o financiamento privado são destaques para propor uma igualdade de oportunidades no processo político. Doações irrestritas e atuação indiscriminada de interesses econômicos em campanhas, comprometer-se-á a normalidade e a legitimidade das eleições, ferindo o princípio da igualdade, já que os candidatos ricos seriam privilegiados.

Enfim, MORLOK aprofunda dizendo que a igualdade de oportunidades na competição política não significa que todos os partidos, como resultado, devam ser tratados da mesma forma, mas sim o contrário: a competição política deve produzir diferenças. Mas essas diferenças não devem ser o resultado de uma decisão pública, mas muito mais, devem ser os cidadãos que decidem por si próprios com base na força relativa das partes⁴⁰, isto resvala, por exemplo, na divisão do bolo do financiamento público aos partidos, os quais devem ser beneficiados os com maior sucesso eleitoral de acentos no parlamento.

7.2. Liberdade

Liberdade de criação, liberdade de atuação, liberdade de associação, liberdade ideológica, liberdade de organização. Essas são algumas dos atributos mencionados no quesito liberdade quando se fala de partidos políticos. A ideia central neste tópico é a de que o poder estatal deve evitar sempre que possível intervir nos partidos políticos. Claro que a lei eleitoral impacta na forma que os partidos se organizam — não como se orientam —, contudo os domínios dessa influência devem ser mínimos, especialmente quanto a intervenção na orientação ideológica.

É comum ver o princípio da liberdade no dispositivo dedicado aos partidos políticos nas Constituições das nações democráticas⁴¹. Disso se extrai que a limitação ao

⁴⁰ MORLOK, *Teoría y Realidad Constitucional*, p. 190.

⁴¹ A título de exemplo: Constituição da República Portuguesa, Artigo 51.º, 1., A liberdade de associação compreende o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos e de através deles concorrer democraticamente para a formação da vontade popular e a organização do poder político; Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de

exercício das funções eleitorais pelos partidos políticos é determinada apenas em situações estritamente excepcionais. A liberdade partidária é controlada apenas em casos manifestamente atentatórios às bases de uma sociedade e definidos pela Lei Fundamental, normalmente envolvendo também a lei penal⁴².

Em rápida definição, liberdade é a ausência de restrições impostas pelo governo ao que um homem poderia fazer, caso desejasse⁴³. A liberdade política rejeita o poder arbitrário e absoluto, exigindo sua transformação em poder jurídico, em um poder limitado por leis iguais para todos, combatendo-se o abuso de poder⁴⁴. A liberdade política traduz-se também em pluralismo de expressão e de organização política democráticas implicando em pluralismo partidário⁴⁵.

Não coaduno da ideia de que a liberdade de expressão é absoluta, quase um direito sacrossanto como argumentam aqueles que abusam dela. Os limites dessa liberdade costumam ser ultrapassado por políticos populistas e extremistas. Entretanto, a liberdade de expressão não é apenas um direito fundamental que necessita de proteção, mas também um instrumento essencial para articular a livre comunicação necessária em qualquer estrutura democrático, especialmente quando exercido por minorias⁴⁶, por meio de partidos políticos.

partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos; Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, Artigo 21, (1), Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.

⁴² Como destacado por I. VAN BIEZEN “*Constitutions may emphasize the democratic rights and freedoms of political parties and their members, such as the freedoms of association, speech and assembly, while at the same time prescribing the activities and behaviour of the parties in the parliamentary, governmental and extra-parliamentary arenas. They may proscribe certain (anti-democratic) forms of behaviour or ideological orientations which are adverse to the democratic constitutional order and may establish a system of judicial monitoring of the parties’ behaviour and activities.*” (“The Constitutionalization of Political Parties in Post-war Europe, in I. VAN BIEZEN and H.-MARTIEN TEN NAPEL *Regulating Political Parties European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014, p. 103.

⁴³ Formulação de R. DWORKIN, *Levando os Direitos a Sério*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 411.

⁴⁴ SARTORI, *¿Que es la Democracia?*, p. 274.

⁴⁵ MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, p. 162.

⁴⁶ D. CAPODIFERRO CUBERO, “La composición jurisprudencial del deber de lealtad como limite a la libertad de expresión en el contexto de los partidos políticos”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 24(2), 2020, pp. 396.

O princípio da liberdade no processo político tem a finalidade de estimular a ampliação do debate público, para permitir que os cidadãos tenham contato com diferentes plataformas e programas políticos. Isso os levaria a optar pelos candidatos e partidos mais perfilados com suas vocações políticas e interesses socioeconômicos. Logo, o poder estatal deve garantir que os partidos estejam livres para se acorarem na sociedade.

7.3. Democracia

Partidos políticos foram protagonistas históricos para o alcance da democracia. Muitos levam a *democracia (democrata)* até ao próprio nome de registo. Contudo, alcançada a normalização democrática, há tendência de oligarquização do partido, o que necessita da intervenção do Direito para que haja democracia nas estruturas internas do partido.

As normas jurídicas relativas aos partidos políticos devem assegurar o cumprimento das funções dos mesmos – vistas acima –, bem como devem servir de instrumentos eficazes e contribuir para a formação das crenças e ideias dos cidadãos no processo de tomada de decisão pública, portanto, devem ter uma estrutura democrática interna. Dispor de mecanismos de entrada ampla também se aplicam aos próprios partidos políticos. A tarefa central dos partidos de seleção de quadros terá falhado quando eles forem apenas ferramentas nas mãos de suas respectivas elites dirigentes. A democracia interna dos partidos é um mínimo do que se espera de partidos políticos formados. Os partidos estão — como qualquer outra organização —, ameaçados pelas tendências oligárquicas que se formam nos partidos. Portanto, há também a necessidade de dispositivos jurídicos internos que garantam a democracia, atuando internamente como um regulamento da concorrência. A democracia interna vale para garantir que, também aqui, as estruturas favoráveis à concorrência sejam juridicamente garantidas⁴⁷.

Mesmo dentro do partido, a ideia básica de democracia segue a direção de

⁴⁷ MORLOK, *Teoría y Realidad Constitucional*, pp. 196-197.

influenciar de baixo para cima, dos filiados e militantes, para os dirigentes e eleitos. Também aqui a democracia exige a legitimação de todas as decisões desde as suas bases de filiados. Ao mesmo tempo, significa estar aberto a propostas alternativas objetivas e pessoais e à variabilidade das decisões tomadas a favor dos que não ocupam cargos de partidos e, também, a favor dos escalões das organizações subordinadas (sindicatos, ONG's, associações, movimentos, fundações, grêmios, etc.). A democracia interna dos partidos necessita de regras processuais na medida em que diferentes pontos de vista possam ser desenvolvidos e expressos livremente, para que possam competir entre si no processo competitivo.

Estruturalmente, a democracia interna dos partidos denota a existência de uma pluralidade nas assembleias de debate e de deliberação. Esses múltiplos centros de discussão devem ser dotados de direitos de petição para que, em uma controvérsia, ocorra o necessário confronto entre as diferentes opiniões existentes. Só assim uma minoria atual pode se tornar uma nova maioria. A democracia interna do partido também exige a atribuição de cargos apenas por um período, a transparência dos acontecimentos internos e, portanto, a possibilidade de controle para a potencial oposição interna e concorrência⁴⁸. O Tribunal Constitucional, o qual possui a competência relativa aos partidos políticos (aceitar inscrição, apreciar legalidade das denominações, siglas, símbolos, proceder anotações, ordenar a extinção) já emitiu diversos acórdãos⁴⁹ sobre a legalidade das assembleias partidárias para fins de controle de legalidade no que tange a democracia interna, elaboração de estatutos, pluralidade, transparência e participação.

Em resumo, a questão da democracia nos partidos surge, em particular, em relação a alguns aspetos do funcionamento deste tipo particular de associação, tais como, por exemplo: a seleção de candidatos às eleições; a eleição dos principais cargos internos; a participação dos membros no processo de tomada de decisão; os direitos dos membros

⁴⁸ MORLOK, *Teoría y Realidad Constitucional*, pp. 197-198.

⁴⁹ Apenas para citar os mais recentes, cfr. Acórdão n.º 23/2022 do TC de 11.01.2022, proferido no processo n.º 1132/21 (48/PP); Acórdão n.º 766/2021 do TC de 28.09.2021, proferido no processo n.º 556/21 (59/PP); Acórdão n.º 387/2021 do TC de 02.06.2021, proferido no processo n.º 332/21 (57/PP); Acórdão n.º 241/2021 do TC de 21.04.2021, proferido no processo n.º 341/2015 (56/PP); Acórdão n.º 449/2019 do TC de 05.08.2019, proferido no processo n.º 772/2019 (34/PP); Acórdão n.º 358/2019 do TC de 19.06.2019, proferido no processo n.º 450/2019; Acórdão n.º 656/2018 do TC de 12.12.2018, proferido no processo n.º 188/2007, todos pesquisáveis em www.tribunalconstitucional.pt.

individuais do partido; os métodos de acesso e registo; os procedimentos de expulsão; proteção das minorias internas⁵⁰. A democracia interna é, portanto, um corolário do princípio democrático. Não pode haver democracia na República e não haver democracia no interior dos partidos⁵¹.

8. Partidos e Plataformas Digitais

8.1. Redes Sociais e Democracia

Para analisar contemporaneamente partidos políticos, entendo necessário expor notas sobre os instrumentos utilizados atualmente que protagonizam a comunicação política e veem se mostrando decisivos para a formação da opinião pública na arena política, sobretudo no campo extremo das ideologias políticas⁵². Desde a segunda década dos anos 2000, os canais de informação utilizados por partidos e eleitos são, essencialmente, as plataformas digitais.

Isto é importante para esta pesquisa, notadamente, porque políticos e organizações políticas eurocéticas, para conseguirem sucesso eleitoral, tendem a protagonizar campanhas duras e negativas. Quanto mais severo for o tom de campanha dos partidos eurocéticos, mais maior a percentagem de votos que conseguiram ganhar nas eleições para o Parlamento Europeu⁵³, sendo que o uso dos meios digitais, por serem

⁵⁰ F. SCUTO, “Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell’organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica”, *Federalism.it – Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, Numero Speciale 1, 2017, p. 66.

⁵¹ MIRANDA, *Manual de Direito*, Tomo VII, p. 162.

⁵² Algumas ideias expostas neste tópico 8 foram apresentadas no X Encontro Internacional do CONPEDI Valência–Espanha, 04-06 de setembro de 2019, sendo as actas publicadas, cfr. F. ANDRADE, “A Importância dos Partidos Políticos para a Democracia na Era das Redes Sociais”, in J. MARTÍN CUBAS; J. F. DE MORAES FILHO; O. MEZZAROBÀ, *Teoria da Democracia e da Filosofia do Estado*, Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020, pp. 79-96.

⁵³ Sobre o tema, cfr. A. NAI, M. MEDEIROS, M. MAIER and J. MAIER, “Euro-scepticism and the use of negative, uncivil and emotional campaigns in the 2019 European Parliament election: A winning combination”, *European Union Politics*, vol. 23, no 1, 2022, pp. 21-42.

menos regulamentados do que os meios de comunicação tradicionais, acabam por ser os canais preferidos para propagar essa negatividade e agressividade.

Com o espaço público digital on-line, muito se festejou como um ideal comunicativo, de forma que tudo pode ser debatido de forma universal, com participação ampla, de acordo com os anseios de uma suposta democracia direta. Todavia, logo também houve uma frustração dessa expectativa de criar um debate público amplo. Há uma percepção de que se produziu tribalização, enclaves comunicacionais, circulação de notícias falsas, discurso de ódio, teorias da conspiração e muita desinformação.

BALAGUER CALLEJÓN assevera que as redes sociais não representam um fenômeno natural surgido nos processos sociais e políticos espontaneamente. Elas são resultado de opções empresariais que configuraram um modelo de negócio baseado em atrair a atenção do público para otimizar os ganhos publicitários mediante utilização contínua das redes, o que está provocando problemas nos processos de comunicação política porque fomenta a fragmentação do espaço público e sua radicalização com a finalidade de incrementar o uso de tais redes⁵⁴.

Logo, cada vez se torna mais difícil ao cidadão vulgar apreender as noções gerais relativas a um mundo cada vez mais vasto, onde se desenrolam sucessões de explicação cada vez mais complexas. Por isso, a opinião pública é condicionada sobretudo por fatores emocionais e não por dados racionais ou estatísticos. As apreciações das massas são necessariamente superficiais e tendem a integrar-se num quadro mental simplificador. Nestas situações, as plataformas digitais têm um êxito de degenerar a condição cognitiva e moral dos que passam várias horas por dia olhando para o ecrã do telemóvel.

Essa questão trata-se sobretudo de um debate sobre a ética nas redes sociais, num comportamento humano sem nenhum tipo de critério. Não é difícil associar as redes sociais com a Caverna de Platão, na perspectiva da condição humana, em que intelectuais sofistas que dominam a linguagem e a retórica manipulavam pessoas por meio de imagens projetadas. O que se via nas sombras, imagens na televisão, cinema, jornais,

⁵⁴ Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, “Redes Sociais, Companhias Tecnológicas e Democracia”, in P. HÄBERLE *et al.*, *Direitos Fundamentais, Desenvolvimento e Crise do Constitucionalismo Multinível: Livro em Homenagem a Jörg Luther*, Porto Alegre, Editora Fundação Fênix, 2020, p. 106.

agora mostra-se no telemóvel só que sem nenhum tipo de filtro e escassa ou insuficiente regulamentação⁵⁵. Somado com o hipercompartilhamento de textos e imagens sem controle, como se houvesse uma coerção, massificação nessa caverna digital.

Aparentemente, vive-se em uma era em que o pensamento é pautado pelas plataformas digitais. A questão é se essa digitalização revela ou distorce a realidade? Expande, aumenta o horizonte da realidade ou obscurece e torna a realidade mais opaca, mais manipulada? O próprio termo *rede* sofre de certa ambiguidade. Uma rede une, conecta, mas também prende, amarra, no caso, em vícios artificiais de criação de identidade virtual, de um perfil com grande narcisismo, desenhando uma imagem falsa com prestígio e fama que não há, aumentando uma exposição, longe da virtude da discrição e sobriedade.

Há ainda o fator da conectividade constante, uma obsessão por responder tudo de imediato. As relações nesse conceito se virtualizam, perdem a consistência, perdem a substância humana que é composta pela corporeidade. De forma imediata, fugaz e descartável, as relações humanas e sociais perdem a sua profundidade. Agrupado a isso, percebe-se um hedonismo circular nas redes sociais, a rede social é como um mecanismo imediato de prazer em imagens, notícias, uma busca incessante de satisfação que logo se exare e imediatamente é preciso de nova satisfação, novo link, site e um rolar de tela infinito.

Neste contexto digital, percebe-se que quotidianamente há uma força comunicacional para frustração com as instituições democráticas⁵⁶, em especial aos

⁵⁵ Sobre a problemática em regulamentar o conteúdo abusivo que se propaga pela internet com a sensibilidade dos limites da liberdade de expressão, cfr. I. W. SARLET; G. B. SALES, “Freedom of Expression and Hate Speech Regulation in Social Media Platforms: Considerations on the Example of the So-Called «German Network Enforcement Act» (Netzwerkdurchsetzungsgesetz)”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 18, Número 35, enero-junio de 2021; ver também M. ROIG TORRES, *Delimitación entre Libertad de Expresión y «Discurso del Odio»*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

⁵⁶ No artigo vencedor do prêmio melhor paper ICON-S 2020 (MING-SUNG KUO, “Against Instantaneous Democracy”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2, April 2019, pp. 554–575, <https://doi.org/10.1093/icon/moz029>, p. 574), o autor revela que alguns dos diversos movimentos populistas nomeados sob a rubrica de novo populismo parecem ser genuinamente novos na medida que seus líderes políticos recorram implacavelmente às mídias sociais e outras tecnologias instantâneas de comunicação para abraçar uma política não mediada às custas de representação democrática e de deliberação. Isso não nos diz se esta nova forma de populismo é mais ou menos perigosa do que suas formas mais convencionais. No entanto, sugere que requer um prognóstico mais focado do que uma

partidos políticos tradicionais, em nome de uma suposta democracia direta, num fictício poder nas mãos do povo via internet e redes sociais.

Agora, mais do que nunca, o papel principal na transmissão da mensagem, que no passado era quase exclusivamente de partidos políticos, deu lugar aos próprios cidadãos, verdadeiros arquitetos de uma mudança radical nos tempos de comunicação. A publicidade tradicional foi substituída por novas formas de comunicação, tentando adaptar as mensagens a segmentos específicos do eleitorado e a novos canais, causando uma mudança de mensagens gerais para mensagens com um alto grau de personalização, que é industrializado. Para aqueles que projetam as campanhas, as grandes massas são irrelevantes novamente, uma vez que a maioria dos indivíduos já está convencida ou perdida⁵⁷.

ZAGREBELSKY nos relata que nos dias de hoje há uma bajulação ao povo para que estimule sentimento de contrariedade à política organizada⁵⁸. Daí os conhecidos políticos – e até partidos – caracterizados como antissistema, com a finalidade de retirar a intermediação partidária.

Nesse contexto, entra em cena a desinformação política, facilmente penetrável aos olhos dos indivíduos pelas redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas, ferramentas que vem recebendo maior atenção das pessoas do que jornais, televisão e medias tradicionais.

Sobre esse fenómeno nocivo para o processo democrático de formação de convicções políticas, CUEVA acrescenta que as *fake news* afetam negativamente a percepção e a atenção dos cidadãos e conquistam o terreno das notícias verdadeiras. O seu potencial destrutivo pode ser entendido não apenas como reforço do viés ideológico do eleitor, mas também pela temporalidade acelerada da cognição, que instaura um presente

resposta geral ao populismo. Beneficiando-se da democracia instantânea induzida pela tecnologia, o novo populismo apresenta uma política alternativa que prevê o deslocamento de meios institucionais complexos com simplicidade anti-institucional. Desta forma, o novo populismo abala a dupla estrutura de articulação no projeto de governança constitucional e prejudica a função de aprendizagem da democracia constitucional, colocando em risco a busca contínua por liberdade política, emancipação e autonomia na história humana.

⁵⁷ R. RUBIO NUÑES, “Los Efectos de la Posverdad en la Democracia”, *Revista de Derecho Político*, n.º 103, 2018 p. 222.

⁵⁸G. ZAGREBELSKY. *A Crucificação e a Democracia*, São Paulo, Saraiva, 2011, p. 145.

contínuo, no qual os assuntos se substituem uns aos outros com enorme rapidez. Cria-se um ambiente que solapa a reflexividade e dificulta o exercício do pensamento analítico, que permitiria distinguir o falso do verdadeiro. Portanto, não é incomum que chegue aos telefones celulares e computadores uma sequência diária de polémicas políticas, seja por meio de discursos controversos, anúncio de medidas questionáveis ou uma simples mensagem impolida de uma autoridade eleita. A estratégia parece ser nunca deixar o eleitor entediado quando se trata de política, sempre ocupar os espaços dos telemóveis e até mesmo do jornalismo tradicional⁵⁹.

Muitas das notícias políticas que lemos hoje são compartilhadas por pessoas próximas e confiáveis como família e amigo próximos, ou foram aconselhadas por algoritmos. Logo, o uso de novas tecnologias está a redefinir não só a forma como consumimos informação, mas também o tipo de informação que consumimos, como o fato de sermos influenciados diariamente através do consumo de notícias que subsequentemente influenciam as nossas decisões não só enquanto consumidores, mas sobretudo como cidadãos. Neste momento, quem filtra a informação já não é a máquina de propaganda pública, mas antes entidades privadas (plataformas digitais) que reúnem volumes consideráveis de informações sobre cada um de nós. Os resultados desta nova forma de influência da opinião pública estão à vista no resultado de eleições ou referendos recentes em diversos países⁶⁰. O exemplo da eleição presidencial norte-americana de 2016, do Brexit e da própria invasão do Capitólio em janeiro de 2021 demonstra que a ascensão da inteligência artificial alterou as condições sob as quais a sociedade se comunica e gera conhecimento, assim como altera a esfera pública⁶¹.

Como todo fenómeno social novo, ainda é cedo para entender em que medida a diminuição do monopólio da imprensa tradicional na difusão de notícias e na interpretação da realidade – com a consequente heterogeneidade de vozes – e o uso

⁵⁹ R. VILLAS-BÔAS CUEVA, “Alternativas para a Remoção de Fake News das Redes Sociais”, in G. MENDES; C. BLANCO DE MORAES; C. CUNHA CAMPOS (Org.), *Reforma do Estado Social no Contexto da Globalização*. Lisboa, FGV Projetos, 2019. p. 80.

⁶⁰ S. RANCHORDÁS. “Mudanças Tecnológicas e os seus Impactos Econômicos-Sociais e Jurídicos”, in G. MENDES, C. BLANCO DE MORAES e C. CUNHA CAMPOS (org.), *Reforma do Estado Social no Contexto da Globalização*, Lisboa, FGV Projetos, 2019. p. 94.

⁶¹ T. VESTING. “A Mudança da Esfera Pública pela Inteligência Artificial”, in G. ABOUD, N. NERY JR. e R. CAMPOS, *Fake News e Regulamentação*, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 93.

político dos novos meios com o intuito de espalhar boatos e mentiras deliberadas, mesmo porque, trata-se em grande medida de objeto de investigação da sociologia, comunicação social e ciência política.

Contudo, MARANHÃO e CAMPOS são categóricos em destacar a premissa de que “no ambiente virtual criado pela rede mundial de computadores, particularmente no âmbito da Internet 2.0, em que a produção de conteúdo é pulverizada e sua disseminação, além de abrangente e veloz (viralização), tem seus efeitos potencializados pelas ferramentas de microdirecionamento, o discurso de natureza enganosa pode ser lesivo à própria liberdade de expressão e à democracia”⁶².

Sobre esse microdirecionamento online — seja por redes sociais ou por ferramentas digitais de mensagens instantâneas —, pouco estudos científicos se debruçam sobre esse tema, dada a sua recente atividade. Entretanto, é algo que considero ser decisivo para o sucesso eleitoral. Tal fato atrai o interesse de partidos políticos, pois um dos desafios atuais das sociedades democráticas é alcançar eleitores politicamente desinteressados e os engajar. Esses cidadãos geralmente optam por não se expor aos mídias tradicionais, como assistir notícias de televisão e leitura de jornais. No entanto, muitos desses cidadãos usam a internet para entretenimento ou redes sociais. Ao segmentar mensagens a esses cidadãos, um partido político consegue alcançá-los, expô-los a informações, influenciá-los e persuadi-los. Dessa forma, informações políticas direcionadas podem ajudar a atingir aqueles que são difíceis de alcançar em um ambiente offline⁶³.

É presumível que a derrocada de credibilidade dos partidos políticos não se justifica apenas por conta de novas formas de comunicação e debate público, até porque

⁶² J. MARANHÃO e R. CAMPOS, “Fake News e Autoregulação Regulada das Redes Sociais no Brasil: Fundamentos Constitucionais”, in G. ABOUD, N. NERY JR. e R. CAMPOS, *Fake News e Regulação*, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 217.

⁶³ F. J. ZUIDERVEEN BORGESIU *et. al.*, “Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy”, *Utrecht Law Review*, 14(1), 2018, p. 86. Esta pesquisa também alerta para o fato de que a popularização do microdirecionamento como ferramenta de engajamento político ameaça a democracia, em resumo, por invadir a privacidade das pessoas, excluir ou manipular as pessoas, o alto valor desse serviço, o que faz com que grupos com mais recursos ganhem uma injusta vantagem e, por fim, acarreta um fortalecimento de novos intermediários no jogo político como empresas de marketing político, tornando-se opacos os partidos políticos e prejudicando a opinião pública.

não se trata de um fenómeno novo, mas que tem sido potencializado por meio da tecnologia. Como ressaltado por GARZA, a invenção da representação política constitui uma das invenções mais significativas da civilização humana, contudo, os atos no sistema representativo foram muito separados da realidade pensada pelos cidadãos e a ilusão do sistema começou a corroer⁶⁴, especialmente por escolhas decisões político-económicas⁶⁵.

Porém, o ganho de importância das redes sociais resulta, ademais, em uma ascensão de particularismos e no retrocesso de uma parte da esfera pública a fóruns de pessoas que pensam da mesma forma. Aqui se chega a uma autolimitação temática preocupante, a uma cegueira narcisista em reação às realidades de vida que se encontram fora do próprio grupo e que não permitem mais uma percepção mútua de imagens de mundo e visões de mundo de outros ambientes⁶⁶.

Considerando que esses espaços digitais de debate são materializados em searas menos institucionalizadas e muito menos estruturadas de acordo com a legislação, quando as comparamos com os meios de comunicação da esfera pública pluralista de grupos, chega-se à situação de que fenómenos novos como dos *fake news* tornaram-se possíveis, piorado com uma cultura de permanente transgressão, ofensas e suspeitas delirantes⁶⁷. O método imediatista de circulação de informação política, com temperos de rasos argumentos e agressividades é a moldura das discursões políticas nas redes sociais.

Especialmente sobre a rede social *twitter*, este seria caracterizado por uma forma de comunicação em que as pessoas pensam em pouquíssimos caracteres, talvez porque não pensam realmente, o que congela os estados de opinião e dificulta o surgimento de

⁶⁴L. M. GONZÁLES DE LA GARZA, “La Crisis de la Democracia Representativa. Nuevas Relaciones Políticas entre Democracia, Populismo Virtual, Poderes Privados y Tecnocracia en la Era de la Propaganda Electoral Cognitiva Virtual, el Microtargeting y el Big Data”, *Revista de Derecho Político*, septiembre-diciembre de 2018, p. 262.

⁶⁵ Sobre o tema, P. BIGLINO CAMPOS, “Crisis de la Representación, Legitimidad de Ejercicio y Formas de Responsabilidad”, *Revista de Derecho Político*, nº 100, 2017, p. 386, sustenta que “*la crisis económica y la necesidad de los Estados de financiarse através de deuda pública han impuesto a los Estados la obligación de servir a dos señores distintos: el pueblo del Estado y el pueblo del mercado. Mientras que para satisfacer al primero debe atenuar la desigualdad, para satisfacer al segundo ha de merecer su confianza, lo que obliga a seguir políticas de austeridad. Esta doble dependencia explica la crisis de legitimidad democrática que experimentan muchos ordenamientos contemporáneos.*”

⁶⁶ T. VESTING, *Fake News e Regulamentação*, p. 102.

⁶⁷ VESTING, *Fake News e Regulamentação*, p. 103

opiniões divergentes e polarizadoras ao extremo⁶⁸. Logo, a capacidade reflexiva vem sendo limitada ainda mais com a substituição dos meios tradicionais (jornais, televisão, rádio) pelas redes sociais para se (des)informar politicamente.

Dessa maneira, o eleitor-internauta a nível individual pode acabar percebendo a opinião pública como uma entidade formada a partir do acúmulo de muitas opiniões emitidas da mesma maneira que a sua⁶⁹, não como um amplo debate de pessoas qualificadas com sentido público. Em um mundo em que as técnicas de comunicação permitem a manipulação de sentimentos, comportamentos, atitudes e modos de pensar, a opinião pública, como último critério definidor da verdade democrática, também sofrerá uma deterioração significativa⁷⁰. A mensagem que se dissemina nas redes sociais, errada em minha perspectiva, é clara: a figura do cidadão mudou com o advento da internet. Agora os cidadãos estão aptos a tomarem decisão dentro do Estado. Com a infinidade de informação de todo o tipo circulando tem-se permitido participar sem a necessidade de intermediários ou partidos políticos. “Democracia participativa ou direta” é agora uma realidade.

Tais atributos de imediatismo, falta de intermediação por um representante, uma relação direta e rápida nas dimensões do tempo e do espaço estão ligados à ilusão da democracia direta, com um ideal de transparência e igualdade básica entre os sujeitos⁷¹. Na medida em que esse ideal de democracia radical privilegia um modelo de relações sem a mediação de um representante e das dimensões do tempo e do espaço como o estado democrático puro, acaba totalizando, desatemporalizando e despacializando a concepção dos processos políticos. Ao conceber os processos políticos dessa forma, ele também os coloca sob uma falsa oposição que distingue entre as relações sociais que são autênticas e as que não o são. A criação dessa falsa dicotomia leva, em última análise, a uma compreensão irreal das relações sociais que, no entanto, deve começar com uma

⁶⁸ M. MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, “Democracia y Redes Sociales: El Ejemplo de Twitter”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 168, abril-junio 2015, p. 191.

⁶⁹ MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, *Revista de Estudios Políticos*, p. 193.

⁷⁰ R. RUBIO NUÑES, “Los Efectos de la Posverdad en la Democracia”, *Revista de Derecho Político*, n.º 103, 2018 p. 223.

⁷¹ MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, *Revista de Estudios Políticos*, p. 194.

compreensão baseada no conhecimento das contradições e possibilidades que a sociedade existente realmente oferece.⁷²

Portanto, as plataformas digitais têm a potencialidade de degenerar o funcionamento das democracias. A percepção que os eleitorados de vários países estão desorientados em relação a quem escolher na hora da urna é cada vez mais evidente. Ressalte-se que não é apenas o próprio debate público que está em jogo. Parece haver um padrão nas mudanças populistas no Direito Constitucional, que inclui a tentativa de desacreditar a Corte Constitucional do país, ataque à imprensa e demonização da oposição organizada.

A espetacularização também ameaça a democracia, pois diminui a credibilidade dos atores políticos, a dependência do pulso político dos grandes eventos de massa, como eleições ou manifestações decisivas, e o apelo constante a uma retórica de rotura e mudança, que contrasta com a gestão diária da política e causar a fragmentação dos cidadãos⁷³.

Por fim, NOVAIS, ao discorrer sobre Estados autocráticos de matriz reacionária e conservadora, lembra que no plano político, verifica-se uma rejeição absoluta do pluralismo e dos mecanismos e instituições democráticas representativas e, particularmente, a negação da possibilidade de existência de uma oposição legítima (política ou tão só doutrinária); a transformação do partido único, quando existe, numa entidade pública confundida com o Estado; a centralização e concentração do exercício do Poder e do controlo sobre o aparelho de Estado num grupo reduzido ou mesmo numa única pessoa, o ditador (Mussolini, Hitler, Salazar, Franco).

8.2. Partidos como Intermediários Democráticos Essenciais

ARISTÓTELES desde muito tempo sustentava que um povo tomado como monarca procura governar sozinho não se submetendo à lei, torna-se despótico que honra

⁷² MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, *Revista de Estudios Políticos*, pp. 194-195

⁷³ RUBIO NUÑES, *Revista de Derecho Político*, p. 224.

os adutores⁷⁴. Logo, não é povo, como multidão heterogênea de interesses, quem deve tomar decisões de natureza política a todo o momento, mas sim seus representantes eleitos nos termos do enquadramento partidário que o sistema eleitoral prevê.

O modelo dessa democracia digitalizada baseada nessa transparência totalizadora parece querer eliminar a política. Isso ocorre porque a política deve ser concebida como uma relação entre estranhos que não se entendem em um sentido imediato e rápido, mas se relacionam uns com os outros ao longo do tempo e da distância. Nesse sentido, a transparência, o imediatismo e a ausência de representação que as pessoas acreditam encontrar na rede podem acabar negando a mesma política⁷⁵.

Nunca se deve perder de vista que a massa só entende o simples, o simplificado exposto. Ordinariamente, as pessoas se deixam mover pelo que lhe captura, não pelo que capta. Do mesmo modo que a massa é incapaz por si mesma de alcançar inteligência política, é igualmente difícil obter a inteligência obtida por uma minoria⁷⁶, pelo que não se deve deixar que a política seja feita minoritariamente por grupos que estejam no poder com métodos digitais-tecnológicos-imediatos, mas sim por meio de entidades partidárias que se relacionam em assembleia de debates democráticos que equilibram o desenvolvimento da democracia. O impacto da tecnologia e sua transformação das lógicas da comunicação rompem amplamente esse equilíbrio, questionando uma série de pilares democráticos. As estratégias de desinformação afetam não apenas a capacidade de distribuição, mas também o tempo, a sentimentalização das decisões políticas, a fragmentação da opinião pública, a criação de esferas públicas paralelas e sua consequente polarização extrema. A ausência de referências informativas válidas e a criação de um clima de suspeita geral que questione o papel da verdade e comprometa a democracia, além dos períodos eleitorais⁷⁷.

Mesmo que a democracia representativa se configure em um Estado de partidos, não significa que, ao contrário de uma opinião simplisticamente difundida, consista um

⁷⁴ ARISTÓTELES. *Política*. 2ª Edição. Traduzido por António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes, Lisboa, Vega, 2016. p. 291.

⁷⁵ MARTÍNEZ-BASCUÑÁN, *Revista de Estudios Políticos*, p.

⁷⁶ H. KUHN. *El Estado: Una Exposición Filosófica*, Madrid, Rialp, 1979, p. 380.

⁷⁷ RUBIO NUÑES, *Revista de Derecho Político*, p. 227.

mal em si, na medida em que é a intervenção dos partidos políticos, enquanto mediadores da representação política, que confere ao voto dos cidadãos um peso efetivo nas sociedades que de outra forma nunca teria. O cidadão isolado, entre milhões de outros eleitores, não teria relevância eleitoral, uma vez que podia dispor de um voto para escolher uma pessoa no seu círculo, mas dificilmente influenciaria na constituição do novo governo e nos rumos da política⁷⁸.

Os Estados são construções complexas, tanto de relações quanto de estruturas normativas que não podem ser conduzidos por autoridades sem uma mediação firme e institucionalizada. Não há como se relacionar com um político eleito ou em campanha, da mesma forma que se compra uma roupa via internet ou escolhe um filme e seriado para assistir por biblioteca on-line, mesmo com a ajuda da tecnologia, da inteligência artificial e algoritmos.

As plataformas tecnológicas anunciadas equivocadamente como meios de democracia direta, não fazem nada mais do que uma ilusão de contato próximos com o político, já que as reais decisões das autoridades sequer são debatidas de forma profunda por meio da conta pessoal do representante no *twitter*, *instagram*, *facebook*. As transmissões em direto ou vídeos feitos pelos políticos com cada vez mais frequência, inclusive dentro das casas legislativas, se limitam a servir como uma ferramenta de propaganda pessoal, de relações públicas, não como participação direta do eleitor na condução da coisa pública, tampouco numa prestação de contas.

Não se defende aqui uma burocratização da relação entre eleitor e eleito, mas sim de manter conquistas democráticas íntegras, aperfeiçoando o modelo sem que e incline para modelos sem garantias institucionais. Mesmo porque, o que torna um Estado democrático não é a existência de partidos políticos como órgãos privilegiados na representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim o

⁷⁸ J. REIS NOVAIS. *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*, Lisboa, AAFDL, 2017, p. 82.

comprometimento partidário com a democracia, somado a sua capacidade de conduzir a participação e as demandas sociais às decisões políticas⁷⁹.

Da mesma forma, reconhece-se que há defeitos na forma de atuação de muitos partidos políticos. Vários são os motivos de credibilidade dos partidos como menciona LÓPEZ: desconexão com suas bases sociais, abuso de posição dominante na representação política, tendências de se organizar de modo oligárquico⁸⁰. No Estado Democrático, a eleição expressa a confiança do eleitor em um grupo de sujeitos constitucionalmente reconhecidos e respaldados em suas funções dentro de determinado partido político⁸¹, não sendo, portanto, uma relação de confiança entre dois indivíduos manejada por curtidas, *retwitadas* e comentários em plataformas sociais on-line.

Com essa aparente democracia direta online, a manipulação da multidão fica bem mais suscetível. A interação instantânea entre eleitores e eleitos trata-se, na verdade, de um procedimento ilusório de reunir o povo com o fim de simular a sua consulta. Dessa forma, não há de modo algum uma discussão ou deliberações sérias ou um tratamento exaustivo a determinado assunto.

Ademais disto, nem todos estão em posição de participar do debate político devido à falta de cultura digital: fatores como idade, condições culturais e econômicas marginalizam a maioria dos cidadãos de qualquer debate online, não permitindo assim uma igualdade substancial em participação. Sujeitos marginalizados, na verdade aqueles que mais precisam de proteção para exercer seus direitos, não são levados em consideração por essa participação digital na democracia⁸².

Uma grande multidão de pessoas reunidas no mesmo local (rede social) é sempre mais suscetível de pânico, entusiasmo exagerado do que um pequeno número de

⁷⁹ O. MEZZARROBA. “A Crise do Modelo Liberal de Representação e a Construção da Democracia de Partidos”, in F. J. RODRIGUES DE OLIVEIRA NETO *et. al*, *Constituição e Estado Social*, Coimbra, 2008, p. 290.

⁸⁰ C. GARRIDO LÓPEZ, “El Dilema de la Democracia en el Interior de los Partidos”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40, 2017, pp. 317-318.

⁸¹ R. L. CHUECA RODRIGUEZ, “La Representacion como Possibilidad en el Estado de Partidos”, *Revista de Derecho Político*, n.º 27-28, 1988, p. 23-44.

⁸² P. BILANCIA, “Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica”, *Federalism.it – Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, Numero Speciale 1, 2017, p. 19.

pessoas que conseguem falar entre elas em termos racionais. A democracia direta carece das estruturas de organização que constituem o pressuposto de um equilíbrio dos poderes e outros controlos do Estado de Direito. Deste modo, concretiza-se facilmente o risco relatado por ARISTÓTELES de que um governo absoluto da multidão que não encontre limites através da lei (Estado de Direito), degenera facilmente em despotismo dirigido por demagogos⁸³.

URBINATTI leciona que “o paradoxo do público-olhar-total, ou seja, da ideia de que a *audience* consiste em um eficaz impedimento extra ao poder do líder justamente por sua exigência de transparência, é que as decisões políticas continuam a ser não vistas ou não reveladas porque pertencem a objetos que geralmente são menos atraentes aos gostos estéticos dos espectadores e a seu desejo de espetacularidade”⁸⁴.

Enfim, não precisa que amemos os partidos políticos para confiá-los sua relevância para a representação política no Estado de Direito Democrático. Concorde-se que há uma evidente dificuldade dos partidos políticos tradicionais se ajustarem às novas balizas de identificação política dos cidadãos. É visível pelos resultados em recentes processos eleitorais pelo mundo o desgaste dos partidos tradicionais e a sua dificuldade de adaptação aos novos temas políticos. Contudo, jamais pode-se esquecer das particulares de regimes políticos ausentes de partidos políticos ou com a existência de partidos de fachada.

À falta de grandes partidos, pululam os pequenos e a opinião pública fraciona-se infinitamente por causa de questões de somenos importância⁸⁵, o que já vem ocorrendo em nossos dias, como se enxerga pela fragmentação parlamentar a cada eleição em qualquer democracia pelo mundo, vide a eleição ao Parlamento Europeu de 2019.

⁸³ R. ZIPPELIUS, *Teoria Geral do Estado*, Lisboa, Gulbenkian, 1997, p.

⁸⁴ N. URBINATI, “Da Democracia dos Partidos ao Plebiscito da Audience”, *Lua Nova*, n.º 89, 2013, p. 100.

⁸⁵ A. DE TOCQUEVILLE, *Da Democracia na América*, Cascais, Principia, 2001, p. 220.

Como bem teorizado por URBINATI, os partidos políticos, atores fundamentais do método representativo desde seu surgimento na Inglaterra, mudaram sua função, mas não perderam relevância, tampouco acabaram, como se ouve dizer⁸⁶.

Por uma questão de subsidiariedade, problemas advindos da política causadores de insatisfações populares – corrupção, aproveitamento financeiro, tráfico de influência, desencanto ideológico - devem ser resolvidos com quem tem a escala de o fazer. Esses problemas que seres humanos tem na atuação políticas acabam a ser transportados aos partidos. Os homens mudam, mas as instituições ficam, pelo que deve haver esse fortalecimento institucional.

Há quase um século AZAMBUJA disse os defeitos dos partidos são, pois, os defeitos dos homens. O que cumpre é ir remediando e corrigindo, porque os partidos políticos são necessários para a democracia⁸⁷.

⁸⁶ URBINATI, *Lua Nova*, p. 85.

⁸⁷ D. AZAMBUJA, *Teoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro, Globo, 1941.

CAPÍTULO II

Partidos Políticos no Sistema Institucional Europeu

Os partidos representam, pois, uma instituição política em mutação, fazendo inquestionavelmente parte da cultura política europeia. Sem um sistema de partidos operativo, não é concebível uma democracia forte, dotada de capacidade de resistência e com a participação activa dos cidadãos. (Relatório Tsatsos sobre o Estatuto Constitucional do Partidos Políticos Europeus, A4-342/96, 1996)

9. O Desenvolvimento Histórico dos Partidos Políticos Europeus

A União Europeia evoluiu para um sistema político de pleno direito com a opinião pública, instituições, regulação e procedimentos de tomada de decisão ordinários e extraordinários. Depois de anos de progresso lento na integração nos anos 60, os anos 70 viram passos significativos sendo dados no projeto europeu através da preparação e introdução de eleições diretas para o Parlamento Europeu. O início das etapas preparatórias dessas eleições impulsionou a criação de federações europeias⁸⁸.

Por algum tempo, a lei eleitoral de 1976 (Acto Relativo à Eleição dos Representantes ao Parlamento Europeu por Sufrágio Universal Directo Anexo à Decisão 76/787/CECA, CEE, EURATOM, do Conselho, 20 Setembro 1976) regia exclusivamente o estatuto de deputado ao Parlamento Europeu. Determinava, ainda, que os seus membros gozariam dos privilégios e imunidades de funcionários da União Europeia. Também estabelecia que ser membro do Parlamento Europeu era incompatível com uma adesão paralela a um governo ou parlamento nacional ou com ser um membro de outra instituição europeia. O Parlamento Europeu adotou tardiamente o seu Estatuto dos Deputados por meio da Decisão de 28 de Setembro de 2005, que aprova o estatuto dos deputados ao Parlamento Europeu (2005/684/CE, EURATOM). Referido Estatuto

⁸⁸ M. PEGGIS, “How Can European Political Parties Maximise their Success in the 2019 Elections?”, *European View*, Vol. 14, 2015, p. 22.

estabeleceu os regulamentos e as condições gerais de exercício das funções de deputado, bem como que os membros são livres e independentes, votam de forma individual e pessoal e, portanto, não estão vinculados a quaisquer instruções. Os deputados detinham o direito de apresentar propostas de atos da União Europeia e podem formar grupos políticos, receber um salário adequado para salvaguardar a sua independência⁸⁹.

Como se percebe, primeiro veio a regulamentação dos membros do Parlamento Europeu para, em seguida – e bem tardiamente⁹⁰ –, aparecerem os incentivos e regulamentações sobre o agrupamento ideológico-político dos deputados.

A forma de apoiar o surgimento de partidos políticos europeus por Regulamento foi longa. Pouco depois da criação da Assembleia Parlamentar da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), já existia a ambição de alguns membros da Assembleia de procurar associações ou cooperações transnacionais numa base ideológica e programática. Mas uma verdadeira dinâmica institucional só se desdobrou antes das primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu em 1979. Na segunda metade dos anos setenta houve uma notável intensificação da cooperação partidária a nível europeu através da ligação do desenvolvimento institucional do Parlamento Europeu às ambições de desenvolvimento Partidos políticos europeus⁹¹.

A necessidade de fortalecer a existência de partidos políticos na União Europeia veio como único meio de garantir a existência de um fórum público europeu sobre o qual

⁸⁹ Para mais sobre o funcionamento do Parlamento Europeu, Cfr. R. SCHÜTZE, *European Constitutional Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 91.

⁹⁰ Nas próprias palavras emanadas do Relatório Tsatsos, sobre o Estatuto Constitucional do Partidos Políticos Europeus, A4-342/96, 1996: “Relativamente ao grau de integração atingido nas instituições políticas da União, verifica-se, porém, que a evolução dos partidos políticos europeus se encontra atrasada na sua globalidade”.

⁹¹ B. DONNELLY, M. JOPP, “European Political Parties and Democracy in the EU”, in G. BONVICINI, *Democracy in The EU and The Role of the European Parliament*, Rome, Quaderni IAI, 2009, p. 26. Também R. PERRONE, “Rafforzamento Identitario Dei Partiti Politici Europei e Democrazia Nell'unione: Quali Strumenti?”, *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 2, 1, 2017, p. 933, destaca que a história dos partidos políticos europeus tem raízes antigas que remontam aos primeiros grupos parlamentares formados na Assembleia da Comunidade Europeia de Carvão e Aço, o que representou uma primeira oportunidade para abordagem do que mais tarde se tornaria as três federações de partidos europeus numericamente maiores. O caminho da afirmação dessas entidades políticas se desenrola em diferentes estágios e passa para o senso de reconhecimento legal progressivo do papel e das características dos partidos políticos europeus ao nível do direito original e do direito derivado

se estabelece a (necessária) democracia supranacional europeia⁹². Isto correu, portanto, a partir dos anos setenta, quando as grandes famílias políticas começaram a coordenar-se a nível europeu. Os democratas-cristãos, socialistas e liberais formaram federações partidárias em nível europeu a partir de um conglomerado de partidos nacionais unidos sob a mesma ideologia. Aos poucos, e com a inclusão do artigo 138A do TCE (Tratado de Maastricht)⁹³, essas federações ganharam relevância, demonstrando interesse em colaborar com os grupos políticos do Parlamento Europeu e se tornando, no futuro, autênticos partidos políticos⁹⁴.

Importante papel no desenvolvimento dos partidos políticos europeus teve o notório *Relatório Tsatsos*. Em 1996, o Comité de Assuntos Institucionais, sugeriu a efetiva regulamentação dos partidos políticos europeus. O Comité acreditava que poderiam ter sido um instrumento central de apoio ao processo de integração europeia. DIMITRI TSATSOS, o relator, endossou uma verdadeira visão constitucional dos partidos políticos, que eram considerados úteis para pavimentar o estatuto constitucional da cidadania europeia.

O Comité, então, considerou expressamente que é necessário fortalecer os instrumentos para a participação democrática dos cidadãos na determinação da política da União e que sem um sistema partidário funcional, uma democracia forte e robusta da qual o cidadão participa ativamente é inconcebível. Os partidos políticos europeus foram, dessa forma, considerados imprescindíveis para garantir o surgimento de uma verdadeira cidadania europeia que acompanhe, discuta e influencia a expressão da vontade política a nível europeu. Com esse propósito, o Comité de Assuntos Institucionais propôs um regulamento-quadro sobre o estatuto jurídico de partidos políticos europeus e um regulamento sobre a situação financeira da Europa partidos políticos, mesmo sem base

⁹²J. A. GONZÁLEZ-AURIOLES, “Sobre la Democracia de Partidos y su Necesaria Proyección en La Unión Europea”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, num. 28, 2017, disponível em https://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/02_ALGUACIL.htm (acedido em 26 de marco de 2020)

⁹³ Mais detalhes sobre o Artigo 138A do Tratado de Maastricht, ver D. TSATSOS, “European Political Parties? Preliminary Reflections on interpreting the Maastricht Treaty Article on Political Parties (Article 138a of the EC Treaty)”, *Human Rights Law Journal*, vol 16., n.º 1-3, 1995, pp. 1-9.

⁹⁴ G. LÓPEZ DE LA FUENTE, “La Novedosa Propuesta de Reglamento sobre el Estatuto y la Financiación de los Partidos Políticos Europeos y las Fundaciones Políticas Europeas”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Madrid n.º 26, enero-junio 2014, p. 332.

jurídica expressa para esse desenvolvimento. TSATSOS sublinhou que partidos políticos na variedade de formas que encontramos na Europa e em todas as partes do mundo são o resultado de um longo tradição de progresso para a democracia, um desenvolvimento histórico que ainda não está completo. Ficou claro pela leitura do relatório TSATSOS que sem partidos políticos, teria sido impossível pensar em uma democracia europeia⁹⁵ ⁹⁶.

10. A Constitucionalização dos Partidos Políticos Europeus

Considerando que se vive em Estados de Partidos⁹⁷, em organizações político-administrativas busca-se a juridificação do estatuto dos partidos políticos, o que não se traduz apenas na consagração constitucional dos partidos políticos⁹⁸, mas também na sua regulamentação no âmbito da legislação ordinária, contendo estatuto geral dos partidos

⁹⁵ Mais sobre o Relatório Tsatso, cfr. F. SAIITTO, “European Political Parties and European Public Space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014”, *Rivista di Diritti Comparati*, n.º 2, 2017, pp. 27 e ss.

⁹⁶ Alguns trabalhos analisaram a evolução legislativa dos Partidos Políticos Europeus. Ver, entre outros, S. LIGHTFOOT, “The Consolidation of Europarties? The ‘Party Regulation’ and the Development of Political Parties in the European Union”, *Representation*, 42:4, 2006, pp. 303-314; B. DONNELLY AND M. JOPP, “European Political Parties and Democracy in the EU”, in *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2009, pp. 23-41; H. MERTEN, “Neue Impulse im Europäischen Parteienrecht”, in *Mitteilungen des Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)*, Düsseldorf 2013, pp. 30-36; F. SAIITTO, “European Political Parties and European Public Space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014”, *Rivista di Diritti Comparati*, n.º 2, 2017, pp. 23-65. Numa análise sob a perspectiva da ciência política, cfr., E. BRESSANELLI, *Europarties After Enlargement: Organization, Ideology and Competition*, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 34-41; W. GAGATEK “Perspectives on the Development of a Transnational Party System in the European Union After the 2014 Elections to the European Parliament”, in F. MÜLLER-ROMMEL AND F. CASAL BÉRTOA, *Party Politics and Democracy in Europe: Essays in Honour of Peter Mair*, Oxon, Routledge, 2016, pp. 148-161.

⁹⁷ Expressão sedimentada especialmente por M. GARCÍA-PELAYO, *El Estado de Partidos*, Madrid, Alianza, 1986, onde examina que “*la Constitución misma implica el Estado de partido, pues, cuando dice que todo el poder político emana del Pueblo aparecen los partidos como últimos órgano de creación de todos los demás órganos, ya que sin su mediación la masa amorfa no podría derivar de sí misma los órganos del poder del Estado*” (p. 34).

⁹⁸ J. MIRANDA, “Estudo com Vista a uma Nova Lei dos Partidos”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 49, n.ºs 1 e 2, Coimbra, Coimbra editora, 1999, p. 541, ensina que “ao contrário do que sucedia há 100 anos, os partidos não poderiam deixar de entrar para as Constituições. Constantes ou não das normas formalmente constitucionais, entretanto aprovadas e decretadas, pelo menos têm sempre um lugar na Constituição material, na medida em que a sua função (variável de regime para regime) faz parte dos princípios estruturantes que a identificam”.

políticos⁹⁹. Dada a ampliação do direito ao voto e a consolidação democrática a partir da segunda metade do século XX, foi-se normalizando a proclamação constitucional dos partidos políticos, para posterior regulamentação via legislação infraconstitucional.

No caso da União Europeia, ensina GONZALEZ-AURIOLES, foi peculiar. Segundo o autor espanhol “*los partidos políticos han sido en la historia constitucional, primero una realidad sociopolítica, posteriormente, una existencia reconocida por el Derecho. Los partidos políticos no nacen de una previsión constitucional, sino de la práctica política. En la Unión Europea, sin embargo, parece estar produciéndose la situación inversa*”¹⁰⁰. Então, o processo de integração política europeia começou a projetar-se nos partidos políticos, que começaram a ter que incluir assuntos europeus nos seus programas¹⁰¹ e não apenas em assuntos internos.

Além do aspeto jurídico, politicamente, essa institucionalização exigiu também um desenvolvimento organizacional interno das, então, federações partidárias para concretizar a identificação de partidos nacionais com um conjunto específico de compromissos supranacionais. Ainda, foi necessário haver um vínculo externo entre as federações partidárias e o processo executivo e legislativo da União Europeia¹⁰².

Como visto no primeiro capítulo, o protagonismo dos partidos políticos está consagrado nos sistemas dos modernos Estados partidários implantando o chamado princípio da constitucionalização. Por meio de dispositivos constitucionais que proclamam, em geral, sua relevância como plataforma de canalização da participação política dos cidadãos ou como instrumento de expressão da pluralidade da sociedade civil. Essas proclamações genéricas tendem a ser especificadas em normas de caráter

⁹⁹Formulação de REBELO DE SOUSA, *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, Livraria Cruz, 1983, p. 64. Enfatiza o autor que o movimento de constitucionalização dos partidos políticos é acompanhado por tendência idêntica no plano da legislação ordinária. Multiplicam-se as Leis Orgânicas dos Partidos Políticos, mesmo em Estados cujas Constituições não inserem qualquer disposição genérica sobre o tema (p. 71).

¹⁰⁰ GONZÁLEZ-AURIOLES, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, disponível em https://www.ugr.es/~redce/REDCE28/articulos/02_ALGUACIL.htm (acedido em 25 de julho de 2019)

¹⁰¹ M. S. D'OLIVEIRA MARTINS, “Os Partidos Políticos e a Integração Europeia”, *Revista de Estudos Europeus*, n° 2, Coimbra, Almedina, 2007, p. 227.

¹⁰² Sobre a organização política dos partidos políticos europeus, cfr. S. HIX, “Parties at the European Level and Socio-Economic Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, n.º 4, 1995, p. 543.

mais específico, que estabelecem o papel dos partidos nos processos eleitorais e no funcionamento dos parlamentos e, em menor medida, dos governos. Todas estas regras também se tornaram presentes, de uma forma ou de outra, no sistema jurídico da União Europeia¹⁰³.

Ora, se a União Europeia é submetida a um modo de Estado de legitimação democrática, isso requer debate público e a formação de uma opinião pública, canalizada por partidos políticos e grupos de interesse organizados, no contexto e dentro da política em que as respetivas eleições ocorrem. Embora a identidade dos governados no sentido de identidade cultural e homogeneidade não seja um pré-requisito necessário, a legitimação será mais forte se houver certa identidade coletiva e identificação e aceitação de decisões. Como o desenvolvimento constitucional de uma organização é geralmente sucessiva e gradual em comparação com um Estado (geralmente em uma revolução), é preciso ter em mente o efeito e o *feedback* que esse desenvolvimento pode ter na formação de um tipo de identidade coletiva da soma de cidadãos reunidos nesta política. Isso inclui elementos de democracia participativa, ou seja, a participação dos cidadãos na vida democrática da sociedade por meio da troca de pontos de vista entre si e da união de opiniões, mas também uma troca de pontos de vista com as instituições governamentais. Isso é a opinião pública dentro da política¹⁰⁴.

Logo, os partidos políticos europeus são elementos da democracia representativa em que se baseia o funcionamento da União, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia. No entanto, continuam a ser pouco conhecidos dos cidadãos da União. Difícil pensar em democracia representativa no seio da União Europeia se os cidadãos não são conscientes dos debates públicos ocorridos neste âmbito, se limitando aos debates políticos a nível nacional.

¹⁰³ A. RODRÍGUEZ, “El Régimen Constitucional De Los Partidos Políticos En El Derecho De La Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis, Teoría y Realidad Constitucional”, núm. 38, 2016, p. 193.

¹⁰⁴ H.-J. BLANKE, R. BÖTTNER, “The Democratic Deficit in the (Economic) Governance of the European Union”, in H.-J. BLANKE; P. CRUZ VILLALÓN; T. KLEIN ; J. ZILLER (Editors), *Common European Legal Thinking: Essays in Honour of Albrecht Weber*, Springer, 2015, p. 249.

11. O artigo 10.º, n.º 4, TUE

Sobre a origem do n.º 4 do artigo 10º do Tratado da União Europeia, o seu conteúdo foi inicialmente incluído em um artigo independente, não em um número. Foi apenas numa fase posterior do debate que foi decidido inseri-lo no artigo I-46 do Tratado Constitucional, o precursor do artigo 10º. Interessante notar que o *Praesidium* da Convenção rejeitou a sugestão feita por alguns membros para especificar, no número 4 do artigo 10.º, que a organização interna dos partidos e os procedimentos para nomear candidatos para as eleições europeias deveriam ser democráticos. O *Praesidium* julgou que esta iniciativa não foi apoiada por um número suficiente de membros da Convenção. Logo, perdeu-se assim uma oportunidade para incorporar princípios essenciais na Constituição da União e, mais tarde, no Tratado de Lisboa¹⁰⁵.

O Artigo 10.º do Tratado da União declara no n.º 1, que “o funcionamento da União se baseia na democracia representativa”, acrescentando no n.º 2, que “os cidadãos estão representados diretamente, a nível da União, no Parlamento Europeu” e que “os Estados-Membros estão representados no Conselho Europeu pelos respetivos chefes de Estado ou de governo e no Conselho pelos respetivos governos, que são eles próprios democraticamente responsáveis perante os parlamentos nacionais ou os cidadãos”.

O único dispositivo do Tratado da União Europeia que menciona os Partidos Políticos é o mesmo artigo 10.º, só que o seu n.º 4, o qual dispõe que “Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União”. Por sua vez, o Tratado de Funcionamento da União Europeia, dispõe no artigo 224.º que “O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, definem o estatuto dos partidos políticos ao nível europeu a que se refere o n.º 4 do artigo 10.º do Tratado da União Europeia, nomeadamente as regras relativas ao seu financiamento”.

¹⁰⁵ Mais detalhes desta génese, Cfr. J.-VICTOR LOUIS, “Des Partis Politiques Européens et de l'élection du Président de la Commission”, *Cahiers de Droit Européen*, Bruxelles, a.49, n.º 1, 2013, p. 6.

Da leitura da norma, infere-se que a tarefa dos partidos políticos europeus é muito evidente: atuar como um elo entre sociedade civil e as instituições europeias, garantindo, por um lado, a representação do povo europeu e, por outro, a presença de organismos que incentivam a participação direta na vida política da União pelos cidadãos¹⁰⁶. Somado a isto, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) fortalece o direito de associação e de participação política através do sufrágio¹⁰⁷. Esta norma introduz aperfeiçoamentos ao princípio democrático e reafirmar o considerando quarto do Tratado, o qual afirma o apego aos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e liberdades fundamentais e do Estado de Direito¹⁰⁸.

Considero importante destacar que as referências à "consciência política europeia" no Tratado da União Europeia, na Carta de Direitos Fundamentais e as alusões no Regulamento de 2014 – que será visto mais a frente - a "partidos políticos europeus verdadeiramente transnacionais" que deveriam esforçar-se por "estabelecer uma ligação forte entre a sociedade civil europeia e as instituições da União" dão conta do importante papel que se pretende atribuir aos partidos para atenuar o conhecido défice democrático que a União Europeia sofre¹⁰⁹. Mesmo porque, o Parlamento Europeu é uma instituição que oferece políticas europeias reais, em vez de barganhas baseadas em interesses nacionais, como o Conselho. A coesão partidária é o fator mais significativo. A maioria dos eurodeputados votam ao longo de linhas transnacionais de partidos europeus (ou

¹⁰⁶ R. PERRONE, "Rafforzamento Identitario Dei Partiti Politici Europei e Democrazia Nell'unione: Quali Strumenti?", *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 2, 1, 2017, p. 934.

¹⁰⁷ O artigo 12, n.º 1, da Carta estabelece que "Todas as pessoas têm direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação a todos os níveis, nomeadamente nos domínios político, sindical e cívico, o que implica o direito de, com outrem, fundarem sindicatos e de neles se filiarem para defesa dos seus interesses", e o n.º 2 prescreve que "Os partidos políticos ao nível da União contribuem para a expressão da vontade política dos cidadãos da União". Já o artigo 39.º da Carta reconhece o direito de ser eleitor e elegível nas eleições para o Parlamento Europeu. Ele fornece no n.º 1 que "Todos os cidadãos da União gozam do direito de eleger e de ser eleitos para o Parlamento Europeu no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado». E no n.º 2 «Os membros do Parlamento Europeu são eleitos por sufrágio universal directo, livre e secreto".

¹⁰⁸ Sobre a interpretação desse artigo e seus números, cfr. R. M. MOURA RAMOS, *Estudos de Direito da União Europeia*, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 443

¹⁰⁹ A. RODRÍGUEZ, "El Régimen Constitucional De Los Partidos Políticos En El Derecho De La Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis, Teoría y Realidad Constitucional", núm. 38, 2016, p. 196.

grupos políticos) e não com base na sua nacionalidade¹¹⁰.

12. Grupo Político Europeu e Partido Político Europeu

Os partidos políticos europeus, definidos pelo direito da União como uma cooperação estruturada entre partidos políticos ou cidadãos, com objetivos políticos, não devem ser confundidos com Grupos Políticos no Parlamento Europeu. Estes últimos são mais antigos¹¹¹, uma vez que existem desde a Assembleia Comum da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Eles reúnem deputados do Parlamento Europeu com a mesma sensibilidade política, independentemente da sua nacionalidade, e permitem, como nos parlamentos nacionais, impor a disciplina de votação aos seus deputados. Os Grupos Políticos têm o papel de organizar o trabalho parlamentar, desempenhando, por exemplo, a função na distribuição do tempo de uso da palavra.

Portanto eles são fundamentais para estruturar o trabalho do Parlamento e tendem a votar como blocos coesos. Nesse sentido, o Parlamento Europeu funciona cada vez mais como parlamentos nacionais. Contudo fora do Parlamento Europeu, os Partidos Políticos Europeus têm tido um desenvolvimento lento e assumido apenas um número limitado de tarefas. A impressão é que permanecem confederações de partidos nacionais e não têm as tarefas-chave de recrutamento de candidatos para cargos políticos e de organização do eleitorado. Como resultado, os partidos políticos europeus não desempenham o papel central e independente na política da UE que os partidos políticos nacionais desempenham na política interna¹¹².

¹¹⁰ C. ECKERS, “How the European Parliament’s Participation in International Relations Affects the Deep Tissue of the EU’s Power Structures”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 12(4), 2014, p. 919.

¹¹¹ MARTINS, lembra que “vários grupos políticos fundaram partidos políticos que operam a nível europeu, como por exemplo, entre os mais antigos, o Partido Popular Europeu, o Partido Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, o Partido dos Verdes/Aliança Livre Europeia e o Partido da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa (hoje grupo Renovar a Europa), que trabalham em estreita colaboração com os grupos políticos” (cfr. M. SALEMA D’OLIVEIRA MARTINS, *A União Europeia: O Direito e a Atividade*, Lisboa, Quid Juris, 2018, p. 71).

¹¹² H. LELIEVELDT; S. PRINCEN, *The Politics of Europe Union*, Cambridge University Press, 2011, p. 152.

Embora as suas funções sejam diferentes, existe, no entanto, uma correlação entre Partidos Políticos Europeus e os Grupos Políticos. Por exemplo, o Partido Popular Europeu tem o seu grupo no Parlamento Europeu, o Grupo do Partido Popular Europeu, da mesma forma que um partido político. Há semelhanças, mas não são sinónimos. Apenas os partidos têm os direitos previstos no Regulamento de 1141/2014, nomeadamente de financiamento público para exercício de suas atividades eleitorais, assim como são obrigados a se registarem perante a Autoridade para Partidos Políticos Europeus e Fundações Políticas Europeias para adquirirem o referido respetivo status.

Entretanto, o papel dos partidos políticos reconhecidos a nível europeu consiste essencialmente em coordenar as campanhas durante as eleições europeias. Em comparação com os partidos políticos nacionais, por outro lado, eles são caracterizados por sua fraqueza.

Por exemplo, os Partidos Políticos Europeus não escolhem candidatos para as eleições europeias, que continuam a ser nomeados pelos partidos políticos nacionais. No entanto, como visto supra, decidir sobre as nomeações representa uma das funções essenciais de um partido político. Além disso, os partidos políticos europeus sofrem de falta de visibilidade, em particular porque os seus partidos nacionais membros relutam em dar-lhes mais importância. Os partidos políticos europeus não são abertos aos cidadãos. Mesmo após décadas anos de integração, a União Europeia carece de um sistema partidário europeu capaz de difundir um verdadeiro espaço transnacional de debate político e diálogo onde os cidadãos possam entender e influenciar na tomada de decisões que afetam os seus interesses como europeus.

Outro aspeto é a participação do cidadão. Não há estímulo ao envolvimento dos cidadãos aos partidos políticos europeus. Há dificuldades das pessoas participarem diretamente na vida política dos partidos políticos europeus. A União Europeia deve pensar em quadro jurídico que abra o acesso dos partidos em termos individuais, não apenas estimular o conceito de partidos políticos europeus como alianças políticas transnacionais constituídas por partidos nacionais da mesma família política.

Neste aspeto, BALAGUER CALEJON explica que como muitos outros princípios ou instituições da União Europeia, a democracia representativa ainda está em um estágio

incipiente de desenvolvimento. A democracia representativa poderia muito bem ser coerente com o novo sujeito histórico que se articula em torno da noção de cidadania e dos mecanismos formais que lhe são próprios ao mesmo tempo, porém, a democracia representativa - proclamada pelo TUE - não apresenta condições de desenvolvimento comparáveis às das democracias representativas nacionais. Isso é evidente tanto no que diz respeito às instituições representativas, quanto no que diz respeito à matéria que essas instituições representam. Por um lado, a posição institucional do Parlamento Europeu não é comparável à dos parlamentos nacionais, devido ao peso excessivo que os Estados-Membros continuam a ter nos processos de decisão política a nível europeu¹¹³.

Portanto não se deve confundir Grupo Político Europeu com Partido Político Europeu. Os deputados estão organizados no hemiciclo do Parlamento em grupos políticos, como coligações¹¹⁴. Não estão organizados por nacionalidade, mas sim em função das suas afinidades políticas, sendo necessário um mínimo de 25 deputados que componham sete Estados-Membros. De maneira, os grupos políticos podem ser considerados um embrião dos Partidos Políticos Europeus¹¹⁵.

13. Os Partidos Políticos Europeus Registados

Atualmente, há dez partidos políticos europeus registados perante a Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias. São eles:

– Partido da Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa, *Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party (ALDE Party)*;

¹¹³ F. BALAGUER CALLEJÓN, “La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea”, *Federalism.it – Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, Numero Speciale 1, 2017, p. 53.

¹¹⁴O Tribunal de Justiça da União Europeia já teve a oportunidade de julgar caso sobre Grupos Políticos no Parlamento Europeu originado pelo contexto da constituição dos Grupos Políticos com inexistência de afinidades políticas entre seus componentes. Cfr. Acórdão TJCE, 29.06.2004, no processo C-486/01, ECLI:EU:C:2004:394.

¹¹⁵Sobre a importância dos grupos políticos para a formação dos partidos políticos europeus, cfr. T. OPPELLAND, “Vorreiter der Parteienintegration? Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament für die Bildung Supranationaler Europäischer Parteien”, in J. MITTAG (org), *Politische Parteien und Europäische Integration*, Essen, 2006, pp. 497-514.

- Partido Popular Europeu, *European People’s Party (PPE/EVP/EPP)*;
- Partido Socialista Europeu, *Party of European Socialists (PES)*;
- Partido Democrata Europeu, *European Democratic Party (EDP/PDE)*;
- Aliança Livre Europeia, *European Free Alliance (EUPP)*;
- Partido Verde Europeu, *European Green Party (EGP)*;
- Partido da Esquerda Europeia, *Party of the European Left (PEL)*;
- Partido dos Reformistas e Conservadores Europeus, *European Conservatives and Reformists Party (ECR Party)*. Outrora Aliança dos Reformistas e Conservadores Europeus, *Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (ACRE)*;
- Movimento Político Cristão Europeu, *European Christian Political Movement (ECPM)*;
- Identidade e Democracia, *Identité et Démocratie Parti (ID Parti)*. Outrora Movimento pela Europa das Nações e das Liberdades, *Mouvement pour une Europe des nations et des libertés (MENL)*.

Menciono, ainda, que dois aspirantes a partidos políticos europeus tiveram seus pedidos rejeitados pelas Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias, são eles: *Identités & traditions européennes*¹¹⁶ e *European Alliance for Freedom and Democracy ASBL*¹¹⁷.

A fragilidade de percepção dos Partidos Políticos Europeus é problemática, uma vez que o artigo 10.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia dispõe que eles contribuem para a formação da consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos europeus. No entanto, os instrumentos eleitorais e democráticos disponíveis hoje deixam os partidos políticos europeus coadjuvantes dos grupos políticos ou dos

¹¹⁶ Cfr. Decisão da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias, de 13 de novembro de 2017, de não registrar *Identités & traditions européennes*, JO C 106 de 21 de março de 2018, pp. 7-8.

¹¹⁷ Cfr. Decisão da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias de 2 de setembro de 2020 de não proceder ao registo da «*European Alliance for Freedom and Democracy ASBL*» (Aliança Europeia para a Liberdade e Democracia), JO C 331 de 7 de outubro de 2020, pp. 7-9.

partidos nacionais que o formam.

Há projetos em tentar fortalecer a existência dos partidos europeus. O mecanismo do principal candidato, ou *Spitzenkandidaten*¹¹⁸, pode reforçar a visibilidade desses partidos. Estes candidatos devem defender um programa europeu e disputar debates durante a campanha eleitoral, o que aumenta a divulgação dos respetivos partidos ao eleitorado europeu.

Nas eleições ao Parlamento Europeu de 2014, o processo de nomeação de *Spitzenkandidaten* causou muitas mudanças cruciais: acabou com os acordos de bastidores que anteriormente caracterizavam a nomeação do Presidente da Comissão, aumentando assim a sua legitimidade, deu um maior impulso aos Partidos Políticos Europeus para fortalecer a sua organização e mostrar relevância em relação aos seus partidos nacionais membros. No entanto, mesmo assim essas mudanças não são suficientes para a criação de um sistema partidário transnacional¹¹⁹. Sem envolvimento direto do povo (filiações individuais), os partidos políticos a nível europeu correm o risco de serem meros recipientes de ações política decididas em outros lugares e, em particular por partidos nacionais. A disposição estatutária de uma filiação individual autêntica representa um passo decisivo adiante para aproximar os Partidos Políticos Europeus do eleitorado, na perspectiva de que o fortalecimento da identidade dessas entidades possa contribuir de maneira significativos para a redução do défice democrático europeu¹²⁰.

Se afirmamos que um partido político se trata de uma organização democrática de indivíduos unidos com base em afinidades políticas, desenvolvendo programas juntos, indicando candidatos para os vários cargos, lutando por eleições e assegurando que os

¹¹⁸ Cfr. W. WOLFS, G.-JAN PUT and S. VAN HECKE, “Explaining the Reform of the Europarties’ Selection Procedures for Spitzenkandidaten”, *Journal of European Integration*, 2021. Neste artigo, os autores, para além de fornecerem um vasto material sobre o sistema de *Spitzenkandidaten*, examinam como os partidos políticos europeus, internamente, selecionaram os candidatos principais *Spitzenkandidaten* para as eleições de 2019 para o Parlamento Europeu e investigam por que esses partidos mudaram ou não seus métodos processuais em comparação com as eleições de 2014.

¹¹⁹ W. GAGATEK, “Perspectives on the Development of a Transnational Party System in the European Union After the 2014 Elections to the European Parliament”, in F. MÜLLER-ROMMEL; F. CASAL BÉRTOA, *Party Politics and Democracy in Europe: Essays in Honour of Peter Mair*. Oxon: Routledge, 2016, p. 159.

¹²⁰ R. PERRONE, “Rafforzamento Identitario Dei Partiti Politici Europei e Democrazia Nell’unione: Quali Strumenti?”, *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 2, 1, 2017, p. 950.

representantes eleitos mantenham seus compromissos, os partidos políticos europeus não correspondem, por assim dizer, a esta definição. Aparentemente, as eleições europeias são, de facto, eleições de acordo com os interesses nacionais, as eleições europeias realizam-se sob o domínio dos partidos nacionais. Portanto, os partidos políticos europeus assemelham-se mais a confederações partidárias cuja coesão está longe de ser automática devido a diferenças ideológicas¹²¹.

14. Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014

O primeiro diploma a regulamentar Partidos Políticos Europeus foi o Regulamento (CE) n.º 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de Novembro¹²². Pela primeira vez, o Partido Político Europeu obteve estatuto e regras para financiamento pelo orçamento da UE. Esse regulamento foi substituído pelo atual Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014, aplicável a partir de 1 de janeiro de 2017¹²³, a seguir referenciado apenas como “Regulamento n.º 1141/2014”. Foi parcialmente alterado por meio Regulamento (UE, Euratom) 2018/673 sobre o estatuto e financiamento dos partidos políticos europeus, com vistas a evitar o abuso na formação de Partidos Políticos Europeus para captação de subsídios, pelos mesmos partidos nacionais e pelo Regulamento (UE, Euratom) 2019/493, nomeadamente no que diz respeito a um procedimento de verificação de violações das regras em matéria de proteção de dados pessoais no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu.

Sobre o Regulamento 2018/673, foi feita uma tentativa, por um lado, de permitir aos partidos políticos europeus em aceder com mais facilidade os recursos financeiros disponíveis na União Europeia e, em especial para melhorar o desempenho de suas

¹²¹ J.-VICTOR LOUIS, “Des Partis Politiques Européens et de l’élection du Président de la Commission”, *Cahiers de Droit Européen*, Bruxelles, a.49, n.º 1, 2013, p. 9.

¹²² Relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos a nível europeu (JO L 297 de 15.11.2003, p. 1). Alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1524/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Dezembro de 2007 (JO L 343 de 27.12.2007).

¹²³ Artigo 41.º do Regulamento (UE, EURATOM) n.º 1141/2014.

atividades políticas, incluindo as campanhas para eleições europeias¹²⁴, por outro lado, também foram feitos esforços para tornar a vocação inequívoca transnacional de formações políticas que aspiram a financiar, corrigindo o regulamento de 2014 que permitia a indivíduos sem os requisitos mínimos de representação política obterem a qualificação para aceder às contribuições previstas no orçamento geral da União¹²⁵.

Necessário registar que o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), em relatório de 2019, relatou dois casos a respeito de atividade financeira de partidos políticos europeus e suas fundações afiliadas¹²⁶, o que revela a necessidade de controle ostensivo sobre as movimentações financeiras dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, assim como feita pelos Estados-membros, por meio de órgãos independentes fiscalizadores.

Somente a partir do Regulamento n.º 1141/2014 se criou uma personalidade jurídica europeia para os Partidos Políticos Europeus. Esse diploma é caracterizado pela vontade de refinar o texto anterior para introduzir mais controle e mais transparência, de

¹²⁴ Relativamente ao processo eleitoral ao Parlamento Europeu, A. RODRÍGUEZ, sustenta que: “*En realidad, las elecciones al PE siguen siendo 28 elecciones nacionales simultáneas, en las que el debate electoral gira sobre todo en torno a cuestiones domésticas y a la que concurren en exclusiva partidos nacionales. La actual regulación favorece en muy escasa medida que los PPE puedan contribuir en esa convocatoria electoral a la formación de la conciencia política europea.*”, Cfr. A. RODRÍGUEZ, “El Régimen Constitucional De Los Partidos Políticos En El Derecho De La Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 198.

¹²⁵ M. ROMANA ALLEGRI, “Ancora sui Partiti Politici Europei: Cosa c’è di Nuovo in Vista delle Elezioni Europee 2019”, *Rivista Federalismi (Rivista Di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo)*, n.º 9, 2019, p. 05.

¹²⁶ EUROPEAN COMMISSION, *The Olaf Report 2019*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p. 23. Em síntese, um caso dizia respeito às operações do partido político da UE *Movement for a Europe of Liberties and Democracy* e a sua afiliada *Foundation for a Europe of Liberties and Democracy*. Ambos foram apoiados por subvenções do Parlamento Europeu, mas a investigação do OLAF descobriu que ambos foram utilizados pelos seus membros para obter ganhos ilegais para si próprios ou para terceiros. O OLAF constatou também que as regras relacionadas com a atribuição de subvenções pelo Parlamento eram frequentemente desrespeitadas, resultando numa despesa ilegal, irregular e inegável do dinheiro. O OLAF estimou o prejuízo financeiro para o Parlamento Europeu em € 583 047, dos quais € 127 626 já foram recuperados. A segunda investigação dizia respeito a suspeitas de violações das regras sobre o financiamento dos partidos políticos e fundações da UE. O OLAF constatou que o partido político em questão utilizou uma parte substancial da subvenção que lhe foi atribuída pelo Parlamento em 2015 para financiar indiretamente partidos políticos nacionais, o que é expressamente proibido pelas regras do Parlamento. A parte também efetuou pagamentos a uma empresa belga em situação de conflito de interesses. Além disso, a investigação revelou que a fundação apresentou rubricas de despesas em 2015 que foram consideradas financiamento indireto de um partido político nacional e campanha de referendo num Estado-Membro. O OLAF emitiu uma recomendação ao Parlamento no sentido de recuperar mais de 1,9 milhões de euros das subvenções de 2015 e 2016.

acordo com a boa e moderna governança. Isso se manifesta na natureza precisa de suas disposições (41 artigos longos e detalhados) e na arquitetura institucional complexa que eles preveem¹²⁷. Estabeleceu-se como requisito para obter essa personalidade jurídica europeia, entre outros critérios, que o partido tenha uma certa presença no território da União, um número mínimo de Estados-Membros nos quais deve desenvolver sua atividade¹²⁸. A ideia do legislador comunitário é que apenas os partidos que transcendem fronteiras Estaduais podem contribuir no alívio do deficit democrático¹²⁹ da União Europeia.

O Regulamento n.º 1141/2014 definiu o Partido Político Europeu como uma aliança política que prossegue objetivos políticos e está registada junto da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias em conformidade

¹²⁷ V. CONSTANTINESCO, “Los Partidos Políticos y sus Fundaciones en el Ámbito Europeo”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 35, 2015, p. 349.

¹²⁸ Este é o requisito de representatividade mínima. Recentemente, foi publicada a “Decisão da Autoridade para os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias de 2 de setembro de 2020 (de não proceder ao registo da «*European Alliance for Freedom and Democracy ASBL*» (Aliança Europeia para a Liberdade e Democracia)”, JO C 331 de 7.10.2020, pp. 7-9. A Autoridade entendeu que “a documentação que poderia eventualmente ser contemplada para efeitos de representação refere-se apenas a quatro Estados-Membros: i) Áustria, ii) Chipre, iii) Portugal e iv) Suécia. Este nível de representação não é, todavia, suficiente para satisfazer os requisitos mínimos de representação, que exigem representação em pelo menos sete Estados-Membros.” Diante disso, foi rejeitado o pedido de registo como partido político europeu pela *European Alliance for Freedom and Democracy ASBL*.

¹²⁹ Sobre o deficit democrático, há dissonância doutrinária. R. PERRONE, “Rafforzamento Identitario Dei Partiti Politici Europei e Democrazia Nell'unione: Quali Strumenti?”, *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 2, 1 2017, p. 929, relata que o contato das instituições europeias com a sociedade civil, embora não totalmente ausentes, são poucos o suficiente para alimentar a ideia de uma União distante aos olhos seus cidadãos e insensível às suas necessidades, o que parece ser uma das razões da impaciência progressiva demonstrada pelo povo em relação ao projeto europeu; Por outro lado, M. POIARES MADURO, “O Superavit Democrático Europeu”, *Análise Social*, vol. XXXVI, 2001, p. 130, sustenta que “os Estados-nações já não conseguem (talvez nunca tenham conseguido) controlar o impacto dentro das suas fronteiras de políticas definidas externamente e necessitam de encontrar formas de controle constitucional sobre os processos de decisão que têm lugar fora das fronteiras nacionais. Em segundo lugar, é hoje mais claro que os Estados-nações nunca satisfizeram os ideais constitucionais de representação e participação plenas.” Concluindo, na p. 151, que o “(...) quão artificiais são alguns dos paradigmas do constitucionalismo nacional. É artificial presumir que a comunidade política nacional constitui a jurisdição natural para promover uma representação e participação plenas. É artificial conceber o sistema parlamentar como uma forma ideal de representação cujas decisões constituem uma simples expressão da «vontade geral» (*volonté générale*)”; Finalmente, J. H. H. WEILER, “The Political and Legal Culture of European Integration: An exploratory essay”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, n.º. 3–4, 2011, p. 679, entende que as manifestações do déficit democrático são persistentes e nenhuma repetição dos poderes do Parlamento Europeu as eliminará. Em essência, é a incapacidade da União de desenvolver estruturas e processos que reproduzam adequadamente no nível da União os hábitos imperfeitos de controle governamental, responsabilidade parlamentar e responsabilidade administrativa que são praticados com modalidades diferentes nos vários membros estados. Em essência, duas características primordiais de qualquer democracia em funcionamento estão faltando: os grandes princípios de responsabilidade e representação.

com as condições e procedimentos estabelecidos, sendo aliança política conceituada como a cooperação estruturada entre partidos políticos de diferentes Estados-Membros e/ou cidadãos¹³⁰. O Regulamento dispõe sobre os critérios¹³¹ a respeitar para a Autoridade analisar¹³² sobre o pedido¹³³ de registo e de aquisição¹³⁴ do estatuto jurídico europeu ao partido político, sendo igualmente exposto os procedimentos para os casos em que pode ser extinta¹³⁵ a personalidade jurídica europeia de um partido político europeu ou mesmo a sanção de cancelamento¹³⁶ do registo de um partido político europeu.

Logo no Considerando 12, diz o Regulamento n.º 1141/2014 que os partidos políticos europeus que pretendam obter o reconhecimento dessa qualidade a nível da União, através do estatuto jurídico europeu, e beneficiar de financiamento público a partir do orçamento geral da União Europeia, devem respeitar certos princípios, nomeadamente os valores em que a União se funda, em conformidade com o artigo 2.º do TUE. No Considerando seguinte, 13, já se fala sobre o cancelamento de quem violar os valores da União Europeia: As decisões de cancelamento do registo de um partido político europeu ou de uma fundação política europeia em razão do desrespeito dos valores em que se funda a União, em conformidade com o artigo 2.º do TUE, só deverão ser tomadas em caso de violação grave e manifesta dos mesmos. Quando toma a decisão de cancelamento do registo, a Autoridade deverá respeitar integralmente a Carta.

Um dos principais dispositivos do Regulamento n.º 1141/2014 é o critério de respeito aos valores da União (artigo 3.º, n.º 1, “c”) que os partidos devem ter conta. No artigo 10.º, é determinado que “a Autoridade verifica periodicamente se as condições de registo estabelecidas no artigo 3.º, continuam a ser cumpridas pelos partidos políticos europeus”, contudo não há critérios bem definidos de como essa verificação ocorrerá.

Além da verificação periódica da Autoridade sobre o respeito aos valores da

¹³⁰ Artigo 2.º, n.º 1, 2 e 3.

¹³¹ Artigo 3.º

¹³² Artigo 9.º

¹³³ Artigo 8.º

¹³⁴ Artigo 15.º

¹³⁵ Artigo 16.º

¹³⁶ Considerando (13); Artigo 27.º;

União, o Parlamento Europeu¹³⁷, o Conselho ou a Comissão podem apresentar um pedido de verificação à Autoridade¹³⁸. Ainda, por meio do Regulamento 2018/673 alterou-se, dentre outros dispositivos, o artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento 1141/2014, incluindo mecanismo horizontal de cumprimento dos valores da União Europeia¹³⁹, o qual permite que o Parlamento Europeu aja mediante pedido fundamentado de um grupo de cidadãos para apresentar à Autoridade um pedido de verificação do cumprimento dos valores da União por um partido político europeu.

¹³⁷ Estabelece o Regimento do Parlamento Europeu, Artigo n.º 223.º-A: Competências relativas aos partidos políticos europeus e às fundações políticas europeias

1. (...).

2. A pedido de um quarto dos membros que compõem o Parlamento, e que representem, pelo menos, três grupos políticos, o Parlamento procede à votação da decisão de solicitar à Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias, nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014, que verifique se um partido político europeu registado ou uma fundação política europeia registada preenchem as condições previstas no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2, alínea c), do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014.

3. Nos termos do artigo 10.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014, um grupo de, pelo menos, 50 cidadãos pode apresentar um pedido fundamentado, exortando o Parlamento a solicitar a verificação referida no n.º 2. Este pedido fundamentado não pode ser apresentado nem assinado por deputados. Deve incluir elementos factuais substantivos que demonstrem que o partido político europeu ou a fundação política europeia em causa não cumprem as condições a que se refere o n.º 2. O Presidente transmite à comissão competente os pedidos de grupos de cidadãos declarados admissíveis para uma análise mais aprofundada

No seguimento dessa análise, que deve ser efetuada no prazo de quatro meses a contar da data da consulta do Presidente, a comissão competente pode decidir, por uma maioria dos membros que a compõem representativa de, pelo menos, três grupos políticos, apresentar uma proposta de seguimento do pedido e informar desse facto o Presidente. O grupo de cidadãos é informado dos resultados da análise em comissão. Depois de receber a decisão tomada pela comissão, o Presidente comunica o pedido ao Parlamento. Na sequência dessa comunicação, o Parlamento decide, por maioria dos votos expressos, se deve ou não submeter o pedido à apreciação da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias. A comissão aprova diretrizes para o tratamento de tais pedidos de grupos de cidadãos.

4. A pedido de um quarto dos membros que compõem o Parlamento, e que representem, pelo menos, três grupos políticos, o Parlamento procede à votação de uma proposta de decisão fundamentada para formular objeções, nos termos do artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014, à decisão da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias de cancelar o registo de um partido político europeu ou de uma fundação política europeia no prazo de três meses a contar da comunicação dessa decisão. A comissão competente apresenta uma proposta de decisão fundamentada. Caso a proposta seja rejeitada, a decisão contrária é considerada aprovada.

5. Com base numa proposta da comissão competente, a Conferência dos Presidentes nomeia dois membros do comité de personalidades eminentes independentes, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014.

¹³⁸ Artigo 10, n.º 3.

¹³⁹ Mais detalhes deste mecanismo e sobre uma tentativa de seu uso, Cfr. A. ALEMANN; L. PECH. “Holding European Political Parties Accountable – Testing the Horizontal EU Values Compliance Mechanism”, *Verfassungsblog*, maio de 2019, Disponível em <<<https://verfassungsblog.de/holding-european-political-parties-accountable-testing-the-horizontal-eu-values-compliance-mechanism/>>>.

Por fim, refira-se que apesar da alteração de nomenclatura que parece sugerir um estatuto diferente dos partidos políticos europeus, como os chama o Regulamento n.º 1141/2014, no que diz respeito aos partidos políticos à nível europeu", que é o nome que continua a ser atribuída pelo Tratado de Lisboa, e pela CDFUE e que utilizou o Regulamento de 2003, a verdade é que continuam a ser, na própria definição do Regulamento de 2014, uma mera coligação de partidos nacionais que, em virtude do seu registo no registo, adquirem uma personalidade jurídica europeia independente das partes que a constituem, as quais permanecem, portanto, sujeitas às suas próprias regulamentações nacionais⁵³¹⁴⁰.

15. A Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias

Esta foi uma das maiores novidades do Regulamento 1141/2014. A Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias (a seguir mencionado apenas como “Autoridade”), teve a criação necessária para aprimorar os mecanismos de controlo e imparcialidade sobre os partidos políticos europeus. Conforme se evidenciou por meio da decisão nos autos do processo T-48/17¹⁴¹, o controlo das despesas de um partido político europeu antes realizado pela Mesa do Parlamento Europeu, deixou margem para que a obrigação de imparcialidade no controle e

¹⁴⁰ A. RODRÍGUEZ, “El Régimen Constitucional De Los Partidos Políticos En El Derecho De La Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 207.

¹⁴¹ Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 07.11.2019, no processo T-48/17, ECLI-EU-T-2019-780. Nesse caso, consta que em dezembro de 2014, o partido político europeu dominado pelo eurocético Partido da Independência do Reino Unido (UKIP), Aliança pela Democracia Direta na Europa (“ADDE”), foi objeto de uma decisão da Mesa do Parlamento que concedia uma concessão máxima de 1.241.725 euros para o exercício de 2015. Posteriormente, foram realizados controles e um relatório de auditoria externa concluiu que algumas despesas não eram elegíveis em relação ao exercício de 2015. Em novembro de 2016, o Parlamento declarou inelegível o montante de 500.615,55 euros e reivindicou a esse partido o retorno do montante de 172 654,92 euros. Ocorre que a ADDE apresentou um recurso de anulação sobre essa decisão. No seu acórdão, o Tribunal Geral observou que um membro da Mesa do Parlamento fez declarações que permitiram considerar que esse membro havia prejudicado a questão antes da adoção da decisão impugnada relativa ao exercício de 2015. O Tribunal Geral declarou que, dado o conteúdo categórico e inequívoco das declarações, feitas antes da adoção da decisão impugnada, a aparência de imparcialidade foi seriamente comprometida.

fiscalização ficasse comprometida, mormente quando envolvido o sensível tema do euroceticismo entre grupos políticos distintos e desacordos ideológicos.

Em geral, o Regulamento 1141/2014 prevê a criação de uma Autoridade independente para os Partidos Políticos Europeus e as fundações políticas europeias, à qual é confiada as funções de registo e controlo. É esta Autoridade que decide sobre a inscrição do partido e pode impor medidas sancionatórias, desde multas até ao cancelamento da inscrição.

Com personalidade jurídica própria, A Autoridade é dirigida por um diretor, nomeado para um mandato único de cinco anos por um comitê composto pelo Secretários-Gerais do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia, após uma chamada aberta de candidatos.

É a Autoridade a entidade competente para fiscalizar o cumprimento dos valores da União Europeia pelos partidos políticos europeus. Entretanto, embora a Autoridade tenha esses poderes de exame dos requisitos formais estabelecidos no Regulamento 1141/2014, seus poderes são mais limitados no que diz respeito à verificação se um partido registado viola os valores da União. A Autoridade não pode decidir sozinha sobre o cancelamento do registo do partido em causa, em vez disso. Um complicado procedimento toma lugar envolvendo o Parlamento e o Conselho, inclusive com direito de veto.

Ademais, outros órgãos da União Europeia são competentes para examinar as contas dos partidos políticos europeus. De acordo com o artigo 24.º o controle financeiro será exercido em cooperação pela Autoridade, pelo gestor orçamental do Parlamento Europeu e pelos Estados-Membros. No final de cada exercício financeiro, os partidos terão que transmitir a respetiva documentação contábil aos três sujeitos. A estes são adicionados: um organismo ou um perito independente, encarregado de certificar o orçamento anual das dos partidos (artigo 23.º); o Tribunal de Contas (artigo 25.º, n.º 3 e n.º 6), que exerce as atribuições previstas no artigo n.º 287 do Tratado de Funcionamento da União Europeia; o Organismo Europeu de Luta Antifraude (artigo 25.º, n.º 7), finalmente o Tribunal de Justiça da União Europeia, perante o qual as decisões da Autoridade são passíveis de recurso (artigo 35.º).

O artigo 32.º do Regulamento 1141/2014 também exige que o Parlamento Europeu crie um site para os cidadãos, contendo todas as informações relativas aos partidos políticos europeus: nomes, estatutos, documentos apresentados nos pedidos de registo, pedidos indeferidos com as razões relacionadas, relatório anual sobre fundos públicos desembolsados para partidos políticos, orçamentos e declarações de partidos, nomes de doadores e quantidade de doações correspondentes, contribuições recebidas de partidos membros nacionais, lista de pessoas jurídicas afiliadas aos partidos políticos europeus, número de membros, descrição de qualquer assistência técnica prestada ao partido, decisões sancionatórias com motivações relacionadas, relatório de avaliação do Parlamento Europeu.

Como se observa, há um sistema de controle complexo, intencionado para evitar o risco de que decisões essencialmente confiadas ao Parlamento Europeu possam ser determinadas principalmente por avaliações de natureza política. Contudo, é fácil concluir que há o risco de confusão e sobreposição dos papéis dos órgãos envolvidos¹⁴².

Resumidamente, pode-se afirmar que o quadro jurídico europeu prevê formas de verificação de respeito aos valores da União por parte dos partidos políticos, embora não seja possível, neste momento, trazer dados e experiências concretas de como a Autoridade está a tratar desses mecanismos, ante a recente introdução desses recursos.

16. Condições do Artigo 3.º(1) do Regulamento 1141/2014

As condições de registo listadas no artigo 3.º do Regulamento n.º 1141/2014¹⁴³ definem que a aliança política está sujeito aos seguintes requisitos : a) a aliança partidária

¹⁴² Cfr. M. ROMANA ALLEGRI “Il Nuovo Regolamento Sullo Statuto e sul Finanziamento dei Partiti Politici Europei: Una Conclusione a Effetto Ritardato”, in *Osservatorio Costituzionale*, AIC, n.º 2, 2014, pp. 1-9.

¹⁴³ Artigo 3.º, 1. Uma aliança política tem o direito de solicitar o registo como partido político europeu sob reserva das seguintes condições: a) Ter a sede num Estado-Membro, conforme indicado nos seus estatutos; b) Estar representada, ou os seus membros estarem representados, em pelo menos um quarto dos Estados-Membros, por deputados do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais ou regionais ou das assembleias regionais, ou ter obtido, ou os seus partidos afiliados terem obtido, em pelo menos um quarto dos Estados-Membros, um mínimo de três por cento dos votos expressos em cada um desses

deve ter sua sede em um Estado-Membro da EU; b) não deve perseguir objetivos de lucro; c) a aliança ou seus membros devem ter participado das eleições europeias (ou pretendem fazê-lo no futuro); d) os seus partidos membros devem estar representados em pelo menos um quarto dos Estados-Membros da UE por membros eleitos membros de um parlamento (a nível europeu, nacional ou regional), alternativamente, seus partidos membros devem ter obtido, no mínimo um quarto dos Estados-Membros, pelo menos 3% dos votos nas últimas eleições europeias; e) os partidos membros não podem ser membros de diferentes partidos políticos europeus.

Ou seja, já adiantando parcialmente a discussão final desta pesquisa, não se obriga para fins de registo que o partido político europeu, necessariamente, persiga ideais "pró-europeus"¹⁴⁴, isto é, que seja a favor de uma integração cada vez maior entre os Estados-Membros da União Europeia, ou favorável a um aumento das competências da União e seu fortalecimento. Consequentemente, mesmo um partido com vocação eurocética ou mesmo nacionalista soberano e antieuropeu pode obter o status de partido político europeu e, sob certas condições, financiamento do orçamento da União.

Possivelmente isto se deve ao fato do Tratado de Lisboa eliminou do artigo 10.º, n.º 4, a referência ao papel dos partidos políticos a nível europeu como "fatores de integração na União", anteriormente contida no artigo 191.º do Tratado de institui a Comunidade Europeia, admitindo implicitamente a possibilidade de que os pedidos apresentados por certas formações políticas possam ter efeitos perturbadores à unidade europeia¹⁴⁵.

Sem dúvida, os maiores problemas jurídicos do regime de constitucionalidade dos partidos políticos europeus advêm das demandas ideológicas que aparecem no catálogo

Estados-Membros nas últimas eleições para o Parlamento Europeu; c) Respeitar, em especial através do seu programa e das suas atividades, os valores em que se funda a União Europeia, nos termos do artigo 2.º do TUE, ou seja, o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias; d) Ter participado, ou os seus membros terem participado, em eleições para o Parlamento Europeu ou ter manifestado publicamente a intenção de participar nas próximas eleições para o Parlamento Europeu; e e) Não prosseguir fins lucrativos.

¹⁴⁵ Cfr. M. ROMANA ALLEGRI, "Ancora sui Partiti Politici Europei: Cosa c'è di Nuovo in Vista delle Elezioni Europee 2019", *Rivista Federalismi (Rivista Di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo)*, n.º 9, 2019, p. 08.

de princípios e valores que devem respeitar, presentes no Artigo 2.º do Tratado da União Europeia. Embora o estatuto anterior - Regulamento (CE) n.º 2004/2003 - já mencionasse a exigência de que os partidos políticos a nível europeu respeitassem os valores europeus, a novidade trazida pelo Regulamento n.º 1141/2014 é o estabelecimento de um sistema de controlo detalhado sobre estes aspetos, o que lembra a figura da democracia militante¹⁴⁶, mas não relativo a integração europeia – mas tão somente ao respeito aos valores que se baseia a União –, deixando o partido com a liberdade ideológica do ponto de vista eurocético.

O controlo ideológico da constitucionalidade implica por parte do partido político europeu a exigência de respeitar, em particular no seu programa e atividades, os valores em que assenta a União, tais como estão previstos no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, ou seja, respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. O respeito por estes valores é um requisito para estar inscrito no registo dos partidos políticos europeus e não para ser dele retirado. O sistema de controle de conformidade permite, assim, embora com características diferentes, ações preventivas e repressivas para os partidos políticos europeus que não cumprem¹⁴⁷, conforme explicado supra.

17. Fiscalização e Cancelamento do Registo

A Autoridade é a grande fiscalizadora dos partidos políticos europeus no contexto institucional da União Europeia. Cabe à Autoridade manter vigilância periódica sobre a legalidade dos partidos políticos europeus. O artigo 10.º do Regulamento 1141/2014 descreve um procedimento emaranhado sobre essa verificação.

¹⁴⁶ RODRÍGUEZ, *Teoría y Realidad Constitucional*, p. 204.

¹⁴⁷ A. RODRÍGUEZ, “El Régimen Constitucional De Los Partidos Políticos En El Derecho De La Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 205.

Chama-se atenção para o critério político, tanto para iniciativa do procedimento, quanto para a decisão final sobre o cancelamento do registo do partido político europeu no caso de violação grave e manifesta do requisito de respeito aos valores da União Europeia. O n.º 3 do Artigo 10.º determina que o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão – e não a Autoridade de própria iniciativa - podem apresentar à Autoridade um pedido de verificação do cumprimento de respeito aos valores da União, por um partido político europeu. A Autoridade, então, solicita a um comité composto por personalidades independentes¹⁴⁸, que emita um parecer sobre o assunto. Todavia, se a Autoridade tiver conhecimento de factos que possam suscitar dúvidas quanto ao respeito aos valores da União por um Partido Político Europeu, deverá informar o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, de modo a permitir que qualquer um deles apresente um pedido de verificação.

Por outro lado, o n.º 4 do Artigo 10.º determina que a decisão da Autoridade de cancelamento do registo de um partido político europeu em razão de violação do requisito de respeito aos valores, deve ser comunicada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A decisão só entra em vigor se nem o Parlamento nem o Conselho formularem objeções. Em caso de objeção do Parlamento Europeu e do Conselho, o registo da fundação ou do partido político europeu mantém-se.

Portanto, as regras sobre o respeito aos valores em que se baseia a União, não só parece estabelecer um procedimento complexo e intrincado, se é que algum dia será usado¹⁴⁹, mas também mostra uma absoluta predominância das instituições políticas europeias sobre os novos Autoridade¹⁵⁰. Sobre isto, MORIJN alerta para o facto de no Regulamento 1141/2014, da mesma maneira sobre o caso do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, o legislador ter optado por deixar a decisão final ao nível político é

¹⁴⁸ Sobre a criação, composição e atividades desse Comité, cfr. o Artigo 11.º do Regulamento 1141/2014.

¹⁴⁹ No próprio sítio *web* da Autoridade onde, por dever de transparência determinado pelo Artigo 32.º do Regulamento 1141/2014, há uma seção sobre “Sanções e Pareceres”, consta que “Até à data, a Autoridade não aplicou qualquer sanção”, cfr.: <https://www.appf.europa.eu/appf/pt/other-information/sanctions-and-opinions> (acedido em 04 de outubro de 2021).

¹⁵⁰ G. GRASSO; R. PERRONE, “European Political Parties and the Respect for the Values on Which the European Union Is Founded Between the European Legislation and the National Laws”, *European Public Law*, vol. 25, n.º 4, 2019, p. 687.

revelador. Não só sublinha o significado jurídico, político e democrático dos valores do artigo 2.º do Tratado da União Europeia, mas sublinha que qualquer defesa dos valores da União Europeia não se destina apenas a um destinatário. Também exige um sujeito identificável responsável pela avaliação e vontade de assumir responsabilidade política não apenas pelo modelo da estrutura institucional, mas também pelos resultados que produz¹⁵¹.

Nos termos do Regulamento, o partido político europeu perde a sua personalidade jurídica europeia com três meses após a publicação da decisão da Autoridade de cancelamento do seu registo. O registo de um partido político europeu ou de uma fundação política europeia é cancelado por decisão da Autoridade se a Autoridade considerar que alguma das condições de registo ou disposições em matéria de governação referidas deixou de ser cumprida, a seu próprio pedido. Contudo, nos casos de um partido político europeu violar gravemente as obrigações previstas na legislação nacional aplicável, o Estado-Membro da sede pode apresentar à Autoridade um pedido devidamente fundamentado de cancelamento do registo. Nesses casos, a Autoridade deve, se a causa envolver questões sobre os valores em que se funda a União Europeia, informar o Parlamento Europeu, o Conselho ou a Comissão. No que respeita a qualquer outra questão, e quando o pedido fundamentado do Estado-Membro em causa confirma que todas as vias de recurso nacionais foram esgotadas, a Autoridade decide pelo cancelamento do registo do partido político europeu.

Por fim, ressalte-se que o poder de supervisão e controle da Autoridade competente aplica-se apenas a partidos políticos a nível europeu (partidos ou fundações), e não pode se estender ao programa e à ação das formações políticas nacionais a eles ligadas. Portanto, mesmo onde a Autoridade deseje considerar uma ação política em concreto realizado por partidos e fundações, deve limitar-se àquele diretamente relacionado a assuntos políticos Europeus¹⁵².

¹⁵¹ J. MORIJN, “Responding to ‘populist’ Politics at EU Level: Regulation 1141/2014 and Beyond”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2, 2019, p. 639.

¹⁵² M. ROMANA ALLEGRI, “Ancora sui Partiti Politici Europei: Cosa c’è di Nuovo in Vista delle Elezioni Europee 2019”, *Rivista Federalismi (Rivista Di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo)*, n.º 9, 2019, p. 10.

CAPÍTULO IV

Uma União de Valores

*Em nossos dias, estamos a assistir a um novo fenómeno de natureza jurídico-pública, que consiste na perda de exclusividade do Estado no domínio constitucional. Na verdade, defrontamos com novas dimensões da ideia de Constituição, que já não têm a ver com a lógica clássica do Estado nacional, fazendo cada vez mais sentido falar-se em “constitucionalismo global”, ou em “constitucionalismo europeu”, (VASCO PEREIRA DA SILVA, *Direito Constitucional e Administrativo sem Fronteiras*, 2019, p. 68)*

18. Constitucionalização Gradual dos Valores

Este é um capítulo mais descritivo do que analítico, pois esta dissertação não objetiva examinar todas as nuances jurídicas dos valores da União e os seus mecanismos de proteção.

O primeiro documento sobre *valores* da União foi a “Declaração sobre a Identidade Europeia”, aprovada na Cimeira de Copenhaga em 1973, onde os Estados-Membros afirmaram sua identidade própria para suas relações com os outros Estados do mundo e com as grandes questões mundiais¹⁵³. A partir de então, a União deixou claro que internamente e perante as suas relações externas, promoveria valores comuns que unem os Estados-Membros.

Necessário desde já destacar que o carácter constitucional do Tratado de Lisboa não ficou comprometido com o fracasso do Tratado que Estabelece um Constituição para a Europa. Do ponto de vista jurídico, a ausência do termo *Constituição* e da terminologia constitucional não é decisiva¹⁵⁴.

¹⁵³F. DE QUADROS. *Direito da União Europeia*. 3.^a edição. Coimbra, Almedina, 2015, p. 111.

¹⁵⁴A. M. GUERRA MARTINS. "Os Fundamentos Axiológicos da União Europeia Após o Tratado de Lisboa: Um Estudo Sobre o Artigo 2.º do TUE", in *A União Europeia Segundo o Tratado de Lisboa*,

CIANCIO propõe que é imprescindível destacar a importância do Tribunal de Justiça da União Europeia e o seu diálogo com os Tribunais Constitucionais nacionais, para encorajar a circulação de valores e princípios cujo objetivo final seja consolidar um verdadeiro património constitucional comum como requisito prévio para a retomada do processo constituinte europeu¹⁵⁵.

A proclamação de valores é inerente a qualquer Constituição, qualquer comunidade baseada no direito. Isto se lê na Constituição da República Portuguesa (artigos 1.º e 2.º), na Constituição da República Brasileira (Preâmbulo e artigo 1º) e até mesmo no Tratado de Assunção que institui o Mercosul – Mercado Comum do Sul -, o qual, mesmo não tendo avançado para uma integração política como a União Europeia, possui princípios fundacionais consagrados no seu preâmbulo¹⁵⁶.

Sustenta PITTA E CUNHA¹⁵⁷ que o projeto europeu visava não só evitar o retorno aos devastadores conflitos que culminaram com a segunda Guerra Mundial, como conduzir as democracias europeias a uma crescente integração, nos planos político,

Coimbra, Almedina, 2011, p. 48. Mais sobre esse tema, Cfr. Sobre o tema, cfr. C. AMADO GOMES. *A Natureza Constitucional do Tratado da União Europeia*, Lisboa, Lex, 1997; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Edição, 11ª Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2003, p. 1376, todavia, este último esclarece que: “Se é admissível um direito constitucional europeu já não é um direito do estado europeu. Um poder de estado europeu neutralizaria o carácter supranacional da comunidade a favor de uma construção federal substancialmente revisora da «forma estadual». Mas, por outro lado, o estado constitucional nacional tornou-se, no contexto da União Europeia, um estado constitucional cooperativo que, sem deixar de observar os padrões básicos do estado constitucional (soberania popular, divisão de poderes, garantia de direitos, primazia da constituição, superioridade da lei e do parlamento) passou a incorporar competências normativas europeias. Embora a Comunidade não disponha da competência das competências, ela possui, por força dos actos convencionais e do acto global de supranacionalidade, do poder normativo de editar actos jurídicos dotados de eficácia imediata e vinculatividade igual e unitária nos países membros da Comunidade”; J. MIRANDA, de forma similar, esclarece que na sua forma de ver “embora se possa falar-se em Constituição europeia na mesma aceção em que poderia falar-se em Constituição das Nações Unidas, do Mercosul, da Liga Árabe ou da Organização Internacional do Trabalho, tal Constituição europeia não participa da natureza de Constituição no sentido nascido no século XVIII, na Europa e na América. Nem tão pouco se manifestou até hoje um poder constituinte europeu, um poder da União Europeia de se organizar, por si e para si, acima e para além dos Estados” (*Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 56-57).

¹⁵⁵A. CIANCIO. “A True European Constitution to Recover from the Economic and Social Crisis Through Political Integration Deepening”, in F. DE QUADROS E D. SIDJANSKI (org.) *The Future of Europe and The Deepening of Political Union*, Lisboa, AAFDL, 2017, p. 38.

¹⁵⁶Tratado de Assunção. Preâmbulo: ENTENDENDO que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconómica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

¹⁵⁷P. PITTA E CUNHA, “O Projecto Europeu em Declínio”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, Ano 75, nº 3-4 (Jul.-Dez. 2015), p. 517.

econômico e social, assim conformando uma sociedade plurinacional em clima de progresso, de paz e de respeito dos direitos humanos.

Os Tratados que precederam o Tratado de Lisboa não mencionavam os valores da União, não se encontrava referencia aos valores das Comunidades, o que não significa ausência de base axiológica. Pelo contrário, o valor da democracia, por exemplo, esteve na base de muitas propostas de alargamento dos poderes do Parlamento Europeu, assim como a Jurisprudência do TJUE relativa à proteção dos direitos fundamentais. Somente no Tratados de Amesterdão se introduziu o então artigo 6º, nº 1, o qual determinava que “a União assenta nos princípios da Liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-Membros¹⁵⁸. Quanto mais as sociedades são integradas, mais elas desenvolvem um pensamento jurídico comum. O Estado como sistema político mais integrado homogeneiza o pensamento jurídico pela existência de uma hierarquia normativa com a Constituição no topo. Em grande medida, a União Europeia assume as funções dos Estados-Membros. Para tanto, baseia-se em valores comuns, consagrados no Tratado da União Europeia – nomeadamente no artigo 2.º - e na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. É manifesto que isso promove consideravelmente a evolução de convicções comuns no campo do direito. As próprias tradições legais dos Estados-Membros competem com o pensamento jurídico supranacional emergente¹⁵⁹.

Portanto, a partir do Tratado de Lisboa alargou-se o conteúdo dessa Constituição material com a inclusão dos valores da União, alguns dos quais são qualificados pelo segundo considerando do preambulo do Tratado de “valores universais”, e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que está anexa ao Tratado de Lisboa por força de disposição expressa do TUE (artigo 6.º, n.º 1)¹⁶⁰.

Essa comunhão de valores entre a União e Estados-Membros levou a doutrina encarar o artigo 2º do Tratado da União Europeia como uma cláusula federal com

¹⁵⁸GUERRA MARTINS. *A União*, p. 49.

¹⁵⁹ Formulação de R. ARNOLD, “Common Legal Thinking in European Constitutionalism: Some Reflections”, in H.-JOSEF BLANKE, P. CRUZ VILLALÓN, T. KLEIN, J. ZILLER (Editors), *Common European Legal Thinking: Essays in Honour of Albrecht Weber*, Heidelberg, Springer, 2015, p. 53.

¹⁶⁰QUADROS, *Direito da União*, p. 109.

inspiração na “cláusula de homogeneidade” do artigo 28 da Lei Fundamental Alemã, a qual determina que a ordem constitucional dos *Länder* deve respeitar aos princípios do Estado republicano, democrático e do Estado Social de Direito.

Logo, com essa breve incursão geral sobre os valores, pode-se destacar cinco elementos principais da pertinência do artigo 2º TUE a nível jurídico¹⁶¹:

1) Ele é uma condição de admissão ao pedido de adesão de um novo candidato à União (artigo 49 TUE);

2) A violação grave ou o risco manifesto de uma violação desses valores pode conduzir a aplicação, ao Estado-Membro em causa, das sanções políticas previstas no artigo 7º TUE;

3) A preservação dos valores é um dos primeiros objetivos da União Europeia, (artigo 3º, n.º 1 TUE). Logo, os valores fazem parte da essência da UE e estão incluídas no bloco de legalidade segundo o qual o TJUE julga a validade do direito derivado.

4) Os valores do artigo 2º TUE são universais que tem como fonte o *patrimônio cultural, religioso e humanista da Europa* (2º considerando do preâmbulo TUE). Logo, os valores têm força jurídica de *ius cogens* da União. Por consequência, tem prevalência sobre todas as fontes de direito da União.

5) Os valores devem ser respeitados também no contexto das relações internacionais da União (artigo 3º, n.º 5 TUE) e, na medida em que as relações externas foram transferidas para o pilar comunitário, elas também estão sujeitas ao controle da legalidade do TJUE.

Ademais, os valores são “comuns aos Estados-Membros”, ou seja, os Estados signatários do Tratado de Lisboa comprometeram-se a conformar a sua Ordem Jurídica interna, bem como a sua prática política, com esses valores¹⁶². Muitos são os acórdãos do

¹⁶¹Formulação de F. DE QUADROS, “L’Identité Constitutionnelle de l’Union Européenne et les Valeurs Communes”, in L. POTVIN-SOLIS (org.), *Les Valeurs Communes dans l’Union Européenne: Onzièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 168-169.

¹⁶²QUADROS, *Direito da União*, p. 115.

TJUE que reafirmam o compromisso da União Europeia com os valores em todas as suas atividades, inclusive para fundamentar juridicamente suas decisões¹⁶³.

19. Os valores da União Europeia. Artigo 2º TUE

Os valores da União são proclamados fundamentalmente no artigo 2.º TUE: "A União assenta nos valores do respeito pela dignidade humana, liberdade, democracia, igualdade, estado de direito e respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos humanos. pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres".

O ato de estabelecer os valores nos quais a União *se funda* e declarar esses valores como *comuns* aos Estados-Membros, fica claro que o artigo 2.º TUE está formulando, embora em termos muito gerais, o que constitui “a Europa dos Essenciais”. Como tal, talvez também se possa dizer que o artigo 2.º TUE apresenta uma descrição da identidade da Europa¹⁶⁴. VLAD CONSTANTINESCO adverte que o lugar dos valores no Tratado Constitucional não se limita nesse artigo, mas também em vários princípios, nos artigos

¹⁶³ Neste sentido, cfr., Caso *Petruhhin*, Acórdão 06-09-2016, C-182/15, n.º 44: “(...)nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos, em conformidade com o disposto no artigo 3.º, n.º 5, TUE”; Caso *H/Conselho e Comissão*, Acórdão 19-07-2016, C-455/14, n.º 41: “A este respeito, há que sublinhar que, como resulta tanto do artigo 2.º TUE, que figura nas disposições comuns do Tratado UE, como do artigo 21.º TUE, sobre a ação externa da União, para o qual remete o artigo 23.º TUE, relativo à PESC, a União se funda, designadamente, nos valores da igualdade e do Estado de Direito”; Caso *Aranyosi e Căldăraru*, Acórdão 05-04-2016, C-404/15, n.º 87: “Os artigos 1.º e 4.º da Carta e o artigo 3.º da CEDH consagram um dos valores fundamentais da União e dos seus Estados Membros. É a razão pela qual, em todas as circunstâncias, incluindo no caso da luta contra o terrorismo e o crime organizado, a CEDH proíbe em termos absolutos a tortura e as penas e tratos desumanos ou degradantes, qualquer que seja o comportamento da pessoa em causa”.

¹⁶⁴ P. CRUZ VILLALÓN, “European Essentials: A Contribution to Contemporary Constitutional Culture”, in H.-JOSEF BLANKE, P. CRUZ VILLALÓN, TONIO KLEIN, JACQUES ZILLER (Editores), *Common European Legal Thinking: Essays in Honour of Albrecht Weber*, Heidelberg, Springer, 2015, p. 37.

introdutórios, preâmbulo, nas disposições sobre a ação externa, e finalmente, na Carta de Direitos Fundamentais da União¹⁶⁵.

Vejam, agora, brevemente, cada um desses valores no contexto jurídico europeu.

19.1. Dignidade Humana

A *Dignidade Humana* é o primeiro valor referido no artigo 2º. A ideia da proteção da dignidade humana enforma a jurisprudência do TJUE, pelo menos, desde a década de 70, como por exemplo no Acórdão *Defrenne II*¹⁶⁶, ao condenar a discriminação fundada no sexo, com base na ideia de dignidade da mulher¹⁶⁷.

O facto de a União Europeia ancorar o seu sistema de direitos fundamentais no respeito pela dignidade humana está, por um lado, em consonância com as tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros e, por outro, com Direito Internacional dos Direitos Humanos, os quais constituem a base da proteção dos direitos fundamentais da União, desde as suas primeiras afirmações na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A dignidade da pessoa humana, embora tenha estado sempre presente no sistema de proteção dos direitos fundamentais, passa, por força dos Tratados, a condicionar toda a integração e a pré-determinar o conteúdo da Ordem Jurídica da União. Com ela quer-se significar que, no processo de integração, a Pessoa Humana está antes e acima de tudo, inclusive antes da Economia, do Mercado¹⁶⁸.

¹⁶⁵V. CONSTANTINESCO, “Les Valeurs dans le Traité Établissant une Constitution pour l’Europe”, in L. POTVIN-SOLIS (org), *Les Valeurs Communes dans l’Union Européenne: Onzièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 96.

¹⁶⁶Acórdão 08-04-1976, *Defrenne/SABENA*, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56.

¹⁶⁷GUERRA MARTINS, *A União*, p. 53.

¹⁶⁸QUADROS, *Direito da União*, p. 126.

19.2. Liberdade

A *Liberdade* também faz parte dos valores que inspiram o Direito das Comunidades Europeias desde a sua origem, constituindo fonte de inspiração do Direito da União Europeia. O antigo artigo 6º, n.º 1 do TUE introduzido em Amesterdão, reconheceu que o princípio da liberdade é um dos fundamentos em que se assenta a União¹⁶⁹.

A União Europeia é hoje herdeira de um espaço cultural de liberdade, sendo esta a essência da matriz cristã da cultura europeia, fonte de toda a restante ordem axiológica constitutiva da identidade europeia. Consciente disso, o preambulo do TUE refere-se ao “patrimônio cultural, religioso e humanista da Europa”, fazendo dele emanar “os valores universais que são os direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana, bem como a liberdade, a democracia, a igualdade e o Estado de Direito”¹⁷⁰.

É a ideia de liberdade que na revisão de Amsterdão, servirá de base para incluir entre os objetivos da União a manutenção e o desenvolvimento enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça, em que deve ser assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade¹⁷¹.

19.3. Democracia

Entendido com conteúdo muito vasto, a *Democracia* presidiu, de modo constante, a atuação das antigas Comunidades e preside agora a atuação da União. Foi assim que as Comunidades nunca encararam a hipótese de terem como membros Portugal e Espanha enquanto estes viveram sob regimes autoritários, foi assim que a própria Grécia viu as

¹⁶⁹GUERRA MARTINS, *A União*, p. 56.

¹⁷⁰P. OTERO, “A Dimensão Historico-Cultural da União Europeia”, in *Liber Amicorum Fausto de Quadros*, vol II, Coimbra, Almedina, 2016, p. 585.

¹⁷¹GUERRA MARTINS, *A União*, p. 57.

negociações para sua adesão interrompidas durante a ditadura dos coronéis, de 1975 a 1980¹⁷².

No documento sobre a identidade europeia em Copenhaga, 1973, os Estados-Membros sublinham a vontade de salvaguardar princípios da democracia representativa, do impero da lei, da justiça social e do respeito dos direitos do homem. Mais de uma década após, o preâmbulo do Acto Único Europeu diz os Estados-Membros estão dispostos a promover em conjunto a democracia. O TJUE afirmou o princípio democrático no paradigmático caso *Roquette Frères* (n.º 145/79), tendo anulado um regulamento do Conselho por falta de consulta ao Parlamento Europeu, com o argumento de que a Comunidade respeita os princípios democráticos de que o povo deve exercer o poder por intermédio da assembleia representativa¹⁷³.

O Acórdão C-518/07¹⁷⁴ que condenou a República Federal da Alemanha em incumprimento à Diretiva 95/46/CE, consignou que este princípio [*democracia*], consagrado não só na Constituição alemã, mas também no artigo 6.º, n.º 1, UE, exige uma submissão da Administração às instruções do governo responsável perante o parlamento, e que o princípio da democracia foi consagrado como um dos fundamentos da UE.

19.4. Igualdade

O Tratado de Lisboa manteve normas que já integravam os tratados anteriores sobre a *igualdade*, como o objetivo da União de combate à exclusão social e à discriminação, bem como a promoção da igualdade entre homens e mulheres (artigo 3.º, n.º 3 TUE; artigo 157.º TFUE).

Além disso, o Tratado da União Europeia ampliou essa consagração com o artigo 9º determinando que a União deve observar o princípio da igualdade de todos os seus

¹⁷²QUADROS, *Direito da União*, p. 138.

¹⁷³GUERRA MARTINS, *A União*, pp. 57-58.

¹⁷⁴Acórdão 09-03-2010, *Comissão/Alemanha*, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125, n.º 40.

cidadãos em todas as suas atividades, e com o artigo 10 TFUE, que consagra o caráter transversal do princípio da não discriminação em função do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual¹⁷⁵.

Como consignado no caso C-236/09¹⁷⁶, o direito à igualdade de tratamento entre homens e mulheres é objeto de disposições do TFUE. Por um lado, segundo o artigo 157.º, n.º 1 TFUE, os Estados-Membros assegurarão a aplicação do princípio da igualdade da remuneração entre trabalhadores masculinos e femininos, por trabalho igual ou de valor igual, por outro, o artigo 19.º, n.º 1, TFUE prevê que o Conselho, após aprovação do Parlamento, pode tomar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

19.5. Estado de Direito

O *Estado de Direito* é o valor da União que atualmente mais tem-se alardeado como violado. Além do artigo 2.º, se lê, expressamente, menções ao Estado de Direito no segundo considerando do preâmbulo; no artigo 21.º n.º 1, ao declarar os princípios da ação externa da União e no n.º 2, “b” do mesmo artigo ao definir os objetivos da ação externa da União.

Há discursões no âmbito da Comissão, do Conselho e do Parlamento Europeu sobre a violação deste valor por Estados-Membros que projetam, por exemplo, reformas no Poder Judiciário local. Isto porque, no conteúdo dessas reformas há preocupações da Comissão¹⁷⁷, como guardiã dos Tratados, que a independência do poder judiciário e, automaticamente, a separação dos poderes esteja em risco, o que será detalhado em tópicos seguintes. Mais adiante mostrarei com mais detalhes esses casos.

¹⁷⁵GUERRA MARTINS, *A União*, p. 71.

¹⁷⁶Acórdão 01-03-2011, C-236/09 - *Association Belge des Consommateurs Test-Achats e o.*, ECLI:EU:C:2011:100m, n.º 18.

¹⁷⁷Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Proposta Fundamentada ao Abrigo do Artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia Relativa ao Estado de Direito na Polónia, 2017/0360 (NLE), COM (2017) 835, Bruxelas, 20.12.2017.

19.6. Direitos do Homem Incluindo Direitos das Minorias

Quanto aos *Direitos do homem incluindo direitos das minorias*, uma das novidades trazidas pelo Tratado de Lisboa foi o reconhecimento dos direitos, liberdades e princípios contidos na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) com valor jurídico idêntico aos dos Tratados (artigo 6.º, n.º 1 TUE). A UE, então, passou a dispor de um catálogo de direitos fundamentais, o qual pode ser invocado nos tribunais da União Europeia e nos tribunais nacionais (artigo 51.º, n.º 1, 1ª parte CDFUE).

Todavia, quando da eclosão da crise financeira, foi determinado que Estados-Membros resgatados fizessem esforços para salvaguardar as suas respetivas finanças. Este esforço pode ter sido desproporcionado em relação aos direitos fundamentais garantidos aos cidadãos pela CDFUE, sobretudo no que diz respeito aos direitos sociais, incluindo salários, pensões, benefícios de desemprego e invalidez e outras provisões sociais básicas. Nesta área, as restrições impostas pelo FMI e pela UE causaram um declínio no nível de vida dos cidadãos mais desfavorecidos abaixo do nível de subsistência e, portanto, abaixo do limiar exigido pelo respeito pela dignidade humana, que é o primeiro valor previsto no artigo 2º do Tratado UE¹⁷⁸.

19.7. Da Segunda Parte do Artigo 2.º TUE

Após proclamar expressamente os valores, o artigo 2.º vem a afirmar que “Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.

¹⁷⁸F. DE QUADROS, “Y a-t-il Une Crise des Valeurs dans l’Union Européenne?”, in G. GRIN, F. NICOD E B. ALTERMATT (org.), *ForMes D’Europe Union Européenne et Autres Organisations*, Paris, Economica, 2018, p. 126.

Essa segunda parte faz uma referência aos valores citados anteriormente e remete às características de uma sociedade europeia, ou seja, a redação deste artigo denota que aqueles valores da primeira parte são fruto de uma identidade europeia com características firmadas hereditariamente.

Por fim, OTERO salienta que a União Europeia é uma realidade geográfica do continente europeu que, fundado no respeito pela dignidade humana, comporta uma vocação humanista universal¹⁷⁹.

20. Mecanismos de Conformidade aos Valores no Direito da União Europeia

Não faria qualquer sentido a exigência de cumprimento dos valores previstos no artigo 2.º para adesão a União, se não houvesse mecanismos de proteção a esses valores. M. J. RANGEL MESQUITA nota que as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa incluem também modificações em matéria do incumprimento estadual e de poder sancionatório da UE sobre os Estados-Membros¹⁸⁰, o que se aplica, sobretudo, em relação à violação aos valores que se baseia a União Europeia.

Contudo, os episódios recentes de tentativa de sancionar Estados-Membros violadores, mostram uma certa dificuldade em proteger os valores. Há quem afirme que, por si só, a declaração que a UE se funda nos valores do artigo 2.º não confere à UE a capacidade institucional ou política para fazer valer esses princípios¹⁸¹. Por seu turno, VIVIANE REDING, que já confrontou essa situação na função de comissária europeia de Justiça, Direitos Fundamentais e Cidadania, diz que os valores da UE não são negociáveis e não se aplicam *à la carte*, por esta razão que os Tratados da UE também

¹⁷⁹OTERO, *Liber Amicorum*, p. 565.

¹⁸⁰M. J. RANGEL DE MESQUITA. “Incumprimento Estadual e Poder Sancionatório no Tratado de Lisboa”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta Cunha*, vol. I, Coimbra, 2010, p. 686.

¹⁸¹T. ISIKSEL. *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism Beyond the State*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 98.

fornecem mecanismos de sanção¹⁸². Caso as ditas *democracias iliberais*¹⁸³ da Hungria e Polónia estivessem sido implementadas na época em que requereram a adesão à UE, provável que esses Estados fossem inelegíveis para a integração, uma vez que os critérios de Copenhaga estipularam que os Estados candidatos devem respeitar a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Humanos.

20.1. Artigo 7º TUE

20.1.1. Breve Histórico

Quanto mais se possibilita a adesão de novos Estados-Membros, mais cautela a União atribui à proteção dos valores fundacionais. A história ensina que não é difícil que governos enveredem para autoritarismos e abusos, estimulados por crises financeiras e sociais.

A positivação dos valores da União Europeia e a antecipação de um procedimento sancionatório a esse respeito foram determinados por dois fatores: por um lado, pelo início da crise dos partidos tradicionais - democracia cristã e social-democracia - que desde o final da Segunda Guerra Mundial vinham governando os Estados-Membros ininterruptamente, e por outro, a ascensão eleitoral dos partidos radicais de direita, com a possibilidade de chegar ao governo em Estados-Membros¹⁸⁴, o que vem acentuando a crise dos valores da União¹⁸⁵.

¹⁸²V. REDING, “Les Valeurs Européennes en Question. Comment Garantir leur Mise en Œuvre?”, in D. SIDJANSKI (org), *Union de valeurs? La Mise en Œuvre des Valeurs et des Principes Fondamentaux de L’Union Européenne*, Genève, Publications du Centre de Compétences Dusan Sidjanski en Études Européennes, 2018, p. 27.

¹⁸³Sobre o tema, cfr. L. PECH E K. SCHEPPELE, “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 3-47.

¹⁸⁴A. BAR CENDÓN, “La Unión Europea como Unión de Valores y Derechos: Teoría y Realidad”, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 33, 2014, p. 103.

¹⁸⁵Para um panorama geral sobre o tema, Cfr. J. PAUL JACQUÉ, “Crise des valeurs dans l’Union européenne?”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2016, p. 213.

O Tratado de Amesterdão criou pela primeira vez um mecanismo sancionatório (art. F.1, n.º 1) dedicado a punir os Estados-Membros por *grave e persistente violação* dos valores da UE.

A razão pela qual o Grupo de Reflexão que preparou a revisão de Amesterdão (o Grupo *Westendorp*) propôs a inclusão deste preceito no TUE prendeu-se com o então já previsível alargamento aos Estados do Centro e do Leste da Europa¹⁸⁶.

A adoção desse dispositivo foi motivo de orgulho para a União Europeia, como vê na Resolução sobre os direitos humanos no mundo em 1997-1998 e a política da União Europeia neste domínio¹⁸⁷, ao dizer que o Parlamento Europeu se regozijou com o reforço das disposições relativas aos direitos humanos no TUE, revisto em Amesterdão, que preveem medidas contra um Estado-Membro em caso de violação dos princípios da liberdade, democracia, respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito.

Por muito pouco esse dispositivo não fora utilizado pela primeira vez no início dos anos 2000, quando, após eleições na Áustria, o partido considerado de extrema-direita FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*), liderado por Jorg Haider com campanha xenófoba, discutia a formação do governo local.

O Parlamento Europeu chegou a expedir Resolução sobre a proposta de coligação entre o ÖVP (Partido Popular Austríaco) e o FPÖ (Partido Austríaco da Liberdade)¹⁸⁸, em que congratula a intenção da Presidência portuguesa em reiterar a preocupação dos Estados-Membros em defender valores europeus, como um acto de vigilância cada vez mais necessária, e solicitou ao Conselho e à Comissão que, caso se verifique qualquer violação grave e persistente, por qualquer Estado-Membro, dos princípios consagrados no n.º 1 do artigo 6.º TUE, se disponham a agir ao abrigo do artigo 7.º.

Na época, ao abrigo do Tratado de Amsterdão, não existia o procedimento de aviso e recomendações, o que deixara o uso do artigo 7.º mais delicado. Catorze Estados-

¹⁸⁶QUADROS, *Direito da União*, p. 182.

¹⁸⁷JO C 98 de 9.4.1999, p. 270.

¹⁸⁸JO C 309 de 27.10.2000, pp. 87-88.

Membros adotaram medidas que contribuíram para um isolamento político da Áustria¹⁸⁹ com sanções bilaterais diplomáticas, sem a participação da UE.

Ao final, o “Grupo dos Três” criado para estudar da conveniência, da necessidade e eficácia daquelas sanções, propôs a revogação das mesmas, o que evitou que se criasse um grave precedente na aplicação de sanções a um Estado-Membro apenas com base nas ideias de um partido político debatidas em campanha eleitoral, já que não entraram no programa de governo, tampouco foram aplicados pelo Estado como tal¹⁹⁰.

Como resultado desse episódio¹⁹¹, foi incluído, por meio do Tratado de Nice o procedimento de recomendações. Essa inovação veio no aditamento do art. 7.º TUE, com a introdução de um novo n.º 1 e a possibilidade de se constatar a existência de um *risco manifesto de violação grave*, por um Estado-Membro, dos valores da União.

Na introdução da “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7.º do Tratado da União Europeia - Respeito e promoção dos valores em que a União assenta”¹⁹², se afirmou que o Tratado de Nice constituiu um momento decisivo aos meios de intervenção à disposição da União nesta matéria. Conferindo à União a capacidade de intervir preventivamente em caso de risco manifesto de violação grave dos valores comuns. Neste aspeto, o Tratado de Nice tornou muito mais operacionais os meios previstos no Tratado de Amsterdão, que apenas permitem uma intervenção a posteriori, numa altura em que a violação grave se já consumou.

¹⁸⁹JEAN-CHRISTOPHE BARBATO, “Les Garanties du Respect des Valeurs par les États Membres”, in L. POTVIN-SOLIS (org.) *Les Valeurs Communes dans l'Union Européenne: Onzièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 96.

¹⁹⁰QUADROS, *Direito da União*, pp. 183-184.

¹⁹¹Para um estudo detalhado sobre este caso, cfr. W. SADURSKI. *Adding a Bite to a Bark? A Story of Article 7, the EU Enlargement, and Jörg Haider*, Sydney Law School, Legal Studies Research Paper n.º 10/01, January 2010; K. LACHMAYER, “Questioning the Basic Values – Austria and Jörg Haider”, in A. JAKAB; D. KOCHENOV, *The Enforcement of Eu Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017 pp. 436-455

¹⁹² COMISSÃO EUROPEIA, COM/2003/0606 final, Data do documento: 15/10/2003; Para aprofundamento sobre esta Comunicação, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA. “Notas Breves Sobre os Desenvolvimentos Recentes a Montante do Processo por Incumprimento Qualificado dos Valores Fundamentais da União Europeia”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Coimbra, 2017, pp. 776 ss.

A função principal desse mecanismo do artigo 7.º é convidar o Estado em questão a não ultrapassar aquela fronteira intransponível quando já está muito perto dela¹⁹³. O TJUE não é abrangido pelo artigo 7º, exceto para verificação de cumprimento de questões processuais (artigo 269.º TFUE).

20.1.2. Risco manifesto de violação grave

Com o Tratado de Lisboa, o artigo 7.º permaneceu inalterado, salvo na substituição das palavras princípios para valores e da referência da localização desses valores no artigo 2.º, não no artigo 6.º como no Tratado de Nice.

A introdução desse mecanismo tem o objetivo preventivo e dissuasivo. O *risco manifesto de violação grave* consubstancia numa possibilidade, não obstante deve ser evidente, não abrangendo riscos meramente hipotéticos, como no caso de campanhas partidárias a disputar eleições.

Esse *risco manifesto de violação grave* dos valores do artigo 2.º por parte de um Estado-Membro, se verifica sob proposta fundamentada de um terço dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu ou da Comissão Europeia, em seguida por decisão do Conselho, deliberando por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, e após aprovação do Parlamento Europeu (artigo, 7º, n.º 1 TUE).

Diz o Comunicado da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu destinado a analisar as condições de ativação desse mecanismo¹⁹⁴, ao introduzir a noção de "risco manifesto", que o artigo 7.º TUE criou meios para enviar sinais de alerta ao Estado-Membro faltoso, antes da consumação do risco. Simultaneamente, impõe às instituições uma obrigação de vigilância constante.

A Comissão tenta esclarecer o que seria “grave” para fins desse risco de violação, sendo asseverado que para determinar a gravidade da violação, será necessário atender critérios, como o objeto ou o resultado da violação. Sobre o objeto da violação, poder-se-

¹⁹³ J. M. Y PÉREZ DE NANCLARES. “La Unión Europea Como Comunidad de Valores: A Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho.” *Teoría y Realidad Constitucional* 43, 2019, p. 158.

¹⁹⁴ COMISSÃO EUROPEIA, COM/2003/0606 final, Data do documento: 15/10/2003.

ão analisar os estratos da população visados pelas medidas nacionais incriminadas. Esta análise poderá ser influenciada pelo facto de esses estratos serem vulneráveis, como sucede com as minorias nacionais, étnicas ou religiosas ou ainda com as populações imigradas¹⁹⁵.

Como se nota, na época da implementação desse dispositivo preventivo, a preocupação se devia ainda no rescaldo da campanha presidencial austríaca mencionada acima, o que deixou a Comissão com olhares vigilantes à proteção das minorias e ao valor da não discriminação, não necessariamente ao valor do Estado de Direito como atualmente se debruça intensamente a proteger.

Antes de proceder a verificação do risco manifesto, o Conselho ouve o Estado-Membro em questão e pode expedir recomendações e seguir verificando regularmente se as razões que levaram a constatar a violação permanecem válidas¹⁹⁶.

Os detalhes técnicos da aplicação das sanções do artigo 7.º estão no artigo 354.º TFUE, onde se diz, por exemplo, que relativo à suspensão de certos direitos resultantes da qualidade de membro da União, o membro do Conselho Europeu ou do Conselho que represente o Estado-Membro em causa não participa na votação.

Salienta-se que o artigo 7.º, n.º 1 TUE não prevê em que prazo deve o Conselho, quando lhe é apresentada uma proposta fundamentada, adotar uma decisão declarando a existência de um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º TUE. Também não prevê que o Conselho, se considerar que não há tal risco, tome uma decisão neste sentido¹⁹⁷.

Relato resumidamente os recentes casos de uso deste procedimento.

a) A Ativação sobre a Polónia e Hungria

¹⁹⁵Idem.

¹⁹⁶BARBATO, *Les Valeurs*, p. 94.

¹⁹⁷Esta situação foi muito bem esclarecida nas Conclusões do Advogado Geral Evgeni Tanchev, em 28 de junho de 2018, nos autos do Processo C-216/18 PPU, n.º 45.

Em dezembro de 2017, a Comissão enviou uma “Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito”¹⁹⁸, nos termos do n.º 1 do artigo 7º TUE. Deu-se início, pela primeira vez, ao desencadeamento do mecanismo sancionador.

Nessa proposta, a Comissão declara preocupações sobre nova legislação adotada pelo Parlamento polaco sobre o Poder Judiciário que provoca perturbações quanto à independência Poder Judicial, o que ameaça sistematicamente o Estado de Direito na Polónia¹⁹⁹.

A Comissão fundamenta que o risco de violação aos valores está presente, pois foram adotadas mais de 13 leis que afetam toda a estrutura judicial na Polónia: Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal, tribunais comuns, Conselho Nacional da Magistratura, Ministério Público e Escola Nacional de Magistratura. Para a Comissão, todas estas alterações legislativas atuam para que os poderes legislativo e executivo se habilitem a interferir significativamente na composição, nos poderes, na administração e no funcionamento dessas autoridades e órgãos, o que colocam em risco a independência judicial e a separação de poderes na Polónia, elementos fundamentais do Estado de direito.

Por sua vez, o Parlamento Europeu aprovou Resolução sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1 TUE no que respeita à situação na Polónia²⁰⁰.

Diversas audições do Estado polaco frente ao Conselho dos Assuntos Gerais (*GAC – General Affairs Council*), formação prevista no artigo 16, n.º 6 TUE, já ocorreram, nos meses de junho, setembro e dezembro de 2018, a última foi realizada em junho de 2021 junto com a Hungria, em conformidade com o artigo 7º, n.º 1 TUE,

¹⁹⁸COMISSÃO EUROPEIA, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE).

¹⁹⁹ Mais detalhes sobre reforma judiciária na Polónia, cfr. MACIEJ TABOROWSKI, “The Independence of the Judiciary in the Light of the Polish Experience”, in D. SIDJANSKI (org.), *Union de valeurs? La Mise en Œuvre des Valeurs et des Principes Fondamentaux de L'Union Européenne*, Genève, Publications du Centre de Compétences Dusan Sidjanski en Études Européennes, 2018, pp. 143-156.

²⁰⁰PARLAMENTO EUROPEU, P8_TA(2018)0055. Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia (2018/2541).

conforme os Relatórios das audiências realizados pelo Conselho²⁰¹, momento em que os ministros de cada Estado-Membro trocaram opiniões com a Polónia sobre as preocupações identificadas na proposta da Comissão. Nesses três relatórios, o Conselho se limita a expor as perguntas feitas pelos representantes dos outros Estados-Membros, as respostas da delegação polaca com cópias de longas apresentações feitas pela delegação polaca em defesa das ações do governo. A última reunião do Conselho para analisar essa situação ocorreu em 22 de setembro de 2020 sem que grandes deliberações fossem tomadas.

O facto de o Conselho não utilizar o procedimento do artigo 7.º para fazer cumprir os valores da UE quando estão em risco está a comprometer a credibilidade da União nesse âmbito. Considerando que se trata de abertura inédita desse procedimento, aparenta-se que o próprio Conselho não sabe como agir, não havendo um padrão procedimental. Até críticas por ausência de transparência e acesso aos documentos produzidos ao longo desse processo têm havido²⁰².

Ainda não houve uma deliberação do Conselho por maioria qualificada de quatro quintos dos seus membros, tampouco uma constatação do risco manifesto de violação grave, muito embora haja um certo clamor por parte de estudiosos no tema, para que o Conselho atue de forma enérgica contra as investidas dos Estados Polónia e Hungria em relação a independência do Poder Judiciário interno e, conseqüentemente do valor do Estado de Direito²⁰³.

²⁰¹Cfr. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Report of the hearing held by the Council on 26 June 2018 (10906/18, LIMITE, 8 August 2018); Report of the hearing held by the Council on 18 September 2018, (12970/18, LIMITE, 5 November 2018); Report on the hearing held by the Council on 11 December 2018, (15469/18, LIMITE, 20 de dezembro de 2018); - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021, (10246/21 LIMITE, 9 July 2021).

²⁰²Cfr. L. PECH; P. WACHOWIEC. *1095 Days Later: From Bad to Worse Regarding the Rule of Law in Poland (Part I)*, VerfBlog, Disponível em <https://verfassungsblog.de/1095-days-later-from-bad-to-worse-regarding-the-rule-of-law-in-poland-part-i/> (acendido em 15/02/2019).

²⁰³Para alguns exemplos recentes desse clamor, cfr. R. UITZ. *Europe's Rule of Law Dialogues: Process With No End in Sight*, in VerfBlog, 2018/11/22, Disponível em: <https://verfassungsblog.de/europes-rule-of-law-dialogues-process-with-no-end-in-sight/>, (acendido em 15/02/2019); K. LANE SCHEPPELE, L. PECH E R. DANIEL KELEMEN, *Never Missing an Opportunity to Miss an Opportunity: The Council Legal Service Opinion on the Commission's EU Budget-related Rule of Law Mechanism*, in VerfBlog, 2018/11/12, Disponível em: <https://verfassungsblog.de/never-missing-an-opportunity-to-miss-an-opportunity-the-council-legal-service-opinion-on-the-commissions-eu-budget-related-rule-of-law-mechanism/>, (acendido em 15.02.2019).

Menos de um ano após a ativação contra a Polónia, em 12 de setembro de 2018, o Parlamento Europeu desencadeou o mesmo processo contra a Hungria²⁰⁴. No entanto, não foi precedido por qualquer avaliação da situação ou recomendações feitas pela Comissão ao abrigo do quadro do Estado de direito. O Conselho analisou a situação da Hungria em várias reuniões, tendo realizado audições formais em 2019 e 2021 sem grandes deliberações.

Essa aparente apatia do Conselho em concluir o processo previsto no artigo 7.º mostra também sua dificuldade de execução. SCHEPPELE relata com detalhes que, a um nível mais técnico, o artigo 7.º do TUE é excessivamente difícil de acionar em quaisquer circunstâncias e amplamente assumido como impossível de levar a cabo as sanções quando o número de Estados problemáticos na UE é superior a um. Além disso, a sua natureza puramente política, dado o papel de bloqueio do Conselho para o artigo 7.º, n.º 1 e do Conselho Europeu para o artigo 7.º, n.º 2, bem como a exclusão quase completa do TJUE do processo, prejudica o significado jurídico prático dos valores do Artigo 2 do TUE²⁰⁵.

20.1.3. Violação grave e persistente

A descoberta de uma *violação grave e persistente* é mais severa. Isto justifica as diferenças entre os dois parágrafos do artigo 7º. No segundo, a decisão é feita a nível de Conselho Europeu e por unanimidade, sob proposta de um terço dos Estados-Membros, ou da Comissão Europeia e após a aprovação do Parlamento Europeu. O Estado-Membro em questão deve ser convidado a apresentar informações que julgar necessárias.

²⁰⁴ Cfr. Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda (2017/2131(INL)).

²⁰⁵ K. LANE SCHEPPELE, D. VLADIMIROVICH KOCHENOV and B. GRABOWSKA-MOROZ, “EU Values are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1, 2020, p. 35.

Relativamente à definição de *persistente* para fins desse dispositivo, segundo a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre este dispositivo²⁰⁶, é por definição *persistente* uma violação que se prolongue no tempo, podendo manifestar-se de vários modos. A violação dos valores poderá constar de um documento legislativo ou administrativo. Poderá também resultar de uma simples prática administrativa ou política das autoridades do Estado-Membro. É possível que tal documento ou prática tenha sido objeto de queixas ou de recursos judiciais internos ou internacionais. A repetição sistemática de casos individuais de violação poderá justificar ainda mais a aplicação do artigo 7º TUE.

O artigo 7.º, n.º 3 TUE não é claro quanto a substância das sanções a serem impostas quando uma violação grave e persistente tenha sido constatada. Diz apenas que o Conselho, por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos Estado-Membro em questão, incluindo os direitos de voto do representante desse Estado no Conselho. Logo, há uma escassez na literatura sobre o que esses "alguns dos direitos" podem ser, exceto os direitos de voto no Conselho, como mencionado. Quais outros direitos que podem ser suspensos, além do direito de voto, devem ser inevitavelmente uma questão de especulação²⁰⁷.

Todavia, mais do que sanção, o objectivo deste procedimento continua a ser resolver de forma diplomática uma situação problemática. Tanto o é que a penalidade não é irreversível. O facto de não ser prevista a possibilidade de excluir um Estado-Membro da União, independentemente da gravidade da violação, denota o carácter protetivo ao Princípio da Integração Europeia.

O Estado em causa deve continuar a cumprir as obrigações que lhe couber pelos Tratados mesmo se aplicada a pena de suspensão de direitos (artigo 7º, n.º 3 TUE). Se o Estado sanar a causa da suspensão, por maioria qualificada, o Conselho pode por fim a estas.

²⁰⁶COM/2003/0606 final, Data do documento: 15/10/2003.

²⁰⁷Formulação de L. BESSELINK, "The Bite, the Bark and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives", in A. JAKAB E D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 129.

Segundo a Comissão, vários documentos internacionais contêm elementos para a interpretação da noção de violação "grave e persistente"²⁰⁸, contudo, na verdade, elenca apenas que esses documentos também dispõem sobre a punição de Estado com expulsão ou suspensão no caso de transgressão persistente, ou seja, não necessariamente possui regras de interpretação.

Este procedimento importa em consequências jurídicas: uma constatação/verificação por primeiro, e uma suspensão de direitos em segundo.²⁰⁹

As violações que podem dar origem a ativação n.º 2 do artigo 7.º devem ser caracterizadas não apenas por sua gravidade, mas também por sua persistência, mesmo porque, a violação grave e persistente dos valores comuns por um Estado-Membro atacaria de forma dramática os próprios fundamentos da União Europeia²¹⁰. A Comunicação da Comissão sobre o artigo 7.º TUE fornece detalhes sobre essa questão, embora não defina o nível de severidade e persistência para ser passível de penalidade.

Portanto, o artigo 7.º é uma máquina pesada e quase impossível de implementar. Até porque as consequências políticas da sanção que pode resultar disso deve ser encarado o seu uso apenas para situações extremas. A existência de um instrumento mais fácil e flexível aparece como uma necessidade. O Processo de Incumprimento ou Infração é capaz de constituir este instrumento de garantir o respeito aos valores²¹¹.

20.2. Procedimento de Infração (Artigo 258 e seguintes TFUE)

O "remédio político" do artigo 7.º TUE não exaure todas as possibilidades de ação da UE contra Estados-membros violadores do artigo 2.º TUE. Há também o uso de

²⁰⁸No caso, a Comissão cita, na Comunicação, p. 07, o artigo 6º da Carta das Nações Unidas prevê com efeito que, "*se um Membro da Organização transgredir de forma persistente os princípios enunciados na presente Carta, pode ser excluído da Organização pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança*". Também o artigo 8º do Estatuto do Conselho da Europa prevê, que "*Qualquer Membro do Conselho da Europa que atente gravemente contra o disposto no artigo 3º pode ser suspenso do seu direito de representação...*".

²⁰⁹BARBATO, *Les Valeurs*, p. 96.

²¹⁰Comunicação da Comissão sobre o artigo 7.º, p. 04.

²¹¹BARBATO, *Les Valeurs*, p. 96.

mecanismos jurisdicionais, embora essa investida adquira o carácter indireto, uma vez que não seria o artigo 2.º TUE referido como violado, mas as normas ordinárias, Regulamentos, Diretivas ou Decisões, direito secundário da União. Isto permite a Comissão Europeia recorrer ao TJUE, através de procedimento de infração (artigo 258.º do TFUE), contra ações dos Estados-Membros que violam determinadas regras de direito da União e, em última análise, os valores da UE²¹², como ferramentas de democracia militante²¹³.

Qualquer Estado-Membro também pode recorrer ao TJUE, caso considere que outro Estado-Membro esteja em incumprimento com obrigações assumidas pelos Tratados, sendo que deve submeter o assunto à Comissão para emissão de parecer e contraditório (artigo 259 TFUE).

Portanto, o processo por incumprimento, pode ser instaurado contra a violação de qualquer das obrigações que incumbem aos Estados ao abrigo dos Tratados, o que envolve a CDFUE, uma vez que o TUE consagra o seu valor quadro jurídico vinculativo do mesmo nível que os Tratados (artigo 6.º, n.º 1 TUE).

Como lembra DUARTE, contrariamente ao padrão dos tratados internacionais de filiação intergovernamental, os tratados institutivos das Comunidades Europeias previram, desde o início, uma modalidade processual de fiscalização judicial da violação das obrigações assumidas pelos Estados-Membros por força dos Tratados (ver artigos 88.º e 89.º CECA; artigos 169.º a 171.º TCEE; artigos 141.º a 143.º TCEEA)²¹⁴.

O procedimento de infração (também chamado de processo por incumprimento) nasceu com o Tratado de Paris que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), sendo depois retomado, ainda que em moldes diversos, nos Tratados de Roma que instituíram a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da

²¹²BAR CENDÓN, *Teoria y Realidad*, p. 109.

²¹³ Expressão utilizada, para esse fim, por K. LANE SCHEPPELE, D. VLADIMIROVICH KOCHENOV and B. GRABOWSKA-MOROZ, “EU Values are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1, 2020, p. 10.

²¹⁴Cfr. M. LUÍSA DUARTE, *Direito do Contencioso da União Europeia*, Lisboa, AAFDL editora, 2017, p. 232.

Energia Atômica (CEEAA). Se no Tratado CECA o incumprimento estadual era constatado pela Comissão, podendo a decisão desta ser objeto de um recurso de plena jurisdição para o Tribunal de Justiça (TJ), e se previa a possibilidade de aplicação de sanções ao Estado infrator, o Tratado CEE e o Tratado CECA configuram o processo por incumprimento atribuindo ao TJ a competência para a declaração do incumprimento e omitindo qualquer regra sobre a aplicação de sanções ao Estado Infrator. Isto sem prejuízo do relevante papel conferido pelos Tratados de Roma à Comissão, enquanto guardiã dos Tratados, em especial no tocante à fase pré-contenciosa do processo por incumprimento e à propositura, no TJUE, de uma ação por incumprimento²¹⁵.

Este procedimento não se destina, em princípio, a defesa dos valores da União. No entanto, os valores da UE também estão presentes em regulamento, diretivas. O incumprimento de uma destas obrigações é inteiramente suscetível de justificar uma ação por incumprimento da Comissão ou, mais improvável, de outro Estado-Membro²¹⁶.

Lembra-se, por exemplo, sobre o tratamento dos ciganos romenos e búlgaros pela França em 2010. A Comissão havia colocado as apostas em termos de respeito aos valores. Quanto ao mérito, pretendia garantir que a Diretiva 2004/38/CE e o princípio da não discriminação fossem respeitados. Após uma mudança de atitude por parte do Governo francês, a Comissão renunciou ao seu Processo por Incumprimento. No entanto, demonstrou que é possível utilizar o processo por incumprimento como garantia para o respeito dos valores da União²¹⁷.

Por fim, o artigo 7.º TUE não obsta à instauração pela Comissão de procedimento de infração perante o TJUE contra o Estado-Membro que viole os valores fundamentais da União. Enquanto guardiã dos Tratados, a Comissão possui a prerrogativa de escolher o caminho mais adequado em face das peculiaridades de cada caso concreto²¹⁸. Mais recentemente, contra as investidas contra os valores da união perpetrados pela Polónia e

²¹⁵M. J. RANGEL DE MESQUITA. "«Não Há Dois sem Três»: O Acórdão Comissão Contra França e o seu Contributo para a Consolidação do Poder Sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados Membros", in *Homenagem ao Prof Doutor Andre Gonçalves Pereira*, J. MIRANDA (coord.), Coimbra, Coimbra Editora, 2006, p. 955.

²¹⁶BARBATO, *Les Valeurs*, p. 97.

²¹⁷BARBATO, *Les Valeurs*, p. 97.

²¹⁸Neste sentido, DUARTE, *Direito do Contencioso*, p. 237.

Hungria, diversos procedimentos de infração foram propostos pela Comissão para salvaguardar os valores²¹⁹. De se destacar que em julho de 2021, o TJUE decidiu no acórdão do processo C-791/19 que o regime disciplinar dos juízes na Polónia não é compatível com o direito da União Europeia. O TJUE concordou com os argumentos da Comissão e acolheu os pedidos apresentados, ou seja, que o regime disciplinar polonês mina a independência judicial dos juízes poloneses e não garante as garantias necessárias para proteger os juízes do controle político do partido governante.

²¹⁹ Como exemplo, cita-se os seguintes casos: C-192/18 (*Comissão/Polónia*); C-619/18 (*Comissão/Polónia*); C-791/19 (*Comissão/Polónia*); C-204/21 (*Comissão/Polónia*); C-718/17 (*Comissão/Hungria*); C-78/18 (*Comissão/Hungria*); C-66/18 (*Comissão/Hungria*); C-808/18 (*Comissão/Hungria*); C-821/19 (*Comissão/Hungria*).

CAPÍTULO IV

Partidos Eurocéticos e os Valores da UE

*Put yourself to the ‘Elementary School Test:’ Your 12 year old asks you—what is European Integration about? Would the 12 years between 1933 and 1945 not be an integral part of your answer, of any answer? (J. H. H. WEILER, *Darker Legacies of Law in Europe*, 2003, p. 396)*

21. Notas sobre Populismo

Antes de entrar no assunto epigrafado neste capítulo, vejo necessário uma breve passagem pelo tema do Populismo. Isto porque há relação de causa e efeito entre o que está a ser estudado aqui.

Com certa frequência associa-se fenómenos políticos distintos na mesma caixa²²⁰. Isto ocorre entre o populismo e o euroceticismo. Ambos recebem atenções como se fossem a mesma coisa, porém são fenómenos distintos.

Populismo é um termo que possui significado bastante desgastado. É tanto um conceito das ciências humanas e sociais, quanto uma palavra utilizada no debate político no século XX. Ainda, ele varia em cada contexto histórico e nacional, o que gera uma grande dificuldade de defini-lo.

Entendo que o enfraquecimento das organizações partidárias é um dos componentes mais relevante do populismo do nosso tempo. A democracia representativa constitucional, entre seus muitos aparatos e burocracias, depende de organizações de

²²⁰ M. ROODUIJN E S. VAN KESSEL sustentam, por exemplo, que há afinidade conceitual entre populismo e euroceticismo, e ambos os fenómenos podem ser observados frequentemente em conjunto. Para eles, na prática, muitos partidos populistas são eurocéticos e muitos partidos eurocéticos são populistas. Para ilustrar, os autores citam que o euroceticismo e o populismo podem ser encontrados tipicamente nas margens ideológicas dos sistemas partidários, em particular entre os partidos com posições socioeconômicas de esquerda radical, por um lado, e posições socioculturais de direita radical, por outro. Os populistas de esquerda não gostam da UE por sua defesa do neoliberalismo às custas dos cidadãos comuns; os populistas de direita não gostam da UE por seu papel em comprometer a soberania e a cultura nacionais. (Cfr. “Populism and Euroskepticism in the European Union”, *Oxford Encyclopedia of European Union Politics*. Oxford University Press, 2019, doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1045.

partidos políticos legitimados via lei orgânica, manifestos, programas ideológicos. Contudo, já não é novidade a falta de credibilidade dos partidos políticos. GARGARELLA, em sua mais recente obra, elaborou a hipótese de que o sistema institucional de nossas democracias representativas está minado de uma forma que é incapaz de se recuperar, sem, contudo, que se deva abandonar as aspirações democráticas, porém reconhece que isso não é corrigido com a criação de uma nova Lei dos Partidos Políticos ou de uma nova Lei do Sistema Eleitoral²²¹.

Mas, como visto nos primeiros tópicos deste trabalho, partidos formam candidatos e dão sentido às eleições para o público. Em uma democracia com base na representação e nas eleições, se não há partidos - isto é, se ocorre desintermediação dos processos políticos – tem-se populismo, personificação de preferências políticas em líderes – carismáticos ou não -, não em ideologias ou doutrinas²²², objetivos políticos, programas de governo.

Portanto, movimentos populistas muitas vezes surgem com ataques direcionados contra os partidos do *mainstream*²²³ ou formas organizadas de fazer políticas (Sindicatos, ONG, Movimentos Sociais, etc.). Esse enfraquecimento das instituições políticas mediadoras como as organizações partidárias também leva à uma ilusória comunicação direta com “o povo”. Entre o líder populista e o povo, não há intermediação como organizações partidárias ou a medias. *Twitter*, *lives* em plataformas digitais com uma

²²¹ Cfr. R. GARGARELLA, *El Derecho como una Conversación entre Iguales*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2021.

²²² Relativamente ao conceito de ideologia e doutrinas, A. P. BARBAS HOMEM, fornece uma visão de que “a ideologia, significa uma visão total de mundo bem como um compromisso pessoal de quem admite e aceita essa ideologia. Os elementos nucleares da ideologia estão representados nas ideologias totalitárias, ideologias que implicam compromisso total com uma determinada visão de mundo e de sociedade”. (...) “ao lado destas ideologias no campo da política, existem outros modos de entender, não só o fenómeno político em si, como o compromisso de cada um dos membros da sociedade perante esse fenómeno. Nestes casos, tentando aqui ser um pouco mais preciso, fala-se, de doutrinas. As doutrinas não procuram dar uma visão global nem têm um compromisso total com uma perspectiva da sociedade e do mundo, mas procuram dar respostas parceladas. Temos, como exemplos de doutrinas, o socialismo democrático, a social-democracia, o liberalismo, a democracia cristã e outras formas de entender a sociedade e a política”. (*Partidos Políticos e Sociedade*, Cascais, Câmara Municipal, 2002, pp. 66-67).

²²³ Interessante explicação de como partidos tracionais se tornam “*Mainstream*” pode ser visualizada em B. MOFFITT, “How Do Mainstream Parties ‘Become’ Mainstream, and Pariah Parties ‘Become’ Pariahs? Conceptualizing the Processes of Mainstreaming and Pariahing in the Labelling of Political Parties, *Government and Opposition*, Cambridge University Press, 2021, pp. 1-19, [doi:10.1017/gov.2021.5](https://doi.org/10.1017/gov.2021.5).

proposital baixa produção audiovisual intensificam essa forma de comunicação. Os líderes populistas têm que provar que podem ser a cara do povo. É uma espécie de informalidade radical, em que a linguagem que enfatiza repetições de jargões. Sempre com a menor complexidade possível para o eleitor comum, inclusive, de forma vulgar algumas vezes.

Neste aspeto, CANAS ensina que populismo é uma conceção política radical sobre a relação entre o ator político e o povo, é a rejeição da ideia de povo como agregação de múltiplas vontades distintas, suscetíveis de representação plural, o povo é conceptualizado como unidade, insuscetível de representação²²⁴. Sendo mais específico, observo que O discurso populista atual é baseado em um conjunto de características que pressupõe a ideia de que a sociedade está dividida entre cidadãos bons, que apoiam os valores conservadores e cristãos, e cidadãos maus que se apegam a formas de vida menos valiosas, como apoio a doutrinas progressistas relativas ao aborto, drogas e liberdade sexual.

Na Europa, o termo populismo passou a receber atenção pública a partir da crise das dívidas soberanas na Europa²²⁵, para qualificar tanto o surgimento de partidos de direita radical, nacionalista, anti-imigração e eurocéticos, como o Partido da Liberdade na Áustria, a Frente Nacional na França e UKIP no Reino Unido, quanto movimentos populares de extrema-esquerda na Europa Sul contrários à austeridade econômica e à globalização financeira, casos do *Syriza* na Grécia, o *Podemos* na Espanha e *La France Insumise*²²⁶. Populismo, repita-se, é um termo nebuloso. Logicamente, não é definido como um objeto de direito da União, o que dificulta ainda mais o seu enfrentamento na

²²⁴ V. CANAS, “Populismo: Componente Endémica da Democracia de Partidos?” in V. CANAS, *Estudos sobre Populismo: Uma Perspetiva Panorâmica*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, p. 16.

²²⁵ Neste contexto, C. SCHÄFER E M. GROSS sustentam que a crise financeira global, transformou-se em uma crise da zona do euro quando vários Estados-membros não conseguiram pagar suas dívidas governamentais. A resposta das instituições da União Europeia e dos governos de muitos Estados-membros foi a exigência de medidas de austeridade estritas para reequilibrar os deficits públicos. Essas medidas não apenas levaram a severas recessões econômicas em vários países, mas também foram percebidas como tendo “desabilitado a legitimidade democrática nacional” (cfr. “Euroscepticism in Times of Crisis: A Macro-Level Analysis of the Euro Crisis’ Effects on Public Opinion and Party Competition on European Integration” in M. Baldassari; E. Castelli; M. Truffelli; G. Vezzani (editors). *Anti-Europeanism: Critical Perspectives Towards the European Union*, Cham: Springer, 2020, p. 31.

²²⁶ C. BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político no Contexto da Erosão da Democracia Representativa*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 294.

prática jurídica, sendo que no contexto atual europeu, em um relatório sobre populismo, o Conselho da Europa distinguiu uma série de características gerais, incluindo pressões para dismantelar freios e contrapesos, minar os direitos humanos e desafiar os controles internacionais sobre o poder estatal irrestrito ²²⁷.

Neste sentido, percebe-se que enquanto os discursos dos partidos populistas de direita são dirigidos contra os pilares fundamentais da organização (integração e fronteiras), os partidos populistas de esquerda concentram suas críticas na estrutura econômica da organização (intervenção econômica). Conseqüentemente, as exigências destes últimos são suscetíveis de serem integradas no quadro da UE, ao passo que as primeiras questionam a própria UE²²⁸. A relevância deste tema para nossos dias foi clarificada por PERNICE, ao dizer que esses movimentos dirigidos pelos populistas estão dividindo a sociedade de uma maneira que pensávamos que a civilização europeia havia superado após a Segunda Guerra Mundial²²⁹, isto se dá, sobretudo, pela exploração dos medos e ressentimentos da população, extraídos a partir do rastreamento do perfil psicológico e culturais de determinada população que voluntariamente disponibiliza esses dados ao utilizar redes sociais e outras plataformas online.

Em síntese, para se caracterizar um partido como populista, em democracia, nota-se, principalmente, os seguintes aspetos ²³⁰: i) Intervém no jogo da democracia representativa mirando resultado eleitoral, com seu discurso dirigido a eleitores descontentes, mas desprovidos de convicções ideológicas marcadas; ii) uma aptidão para sensibilizar o povo comum com discurso fácil de mensagem objetiva aos medos desse eleitor, de forma concisa, emocional e imediatista, criando expectativas de realizações imediatas. O populismo dirige-se a um eleitorado irritado pelo “tempo longo” da política.

²²⁷ J. MORIJN, “Responding to ‘populist’ Politics at EU Level: Regulation 1141/2014 and Beyond”, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2, April 2019, pp. 617–640; Council of Europe, *Populism—How Strong Are Europe’s Checks and Balances?*, Secretary General 2017 report on democracy, human rights and the rule of law in Europe, April 2017.

²²⁸Cfr. C. PLAZA-COLODRO, M. GÓMEZ-REINO E H. MARCOS-MARNE, “Does Host Ideology Shape Populist Parties’ Attitudes Towards the EU? The Links of Populism and Euroscepticism in Southern Europe”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 76(4), 2018.

²²⁹ I. PERNICE. “European Constitutionalism and the National Constitutions of the Member States: Implications for Brexit”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. 93, T. 1, 2017, p. 211.

²³⁰ Formulação de BLANCO DE MORAIS, *O Sistema Político*, pp. 300-301.

É a pressa da realização que constitui um dos elementos mais sedutores da mensagem populista. iii) um partido populista privilegia estrategicamente um “inimigo” ou um adversário facilmente identificável que coincide com algo valorado negativamente pelo eleitorado popular, podendo ser esse inimigo: elite política, poder econômico, adversário externo ou supranacional, num grupo social, étnico ou vários deles combinados.

22. O Euroceticismo

Quanto ao euroceticismo, a literatura acadêmica sobre a integração europeia confirmou os certificados de óbito para o abundante consenso permissivo no pós-1992, pelo que concordam que atitudes públicas em relação à integração após Maastricht não são consensuais nem permissivas²³¹. Como em todos os sistemas territorialmente divididos, em questões como o conflito entre a integração e a independência, os executivos territoriais (no caso, os governos dos Estados-Membros) estão em melhor posição para articular o interesse público²³². Logo, muito da recente oposição à União Europeia foi originada na oposição ao Tratado de Maastricht. A crise criada pelo processo de ratificação trouxe à tona diferentes concepções e avaliações do projeto europeu, ante a lógica que vê Maastricht como a grande extensão da ideia de integração europeia.

Existe também um ceticismo em relação ao processo de integração política visto pelos cidadãos europeus, em parte devido à propaganda antieuropeia a nível nacional pelas elites políticas²³³. Não se trata de oposição organizada que caracteriza a essência da democracia e as formações partidárias, mas mais parece uma pura campanha de demonização do projeto europeu, com a fabricação industrial de desinformação a partir

²³¹D. ALMEIDA, *The Impact of European Integration on Political Parties*, London, Routledge, 2012, p. 4.

²³²HIX, *Journal*, p. 547.

²³³ Cfr., a propósito, A. CIANCIO, “A True European Constitution to Recover from the Economic and Social Crisis Through Political Integration Deepening”, in F. DE QUADROS, D. SIDJANSKI (org.) *The Future of Europe and The Deepening of Political Union*, Lisboa, AAFDL, 2017, p. 30.

de elementos digitais de microdirecionamento que se mostrou muito eficaz na campanha do Brexit.

MARTINS adverte que os problemas que os partidos nacionais não conseguem dirimir no plano interno são muitas vezes imputados ao processo europeu que surge como bode expiatório para as dificuldades a nível nacional, assim se alimentando uma ideologia antieuropeia que contribui para a degradação política da qualidade da democracia assente em partidos europeus²³⁴.

O conceito académico de euroceticismo só veio a ter uma relevante definição a partir das pesquisas de TAGGART e SZCZERBIAK²³⁵, sendo inicialmente proposto que o euroceticismo se trata de um termo genérico de atitudes variadas em oposição à integração europeia, o que já dificulta a sua definição de um modo comparativo²³⁶. Politólogos que tentaram adaptar o termo para analisar o impacto da integração europeia na política interna e nos sistemas partidários, encontraram dificuldades conceituais, especialmente quando se tenta analisar o fenómeno do euroceticismo de um modo comparativo em relação aos Estados-membros. Há uma variedade de argumentos que pendem para o euroceticismo: imigração, política económica, austeridade fiscal, nativismo, regulação, *gold-plating*, desenho institucional, etc.

A génese do termo remonta a meados da década de 1980 no Reino Unido, onde era usado por jornalistas e políticos para se referir aos membros do Parlamento do partido conservador que tinham reservas sobre o caminho da integração europeia na era pós-Ato Único Europeu²³⁷. Mesmo com a diversidade de ideologias entre os eurocéticos, todos

²³⁴ M. SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *A União Europeia: O Direito e a Atividade*, Lisboa, Quid Juris, 2018, p. 74.

²³⁵Cfr., especialmente, P. TAGGART. “A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems”, *European Journal of Political Research*, Vol. 33, 1998, pp. 363-388; P. TAGGART e A. SZCZERBIAK. “Contemporary Euroscepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe”, *European Journal of Political Research*, Vol. 43, 2004, pp. 1-27; A. SZCZERBIAK, P. TAGGART. “Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality”, in A. SZCZERBIAK, P. TAGGART (org.), *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Vol. 2, Oxford University Press, 2008, pp. 238-262; A. SZCZERBIAK, P. TAGGART, “Contemporary research on Euroscepticism: the state of the art”, in B. LERUTH, N. STARTIN AND S. USHERWOOD (ed.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Routledge, Oxon, 2018, pp. 11-21.

²³⁶SZCZERBIAK e TAGGART, *Opposing Europe?*, p. 240.

²³⁷ Mais detalhes relativamente à origem do termo “euroceticismo” — incluindo especificidades temporais e geográficas —, cfr. B. LERUTH, N. STARTIN AND S. USHERWOOD, “Defining Euroscepticism:

têm algo em comum: a recusa, em maior ou menor grau, com maior ou menos ênfase, do método comunitário que transfere competências nacionais para a UE, diante do seu exercício em comum no âmbito de um sistema institucional em que a Comissão propõe, o Conselho e o Parlamento co-legisla, a Comissão executa e o Tribunal de Justiça zela pela legalidade dos procedimentos²³⁸.

22.1. *Soft* Euroceticismo

Com aperfeiçoamento das análises académicas, chegou-se à definição de *soft* euroceticismo. Direcionando ao estudo partidário, *soft* euroceticismo baseia-se no partido onde não existe uma objeção à integração europeia ou à adesão à União Europeia de determinado Estado-Membro, mas há preocupações com áreas políticas conduzidas pela UE, ou há uma sensação de que o interesse nacional está em desacordo com a trajetória da UE²³⁹.

Destaca-se que os próprios autores dessa classificação reconhecem que a categoria de *soft* euroceticismo é extremamente ampla e inclui partidos que são essencialmente pró-integração europeia²⁴⁰. Limites mais claros precisam ser traçados para delinear entre esse euroceticismo suave (*soft*) e aqueles que são amplamente favoráveis

From a Broad Concept to a Field of Study”, in B. LERUTH, N. STARTIN AND S. USHERWOOD (ed.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Routledge, Oxon, 2018, pp. 03-10. Neste sentido, os autores destacam que esta gênese trouxe alguns problemas que atormentaram os estudos subsequentes: “*The first is that this is a term that was created by non-academics using academic jargon: the back-construction from ‘sceptic’ to ‘scepticism’ makes abundant linguistic sense, but absolutely no academic sense. In particular, the creation of the ‘-ism’ of Euroscepticism has proved to be a repeated red herring for all involved, who look for an ideological core where none exists. Thus much work has gone into trying to demonstrate that Euroscepticism is ‘actually’ just another label for something else, such as populism or anti-politics or nationalism, while neglecting to see that, while it contains aspects of all of these, it is not defined – in fundamental terms – by them. This is due to the second basic problem, namely that Euroscepticism is ultimately a negative construction. In its simplest form, it refers to opposition to some aspect of European integration, the very vagueness of which merely makes the point that it risks being everything and nothing. (...) Thirdly, the genesis of the term reminds us of the temporal and geographical specificities involved. From that narrow and precise germ, the phrase grew in use, first to sweep across much of the British political system, and then across the entire continent*”.

²³⁸ SZCZERBIAK and TAGGART, *Opposing Europe?*, p. 240.

²³⁹ Formulação de SZCZERBIAK and TAGGART, *Opposing Europe?*, pp. 240-241.

²⁴⁰ Cfr. SZCZERBIAK and TAGGART, *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, p. 16.

(ou mesmo entusiastas) sobre a UE, mas críticos sobre várias políticas. Este problema é exacerbado pela baixa relevância da questão – apesar do fato de que a crise da zona do euro o moveu para cima na agenda política, visto que praticamente todos os partidos se encontraram "contra" (ou pelo menos muito críticos de) pelo menos alguns aspectos da agenda política da União.

22.2. *Hard* Euroceticismo

Por outro lado, conceituou-se o *hard* euroceticismo, presente onde há uma oposição de princípio à integração europeia e, portanto, pode ser vista em partidos que defendem que os Estados onde são sediados esses partidos devem se retirar da União – ou mesmo sequer candidatar-se à adesão -, ou cujas políticas para a União Europeia são o mesmo que se opor a todo o projeto de integração europeia tal como é concebido²⁴¹. Trata-se, portanto, de rejeição total da integração política e econômica europeia, e oposição feroz à permanência na União Europeia.

Um exemplo explícito disso foi *Brexit Party*²⁴² - renomeado para *Reform UK* desde janeiro de 2021 -, o qual trouxe no próprio nome o propósito de defender a retirada do Reino Unido da União.

O que nos interessa para este trabalho é o euroceticismo duro (*hard*), aquele que seus membros, indivíduos ou partidos nacionais, estimulem, defendem e perseguem a retirada de seu Estado-Membro da UE. O partido político programado²⁴³ para retirar um

²⁴¹ SZCZERBIAK E TAGGART, *Opposing Europe?*, pp. 240-241

²⁴² K. TOURNIER-SOL, relata com detalhes a sucessão do *UKIP (UK Independence Party)* pelo *Brexit Party*, como referido pela autora, uma espécie de *UKIP 2.0* (cfr. “From UKIP to the Brexit Party: the Politicization of European Integration and Disruptive Impact on National and European Arenas”, *Journal of Contemporary European Studies*, Volume 29 Issue 3, 2021, pp. 380-390). Na verdade, o *Brexit Party* se consolidou como uma radicalização do *UKIP*. TOURNIER-SOL recorda que “*Shortly after leaving UKIP, Nigel Farage created a new political force to achieve what his former party had proved unable to do: capitalize on Theresa May’s failure to deliver Brexit*”. E continua “*As the UK prepared for a European election which should never have taken place three years after the Brexit vote, Nigel Farage seized the opportunity to reframe the political debate on Brexit and occupy the political space with his new Brexit party*”.

²⁴³ Lembrando do ensinamento de P. DE MIRANDA: “Os programas dos partidos são os seus propósitos explícitos. De ordinário, têm, além desses, outros propósitos, mais ou menos velados; e

Estado-Membro da União Europeia, significa o mais alto grau de euroceticismo, o que demonstra levar o euroceticismo até a última consequência, com a ativação do artigo 50.º do Tratado da União Europeia.

23. Partidos Políticos Europeus e Euroceticismo Duro

Mas há, de facto, *hard* euroceticistas no Parlamento Europeu? Podemos categoricamente identificar partidos europeus baseados em um programa abertamente contrário à integração política da União Europeia?

TAGGART identificou 43 (quarenta e três) deputados eleitos na última eleição ao Parlamento Europeu de 2019, incluindo Reino Unido, oriundos de partidos baseados no *hard* euroceticismo, com plataforma de campanha alicerçado na retirada de seus respectivos Estados-membros da União²⁴⁴.

No total, segundo o apuramento de TAGGART, são dois parlamentares checos, (do Partido *Freedom and Direct Democracy*, membro do Partido Político Europeu Identidade e Democracia); dois parlamentares gregos (um do *Communist Party of Greece* e um do Partido *Golden Dawn*²⁴⁵ não inscritos em nenhum partido políticos europeu), três parlamentares holandeses (do Partido *Forum for Democracy*, membro do Partido Político Europeu *European Conservatives And Reformists Party*), dois parlamentares eslovacos (do *People's Party*, não inscritos em nenhum partido políticos europeu) e trinta e quatro parlamentares do Reino Unido (vinte e nove do *Brexit Party*, não inscritos em nenhum Partido Político Europeu, quatro do *Conservative Party* membro do Partido Político

propósitos implícitos, que são os decorrentes de serem partidos, do nome que adotam, ou de outro qualquer elemento essencial à sua estrutura.” (cfr. *Democracia, Liberdade, Igualdade: Os Três Caminhos*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1979, p. 203.

²⁴⁴ Cfr. P. TAGGART, “Party-based Hard Euroscepticism in the 2019 European Parliament Elections”, in *Euroflections: Leading Academics on the European Elections 2019*, Sundsvall: Mid Sweden University, Demicom, 2019, pp. 26-27.

²⁴⁵ Em outubro 2020 o partido grego *Golden Dawn* foi declarado uma organização criminosa operando travestida de um partido político, e seus líderes, incluindo o eurodeputado, presos em um julgamento que durou mais de cinco ano e foi considerado o maior contra nazistas desde Nuremberg. Para mais detalhes deste caso, cfr. A. MALKOPOULOU, “Greece: A Procedural Defence of Democracy against the *Golden Dawn*”, *European Constitutional Law Review*, 17, 2021, pp. 177–201.

Europeu *European Conservatives And Reformists Party*, e um do *Demcratic Unionist Party*, não inscritos em nenhum Partido Político Europeu)²⁴⁶.

Em resumo, dois Partidos Políticos Europeus abrigam atualmente membros *hard* eurocéticos: o Identidade e Democracia (*Identité et Démocratie, ID*) e o Reformistas e Conservadores Europeus (*European Conservatives And Reformists Party, ECR*)²⁴⁷. Não há dados, neste momento, para concluir-se que se trata de partidos políticos europeus *hard* eurocéticos, pois apenas alguns de seus membros adotam essa postura *hard* eurocéticas.

De forma mais geral, cumpre destacar que ao longo dos anos, os partidos de esquerda e direita trocaram de posições sobre a questão da integração europeia: com os socialistas passando de ser o partido menos pró-integração para o mais pró-integração, e os democratas cristãos/conservadores movendo-se na direção inversa²⁴⁸. Ademais, a integração europeia teve suas orientações ideológicas alteradas nas últimas duas décadas. Na década de 1980, a integração europeia era essencialmente um projeto de formação de mercado, favorecido pela direita, menos pela esquerda. Na virada do século, a situação se inverteu, com políticas de esquerda, como a política ambiental, a política social e a política de emprego²⁴⁹.

Portanto, a União Europeia é um alvo móvel para questões eurocéticas. A sua natureza essencial foi transformada de um processo de formação de mercado em um processo de formação de governo. Há décadas a direita apoiou uma maior integração europeia com vista à realização de um mercado integrado. O grosso da oposição veio da moderada e extrema-esquerda. Hoje, é a direita política, em particular a direita radical,

²⁴⁶ TAGGART, *Euroflections*, p. 26.

²⁴⁷ Sobre o euroceticismo do partido ECR em particular, há estudo que demonstra a suavização das posições eurocéticas de alguns de seus membros para que possam angariar apoio, tomando-se, o que se chamou de eurorealistas, cfr. B. LERUTH, “Transnational and Pan-European Euroscepticism: The Case of the European Conservatives and Reformists”, in B. LERUTH, N. STARTIN AND S. USHERWOOD (ed.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Routledge, Oxon, 2018, pp. 384-396.

²⁴⁸ Mais detalhes sobre essa análise, cfr. M. J. GABEL AND S. HIX, “Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Election Manifestos, 1979–1999”, in G. MARKS, M. R. STEENBERGEN, *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 93 ss.

²⁴⁹ G. MARKS, “Conclusion: European Integration and Political Conflict”, in G. MARKS, M. R. STEENBERGEN, *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 236.

que se opõe a uma maior integração²⁵⁰, especialmente nas áreas mais favorecidas pela esquerda moderada - por exemplo, na política de emprego, política ambiental e política de asilo. A esquerda hoje, salvo algumas exceções de políticos mais próximos à extrema-esquerda, é mais favorável à integração²⁵¹.

24. Lembrete das Razões Para a Integração Europeia

Os acontecimentos históricos para integração da União são de amplo conhecimento para estudiosos do Direito da União Europeia. Todavia, devem ser sempre lembrados. Farei-o resumidamente.

O discurso de Winston Churchill na Universidade de Zurique em 1946 tornou-se histórico porque ele propôs recriar a família europeia em uma estrutura regional chamada Estados Unidos da Europa. Exortou França e Alemanha, os dois arqui-inimigos, a assumir a liderança na criação de tal federação²⁵². Ademais, era necessário criar um

²⁵⁰ Para uma análise detalhada do maior partido de centro-direita no Parlamento Europeu e sua vertente mais radical, cfr. L. HERMAN; J. HOERNER and J. LACEY, “Why Does the European Right Accommodate Backsliding States? An analysis of 24 European People’s Party votes (2011-2019), *European Political Science Review*, Vol. 13, Issue 2, 2021, pp. 169-187; Ver também, S. HUIGEN; D. KOŁODZIEJCZYK, “New Nationalisms: Sources, Agendas, Languages. An Introduction, *European Review*, Vol. 29, Issue 4, 2021, pp. 427-433.

²⁵¹ G. MARKS, “Conclusion: European Integration and Political Conflict”, in G. MARKS, M. R. STEENBERGEN, *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 258.

²⁵² H. LELIEVELDT and S. PRINCEN, *The Politics of Europe Union*, Cambridge University Press, 2011, pp. 4-5. Os autores rememoram o contexto desse discurso traçando o cenário em que os temores sobre o futuro foram alimentados, em particular, pelo mapa geopolítico da nova Europa. Após o acordo do pós-guerra, a Europa foi dividida em duas esferas de influência. Uma zona oriental dominada pela União Soviética comunista, com países como Polônia, Hungria, Romênia e Bulgária e a parte oriental da Alemanha. A parte ocidental da Europa consistia em democracias liberais fortemente apoiadas e protegidas pelos EUA. O temor de que a União Soviética pudesse tentar expandir sua esfera de influência para o oeste exigia uma rápida reconstrução da Europa. Consequentemente, os EUA apoiaram muitas das iniciativas lançadas para fomentar a cooperação. Surgiram três tipos diferentes de organização: a) A cooperação militar teve seu início em iniciativas de defesa comum, como a União da Europa Ocidental (UEO) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO); b) A cooperação política surgiu através de organizações como o Conselho da Europa; c) A cooperação econômica enraizou-se através da Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), do Benelux e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

ambiente europeu mais pacífico e estável no qual os países pudessem desenvolver-se e prosperar sem recorrer à eliminação ou subjugação de outros²⁵³.

A integração europeia institucionalizada foi uma das evoluções mais significativas e marcantes da história mundial. Com início gradual, quase todos os estados da Europa Central e Ocidental, e posteriormente da Europa Centro-Oriental, estão atualmente unidos em uma organização abrangente com direitos soberanos, exercidos de forma independente por suas próprias instituições. Os poucos Estados não incluídos estão, em sua maioria, conectados por acordos abrangentes. A União foi pactuada livremente por tratado e, ao contrário de precedentes históricos, não surgiu pelo uso da força, ditadura ou hegemonia. Primeiro uniram-se as potências vitoriosas da Segunda Guerra com uma Alemanha derrotada. A Alemanha não foi, como após a Primeira Guerra, suprimida perpetuamente por muitas exigências e supervisão, o que, logicamente não foi bem-sucedido, mas foi aceita no círculo de Estados como um membro com igual direito. Portanto a integração europeia, e a diminuição do papel desastroso do Estado-nação clássico, é como uma resposta histórica à ditadura, guerra e genocídio²⁵⁴. Percebe-se que desde o início do processo de integração, não houve uma política *win-lose*, mas sim a criação de uma situação *win-win*. Todos os Estados-membros participam das decisões para alcançar uma melhor condição de vida aos seus cidadãos.

O impulso consistente para a integração institucional na União foi a conhecida declaração do Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Robert Schuman, que propôs unir a indústria do carvão e do aço dos estados centrais da Europa, chamando-a de primeira base concreta para uma federação europeia. O significado futuro desta iniciativa era que todos os Estados participantes deviam sujeitar-se da mesma forma ao regime comunitário. Este princípio básico, que impedia a discriminação e a hegemonia por parte de cada um dos Estados-Membros, foi e é hoje a base para todos os próximos passos no sentido da integração²⁵⁵.

²⁵³ N. FOSTER, *Foster on EU law*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 6.

²⁵⁴ U. EVERLING, “The European Union as a Federal Association of States and Citizens”, in A. VON BOGDANDY; J. BAST (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2009, p. 701.

²⁵⁵ U. EVERLING, *Principles of European Constitutional Law*, p. 703.

Entretanto, a consciência das gerações do pós-guerra, o impulso inicial orientado a garantir a paz, liberdade e a superar os efeitos devastadores da guerra foi ficando cada vez mais em segundo plano, uma vez que as relações entre os Estados-membros e os seus cidadãos foram normalizadas em vida cotidiana. A integração hoje em dia baseia-se inicialmente na percepção de que os Estados-membros, individualmente, não são capazes de defender os seus interesses e garantir a sobrevivência e o bem-estar dos seus cidadãos no mundo multipolar e globalizado²⁵⁶.

Do lado da construção dos procedimentos na construção da União Europeia, embora passos importantes tenham sido dados pelos executivos, chefes de governos, ministros e delegados, com a redação e alteração dos tratados, outras decisões foram tão significativas para a integração quanto essas etapas formais. O Tribunal foi, e vem sendo, muito ativo nesse aspeto. Medidas integrativas têm sido promovidas e aceleradas em grande medida pelos acórdãos do Tribunal²⁵⁷. As decisões do Conselho Europeu fornecem outro exemplo. Embora não tenha muitos poderes formais, exerce uma enorme influência porque reúne os líderes políticos dos Estados-membros²⁵⁸.

Em conclusão, nenhum Estado-Membro teve o poder de sozinho, preservar a paz na Europa, de estabelecer o mercado interno ou de desenvolver uma política agrícola, ambiental, comercial, de pesquisa ou energética comum, de harmonizar a legislação em escala europeia etc. Com o princípio da subsidiariedade, se levado a sério, a União tem competência e está agindo apenas na medida em que estejam em causa questões que não possam ser tratadas com eficácia pelos Estados-membros. Essa é a razão de ser da União: adicionar poder soberano aos cidadãos, poderes esses que não havia antes²⁵⁹.

²⁵⁶ U. EVERLING, *Principles of European Constitutional Law*, p. 704.

²⁵⁷ Cfr. Caso C-26/62 *Van Gend en Loos v. Nederlands Administratie der Belastingen*, onde o TJUE confirmou que “a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-membros, mas também os seus nacionais”; Cfr. também o Caso C-6/64 *Costa v. ENEL*.

²⁵⁸ H. LELIEVELDT, S. PRINCEN, *The Politics of Europe Union*, Cambridge University Press, 2011, p. 23.

²⁵⁹ I. PERNICE, “European Constitutionalism and the National Constitutions of the Member States: Implications for Brexit”, in *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, vol. 93, 2017, pp. 239-240.

25. Integração não deveria ser um valor da União Europeia?

Diante dessa formação histórica, integração política deve constar como um dos valores da União e ser inserido no artigo 2.º do Tratado da União Europeia e, dessa forma, gozar dos mecanismos de proteção previstos, especialmente quanto ao cumprimento dos partidos políticos europeus?

De acordo com o Regulamento n.º 1141/2014, o registo através do qual se adquire a personalidade jurídica europeia, é um momento ideal para examinar se o partido europeu respeita os valores da União, uma vez que deve ser anexada uma declaração ao pedido de registo na qual o partido deve manifestar expressamente o seu compromisso de observar, em especial em seu programa e atividades, os valores previstos no artigo 2.º do Tratado da União Europeia²⁶⁰.

A *Integração política* não aparece no Artigo 2.º do Tratado como um dos valores da União. A conclusão que se chega é que não há violação, colisão ou qualquer infração em ser *hard* eurocético dentro das instituições da União Europeia, inclusive no Parlamento Europeu, seja partido político europeu ou apenas um membro independente. Mesmo porque, como referido por PERNICE, um dos princípios fundamentais da União é o princípio da participação voluntária. O artigo 50.º do TUE foi inserido nos Tratados exatamente com o objetivo de sublinhar isso como um princípio, prosseguindo-se uma futura parceria de direitos e obrigações recíprocas nos termos dos artigos 217 e artigo 218 do TFUE, se assim pretenderem²⁶¹. De outro ângulo, a possibilidade de sair da União, prevista no artigo 50.º do TUE, serve o princípio democrático, uma vez que defende a perspectiva da autodeterminação nacional caso o domínio da União apareça como ilegítimo²⁶².

²⁶⁰ A. RODRÍGUEZ, “El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos en el Derecho de la Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, p. 205.

²⁶¹ I. PERNICE. “European Constitutionalism and the National Constitutions of the Member States: Implications for Brexit”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. 93, T. 1, 2017, p. 233.

²⁶² A. VON BOGDANDY, “Founding Principles”, in A. VON BOGDANDY; J. BAST (eds). *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing Ltd, 2009, p. 52.

De outro ângulo, observa-se que o caráter dos partidos políticos é afirmado pelo Regulamento n.º 1141/2014 como verdadeiros *motores da integração* e como elementos centrais da ordem europeia. Isto consta no considerando 4 do Regulamento n.º 1141/2014, onde proclama-se que “Os partidos políticos europeus com uma verdadeira dimensão transnacional e as fundações políticas europeias associadas têm um papel fundamental a desempenhar para fazer ouvir a voz dos cidadãos a nível europeu e colmatar o fosso entre as políticas nacionais e as da União”. Também no considerando 5, se vê que “Os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias associadas deverão ser encorajados e apoiados nos seus esforços para criar uma forte ligação entre a sociedade civil europeia e as instituições da União, em especial o Parlamento Europeu”. Logo, os partidos políticos europeus, nos termos do regulamento, devem se portar com uma postura pró-integração europeia, sendo no mínimo problemáticas manifestações *hard* eurocéticas.

Por seu turno, o Tribunal de Justiça da União Europeia já enfatizou a importância dos Partidos Políticos Europeus quanto a integração, ao afirmar sobre “a dupla exigência de afinidades políticas e de pertença a mais de um Estado-Membro, em que se baseia a organização dos deputados em grupos políticos, permite transcender as especificidades políticas locais e promover a integração europeia visada pelo Tratado. Os grupos políticos concorrem assim para a construção de um objectivo prosseguido pelo artigo 191.º CE, a saber, a emergência de partidos políticos a nível europeu enquanto fatores de integração na União, de formação de uma consciência europeia e de expressão da vontade política dos cidadãos da União”²⁶³. No paradigmático caso *Parti écologiste “Les Verts” v. Parlamento Europeu (C-294/83)*²⁶⁴, relativo a campanha de informação para eleição do Parlamento Europeu, o então TJCE chamou atenção ao fato de que os partidos políticos representados na Assembleia já deram prova das suas atividades em favor da integração

²⁶³ Acórdão TJCE, 02.10.2001, nos processos apensos T-222/99, T-327/99 e T-329/99, p. II – 2887.

²⁶⁴ Acórdão TJCE, 23.4.1983, no processo C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, par. 43. Esclarece o TJ, ainda nesse parágrafo sobre a liberdade do Parlamento Europeu em optar por uma “repartição de créditos segundo um critério que toma naturalmente em consideração a importância das diferentes formações como divulgadoras do conceito de integração política junto da opinião pública dos Estados-membros”.

européia. Sendo formações importantes, têm uma maior representatividade e encontram-se em condições de difundir uma maior quantidade de informações.

Assim sendo, a integração política estimula a solidariedade, a aproximação maior entre os Estados-membros e a cooperação multinível. Partidos políticos europeus com membros eurocéticos debatem e estimulam exatamente o contrário: a ativação do Artigo n.º 50 TUE, saída de Estados-membros da União, falta de senso solidário e ultranacionalismo populista.

DUVERGER designa integração política como a parte que tem o poder organizado, o governo, o Estado, no processo de unificação de uma sociedade, que tende a fazer dela uma cidade mais harmoniosa. A integração supõe, não só a supressão dos conflitos, mas também o desenvolvimento das solidariedades²⁶⁵. Isto posto, a União Europeia pode ser entendida como um passo importante no caminho para uma sociedade mundial constituída politicamente²⁶⁶, em especial pela alta qualidade de vida e bem-estar desfrutado no continente europeu em relação a outras regiões do planeta. A integração feita já colocou em funcionamento elementos estruturais de um Estado constitucional europeu, como a cidadania da União, o direito de sufrágio nas eleições, o direito de petição, o *Ombudsman* europeu, bem como a jurisprudência de dois “Tribunais Constitucionais” europeus, o TJUE de Luxemburgo e o TEDH de Estrasburgo que ultrapassam os Estados-membros.

Ressalta-se que os Estados-membros da União, já não são estrangeiros entre si, formam uma porção interior e constituem em sentido profundo países amigos²⁶⁷. No mesmo sentido, PESCATORE sustenta que a criação de uma união aduaneira, uma união econômica é em si um fato político de primeira magnitude. No contexto do início da Comunidade Europeia, a criação de um mercado comum diz respeito a áreas que estão no centro da política nacional e internacional. Também conduz, nas relações com terceiros,

²⁶⁵M. DUVERGER, *Introdução à Política*, Lisboa, Estúdios Cor, 1964, p. 227.

²⁶⁶J. HABERMAS, *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*, Lisboa, Edições70, 2012, p. 69.

²⁶⁷P. HÄBERLE, *Nove Ensaios Constitucionais e uma Aula de Jubileu*, São Paulo, Saraiva, 2012, p.

uma solidariedade muito ampla que restringe a margem de manobra das políticas externas de forma demasiadamente independente²⁶⁸.

Vale destacar, também, que a regra da *Integração* se encontra em diversos dispositivos do Tratado da União Europeia, como nos considerandos 1.º, ao destacar “(...) uma nova fase no processo de integração europeia iniciado com a instituição das Comunidades Europeias”, e 15.º, em projetar uma “(...) perspectiva das etapas ulteriores a transpor para fazer progredir a integração europeia” do preâmbulo. Em seguida, no artigo 1.º, parágrafo 1: “as ALTAS PARTES CONTRATANTES instituem entre si uma UNIÃO EUROPEIA, adiante designada por ‘União’, à qual os Estados-Membros atribuem competências para atingirem os seus objetivos comuns”, e no artigo 1.º, parágrafo 2, “o presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da União”.

Como recordado por QUADROS, o Princípio da Integração constituiu uma norma constitucional desde o início das comunidades europeias. Em 1950 Robert Schuman resumiu seu plano perante a Assembleia Nacional francesa dizendo que “O essencial da nossa proposta é a de criar, acima das soberanias nacionais, uma autoridade supranacional, uma autoridade comum aos países participantes, uma autoridade que seja a expressão da solidariedade entre esses países e em cujas mãos eles levam a cabo uma fusão parcial das suas soberanias nacionais”²⁶⁹.

Especificamente sobre os Partidos Políticos Europeus, afirma LOUIS²⁷⁰ que, quando a da reforma de Maastricht foi introduzido no Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Artigo 138A afirmava: “Os partidos políticos a nível europeu são importantes enquanto fator de integração na União. Contribuem para a formação de uma consciência europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União”. Ou seja, os legisladores pretéritos do direito primário europeu concordaram que os partidos políticos europeus devem estimular a integração da União, não dava espaço para manifestações *hard* eurocéticas.

²⁶⁸P. PESCATORE. *Le Droit de L'Intégration*, Leiden, Sijthoff, 1972, p. 29.

²⁶⁹ Formulação de QUADROS, *Direito da União*, pp. 116-117.

²⁷⁰ JEAN-VICTOR LOUIS, “Des Partis Politiques Européens et de l'élection du Président de la Commission”, *Cahiers de Droit Européen*, Bruxelles, a.49, n.º 1, 2013, p. 5.

Novamente PESCATORE, ainda em 1972, bem antes do Tratado de Maastricht, sublinhou que a construção europeia perderia suas perspectivas futuras se desistisse de antemão das possibilidades de unidade política²⁷¹. Portanto, logo se infere que a concepção do constitucionalismo nacional, centrado no poder do Estado e responsável pela organização da sociedade com vista a atingir objetivos sociais predefinidos, está em crise²⁷². O processo de integração europeia vem perturbar esta concepção constitucional clássica ao assumir uma forma constitucional assente em diversas comunidades políticas ou na ausência de uma comunidade política, tradicional: uma constituição sem um povo²⁷³. Assim, entendo que a integração política é um valor fundante da União Europeia não mencionado no rol do Artigo 2.º do Tratado da União Europeia, isto porque foi uma escolha do legislador primário do Direito da União, ao elaborar os tratados, por razões que tentaremos enfrentar no tópico a seguir.

26. Uma União de representação pluralista e tolerante ao euroceticismo

Chego ao final deste trabalho afirmando que no plano jurídico-constitucional não há impeditivos para um partido político europeu possuir membros alinhados com o *hard* euroceticismo. Os mecanismos arranjados aos partidos políticos europeus previstos, tanto do Tratado da União Europeia, quanto do Regulamento n.º 1141/2014 nada dispõe quanto à proibição de argumentos eurocéticos por seus membros. Os limites impostos pelo mesmo Regulamento aos partidos políticos europeus não incluem a proibição de manifestações eurocéticas, sejam essas demonstrações de maneira *soft* ou *hard*.

A revelação de membros de um partido político europeu contra a integração europeia, dentro do Parlamento Europeu, pode aparentar uma violação aos fundamentos da União Europeia, já que não há União sem integração política. Então, a ideia que vem

²⁷¹ PESCATORE. *Le Droit*, p. 29.

²⁷² M. POIARES MADURO, “O *superavit* democrático europeu”, *Análise Social*, vol. XXXVI, 2001, p. 120.

²⁷³ POIARES MADURO, *Análise Social*, p. 128.

na mente é a da proibição desse membro do parlamento, do partido que o abriga, ou a ideia de que esse partido nem sequer devia ter recebido o registo da Autoridade.

Contudo, o Direito é uma prática de interpretação, sendo exalado pelas entidades jurídicas. As discussões a ele encontram, inevitavelmente, respostas nos princípios constitucionais, nos regulamentos e nos precedentes de fonte constitucional. Defendo, neste sentido, uma metodologia com inspirações em KELSEN, em abordar a questão na sua generalidade descritivamente com a pureza, independente dos critérios valorativos. Mesmo porque, o que o Direito de facto estuda é o sentido jurídico objetivo que as normas imputam aos fatos naturais como as condutas humanas. Aqui me refiro à validade e eficácia normativa, onde as leis e regras são um comando obrigatório como expressão da vontade cujo objeto é a conduta de outro indivíduo²⁷⁴. Esclarece-se que não se está meramente repetindo as normas europeias atinentes aos partidos políticos, mas sim reconstruindo o seu objeto, selecionando aspetos relevantes e organizando-os de acordo com o seu propósito.

Ademais disso, uma posição dura de aplicação de penalidade ao partido é constitucionalmente problemática em qualquer jurisdição, podendo inclusive corroer conquistas históricas e constitucionais²⁷⁵, e pouco – ou nada – contribui para obstruir a expressão eleitoral dos adeptos ao *hard* euroceticismo. Pelo contrário, uma obsessão política e uma investida jurídica contra os posicionamentos de partidos eurocéticos só lhes trarão mais publicidade e alimentará a sua agenda populista. Um candidato ou partido populista se nutre politicamente dessas reações para garantir ampla publicidade e expressão eleitoral como um círculo vicioso de polarização. Em assim sendo, a proibição ou dissolução²⁷⁶ partidária não é uma arma eficaz do Estado da luta contra partidos

²⁷⁴ Cfr. H. KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo, Martins Fontes, 1998, p. 43-44.

²⁷⁵ Para uma análise completa sobre os recentes movimentos de erosão constitucional, Cfr. M. Loughlin, “The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 39, Issue 2, 2019, pp. 435–454. O autor destaca, por exemplo, que para funcionar bem uma democracia constitucional também deve ser sustentada por certas condições sociais. Isso inclui associações ativas da sociedade civil que educam e formulam, e partidos políticos fortes que convertem pontos de vista diversos em uma vontade comum. Mas, acima de tudo, requer uma cultura que tolere as diferenças e reconheça a necessidade de contenção no exercício do poder.

²⁷⁶ O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) proferiu alguns acórdãos sobre essa questão, estritamente nos casos que envolvem a dissolução de partidos políticos nos termos do artigo 11º da

indesejados (extremistas que se comportam de maneira inconstitucional, hostis à Constituição). A exclusão de partidos por causa de sua orientação ideológica ou doutrinária, arranha os pilares do pluralismo democrático.

Tanto a escolha dos legisladores da União em não incluir a integração como um dos valores da União, quanto o comportamento tolerante das autoridades aos *hard* eurocéticos, aproximam-nos do conceito de *institutional forbearance*²⁷⁷ aplicado ao euroceticismo.

O simples desconforto de permitir, por exemplo, o envio de financiamento público dos fundos da União Europeia a partidos que abrigam deputados *hard* eurocéticos não possui a razão legal de proibição desses partidos²⁷⁸, tampouco a medidas de exclusão

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (liberdade de associação), cfr.: Acórdão do TEDH de 30.01.1998, proferido no processo n.º 19392/92 (United Communist Party of Turkey v. Turkey), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58128>; Acórdão do TEDH de 25.05.1998, proferido no processo n.º 21237/93 (Socialist Party and Others v. Turkey), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58172>; Acórdão do TEDH de 08.12.1999, proferido no processo n.º 23885/94 (Freedom and Democracy Party (Ozdep v. Turkey), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-68448-68916>; Acórdão do TEDH de 09.04.2002, proferido no requerimento n.º 22723/93 e outros (Yazar, Karataş, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v. Turkey), sumário disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-532666-534222>; Acórdão do TEDH de 13.02.2003, proferido nos requerimentos n.º 41340/98 e outros (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey), sumário disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-698131-706228>; Acórdão do TEDH de 03.02.2005, proferido no requerimento n.º 46626/99 (Artidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania), sumário disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-1257413-1309773>; Acórdão do TEDH de 30.06.2009, proferido nos requerimentos n.º 25803/04 e 25817/04 (Herri Batasuna and Batasuna v. Spain), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-2788701-3051349>; Acórdão do TEDH de 14.12.2010, proferido no requerimento n.º 28003/03 (Hadeş and Demir v. Turkey), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102256>; Acórdão do TEDH de 12.04.2011, proferido no requerimento n.º 12976/07 (Republican Party of Russia v. Russia), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104495>; Acórdão do TEDH de 12.01.2016, proferido no requerimento n.º 3840/10 e outros (Party For a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey), disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-159907.v>

²⁷⁷ Termo cunhado por LEVITSKY e ZIBBLAT que significa autocontrole paciente, tolerância. No contexto democrático, os autores a definem como “*avoiding actions that, while respecting the letter of the law, obviously violate its spirit*”. A ideia é que as democracias exigem autocontrole, reservas como um jogo para ficarmos jogando indefinitivamente e não incapacitar nem marginalizar o oponente ou dificultar a governança. O oposto disto é explorar as prerrogativas institucionais de forma incontida. Para mais sobre *institutional forbearance*, Cfr. *How Democracies Die*, New York, Crown Publishing, 2018, pp. 133 ss.

²⁷⁸ Como visto no capítulo inicial, tópico 7.1, o sistema partidário é projetado como uma situação de concorrência, pelo que o Regulamento n.º 1141/2014 é um diploma de concorrência, inclusive com previsão de financiamento público para garantir e promover oportunidades iguais nessa competição. A exclusão de partido por causa de sua orientação arranha os pilares dessa concorrência. Ademais, além da democracia ser um valor que se funda a União, o funcionamento da mesma baseia-se na democracia representativa (artigo 10.º, número 1 TUE), diante de um modelo de democracia como um processo de formação aberta e livre de opiniões e vontades do povo para os órgãos da União, tendo subjacente, como

de financiamento, pois se revela uma medida penalizadora aos pequenos inimigos da integração europeia, pelo que se segue basicamente o esquema amigo-inimigo.

De outro ângulo, deve-se considerar também a respetiva incapacidade em realizar seus objetivos *hard* eurocéticos no âmbito do Parlamento Europeu. Na atual representatividade desses atores dentro da União Europeia – vide tópico 23 desta dissertação –, não há indícios de que conseguirão atingir seus objetivos²⁷⁹ de desintegrar a União Europeia. Com o pequeno número de deputados *hard eurocéticos* no Parlamento Europeu, não há chance real de realização das mudanças políticas de extinção da União que tanto propalam, ao menos no âmbito do Parlamento Europeu.

Repetita-se que o enquadramento legal do Direito da União Europeia não dispôs de mecanismos para excluir partidos europeus com argumentos *hard* eurocético. O sistema pluripartidário, a relação entre o princípio da maioria e a liberdade de associação perseguem outros propósitos de ampla discussão na representatividade democrática da União²⁸⁰.

Logo, ao invés de enfraquecer seu instrumento mais forte, a competição livre e igualitária de conceitos políticos, os órgãos envolvidos na supervisão partidária e os próprios tomadores de decisão (Comissão, Conselho, Parlamento Europeu) devem estar atentos quando o euroceticismo se tornar uma ameaça real dentro do Parlamento Europeu. Destaco a ordem de base democrática livre mencionada no Tratado da União

indispensáveis para garantir essa convivência livre e democrática a proteção absoluta da dignidade humana, a democracia e o Estado de Direito. Esses três elementos não podem ser postos em risco apenas de forma abstrata, mas sim apenas quando houver evidência de risco em um futuro previsível.

²⁷⁹ Este foi argumento foi utilizado pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha ao afastar a proibição do Partido Democrático Nacional da Alemanha (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands – NPD*), o qual defende um conceito que visa abolir a ordem democrática livre existente e substituir o sistema constitucional existente por um estado nacional autoritário, cfr. Acórdão do BVerfG (Segundo Senado) de 17 de Janeiro 2017, proferido no processo n.º 2 BvB 1/13, disponível em http://www.bverfg.de/e/bs20170117_2bvb000113.html

²⁸⁰ Neste sentido, KELSEN, ao dissertar sobre Democracia e Liberalismo, demarca que “A vontade da comunidade, numa democracia, é sempre criada através da discursão contínua entre maioria e minoria, através da livre consideração de argumentos a favor e contra certa regulamentação de uma matéria. Essa discussão tem lugar não apenas no Parlamento, mas também, e em primeiro lugar, em encontros políticos, jornais, livros e outros veículos de opinião. Uma democracia sem opinião pública é uma contradição em termos. Na medida em que a opinião pública só pode surgir onde são garantidas liberdade intelectual, a liberdade de expressão, imprensa e religião, a democracia coincide com o liberalismo político (Cfr. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo, Martins Fontes, 1998, p. 411.412).

Europeia (Artigo 9.º, 10.º e 11.º)²⁸¹, como um processo de formação aberta e livre de opiniões e vontades do povo para os órgãos da União, enraizado aos valores do Artigo 2.º TUE.

O euroceticismo certamente conflitua em relação a todo o funcionamento das estruturas da União Europeia, contudo, não se chega à conclusão de que o partido com discurso *hard* eurocético conflitua com os valores da União, tampouco, pela sua expressão pequena dentro do parlamento europeu, abalem o seu regular funcionamento. O mais importante, juridicamente, é que os valores descritos no Artigo 2.º e os procedimentos do Regulamento n.º 1141/2014 sejam preservados. A linha entre o politicamente questionável e o inconstitucional é fluida. Um exame cuidadoso é necessário para determinar o alcance de atos político-partidários prejudiciais

Uma democracia liberal é um contínuo pacto entre a democracia e o liberalismo. Implica em limitar a democracia em nome da liberdade (garantia de direitos de associação, de oposição contra as maiorias políticas) e limitar a liberdade política em nome da democracia (respeitar através do seu programa e das suas atividades, os valores em que se funda a União Europeia, nos termos do artigo 2.º do TUE, ou seja, o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias). Por consequência, ressalvado o caso extremo de violação manifesta dos valores da União, prevalece o princípio básico de uma democracia liberal: a liberdade política.

Essa construção teórica de relutância do poder estatal em lutar contra partidos é baseada em um paradigma liberal. O processo de tomada de decisão política não deve ser

²⁸¹ Artigo 9.º Em todas as suas atividades, a União respeita o princípio da igualdade dos seus cidadãos, que beneficiam de igual atenção por parte das suas instituições, órgãos e organismos. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.

Artigo 10.º, n.º 1. O funcionamento da União baseia-se na democracia representativa; n.º 3. Todos os cidadãos têm o direito de participar na vida democrática da União. As decisões são tomadas de forma tão aberta e tão próxima dos cidadãos quanto possível; n.º 4. Os partidos políticos ao nível europeu contribuem para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade dos cidadãos da União.

Artigo 11.º, n.º 1. As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.

dirigido pelo Estado, mas sim resultado de uma discussão livre e justa. O Tratado da União Europeia confiou no poder dessa disputa como a arma mais eficaz contra a difusão de ideologias desumanas e, por que não, contra posicionamentos *hard* eurocéticos. Cabe à sociedade lidar com os partidos eurocéticos, é a sociedade a principal responsável por garantir que o partido eurocético não conquiste maiorias e que seu programa se torne vinculativo no Parlamento Europeu.

As próprias recentes propostas de aperfeiçoamento do Regulamento n.º 1141/2014 não miram a integração política como prioridade, as proposições apontam, nomeadamente, questões sobre o financiamento, aos valores da UE, à democracia, à transparência, à aplicação coerciva do regulamento e aos encargos administrativos²⁸². Logo, o necessário combate ao euroceticismo, para a sobrevivência da própria União Europeia tem de ser travado na arena política, particularmente na defesa dos valores da dignidade humana, do Estado de direito e do Estado social, bem como na resposta às inquietações e queixas sociais que fomentam a agenda eurocética contra as instituições da União.

Neste aspeto, MIRANDA recorda que “a democracia representativa e pluralista se traduz em Estado representativo de partidos, dentro do qual se compreendem perfeitamente quer a regulamentação externa (com limites) quer a interna. Já não a institucionalização ideológica-programática: pois sendo a democracia pluralista, por definição aberta a todas as ideias políticas, não há que procurar qualquer credencial para qualquer partido na Constituição, cabe somente fazer com que os partidos observem as regras procedimentais e a lei penal geral”²⁸³. Por conseguinte, numa sociedade em que se pretenda se legitimar como pluralista não pode eliminar a existência de grupos ou facções, sob o risco de suprimir a liberdade, o grande desafio é dispor as instituições de forma que possam controlar os efeitos deletérios das ações facciosas sobre o corpo social. O Parlamento Europeu — estruturalmente pluralista — deve se mobilizar ao longo da legislatura para conter os ataques mais insidiosos à aptidão de integração da União

²⁸² Cfr. Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias (reformulação) – Relatório do resumo da avaliação de impacto, SWD(2021) 360 final.

²⁸³ MIRANDA, *RFDUL*, 1999, p. 542.

Europeia. Temos que reconhecer, em certas condições, os limites do direito e da ciência jurídica positiva, para deixar os políticos tomarem as decisões e debaterem os assuntos amplamente.

Na verdade, a permissividade da União Europeia em conviver com os *hard* eurocéticos no Parlamento é uma prova de sua natureza democrática, o que reforça sua própria legitimidade²⁸⁴. O sistema político da União não pode ser apresentado como um Leviatã burocrático²⁸⁵, composto exclusivamente por federalistas europeus. Considerando que existem eurocéticos representados no Parlamento Europeu, a União Europeia pode ser descrita como um sistema político aberto à discussão e ao conflito, em que as principais discussões – inclusive quanto a própria integração europeia – resultam de um debate aberto, e não de técnicas criativas de burocratas ou das negociações dos diplomatas, mesmo porque, a influência concreta dos *hard* eurocéticos dentro do parlamento é muito limitada²⁸⁶, embora esse fenómeno tenha chegado para ficar²⁸⁷ e a influencia eurocética aplicada no plano nacional seja mais efetiva. Ou seja, o conjunto

²⁸⁴ Como ensinado por V. MOREIRA, “a legitimidade democrática da União não decorre somente dos parlamentos nacionais, por intermédio da presença dos governos nacionais, responsáveis perante aqueles, no Conselho da União e no Conselho Europeu. Pelo contrário, ela assenta na centralidade do Parlamento Europeu, como único órgão diretamente eleito pelos cidadãos europeus, como cotitular, junto com o Conselho, da função legislativa e orçamental da União” (“A Vontade dos Cidadãos da União: A Democracia Supranacional na União Europeia”, Estudos do Século XX, n.º 17, 2017, pp. 77).

²⁸⁵ Sobre a concentração de poder em torno de si, P. OTERO ensina que “o Estado hobbesiano concentra em si todos os poderes decisórios públicos e mostra-se fortemente interventor, procurando realizar tudo aquilo que for necessário para o bem público, incluindo a faculdade de controlar as opiniões e as doutrinas de todos aqueles que as expressam publicamente”, cfr. *Instituições Políticas e Constitucionais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 321.

²⁸⁶ N. BRACK and O. COSTA, “Euro-scepticism in the EU Institutions: A persistent and embedded phenomenon”, in in B. LERUTH, N. STARTIN AND S. USHERWOOD (ed.), *The Routledge Handbook of Euro-scepticism*, Routledge, Oxon, 2018, pp. 380.

²⁸⁷ Mais sobre esta premissa, onde se sustenta que partidos eurocéticos já se estabeleceram como uma parte fixa do sistema partidário da União Europeia, cfr. O. TREIB, “Euro-scepticism is here to stay: what cleavage theory can teach us about the 2019 European Parliament elections”, *Journal of European Public Policy*, Volume 28, Issue 2, 2021, pp. 174-189. Por outro lado, considera-se também que é muito cedo para dizer se o referendo britânico representará mais um passo em direção à desintegração ou se, pelo contrário servirá como um alerta para cidadãos e líderes que tomaram a iniciativa de paz e estabilidade garantidas pela UE durante décadas. As primeiras indicações são de que a opinião pública europeia não se voltou ainda mais contra a UE e que os seus dirigentes políticos estão empenhados em reforçar as suas estruturas. Deve-se esperar que os governos não se mexam na UE, relutantes em contemplar grandes reformas por medo de alimentar mais descontentamento ou expor as divisões entre os Estados-membros, e que sejam capazes de apresentar planos para o futuro da Europa que possam apelar para a maioria dos eleitores (Cfr. P. SCHNAPPER, “Brexit and the Risk of European Disintegration”, in N. DA COSTA CABRAL; J. RENATO GONÇALVES; N. CUNHA RODRIGUES (Editors), *After Brexit: Consequences for the European Union*, Cham, Palmgrave Macmillan, 2017, p. 97).

jurídico aplicado aos partidos políticos europeus não os definiu como uma assembleia de adoradores do projeto europeu. Críticas ao modelo de integração supranacional sempre houve²⁸⁸ e sempre haverá. Cabe aos órgãos colegiados, em especial ao Parlamento, discutir as questões democraticamente. Cada um com seus argumentos deverão demonstrar ao cidadão europeu as consistências e fraquezas do conteúdo. A ideia é que o argumento euroceticista entre no Parlamento, diga as suas razões e seja contraditado pelos demais colegas de assembleia. Esse é jogo da democracia. Até porque, a democracia europeia deve ser concebida na perspectiva da igualdade dos cidadãos.

Por fim, lembro que o recurso à impedimentos via proibição partidária pode parecer tentador ou até inevitável para conter o avanço de certas ideologias eurocéticas no Parlamento Europeu ou uma extrema-direita violenta conspiracionista que desrespeita as regras do jogo democrático e as próprias instituições. Contudo, não nos enganemos. Sabe-se que, historicamente, os processos de censura – especialmente partidárias - são profundamente instrumentalizados pelas relações de poder.

²⁸⁸ Na pesquisa sobre o Antieuropeísmo de M. BALDASSARI [et al.], chega-se à conclusão de que vários partidos políticos, especialmente os de esquerda e de direita radical, se posicionaram firmemente contra a perspectiva europeísta desde o seu início, nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, e que mantiveram essa atitude por um muito tempo, alimentando na população dos países membros uma oposição latente à perspectiva de uma pátria europeia comum. Uma vez estabelecidas as primeiras instituições europeias, não demorou muito para que a tecnoburocracia em Bruxelas fosse considerada por muitos como um obstáculo ao desenvolvimento económico, social e cultural dos países europeus. (Cfr. M. Baldassari; E. Castelli; M. Truffelli; G. Vezzani (editors). *Anti-Europeanism: Critical Perspectives Towards the European Union*, Cham: Springer, 2020, p. 193.

Conclusões

Nesta dissertação, procurei analisar o euroceticismo dentro dos partidos políticos europeus no contexto dos valores da União Europeia. Me interessou responder a seguinte pergunta: Os partidos políticos europeus com membros *hard* eurocéticos violam os valores da União Europeia? Num exame histórico institucional da integração europeia a resposta a esta questão seria que sim. Contudo, o caminho investigativo da pesquisa levou a outra resposta. O Tratado da União Europeia se inspira numa democracia liberal pluralista com liberdade ideológica neste assunto na representação ao Parlamento Europeu, ou seja, para a União Europeia entregar a promessa de funcionar baseada na democracia representativa com todos os cidadãos sendo possuidores do direito de participação na vida democrática da União, não há, neste momento, proibição jurídica às posições fortemente eurocéticas.

Considero esta reflexão da mais alta importância para o projeto europeu, não apenas pela massiva adesão ao *hard* euroceticismo, motivado muitas vezes por discurso de ódio anti-imigração, anti solidariedade, mas sobretudo para que as instituições europeias pensam na forma como pretendem conviver com esse fenómeno contrário à integração que veio para ficar.

A progressiva internacionalização das relações sociais, políticas e jurídicas que entre nós certamente tem a sua expressão mais desenvolvida no processo de integração que dá origem à atual União Europeia, afeta diretamente o sistema de fontes e, especificamente, o regime jurídico da lei. As tensões decorrentes do surgimento do pluralismo ideológico-partidário e da necessidade de alcançar a máxima eficiência na gestão das relações políticas e sociais dão origem a conflitos de difícil solução, que podem, em última instância, levar à redução do próprio pluralismo. O diálogo, o pluralismo, a diversidade e o reconhecimento do outro como sujeito de direitos universais – inclusive de associação para fins políticos legítimos -, devem ser compreendidos como elementos constitutivos do conceito de política.

Entendo, portanto, que há contradições que só a política é capaz de superar.

A representação política por meio de eleições disputadas de forma organizada por partidos é a característica definidora formal da democracia moderna. Partidos, partidarismo e eleições são onde interesses, opiniões, julgamentos e valores são moldados e entram em conflito. Os representantes são selecionados em um processo de rivalidade partidária regulamentada. Os partidos e suas lutas são a expressão institucional direta do pluralismo social e político e do fato de que, na democracia, a oposição é esperada e legítima²⁸⁹. O que considero que devemos absorver é que o direito, por si só, pode não ser a categoria de análise mais relevante nesses casos de *hard* euroceticismo e proibição partidária, até mesma pela ampla liberdade partidária que exige um sistema pluralista, democrático e liberal²⁹⁰.

Em vez disso, vejo que deve ser interpretado como um incidente profundamente político que nos diz muito sobre o estado atual da política europeia. Se os *hard* eurocéticos devem ou não ser censurados, condenados a ler mais sobre a história da União Europeia e as razões para integração política, isto é uma questão para debate político. Até este momento, na segunda década no século XXI, considero que se poderia argumentar que, como uma subversão ao projeto europeu, os *hard* eurocéticos foram um fracasso impressionante. O Brexit mostrou. Não há nenhuma evidência de que os *brexiteers* de fato inspiraram muitos europeus em outros lugares. Em vez disso, houve um certo abrandamento das posições eurocéticas duras. Claro que, de outro ponto de vista, não se deve esquecer que o Reino Unido não é mais membro da União Europeia, os governos da Hungria e da Polônia não são mais considerados democracias liberais e os egos nacionalistas estão ocultando a ideia de uma união solidária na Europa.

Acredito que o *hard* euroceticismo continuará. Espero que os bons sociólogos nos forneçam boas políticas que persistem na Europa e possam fazer um exame que nos permita colocar um remédio político (e com o amadurecimento constitucional também

²⁸⁹ Nesse sentido, cfr. R. MUIRHEAD and N. L. ROSENBLUM, *A Lot of People Are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*, New Jersey, Princeton University Press, 2019.

²⁹⁰ Importante lição de P. OTERO sobre pluralismo e tolerância ao dizer que “a democracia determina liberdade de organização e participação política dos cidadãos, em termos individuais ou integrados em partidos políticos ou movimentos cívicos, e sem qualquer discriminação ideológica ou reservas de monopólio de apresentação de candidaturas, segundo os princípios de respeito pelo adversário e pela diferença de ideias, igualdade de oportunidades e imparcialidade das entidades públicas”, cfr. *Instituições Políticas e Constitucionais*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 602.

algum remédio jurídico-institucional) aos males que avançam para desintegrar o projeto europeu.

Nesta altura de evolução do projeto europeu, a proibição ou interdição de partidos políticos europeus com membros *hard* eurocéticos, sem uma previsão legal – tanto no direito primário quanto no direito secundário da união – nos colocaria no risco de contribuir para criação de armadilhas institucionais formais que desrespeitam as normas e valores em que se baseias as democracias constitucionais, em última análise, em um processo de degradação constitucional.

Bibliografia

I – Livros e Manuais

Aristóteles. *Política*. Trad. António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 2ª. Lisboa: Vega, 2016.

Azambuja, Darcy. *Teoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro, Globo, 1941.

Baldassari, Marco; Castelli, Emanuele; Truffelli, Matteo; Vezzani, Giovanni (editors). *Anti-Europeanism: Critical Perspectives Towards the European Union*, Cham: Springer, 2020.

Barbier, Jean-Claude. *Un Retour des Nations en Europe? Réflexions sur la Crise Politique de l'Union Européenne*. Paris: La Documentation Française, 2018.

Beyme, Klaus von. *Los Partidos Politicos en las Democracias Occidentales*. Madrid: Siglo XXI de Espana Editores, 1986.

Blanke, Herman-Josef; Villalón, Pedro Cruz; Klein, Tonio; Ziller, Jacques (Editors),. *Common European Legal Thinking: Essays in Honour of Albrecht Weber*, Springer, 2015.

Bressanelli, Edoardo. *Europarties After Enlargement: Organization, Ideology and Competition*. Hampshire: Palmgrave Macmillan, 2016.

Bobbio, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: Por uma Teoria Geral da Política*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

Bogdandy, Armin von; Bast, Jürgen. *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2009.

Bonavides, Paulo. *Ciência Política*, 18ª edição, São Paulo: Malheiros, 2011.

Caetano, Marcelo. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6ª Edição, Coimbra, Almedina, 1990.

Canotilho, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

Cassese, Sabino. *La Democracia y Sus Límites*. Sevilla: Global Law Press- Editorial Derecho Global, 2018.

- Damian Chalmers; Gareth Davies; Giorgio Monti. *European Union Law: Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Daniels-Pavich, Oliver; Jurgens, Taylor, *Confronting the Democratic Deficit in the European Union: The Potential of Europarties*, Task Force Winter, Seattle, 2020
- Duverger, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
 —. *Sociologia da Política: Elementos de Ciência Política*. Coimbra: Almedina, 1983.
 —. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Vol. 1. Coimbra: Almedina, 1985.
 —. *A Europa dos Cidadãos: Uma Metamorfose Inacabada*. Lisboa: Edições Asa, 1994.
- Dworkin, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*, São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- Encinar, José Juan González. *Derecho de Partidos*. Madrid: Espasa Calpe, 1992.
- Foster, Nigel. *Foster on EU law*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2009.
- García-Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- García-Pelayo, Manuel. *Idea de La Política y Otros Escritos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- Gomes, Carla Amado. *A Natureza Constitucional do Tratado da União Europeia*, Lisboa: Lex, 1997.
- Grimm, Dieter. *Constitutionalism: Past, Present, and Future* . Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Grimmel, Andreas. *Europäische Integration im Kontext des Rechts*, Wiesbaden, Springer, 2013.
- Gutiérrez, Ignacio Gutiérrez. *Mecanismos de Exclusión en la Democracia de Partidos*. Madrid: Marcial Pons, 2017.
- Haberle, Peter. *Europäische Verfassungslehre*. Baden-Baden: Nomos, 2009.
- Habermas, Jürgen. *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*, Lisboa: Edições70, 2012
- Hesse, Konrad. *Die Verfassungsrechtliche Stellung der Politischen Parteien im Modernen Staat*. Berlin: Walter de Gruyter, 1959.
 —. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe: Muller, 1991.
- Isiksel, Turkuler. *Europe's Functional Constitution: A Theory of Constitutionalism Beyond the State*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

- Jakab, András; Kochenov, Dimitry. *The Enforcement of Eu Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Jellinek, Georg. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Albatros, 1981.
- Joerges, Christian; Ghaleigh, Navraj Singh, *Darker Legacies of Law in Europe: The Shadow of National Socialism and Facism over Europe and its Legal Traditions*, Portland: Hart Publishing, 2003.
- Kelsen, Hans. *Teoria Geral do Estado*. Coimbra: Arménio Amado, 1938.
 —. *Teoria Geral do Direito e do Estado*, 3ª ed., São Paulo, Martins Fontes, 1998.
 —. *Esencia y Valor de la Democracia*. Granada: Comares, 2002.
- Kuhn, Helmut. *El Estado: Una Exposición Filosófica*. Madrid: Rialp, 1979.
- Laclau, Ernesto. *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Lapalombara, Joseph; Weiner, Myron. *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University, 1972
- Lelieveldt, Herman; Princen, Sebastian., *The Politics of Europe Union*, Cambridge University Press, 2011.
- Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. *How Democracies Die*, New York: Crown Publishing, 2018.
- Lomba, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- Martins, Margarida Salema d'Oliveira. *A União Europeia o Direito e a Atividade*. Lisboa: Quid Juris, 2018.
- Michels, Robert. *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna*. Lisboa: Antígona, 2001.
- Miranda, Jorge. *Manual de Direito Constitucional - Tomo VII*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
 —. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.
- Miranda, Pontes de. *Democracia, Liberdade, Igualdade: Os Três Caminhos*. São Paulo: Saraiva, 1979.
- Morais, Carlos Blanco de. *O Sistema Político no Contexto da Erosão da Democracia Representativa*. Coimbra: Almedina, 2017.
- Niedobitek, Matthias; Karl-Peter (Hrsg.) Sommermann. *Die Europäische Union als Wertegemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013.

- Novais, Jorge Reis. *Os Princípios Constitucionais Estruturantes*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- . *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*. Lisboa: AAFDL, 2017.
- Otero, Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007.
- Pasquino, Gianfranco. *Nuevo Curso de Ciência Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Pescatore, Pierre. *Le Droit de L'Intégration*. Leiden: Sijthoff, 1972.
- Morlok, Martin. *Escritos de Derecho de Partidos*. Madrid: Marcial Pons, 2019.
- Muirhead, R.; Rosenblum, N. L. *A Lot of People Are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. New Jersey, Princeton University Press, 2019.
- Poguntke, Thomas; Martin Morlok; Heike Merten (Hrsg.). *Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie*. Baden-Baden: Nomos, 2013.
- Potvin-Solis, Laurence. *Les Valeurs Communes dans l'Union Européenne: Onzièmes Journées Jean Monnet*. Bruxelles: Bruylant, 2014.
- Quadros, Fausto de. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2015.
- Quadros, Fausto de; Sidjanski, Dusan. *The Future of Europe and The Deepening of Political Union*. Lisboa: AAFDL, 2017.
- Rosenblum, Nancy L.. *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- . *¿Que es la Democracia?*, Madrid, Taurus, 2007.
- Schweitzer, Tobias. *Die Europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union*. Berlin: Duncker & Humblot, 2018.
- Seiler, Daniel-Louis. *Les Partis Politiques*. Paris: Armand Colin, 2000.
- Sidjanski, Dusan. *Union de Valeurs?: La Mise en Œuvre des Valeurs et des Principes Fondamentaux de L'Union Européenne*. Genève: Publications du Centre de Compétences Dusan Sidjanski en études Européennes, 2018.
- Silva, Vasco Pereira da. *Direito Constitucional e Administrativo sem Fronteiras*. Coimbra: Almedina, 2019.

Sousa, Marcelo Rebelo de. *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*. Braga: Livraria Cruz, 1983.

Streck, Lenio. *Ciência Política e Teoria do Estado*, 8.^a edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2014.

Tocqueville, Alexis de. *Da Democracia na América*. Cascais: Principia, 2001.

Torres, Margarita Roig, *Delimitación entre Liberdade de Expressión y «Discurso del Odio»*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

Unger, Roberto Mangabeira. *O Direito e o Futuro da Democracia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

Van Biezen, Ingrid; Napel, Hans-Martien ten. *Regulating Political Parties European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014

Weber, Max. *A Política como Vocação*, tradução de Maurício Tragtenberg, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2003.

Zagrebelsky, Gustavo. *A Crucificação e a Democracia*. São Paulo: Saraiva, 2011.

Zippelius, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Lisboa: Gulbenkian, 1997.

II – Artigos

Allegri, Maria Romana. “Ancora sui Partiti Politici Europei: Cosa c’è di Nuovo in Vista delle Elezioni Europee 2019”, *Federalismi.it (Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, EUROPEO)*, 2019.

—. “Il Nuovo Regolamento Sullo Statuto e sul Finanziamento dei Partiti Politici Europei: Una Conclusione a Effetto Ritardato”, *Osservatorio Costituzionale*, AIC, n.º 2, 2014, pp. 1-9.

Andrade, Felipe. "A Importância dos Partidos Políticos para a Democracia na Era das Redes Sociais", in J. Martín Cubas; J. F. de Moraes Filho; O. Mezzaroba, *Teoria da Democracia e da Filosofia do Estado*, Florianópolis: CONPEDI, 2020 / Valência: Tirant lo blanch, 2020, pp. 79-96

Bárez, Mercedes Iglesias. “Nuevos y Viejos Problemas en la Regulación Jurídico-Constitucional de Partidos Políticos en España.” *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 35 (2015): pp. 679-725.

- Barber, Nicholas W. “Populist Leaders and Political Parties.” *German Law Journal* April de 2019: pp. 129-140.
- Bardin, Michaël. “Les Partis Politiques et l’outil Numérique” *Revue Française d’Études Constitutionnelles et Politiques*, n.º 163, 2017, pp. 43-54.
- Bas, Alexandre H. Català I. “¿Qué Partidos Políticos Tienen Cabida en la Constitución Europea? La Escasa e Insuficiente Atención que Presta La Constitución Europea a Los Partidos Políticos”, in *Constituição Europeia: Colóquio Ibérico. Homenagem ao Doutor Francisco Lucas Pires*, 2005, pp. 249-277.
- Buiza, Alfredo Allué. “Déficit Parlamentario y Representación Política en la Unión Europea.” *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 33, 2014, pp. 327-340.
- Campos, Paloma Biglino. “Crisis de la Representación, Legitimidade de Ejercicio y Formas de Responsabilidad.” *Revista de Derecho Político*, n.º 100 2017: pp. 481-511.
- Canas, Vitalino. “Partidos políticos: Um Balanço do Estudo do Tema.” *Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 433-498.
- _____. “Populismo: Componente Endémica da Democracia de Partidos?” in V. Canas, *Estudos sobre Populismo: Uma Perspetiva Panorâmica*, Lisboa, AAFDL Editora, 2020, pp. 13-35.
- Cendón, Antonio Bar. “La Unión Europea como Unión de Valores y Derechos: Teoría y Realidad.” *Teoría y Realidad Constitucional* 33, 2014, pp. 99-140.
- Ciancio, Adriana. “I Partiti Politici Europei e il Processo di Democratizzazione dell’Unione.” *Rivista di Scienze Giuridiche* 59, 2012, pp. 559-580.
- . “A True European Constitution to Recover from the Economic and Social Crisis Through Political Integration Deepening”, in F. DE QUADROS e D. SIDJANSKI (org.) *The Future of Europe and The Deepening of Political Union*, Lisboa, AAFDL, 2017, pp. 29-39.
- Circolo, Andrea, Ondrej Hamulák e Ondrej Blažo. “Article 50 of the Treaty on Europe Union: How to Understand the ‘Right’ of the Member State to Withdraw the Europe Union?” Troitiño, David Ramiro, Tanel Kerilmäe e Archil Chochia. *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*. Cham, Switzerland: Springer, 2018, pp. 199-214.
- Constantinesco, Vlad. “Les Fractures de l’Europe”, in Sousa, Marcelo Rebelo de; Eduardo Vera-Cruz Pinto. *Liber Amicorum Fausto de Quadros*. Coimbra: Almedina, 2016, 923-931.
- . “Los Partidos Políticos y sus Fundaciones en el Ámbito Europeo: Análisis a la Luz del Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del

- Consejo de 22 de Octubre de 2014 Sobre el Estatuto y la Financiación de los Partidos Políticos Europeo.” *Teoría y Realidad Constitucional* 35, 2015, pp. 341-354.
- Constantinesco, Vlad. “Valeurs et Contenu de la Constitution Européenne.” Cunha, Paulo Pitta e e Fausto de Quadros. *Uma Constituição para a Europa*. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 161-178.
- Cueva, Ricardo Villas Bôas. “Alternativas para a Remoção de Fake News das Redes Sociais.” *Reforma do Estado Social no Contexto da Globalização*. Lisboa: FGV Projetos, 2019, pp. 79-91.
- Dalton, Russell J., Ian McAllister e Martin P. Wattenberg. “Democracia e Identificação Partidária nas Sociedades Industriais Avançadas.” *Análise Social*, vol. XXXVIII, n.º 167, 2003, pp. 295-320.
- Donnelly, Brendan.; Jopp, Mathias. “European Political Parties and Democracy in the EU”, in Gianni Bonvicini (editor), *Democracy in the EU and the role of the European Parliament*, Rome, Istituto Affari Internazionali, 2009, pp. 23-41.
- Everling, Ulrich. “The European Union as a Federal Association of States and Citizens “, in A. von Bogdandy; J. Bast (eds). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2009, pp. 701-734
- Fuente, Graciela López de la. “La Novedosa Propuesta de Reglamento Sobre el Estatuto y la Financiación de los Partidos Políticos Europeos y las Fundaciones Políticas Europeas.” *Revista de Derecho de la Unión Europea* 26, 2014, 331-350.
- Gabel, Matthew J.; Hix, Simon. “Defining the EU Political Space: An Empirical Study of the European Election Manifestos, 1979–1999”, in G. Marks, M. R. Steenbergen, *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 93-119.
- Gagatek, Wojciech. “Perspectives on the Development of a Transnational Party System in the European Union After the 2014 Elections to the European Parliament”, in F. Müller-Rommel and F. Casal Bértoa, *Party Politics and Democracy in Europe: Essays in Honour of Peter Mair*. Oxon: Routledge, 2016.
- Garza, Luis Miguel Gonzáles de la. “La Crisis de la Democracia Representativa. Nuevas Relaciones Políticas entre Democracia, Populismo Virtual, Poderes Privados y Tecnocracia en la Era de la Propaganda Electoral Cognitiva Virtual, el Microtargeting y el Big Data.” *Revista de Derecho Político*, septiembre-diciembre de 2018, pp. 257-302.

- González-Aurioles, Jorge Alguacil. “Sobre la Democracia de Partidos y su Necesaria Proyección en la Unión Europea.” *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 28, 2017.
- Grasso, Giorgio. “Démocratie (Libérale) Contre Démocratie Non Libérale: Le Cas des Partis Politiques Européens et du Respect des Valeurs sur Lesquelles se Fonde l'Union Européenne.” *Constitutions: Revue de Droit Constitutionnel Appliqué*, n.º 4, 2018, pp. 479-492.
- . “Il Nuovo Regolamento Sullo Statuto e sul Finanziamento dei Partiti Politici Europei e delle Fondazioni Politiche Europee.” *Quaderni Costituzionale*, 2015, pp. 199-202.
- Grasso, Giorgio; Perrone, Roberto, “European Political Parties and the Respect for the Values on Which the European Union Is Founded Between the European Legislation and the National Laws”, *European Public Law*, vol. 25, n.º. 4, 2019, pp. 665-688.
- Herman, Lise Esther; Hoerner, Julian; Lacey, Joseph. “Why Does the European Right Accommodate Backsliding States? An analysis of 24 European People’s Party votes (2011-2019), *European Political Science Review*, Vol. 13, Issue 2, 2021, pp. 169-187.
- Hix, Simon. “Parties at the European Level and Socio-Economic Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, n.º 4, 1995.
- Huigen, Siegfried; Kołodziejczyk, Dorota “New Nationalisms: Sources, Agendas, Languages. An Introduction, *European Review*, Vol. 29, Issue 4, 2021, pp. 427-433.
- Sarlet, Ingo W.; Sales, Gabrielle B, “Freedom of Expression and Hate Speech Regulation in Social Media Platforms: Considerations on the Example of the So-Called «German Network Enforcement Act» (Netzwerkdurchsetzungsgesetz)”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Año 18, Número 35, enero-junio de 2021.
- Jacqué, Jean Paul, “Crise des valeurs dans l’Union européenne?”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2016, p. 213.
- Kotzur, Markus. “Solidarity as a Legal Concept.” Grimm, Andreas, Giang, Susanne My (Eds.). *Solidarity in the European Union: A Fundamental Value in Crisis*. Cham: Springer International Publishing, 2017, pp. 37-45.
- Kuo, Ming-Sung. “Against Instantaneous Democracy”, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2, April 2019, pp. 554–575.

- Lightfoot, Simon. “The Consolidation of Europarties? The "Party Regulation" and the Development of Political Parties in the European Union”, *Representation*, Vol. 42, n.º 4, 2006, pp. 303-314.
- Loughlin, Martin. “The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Volume 39, Issue 2, 2019, pp. 435–454
- Louis, Jean-Victor. “Des Partis Politiques Européens et de l'élection du Président de la Commission.” *Cahiers de Droit Européen*, 2013, pp. 5-20.
- López, Carlos Garrido. “El Dilema de la Democracia en el Interior de los Partidos.” *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 2017, pp. 317-347.
- Maduro, Miguel Poiares. “O Superavit Democrático Europeu”, *Análise Social*, vol. XXXVI, 2001, pp. 119-152
- Maranhão, Juliano; Campos, Ricardo. “Fake News e Autoregulação Regulada das Redes Sociais no Brasil: Fundamentos Constitucionais.” Abboud, Georges; Nelson Nery Jr.; Ricardo Campos. *Fake News e Regulação*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, pp. 217-232.
- Marks, G. “Conclusion: European Integration and Political Conflict”, in G. Marks, M. R. Steenbergen, *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p.
- Martínez-Bascuñán, Máriam. “Democracia y Redes Sociales: El Ejemplo de Twitter”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 168, 2015, pp. 175-198.
- Martins, Ana Maria Guerra. “A Interdição dos Partidos Políticos Contrários ao Princípio Democrático.” *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp.185-214.
- . “Os Fundamentos Axiológicos da União Europeia Após o Tratado de Lisboa: Um Estudo Sobre o Artigo 2.º do TUE.” Piçarra, Nuno. *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 47-79.
- Martins, Margarida Salema d'Oliveira Martins. “The role of European political parties in the development of political union”, in F. DE QUADROS e D. SIDJANSKI (org.) *The Future of Europe and The Deepening of Political Union*, Lisboa, AAFDL, 2017, pp. 389-394.
- Melzer, Alexander. “Das Politische und das Europäische Verfassungsrecht.” *Der Staat*, vol. 57, Iss. 4, 2018, pp. 529-562.
- Merten, Heike. “Neue Impulse im Europäischen Parteienrecht”, in *Mitteilungen des Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)*, Düsseldorf, 2013, pp. 30-36.

- Mesquita, Maria Jose Rangel de. "«Não Há Dois sem Três»: O Acórdão Comissão Contra França e o seu Contributo para a Consolidação do Poder Sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados Membros", in *Homenagem ao Prof Doutor Andre Gonçalves Pereira*, Miranda, Jorge (coord.), Coimbra: Coimbra Editora, 2006, pp. 955-980.
- . "Incumprimento Estadual e Poder Sancionatório no Tratado de Lisboa", in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta Cunha*, vol. I, Coimbra, 2010, pp. 685-694.
- . "Notas Breves Sobre os Desenvolvimentos Recentes a Montante do Processo por Incumprimento Qualificado dos Valores Fundamentais da União Europeia", in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Coimbra, 2017, pp. 773-800.
- Mezzaroba, Orides. "A Crise do Modelo Liberal de Representação e a Construção da Democracia de Partidos", In Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto [et.all], *Constituição e Estado Social*. Coimbra, 2008, pp. 287-302.
- . "A Democracia, os Partidos Políticos e o Estado", *Seqüência*, vol. 22, n.º 43, Florianópolis, 2001, p. 33
- Miranda, Jorge. "Estudo com Vista a uma Nova Lei dos Partidos", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 49, nºs 1 e 2, Coimbra, Coimbra editora, 1999, pp. 541-571.
- . "Divisão do Poder e Partidos Políticos." *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 51, n.º1 e 2, 2010, pp. 25-32.
- . "Os Partidos Políticos no Regime Democrático", *O Direito IV*, 2019, pp. 709-730.
- Moreira, Vital. "A Vontade dos Cidadãos da União: A Democracia Supranacional na União Europeia", *Estudos do Século XX*, n.º 17, 2017, pp. 45-80.
- Morijn, John. "«Responding to «Populist» Politics at EU Level: Regulation 1141/2014 and Beyond", *International Journal of Constitutional Law* 17.2, 2019, pp. 617-640.
- Morlok, Martin. "Dos Cuestiones Clave en la Regulación Jurídica de los Partidos Políticos: Financiación y Democracia Interna." *Teoría y Realidad Constitucional* 35, 2015, pp. 183-201.
- Muñoz, Óscar Sánchez. "Los Partidos y la Desafección Política: Propuestas Desde el Campo Del Derecho Constitucional." *Teoría y Realidad Constitucional* 35, 2015, pp. 413-436.
- Nai, Alessandro, et al. "Eurosepticism and the Use of Negative, Uncivil and Emotional Campaigns in the 2019 European Parliament Election: A Winning Combination", *European Union Politics*, vol. 23, no. 1, Mar. 2022, pp. 21-42.

- Núñez, Rafa Rubio. “Los Efectos de la Posverdad en la Democracia.” *Revista de Derecho Político* n.º 103, 2018, pp. 191-228.
- Nanclares, José Martín y Pérez de. “La Unión Europea como Comunidad de Valores: A Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho.” *Teoría y Realidad Constitucional* 43, 2019, pp. 121-159.
- Oliveira, Margarida Salema de. “Os Partidos Políticos e a Integração Europeia”, *Revista de Estudos Europeus* 2, 2007, pp. 221-236.
- Oppelland, Thorsten. “Vorreiter der Parteienintegration? Zur Bedeutung der Fraktionen im Europäischen Parlament für die Bildung Supranationaler Europäischer Parteien”, in J. Mittag (Hrsg.), *Politische Parteien und Europäische Integration*, Essen, 2006, pp. 497-513.
- Otero, Paulo. “A dimensão Histórico-Cultural da União Europeia.” Sousa, Marcelo Rebelo de; Eduardo Vera-Cruz Pinto (org.). *Liber Amicorum Fausto de Quadros*. Coimbra: Almedina, 2016, pp. 563-585.
- Parga, Alicia Hinarejos. “La Prohibición de Partidos Políticos como Mecanismos de Defensa del Estado.” *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, 2002, pp. 469-503.
- Pech, Laurent; Scheppele, Kim. “Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU”, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 3-47
- Perrone, Roberto. “Rafforzamento Identitario Dei Partiti Politici Europei e Democrazia Nell'unione: Quali Strumenti?”, *Giurisprudenza Costituzionale*, Fasc. 2, 1, 2017, pp. 929-969.
- Pernice, Ingolf. “European Constitutionalism and the National Constitutions of the Member States: Implications for Brexit.” *Boletim da Faculdade de Direito da Universidad de Coimbra*, 2017, pp. 211- 244.
- Petersmann, Ernst-Ulrich. “The Reform Treaty and the Constitutional Finality of European Integration”, in Ziller, Jacques; Griller, Stephan, *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien: Springer, 2008, pp. 337-358.
- Quadros, Fausto de. “Y a-t-il une Crise des Valeurs dans l'Union Européenne?” Grin, Gilles; Françoise Nicod; Bernhard Altermatt. *Formes d'Europe Union Européenne et Autres Organisations*. Paris: Economica, 2018, pp. 121-129.
- Ranchordas, Sofia. “Mudanças Tecnológicas e os seus Impactos Económicos-Sociais e Jurídicos.” *Reforma do estado social no contexto da globalização*. Lisboa: FGV Projetos, 2019, pp. 92-97.

- Reinke, Benedikt. “When a Right-wing Extremist Political Party Appeals to European Integration and a Constitutional Court Takes the National Perspective . . . A Comment on the Nationaldemokratische Partei Deutschlands Judgment BVerfG, 2 BvB 1/13.” *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 25.4, 2018, pp. 388-409.
- Rivas, Pedro. “Populismo y Sentido Contemporáneo de lo Político.” *Revista de Derecho Político* n.º 103, 2018, pp. 229-256.
- Rodríguez, Ángel. “El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos en el Derecho de la Unión Europea: Un Equilibrio Sui Generis.”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 38, 2016, pp. 187-209.
- Rodríguez, Ricardo L. Chueca. “La Representación como Posibilidad en el Estado de Partidos.” *Revista de Derecho Político*, n.º 27-28, 1988, pp. 23-44.
- Saitto, Francesco. “European Political Parties and European Public Space from the Maastricht Treaty to the Reg. No. 1141/2014”, *Rivista di Diritti Comparati*, n.º 2, 2017, pp. 23-65.
- Scheppele, Kim Lane; Kochenov, Dimitry Vladimirovich, and Grabowska-Moroz, Barbara. “EU Values are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1, 2020, p. 1-30.
- Schnapper, Pauline. “Brexit and the Risk of European Disintegration”, in N. da Costa Cabral; J. Renato Gonçalves; N. Cunha Rodrigues (Editors), *After Brexit: Consequences for the European Union*, Cham, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 83-99.
- Szczerbiak, Aleks; Taggart, Paul. “Theorizing Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement, and Causality”, *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*. Vol. 2. Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 238-262.
- . “Contemporary Research on Euroscepticism: The State of the art”, in Leruth, Benjamin; Startin, Nicholas and Usherwood, Simon (ed.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Routledge, Oxon, 2018, pp. 11-21
- Sousa, Marcelo Rebelo de; Salema, Margarida. “A Revisão Constitucional e os Partidos Políticos”, *Sep. Rev. Democracia e Liberdade*, Lisboa, Instituto Democracia e Liberdade, 1980, pp. 01-11.
- Taggart, Paul. “A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems.” *European Journal of Political Research*, n.º 3.33, 1998, pp. 363-388.

- . “Party-based Hard Euroscepticism in the 2019 European Parliament Elections.” Bolin, Niklas [et al.], *Euroflections. Leading academics on the European Elections 2019*. Sundsvall: Mid Sweden University, Demicom, 2019, pp. 26-27.
- Tournier-Sol, K., “From UKIP to the Brexit Party: the Politicization of European Integration and Disruptive Impact on National and European Arenas”, *Journal of Contemporary European Studies*, Volume 29 Issue 3, 2021, pp. 380-390
- Treib, Oliver. “Euroscepticism is here to stay: what cleavage theory can teach us about the 2019 European Parliament elections”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, Issue 2, 2021, pp. 174-189.
- Tsatsos, Dimitri. “European Political Parties? Preliminary Reflections on interpreting the Maastricht Treaty Article on Political Parties (Article 138a of the EC Treaty)”, *Human Rights Law Journal*, vol 16., n.º 1-3, 1995, pp. 1-9.
- Urbinati, Nadia. “A Revolt against Intermediary Bodies.” *Constellations*, December-2015, pp. 477-486.
- . “Da Democracia dos Partidos ao Plebiscito da Audiece.” *Lua Nova* n.º 89, 2013, pp. 85-105.
- Vesting, Thomas. “A Mudança da Esfera Pública pela Inteligência Artificial.” Abboud, Georges, Nelson Nery Jr. e Ricardo Campos. *Fake News e Regulamentação*. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, pp. 91-108.
- Walker, Neil. “Populism and Constitutional Tension”, *International Journal of Constitutional Law*, n.º 17.2, 2019, pp. 515-535.
- Weiler, J. H. H., “The Political and Legal Culture of European Integration: An exploratory essay”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, n.º. 3-4, 2011, pp. 678-694.
- Wind, Marlene. “Brexit and Euroskepticism: Will «Leaving Europe» Be Emulated Elsewhere?” Fabbrini, Federico. *The Law & Politics of Brexit*. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 221-245.
- Wolkenstein, Fabio. “European Political Parties’ Complicity in Democratic Backsliding”, *Global Constitutionalism*, 2021, pp. 1-28.
- Wouter, Wolfs; Gert-Jan Put; Steve Van Hecke, “Explaining the Reform of the Europarties’ Selection Procedures for Spitzenkandidaten”, *Journal of European Integration*, 2021.

III – Jurisprudência

III.1 – Do Tribunal de Justiça da União Europeia

Acórdão TJCE, 08 de abril de 1976, *Defrenne / SABENA*, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56

Acórdão TJCE, 23 de abril de 1983, *Les Verts / Parlamento*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166

Acórdão TJCE, 02 de outubro de 2001, *Martinez e o. / Parlamento*, T-222/99, T-327/99 e T-329/99, ECLI:EU:T:2001:242

Acórdão TJCE, 29 de junho de 2004, *Front national / Parlamento*, C-486/01, ECLI:EU:C:2004:394

Acórdão TJUE, 09 de março de 2010, *Comissão / Alemanha*, C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125

Acórdão TJUE 01 de março de 2011, C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats e o.*, ECLI:EU:C:2011:100

Acórdão TJUE, 06 de novembro de 2012, *Comissão / Hungria*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687

Acórdão TJUE, 05 de abril de 2016, *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15, ECLI:EU:C:2016:198

Acórdão TJUE, 19 de julho de 2016, *H / Conselho e Comissão*, C-455/14, ECLI:EU:C:2016:569

Acórdão TJUE, 06 de setembro de 2016, *Petruhhin*, C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630

Acórdão TJUE, 8 de fevereiro de 2018, *Institute for Direct Democracy in Europe ASBL (IDDE) / Parlamento*, T-118/17, ECLI:EU:T:2018:76

Acórdão TJUE, 25 de julho de 2018, *Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire)*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586

Acórdão TJUE, 24 de junho de 2019, *Comissão/Polónia (Indépendance de la Cour suprême)*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531. Despacho TJUE, 17 de dezembro de 2018, ECLI:EU:C:2018:1021

Acórdão TJUE, 05 de novembro de 2019, *Comissão / Polónia (Indépendance des juridictions de droit commun)*, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924

III.2 Do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Acórdão do TEDH de 30.01.1998, proferido no processo n.º 19392/92 (United Communist Party of Turkey v. Turkey).

Acórdão do TEDH de 25.05.1998, proferido no processo n.º 21237/93 (Socialist Party and Others v. Turkey).

Acórdão do TEDH de 08.12.1999, proferido no processo n.º 23885/94 (Freedom and Democracy Party (Ozdep v. Turkey).

Acórdão do TEDH de 09.04.2002, proferido no requerimento n.º 22723/93 e outros (Yazar, Karataş, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v. Turkey).

Acórdão do TEDH de 13.02.2003, proferido nos requerimentos n.º 41340/98 e outros (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey).

Acórdão do TEDH de 03.02.2005, proferido no requerimento n.º 46626/99 (Artidul Comunistilor (Nepeceristi) and Ungureanu v. Romania).

Acórdão do TEDH de 30.06.2009, proferido nos requerimentos n.º 25803/04 e 25817/04 (Herri Batasuna and Batasuna v. Spain).

Acórdão do TEDH de 14.12.2010, proferido no requerimento n.º 28003/03 (Hadep and Demir v. Turkey).

Acórdão do TEDH de 12.04.2011, proferido no requerimento n.º 12976/07 (Republican Party of Russia v. Russia).

Acórdão do TEDH de 12.01.2016, proferido no requerimento n.º 3840/10 e outros (Party For a Democratic Society (DTP) and Others v. Turkey).

III.3 – Do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 23/2022 do TC de 11.01.2022, proferido no processo n.º 1132/21 (48/PP)

Acórdão n.º 776/2021 do TC de 28.09.2021, proferido no processo n.º 556/21 (59/PP).

Acórdão n.º 387/2021 do TC de 02.06.2021, proferido no processo n.º 332/21 (57/PP).

Acórdão n.º 241/2021 do TC de 21.04.2021, proferido no processo n.º 341/2015 (56/PP).

Acórdão n.º 449/2019 do TC de 05.08.2019, proferido no processo n.º 772/2019 (34/PP).

Acórdão n.º 358/2019 do TC de 19.06.2019, proferido no processo n.º 450/2019.

Acórdão n.º 656/2018 do TC de 12.12.2018, proferido no processo n.º 188/2007.

III.4 – Do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha

Acórdão do BVerfG (Segundo Senado) de 17 de Janeiro 2017, proferido no processo n.º 2 BvB 1/13.

IV – Textos oficiais, documentos e relatórios

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o artigo 7º do Tratado da União Europeia – Respeito e promoção dos valores em que a União assenta, COM/2003/0606 final, Bruxelas, 15.10.2003.

Council of Europe, *Populism—How Strong Are Europe’s Checks and Balances?*, Secretary General 2017 report on democracy, human rights and the rule of law in Europe, April, 2017.

Conselho da União Europeia, *Report of the hearing held by the Council on 26 June 2018 (10906/18, LIMITE, 8 August 2018); Report of the hearing held by the Council on 18 September 2018, (12970/18, LIMITE, 5 November 2018); Report on the hearing held by the Council on 11 December 2018, (15469/18, LIMITE, 20 de dezembro de 2018); - Report on the hearing held by the Council on 22 June 2021, (10246/21 LIMITE, 9 July 2021.*

Decisão da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias, de 13 de novembro de 2017, de não registar *Identités & traditions européennes*, JO C 106 de 21 de março de 2018, pp. 7-8

Decisão da Autoridade para os Partidos Políticos Europeus e as Fundações Políticas Europeias de 2 de setembro de 2020 de não proceder ao registo da «*European Alliance for Freedom and Democracy ASBL*» (Aliança Europeia para a Liberdade e Democracia), JO C 331 de 7 de outubro de 2020, pp. 7-9.

Decisão da Autoridade para os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias de 2 de setembro de 2020 (de não proceder ao registo da «*European Alliance for Freedom and Democracy ASBL*» (Aliança Europeia para a Liberdade e Democracia)”, JO C 331 de 7 de outubro de 2020, pp. 7-9.

European Commission, *The Olaf Report 2019*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020, p. 23

Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2018, sobre a decisão da Comissão de ativar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE no que respeita à situação na Polónia (2018/2541(RSP))

Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, sobre uma proposta solicitando ao Conselho que, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia, verifique a existência de um risco manifesto de violação grave pela Hungria dos valores em que a União se funda (2017/2131(INL)) (OJ C, C/433, 23.12.2019, p. 66.

Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de setembro de 2020, sobre a proposta de decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito (COM(2017)0835 — 2017/0360R(NLE)) (OJ C, C/385, 22.09.2021), p. 317.

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho Relatório de Avaliação nos termos do artigo 38.º do Regulamento n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, COM/2021/717 final.

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias (reformulação) – Relatório do resumo da avaliação de impacto, SWD(2021) 360 final, Dossiê interinstitucional: 2021/0375(COD).