



Íntegra

Duplicidade de filiações partidárias: necessidade de cancelamento de ofício pela Justiça Eleitoral

Por: Antonio Carlos Zucolotto Júnior

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo falaremos sobre filiação partidária e duplicidade de filiações, com enfoque nesta última, sustentando a necessidade de cancelamento, de ofício, pela Justiça Eleitoral, das filiações em duplicidade. Para isso, exporemos os aspectos jurídicos, lógicos e práticos afetos ao tema, que justificam esta afirmativa/necessidade.

Cumpre registrar que o tema supra foi selecionado pela importância prática. Afirmamos isso em virtude de que não há, em anos não eleitorais, qualquer outro motivo que justifique um maior relacionamento dos partidos políticos com a Justiça Eleitoral, já que, conforme a legislação atual, é facultado àqueles apresentar, a cada ano, as relações de filiados em duas oportunidades (art. 19, Lei n. 9.096/1995).

2 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA: CONCEITO, IMPORTÂNCIA NO CENÁRIO ATUAL E BREVES CONSIDERAÇÕES

Os doutrinadores, em sua grande maioria, não conceituam filiação partidária, em razão da diversidade de procedimentos existentes, já que é reservado aos partidos políticos o estabelecimento das regras para tal finalidade, desde que observados os requisitos mínimos estabelecidos em lei.

Destarte, para que possamos conceituar filiação partidária, oportuno transcrever os seguintes dispositivos legais, inscritos na Lei 9.096/1995:

Art. 4º Os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres.

Art. 16. Só pode filiar-se a partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos.

Art. 17. Considera-se deferida, para todos os efeitos, a filiação partidária, com o atendimento das regras estatutárias do partido.

Parágrafo único. Deferida a filiação do eleitor, será entregue comprovante ao interessado, no modelo adotado pelo partido.

Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais.

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Ainda, nossa Magna Carta estabelece, em seu art. 14, § 3º, que: "São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V – a filiação partidária;"

Dessa forma, podemos conceituar filiação partidária como o vínculo entre eleitor, no pleno gozo de seus direitos políticos, e partido político, adquirido após a observância por aquele das regras estatutárias deste, que o habilita a, querendo, ser pré-candidato a eleições, desde que o vínculo exista há pelo menos um ano, se o partido, em seu estatuto, não tiver estabelecido prazo maior. Adquirida a

condição de filiado, terá os mesmos direitos e deveres dos demais filiados.

A filiação partidária não é importante apenas pelo fato de possibilitar a alguns eleitores que se candidatem a cargos eletivos; ela representa, em números, a força de um partido. Obviamente, partidos com muitos filiados possuem uma força eleitoral muito grande, já que, a princípio, se espera que filiados votem em seus candidatos. Além do mais, os partidos, em regra, estabelecem em seus estatutos a obrigatoriedade de os filiados contribuírem financeiramente.

É imperioso admitir que o partido, ascendendo ao poder, privilegiará seus agregados. Em contrapartida, algumas vezes, filiados a partidos derrotados acabam sofrendo retaliações da oposição, quando vencedora, como já é de conhecimento público.

O art. 54 da Lei n. 9.504/1997 é outro dispositivo legal a demonstrar a importância das filiações partidárias, ao dispor:

Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação poderá participar, em apoio aos candidatos desta ou daquele, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Acrescente-se que a filiação, enxergada como instituto jurídico, tem se fortalecido cada vez mais. Prova disso é a edição da Res. n. 22.610, de 25 de outubro de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, que atribui ao partido político interessado o direito de pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda do cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa. Agora, diferentemente de antes, não é mais permitido o troca-troca de partidos, salvo justa causa, nos termos do disciplinado na mencionada resolução.

Os filiados são a base de um partido, seu pilar de sustentação. Não há como imaginar partido sem pessoas que o representem. Dessa forma, há grande interesse público a justificar a fiscalização e o controle das filiações e desfiliações dos partidos pela Justiça Eleitoral.

3 DUPLICIDADE DE FILIAÇÕES: CONCEITO E BREVES CONSIDERAÇÕES

Inicialmente, registramos que a filiação feita de forma absolutamente livre, sem a observância das regras atinentes à matéria, pode ser cancelada pela Justiça Eleitoral, quando, por exemplo, o filiado realiza duas filiações em partidos diferentes, ou seja, uma filiação no “Partido A” e outra no “Partido B”.

Destarte, dupla filiação ocorre quando um eleitor, que possui vínculo com determinado partido, adquire a qualidade de filiado em outro, após a observância das regras deste último, sem se desvincular do primeiro ao qual já se encontrava filiado ou, ainda, quando adquire, simultaneamente, a qualidade de filiado em dois partidos.

Com efeito, estabelece o parágrafo único do art. 22 da Lei n. 9.096/1995 que: “Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos”.

O que a lei visa impedir é que um mesmo filiado possua vínculo com dois ou mais partidos ao mesmo tempo.

A filiação, como por nós demonstrada, constitui instrumento de fortalecimento dos partidos e, conseqüentemente, do regime democrático. Se fosse possível a duplicidade de filiações, teríamos o enfraquecimento das agremiações, a confusão de identidade e ideologias, já que filiados a mais de um partido poderiam dissimular suas reais intenções ao votarem para escolha de seus pré-candidatos. Haveria, ainda, uma desconstrução do significado que alcançou o termo “fidelidade partidária”, uma vez que não se poderia falar em infidelidade partidária quando o parlamentar mudasse para outra agremiação a que estivesse também vinculado.

É justamente por isso que a lei proíbe a dupla filiação (parágrafo único do art. 22 da Lei n. 9.096/1995), não se exigindo, para sua configuração, a demonstração de prejuízo.

Nesse sentido, resposta à consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral (Res. TSE n. 21.572/2003), conforme se verifica a seguir:

Consulta. Respondida nestes termos:

Quem se filia a novo partido “deve fazer comunicação ao partido e ao Juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos”, nos precisos termos do parágrafo único do art. 22 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos.

NE: [...] A nulidade do parágrafo único do art. 22 da Lei dos Partidos Políticos, como nulidade cominada, opera-se de pleno direito, independentemente de demonstração de prejuízo. [Grifei.]

Ante todo o exposto acima, verifica-se a importância da filiação partidária nos cenários político, jurídico e social atuais, bem como a necessidade de seu controle pela Justiça Eleitoral.

4 Autonomia dos partidos políticos

A Constituição Federal estabelece, no art. 17, §1º, que:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [Redação dada pela Emenda Constitucional n. 52, de 2006.]

A professora Vera Maria Nunes Michels, lecionando sobre autonomia partidária, explica que: “Sendo os partidos políticos pessoas jurídicas de direito privado, não estão sujeitos à tutela da Justiça Eleitoral, em suas quebras internas, que deverão resolvê-las internamente e, se assim não for possível, em nível da Justiça Comum” (2008, p. 165).

Roberto Moreira de Almeida, por sua vez, ensina que: “Incumbe ao estatuto partidário, dentre outros assuntos, estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias. A ideologia partidária, destarte, é matéria interna corporis e, portanto, excluída de qualquer interferência estatal” (2010, p. 107).

Mais completa é a lição de José Afonso da Silva, citado por Francisco Dirceu Barros:

Destaque-se aí o princípio da autonomia partidária, que é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos, estes podem estabelecer os órgãos internos que lhes aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre seu funcionamento. Podem escolher o sistema que melhor lhes parecer para designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância. Podem estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. Podem disciplinar do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes. Podem determinar o tempo que julgarem mais apropriado para duração do mandato de seus dirigentes.” [2006, p. 299]

Já nossa maior Corte Eleitoral assentou, na ementa do Acórdão n. 15.384, de 4.9.1998, Rel. Min. Néri da Silveira, Rel. designado Min. Edson Vidigal, que:

CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. FALTA DO ATENDIMENTO DESSE REQUISITO CERTIFICADA PELO CARTÓRIO. COMPROVAÇÃO PELO PARTIDO DA CONDIÇÃO DE FILIADO. RECURSO ESPECIAL. VALORAÇÃO DA PROVA. CONHECIMENTO.

1. A autonomia dos partidos políticos quanto a sua estrutura interna, organização e funcionamento flui diretamente de Constituição Federal para os Estatutos, como se estes fossem uma lei complementar. A lei ordinária, portanto, não pode se sobrepor ao que estiver nos Estatutos em se tratando de estrutura interna, organização e funcionamento.

2. Não sendo mais tutelados pela Justiça Eleitoral, como ocorria no regime constitucional anterior, os partidos políticos é que podem atestar, pela autoridade competente dos seus órgãos de direção, a filiação do eleitor aos seus quadros. A obrigação de remessa da lista de filiados ao Cartório Eleitoral é salvaguarda do próprio filiado contra eventual manobra da cúpula partidária visando alijá-lo.

3. Havendo, como neste caso, contradição entre o que certifica o Cartório Eleitoral e o que comprova o partido, inclusive através de publicação, à época, no Diário

Oficial, a prova que predomina é a fornecida pelo partido. A hipótese não é de simples reexame de prova mas de valoração de prova. Recurso Especial conhecido e provido para deferir o registro de candidatos do partido recorrente a Senador e Suplentes. [Grifei.]

A autonomia de um partido, quando diante de determinadas situações, pode sofrer limitações. Assim, quando a Constituição Federal atribuiu autonomia aos partidos, é óbvio que quis fortalecê-los, mas, igualmente, não lhes quis outorgar autonomia plena, irrestrita, isenta de qualquer controle.

Veja-se, por exemplo, o julgamento abaixo:

Mandado de segurança. Partido político. Expulsão de filiado.

Admissível a segurança contra a sanção disciplinar, se suprimida a possibilidade de o filiado disputar o pleito, por não mais haver tempo de filiar-se a outro partido político.

Não há vício no ato que culminou com a expulsão quando, intimado de todas as fases do processo disciplinar, o filiado apresentou ampla defesa.

As razões que moveram o partido a aplicar a sanção disciplinar constituem matéria interna corporis, que não se expõe a exame pela Justiça Eleitoral. Segurança denegada. [Ac. n. 2.821, de 15.8.2000, Rel. Min. Garcia Vieira.]

Se a Constituição previu a filiação partidária em seu texto, foi pela importância desse instituto, já que representa requisito essencial para candidaturas a cargos eletivos e, indiretamente, instrumento de fortalecimento da democracia, não se podendo invocar a autonomia partidária para expurgar todo e qualquer controle pela Justiça Eleitoral.

Para nós, os dispositivos legais que mais ilustram o significado do termo autonomia partidária são:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa. [Lei n. 9.096/1955.]

Art. 17. [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 52, de 2006.) [Constituição Federal de 1988.]

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, entendemos que só se pode falar em autonomia partidária com questões estritamente internas do partido. Dessa forma, quando a lei concedeu aos partidos a estipulação de requisitos para aceitação de seus filiados, não quis excluir a possibilidade de a Justiça Eleitoral criar mecanismos que pudessem trazer mais transparência a esse instituto, usando como fundamento regra de valor igual ou superior.

De qualquer forma, é imperioso admitir que há questões que planam em uma área indefinida, em que a autonomia partidária poderia ou não ser invocada. Assim, quando o filiado não cumpre um dever estabelecido em estatuto e é punido pelo partido, após procedimento regular, previsto no mesmo documento, estamos diante da denominada autonomia partidária. Por outro lado, qualquer ato que ocorra dentro do partido sem que seja observada a lei, o próprio estatuto partidário, ou, desde que esse ato interfira em outro partido, não poderíamos alegar autonomia para isentar as agremiações de controle e fiscalização.

Para nós, relativamente à filiação partidária, entendemos que só se pode falar com segurança em autonomia partidária quando são observados os requisitos previstos em lei, no estatuto partidário e, também, aqueles estipulados pela Justiça Eleitoral. Só depois disso, quando o eleitor for classificado como filiado, submetendo-se à "lei partidária", é que poderemos falar em autonomia.

5 NECESSIDADE DE CANCELAMENTO, DE OFÍCIO, DAS DUPLICIDADES DE FILIAÇÃO

Atualmente, é praxe nos cartórios eleitorais do país a autuação de processos administrativos para a apuração da ocorrência de duplicidades de filiação, com o consequente cancelamento das filiações, caso comprovada a duplicidade. Isso é feito para se garantir a observância do contraditório e da ampla defesa e aos filiados e partidos envolvidos, intimando-se estes para manifestação se assim o quiserem.

Contudo, em que pese a prática adotada, já há algum tempo, entendemos que os cancelamentos deveriam ocorrer automaticamente, via sistema ou, no máximo, de ofício, intimando-se, quando muito, apenas o filiado, já que ele é o legítimo interessado na filiação, conforme se verifica da leitura do art. 19, § 2º, da Lei n. 9.096/1995: “Os prejudicados por desídia ou má-fé poderão requerer, diretamente à Justiça Eleitoral, a observância do que prescreve o caput deste artigo”. Além do mais, nos termos do que estipula o parágrafo único do art. 22 da mencionada lei, ele é o responsável em fazer a comunicação ao juiz eleitoral de sua zona para cancelar sua filiação e, logicamente, de se filiar onde bem entender.

Corroborando nossa afirmação, transcrevemos abaixo o seguinte julgado:

[...]

1. O art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/95 é expresso ao asseverar que:

“Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos”.

2. A interessada alega que protocolou pedido de desfiliação ao partido político e ao juízo eleitoral, sem, porém, lograr êxito em comprovar o pedido apresentado à Justiça Eleitoral.

3. Recurso especial não provido.

[Ac. de 14.9.2006 no Respe n. 26.433, Rel. Min. José Delgado; no mesmo sentido o Ac. de 10.10.2006 no AgRgREspe n. 26.507, Rel. Min. Caputo Bastos.]

É importante destacar que a própria Justiça Eleitoral vem flexibilizando os casos de duplicidade, somente as enxergando em situações extremas, conforme julgados colacionados abaixo:

[...]

Comunicação de desfiliação após o envio das listas de que trata o art. 19 da Lei n. 9.096/95.

1. A comunicação de desfiliação partidária à Justiça Eleitoral e à agremiação partidária deve ser feita antes do envio das listas de que trata o art. 19 da Lei n. 9.096/95, sob pena de se caracterizar a dupla filiação partidária. [...] [Ac. de 17.10.2006, no AgRgRO n. 1.195, Rel. Min. Caputo Bastos.]

RECURSO ESPECIAL. Filiação. Duplicidade. Comunicação à Justiça Eleitoral. Ausência. Partido. Desídia.

A falta de comunicação da desfiliação partidária à Justiça Eleitoral conduz a duplicidade de filiação (art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/95).

Comprovadas, entretanto, a desfiliação de fato ocorrida há vários anos e a má-fé do partido abandonado, a dupla filiação não se tipifica. [Ac. n. 21.664, de 9.9.2004, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros.]

[...]

Registro. Duplicidade de filiação partidária.

Não configura duplicidade de filiação a adesão a partido político na vigência da Lei n. 5.682/71 e, posteriormente, a outro, quando já vigorava a Lei n. 9.096/95.

Havendo adesão a partidos distintos sob a égide da Lei n. 9.096/95, há duplicidade de filiação. [...] [Ac. n. 23.502, de 21.9.2004, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Rel. Designado Min. Luiz Carlos Madeira.]

O primeiro caso demonstra claramente que a Justiça Eleitoral criou uma exceção não constante na lei.

Assim, já são muitos os privilégios e concessões conferidos aos filiados que,

intencionalmente ou não, se filiam a dois ou mais partidos, sendo imperioso o cancelamento das filiações que não se enquadrem nas exceções acima elencadas, ressalvadas situações excepcionais, devidamente comprovadas.

Para nós, é insustentável a idéia de desrespeito ao contraditório e à ampla defesa, nos casos de cancelamento automático de filiações em duplicidade, por expressa disposição legal, valendo-se de regras de hermenêutica.

Quando a lei dispôs, no parágrafo único do art. 22 da Lei n. 9.096/1995 que: “Quem se filia a outro partido deve fazer comunicação ao partido e ao juiz de sua respectiva Zona Eleitoral, para cancelar sua filiação; se não o fizer no dia imediato ao da nova filiação, fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos”. Não quis desatender à disposição constitucional que estabelece que: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” [art. 5º, LV, CF], mas apenas garantir celeridade a seus procedimentos, característica impregnada e inerente à Justiça Eleitoral.

A prova disso é que a Lei n. 9.096/1995, em seu art. 19, § 2º, estabelece que: “Os prejudicados por desídia ou má-fé poderão requerer, diretamente à Justiça Eleitoral, a observância do que prescreve o caput deste artigo”.

Temos que esse dispositivo é perfeitamente aplicável àquele, conforme demonstraremos no exemplo a seguir: eleitor, filiado ao “partido A”, protocoliza requerimento de desfiliação tanto neste como na Justiça Eleitoral, conforme determina a lei e, após, se filia ao “partido B”. Por sua vez, os partidos apresentam as listas de filiados à Justiça Eleitoral, porém o “partido A”, por equívoco, não retira o nome do filiado de sua lista.

Como se pode falar em desrespeito ao contraditório e à ampla defesa se a própria lei estabelece os meios pelos quais os prejudicados poderão se defender?

No caso em apreço, bastaria o eleitor prejudicado, que teve filiações em duplicidade identificadas, apresentar requerimento à Justiça Eleitoral, anexando cópia do pedido de desfiliação dirigido ao partido antigo, devidamente protocolizada ou por ele próprio recebida, bem como o requerimento apresentado à Justiça Eleitoral, para regularizar sua filiação no partido mais recente.

Para nós, a Justiça Eleitoral não poderia se manifestar de ofício, identificando duplicidades e formando processos, mas apenas cancelando aquelas, automaticamente, e intimando os filiados cancelados para, querendo, se manifestarem, nos termos do que dispõe a Lei n. 9.096/1995, em seu art. 19, § 2º. Neste momento, havendo processo formado com base em manifestação de eventual filiado prejudicado, poderíamos falar em contraditório e em ampla defesa, inclusive restabelecendo uma das inscrições do filiado, provando-se a necessidade disso e a boa-fé dos envolvidos.

Se a autonomia dos partidos justifica a inércia da Justiça Eleitoral em alguns casos, também é verdade, embora possa parecer contraditório, que essa mesma autonomia justifique a intervenção daquela justiça especializada quando, por exemplo, a autonomia de um partido vier a comprometer a autonomia de outro. E é justamente isso que ocorre com a duplicidade de filiações. Nesta, a Justiça Eleitoral age por haver extrapolamento do direito de um partido, ou seja, a autonomia de um partido interferindo na autonomia de outro, já que, via de regra, uma filiação regular estará sendo prejudicada por uma irregular. Só podemos falar em autonomia quando se tratar de assuntos puramente internos, sem reflexos externos que prejudiquem os direitos de outros.

Mesmo a filiação partidária, em nosso entender, deveria ser minimamente regulada pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base justamente em fortalecer a autonomia dos partidos, evitando que atos irregulares de uns afetem os demais. Destarte, deveria haver a estipulação de procedimentos mínimos para a filiação, como, por exemplo, a criação de livros de registro de filiações, com folhas e termos de abertura e encerramento rubricadas pelo juiz eleitoral, ou por oficiais de cartórios de registro civil, ou mesmo por chefes de cartórios eleitorais. Essa providência, pequena, evitaria enormes transtornos, especialmente aos partidos que pautam sua existência em condutas transparentes e escorreitas, além de facilitar a prova quando esta se fizer necessária.

Veja-se: não se fala aqui de criar requisitos, mas estabelecer procedimento. Não se está falando em mérito, mas em forma, procedimento, visando garantir direitos e, por que não, fortalecer os próprios partidos e a democracia.

Embora haja argumentos para dizer que tal medida seria ilegal, por afrontar a

autonomia dos partidos, entendemos que há razões de igual valor a justificar tal medida. Poderíamos citar o caso de partidos políticos mancomunados que, aliando-se, transferem filiados de um para outro, alterando as datas de filiação de forma a se enquadrarem dentro das disposições legais, como a filiação por um ano. Neste singelo exemplo verificamos que a falta de regulamentação, amparada por um pseudovêu de legalidade, acaba por desrespeitar a lei.

Não há como deixar de consignar que, de todas as filiações em duplicidade que são identificadas pela Justiça Eleitoral, uma parcela extremamente mínima possui razões para regularização. A quase totalidade é cancelada. A maioria desses cancelamentos ocorre por desconhecimento das normas pelos filiados e, também, por desleixo dos partidos, especialmente de cidades muito pequenas, quando, de regra, não possuem estrutura física nem assessoramento adequado. Aqui, é bom lembrar que: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. [Art. 3º do Dec.-Lei n. 4.657/1942.]

Dessa forma, adotar o procedimento aqui proposto traria maior celeridade à resolução das filiações em duplicidade, mesmo regularizando algumas após terem sido canceladas de ofício, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, já que haveria um número mínimo de processos administrativos a serem instruídos e decididos. Neste caso, consigno, novamente, que se a abertura e o encerramento dos livros de filiação dos partidos políticos fossem providenciados pela Justiça Eleitoral, com folhas rubricadas, a prova seria extremamente facilitada.

Atualmente o tratamento das duplicidades de filiação é regulamentado pela recente Res. TSE n. 23.117/2009, nos seguintes termos:

Art. 12. Detectada duplicidade de filiação, nos termos do art. 11 desta norma, serão expedidas notificações ao filiado e aos partidos envolvidos.

§ 1º As notificações de que trata o caput serão expedidas por via postal ao endereço constante do cadastro eleitoral, quando dirigidas a eleitor filiado, e pela rede mundial de computadores, no espaço destinado à manutenção de relações de filiados pelos partidos, quando dirigidas aos diretórios partidários. [Grifei.]

§ 2º A competência para processo e julgamento da duplicidade identificada será do juízo eleitoral em cuja circunscrição tiver ocorrido a filiação mais recente, considerando-se a data de ingresso no partido indicada na respectiva relação.

§ 3º As partes envolvidas terão o prazo de 20 (vinte) dias para apresentar resposta, contados da realização do processamento das informações. [Grifei.]

§ 4º Expirado o prazo de que trata o § 3º deste artigo, nos 10 (dez) dias subsequentes, o juiz eleitoral declarará a nulidade de ambas as filiações, caso não haja comprovação da inexistência da filiação ou de regular desfiliação.

§ 5º Não havendo registro de decisão no Filiaweb até o décimo dia posterior ao prazo estabelecido no § 4º deste artigo, a situação das filiações será automaticamente atualizada, passando ambas a figurar como canceladas, consoante prevê o parágrafo único do art. 22 da Lei n. 9.096/95. [Grifei.]

§ 6º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, incumbirá aos partidos políticos orientar seus filiados a manterem atualizados seus dados cadastrais perante a Justiça Eleitoral.

Conforme se observa nos dispositivos supratranscritos, especialmente nas partes que destacamos, houve uma sensível mudança, para melhor, no trâmite das duplicidades, já que trouxe celeridade ao tratamento das mesmas. Porém, reafirmamos a necessidade de se adotar o cancelamento automático, ou de ofício, oportunizando aos interessados que se manifestem posteriormente, quando assim o quiserem.

O § 3º acima afronta o princípio da ampla defesa ao dispor que a contagem do prazo não ocorre da ciência do ato ao interessado ou da juntada do comprovante de ciência nos autos, o que, por óbvio, poderá prejudicar o filiado em duplicidade, em caso de atraso na entrega da notificação, bem como nos casos em que não há entrega de correspondências (art. 222, alínea “e”, do CPC).

Impende anotar que o único dispositivo a, talvez, justificar a instrução antecipada de processos administrativos de duplicidade, seja o art. 320, do Código Eleitoral, que estabelece: “Inscriver-se o eleitor, simultaneamente, em 2 (dois) ou mais partidos: Pena – pagamento de 10 (dez) a 20 (vinte) dias-multa”.

Ocorre, porém, que esse artigo praticamente caiu em desuso, já que há previsão

de pena administrativa para os casos de duplicidade, sem que haja ressalva de responsabilização criminal. Esse, inclusive, foi o entendimento do TSE ao apreciar possível configuração do crime previsto no art. 344 do Código Eleitoral:

HABEAS CORPUS. CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO. CRIME PREVISTO NO ART. 344 DO CÓDIGO ELEITORAL. NÃO COMPARECIMENTO DO MESÁRIO CONVOCADO. MODALIDADE ESPECIAL DO CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. PREVISÃO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA. ART. 124 DO CÓDIGO ELEITORAL. AUSÊNCIA DE RESSALVA DE CUMULAÇÃO COM SANÇÃO PENAL. ORDEM CONCEDIDA.

1. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, nos casos em que a decisão condenatória transitou em julgado, a excepcionalidade de manejo do habeas corpus, quando se busca o exame de nulidade ou de questão de direito, que independe da análise do conjunto fático-probatório. Precedentes.

2. O não comparecimento de mesário no dia da votação não configura o crime estabelecido no art. 344 do CE, pois prevista punição administrativa no art. 124 do referido diploma, o qual não contém ressalva quanto à possibilidade de cumulação com sanção de natureza penal. [Grifei.]

3. Ordem concedida.

[HC TSE n. 638, de 28.4.2009, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira.]

Sobre a aplicação do art. 320 do Código Eleitoral, brilhante foi o julgamento de recurso criminal pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que restou assim ementado:

EMENTA: RECURSO CRIMINAL. ARTIGO 320 DO CÓDIGO ELEITORAL. INSCRIÇÃO EM DOIS PARTIDOS POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE DOLO. CONDUTA ATÍPICA. RECURSO A QUE DÁ PROVIMENTO PARA ABSOLVER. [Ac. n. 155.314, de 20.7.2006, Rel. desig. Juiz Eduardo Muylaert.]

Destacamos, a seguir, textos do acórdão cuja ementa transcrevemos acima:

O sentido da norma era o de apenar quem procurasse propositalmente manter-se filiado a dois ou mais partidos para, por exemplo, às vésperas do pleito, definir-se pela candidatura pela agremiação que lhe oferecesse melhores condições, ou mais vantagens, numa espécie de leilão.

Assim, uma das poucas condenações que se conhecem, com base nesse dispositivo, foi a de um cidadão que constava, ao mesmo tempo, como filiado à Aliança Renovadora Nacional (Arena) e ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), isso no auge do bipartidarismo (TRE-SP, RC 61191).

[...]

A norma, cumpre reconhecer, é particularmente severa, tanto mais se considerarmos que a comunicação da nova filiação deve ser feita no dia imediato, pena de caracterizar-se a duplicidade. Já houve mesmo quem proclamasse que “a punição é drástica, injusta, carente de base moral (Anís José Leão – “Virtudes e Defeitos das Novas Leis Eleitorais” - na coletânea “Direito Eleitoral” – Ed. Del Rey, pág. 213).

Na verdade, em época não eleitoral a apontada declaração de nulidade terá escassas consequências práticas, pois o eleitor poderá novamente se filiar. Se ocorrer naquele período, porém, levará, eventualmente, à impossibilidade de candidatar-se.

[...]

Veja-se que, após a introdução dos cadastros informatizados de eleitores pela Justiça Eleitoral, a figura transformou-se quase em crime impossível. Rotineiramente essa Corte examina casos de anulação de filiações em duplicidade, em geral decorrentes de equívoco dos eleitores, sem que seja determinada instauração de ação penal.

[...]

Hoje, efetivamente, a Justiça Eleitoral detecta automaticamente as filiações em duplicidade, promovendo desde logo sua anulação. Anuladas, pode o interessado promover desde logo nova filiação. E mesmo candidatar-se, desde que superado o lapso de um ano antes das eleições.

Tanto isso é verdade que o Projeto de Lei do Senado de n. 389, de 2005, tal como aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça, que altera o Código Eleitoral na parte atinente aos crimes eleitorais, elimina a figura do crime de dupla filiação partidária.

[...]

Se a Justiça pode regulamentar a fidelidade partidária, estabelecer limite de vagas para os cargos de vereadores nos municípios brasileiros, deixar de reconhecer o crime de dupla filiação partidária, por que não poderia cancelar de ofício as filiações em duplicidade?

Em trecho do Acórdão TRESC n. 18.720, de 14.4.2004, o Relator Juiz José Gaspar Rubik, com maestria, asseverou:

Quando a aplicação da legislação eleitoral implica aparente contraposição de preceitos que se equívalem na ordem constitucional, cabe ao Juiz oferecer uma interpretação da norma que preserve, na sua essência, todos os dispositivos constitucionais afetos à matéria, de modo a não estabelecer uma supremacia entre interesses igualmente fundamentais, podendo, para tanto, utilizar-se da ponderação de valores.

Temos que o cancelamento automático das filiações em duplicidade trarão enormes benefícios à Justiça Eleitoral e aos filiados e partidos envolvidos, sem que se fale em qualquer prejuízo de ordem prática, desde que se assegure, posteriormente, o contraditório e a ampla defesa. Assim, filiados de boa fé poderiam requerer a instauração de procedimento para regularizar sua filiação, cancelada indevidamente, ou, simplesmente, filiar-se novamente. Os de má-fé, por outro lado, ainda que garantindo a eles o direito de se manifestar, não lograriam êxito em reverter o cancelamento. Para a Justiça Eleitoral, o maior benefício seria a agilização neste processo, sem que se perca tempo e dinheiro desnecessários, já que o número de processos administrativos, relativos a filiações em duplicidade, seria reduzido drasticamente.

A prática nos tem mostrado que a imensa maioria dos casos de filiação em duplicidade, mesmo após procedimento regular oportunizando ao filiado se defender, acabam sendo canceladas, no final. Acrescente-se, ainda, que em grande parte os filiados sequer se manifestam, inclusive os partidos envolvidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o ativismo judicial seja visto por alguns como algo a se repudiar, não podemos deixar de admitir que sua não aceitação, de forma absoluta, engessaria o Judiciário. É óbvio que não há como querer que a lei abranja todas as situações possíveis nem, muito menos, deixar de aplicá-la sob a alegação de inexistência de previsão expressa. Destarte, inúmeras situações poderão surgir da interpretação e aplicação da lei.

Diante do exposto, temos que o cancelamento imediato das filiações em duplicidade é medida que se impõe, por expressa disposição legal, sem que se fale em desrespeito ao contraditório e à ampla defesa, conforme demonstrado acima. Para nós, trata-se de questão puramente interpretativa.

Independente do cancelamento automático defendido acima, temos que a regulamentação mínima do procedimento de filiação é medida extremamente recomendável, na forma como sugerida por nós, pois imporia uma maior transparência às questões afetas ao tema e, ao mesmo tempo, protegeria os partidos e filiados de boa-fé, fortalecendo a autonomia destes, além de facilitar a resolução de inúmeras questões pela Justiça Eleitoral.

Ademais, numa época em que a celeridade, mais do que um anseio da sociedade, tornou-se um objetivo constitucional, e o Conselho Nacional de Justiça tem estabelecido metas para julgamento de processos, medidas como as por nós sugeridas mais se afinam com o progresso hermenêutico que, cremos, se concretizará em breve, de forma irrefreável.

Por fim, temos que o contraditório e a ampla defesa são garantias das mais elevadas, estando entre as mais nobres que um regime democrático poderia estabelecer. Por outro lado, acreditamos que a melhor interpretação é aquela que flexibiliza tais institutos sem desvirtuá-los. Sendo assim, qual o prejuízo de se cancelar, de ofício, filiações em duplicidade, concedendo-se posteriormente prazo ao eleitor, para manifestação e defesa, se assim o quiser? Não há.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Direito Eleitoral. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2010.

BARROS, Francisco Dirceu. Direito Eleitoral. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

BRASIL. Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Lei das eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Lei de introdução ao Código Civil brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Lei dos partidos políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Acórdão n. 18.720, de 14 de abril de 2004. Relator: José Gaspar Rubik. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Acórdão n. 155.314, de 20 de julho de 2006. Relator designado: Eduardo Mulyaert. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n. 15.384, de 4 de setembro de 1998. Relator: José Neri da Silveira. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n. 2.821, de 15 de agosto de 2000. Relator: Jacy Garcia Vieira. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n. 21.664, de 9 de setembro de 2004. Relator: Humberto Gomes de Barros. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n. 23.502, de 21 de setembro de 2004. Relator: Humberto Gomes de Barros. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão n. 1.195, de 17 de outubro de 2006. Relator: Carlos Eduardo Caputo Bastos. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. HC n. 638, de 28 de abril de 2009. Relator: Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 21.572, de 27 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.610, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.117, de 20 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2010.

CANDIDO, Joel José. Direito Eleitoral brasileiro. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008.

COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 7. ed. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, Suzana de Camargo. Crimes eleitorais. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MICHELS, Vera Maria Nunes. Direito Eleitoral. 6. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 7. ed. Niterói: Impetus, 2007.

* Especialista em Direito Público. Analista Judiciário do TRESC.

Publicado na RESENHA ELEITORAL - Nova Série, vol. 18, 2010.