revista técnica
ISSN: 2359-2443

Íntegra

Pluralidade de filiações partidárias: análise crítica das alterações promovidas pela Lei n. 12.891/2013 e sua (in)aplicabilidade às eleições gerais de 2014

Por: Eduardo Henrique Lolli*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto, essencialmente, fazer uma análise crítica da Lei n. 12.891/2013 no tocante à nova disciplina conferida ao fenômeno da pluralidade de filiações partidárias, notadamente quanto às inovações por ela trazidas nessa matéria e à (in)aplicabilidade destas às Eleições Gerais de 2014.

A relevância do tema, percebe-se desde logo, justifica-se por uma série de fatores, principalmente em razão da atualidade das inovações nessa matéria; da ausência ou diminuta quantidade de publicações doutrinárias a respeito e da proximidade do pleito eleitoral de 2014.

Além disso, entende-se que não tem sido objeto de maior reflexão, nem na doutrina nem na jurisprudência, a profundidade da questão relativa à incidência ou não do princípio da anualidade da norma eleitoral, positivado no art. 16 da CRFB/1988, às alterações promovidas pela Lei n. 12.891/2013 no que tange à pluralidade de filiações partidárias. A discussão principal se deve à controversa definição da categoria “processo eleitoral”, inscrita naquele dispositivo constitucional, e ao fato de que referida lei entrou em vigor a menos de um ano do pleito eleitoral de 2014, de forma que o debate acerca de sua aplicação desde logo se revela inevitável.

Dessa forma, aborda-se no primeiro capítulo o sentido e alcance do princípio da anualidade da norma eleitoral, previsto no art. 16 da CRFB/1988, com ênfase no entendimento do STF a respeito do tema; no segundo, faz-se breve retrospecto acerca da disciplina da pluralidade de filiações partidárias, desde a antiga Lei n. Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.682/1971) até a Mini Reforma Eleitoral de 2013 (Lei n. 12.891/2013), seguido da controvérsia relativa à aplicação ou não do princípio da anualidade da norma eleitoral à recente disciplina da pluralidade de filiações partidárias.

1 O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE DA NORMA ELEITORAL E O INÍCIO DO PROCESSO ELEITORAL À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Sempre que vem à tona uma alteração legislativa em matéria eleitoral, surge a inquietante indagação – seguida de amplo debate acadêmico, doutrinário e jurisprudencial – acerca da aplicabilidade ou não da reforma ao pleito eleitoral imediatamente seguinte, visto que o legislador nacional tem o péssimo hábito de modificar a legislação a menos de 1 (um) ano das eleições.

A discussão gira em torno, basicamente, da incidência ou não do art. 16 da CRFB/1988, que consagra o denominado princípio da anualidade da norma eleitoral, segundo o qual “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

A principal locução constante desse dispositivo e que, por isso mesmo, constitui o cerne dos principais dos debates consiste, justamente, na expressão “processo eleitoral”, visto que a correta aplicação daquele preceptivo constitucional depende, necessariamente, do conteúdo que se empresta a esse conceito.

Na realidade, não existe uma definição apriorística e insofismável para processo eleitoral. A legislação não o define, tampouco o texto constitucional o faz, e nem seria mesmo interessante que o fizessem, porquanto a infinidade de situações que podem estar abrangidas naquela locução certamente não caberia num único conceito emanado do legislador, nem mesmo do constituinte.

Assim, entende-se que a interpretação do efetivamente que vem a ser o processo eleitoral fica a cargo da doutrina e, principalmente, da jurisprudência, porque é a força viva dos fatos, na incessante disputa das agremiações partidárias e dos próprios candidatos pelo poder político, que acaloram as discussões judiciais e propiciam campo fértil à devida compreensão do sentido e alcance daquele conceito e, por conseguinte, do princípio em exame.

Não obstante, pode-se afirmar, sem o compromisso de encerrar qualquer discussão a respeito, que a essência axiológica do art. 16 da CRFB/1988 consiste em evitar a manipulação casuística do processo eleitoral com quebra do signo da confiança no sistema até então vigente, de modo a afetar a igualdade na disputa por mandatos eletivos com a edição de normas ou regras que surpreendam os envolvidos no processo político.

Nas palavras de Celso Ribeiro Bastos (1989, p. 596-7), ao ressaltar a essência axiológica desse postulado constitucional:

> [...] A preocupação fundamental consiste em que a lei eleitoral deve respeitar o mais possível a igualdade entre os diversos partidos, estabelecendo regras equânimes, que não tenham por objetivo favorecer nem prejudicar qualquer candidato ou partido. Se a lei for aprovado já dentro do contexto de um pleito, com uma configuração mais ou menos delineada, é quase inevitável que ela será atraída no sentido dos diversos interesses em jogo, nessa altura já articulados em candidaturas e coligações. A lei eleitoral deixa de ser aquele conjunto de regras isentas, a partir das quais os diversos candidatos articularão as suas campanhas, mas passa ela mesma a se transformar num elemento da batalha eleitoral.

Esse preceito, como se observa, tem respaldo sobretudo no princípio da segurança jurídica (CRFB/1988, art. 5º, caput), porquanto alterações casuísticas do processo de escolha de candidatos rompe a legítima expectativa dos cidadãos de elegerem seus representantes (soberania popular), o que atenta contra o próprio Estado Democrático de Direito (CRFB/1988, art. 1º, caput e parágrafo único).

Daí se inferir que o princípio da anualidade da norma eleitoral ganha contornos de cláusula pétrea (CRFB/1988, art. 60, § 4º, III), e assim deve mesmo ser considerado, para que nem mesmo as emendas constitucionais subjuguem sua importância. Isso não significa que o art. 16 da CRFB/1988 seja imodificável – até porque já teve seu texto alterado pela EC 4/1993, embora sem significativas alterações – mas é necessário que seja preservado seu núcleo essencial, qual seja, o de evitar que novas regras alterem o processo político de modo a influenciar o resultado dos pleitos, sem uma antecedência razoável durante a qual possam se preparar os eleitores, candidatos, agremiações partidárias e demais envolvidos.[1]

Contudo, não há precisa delimitação acerca de quando começa e quando termina o processo eleitoral para fins de invocação do art. 16 da CRFB/1988.

Há, tanto na doutrina como na jurisprudência, as mais diversas concepções. Contudo, pode-se dizer que sempre houve um quase consenso de que o processo eleitoral se subdividiria em pelo menos 3 (três) fases, como aponta José Afonso da Silva (2004, p. 377):

> O procedimento eleitoral compreende uma sucessão de atos e operações encadeadas com vista à realização do escrutínio e escolha dos eleitos. Desenvolve-se em três fases basicamente: (1) apresentação das candidaturas; (2) organização e realização do escrutínio; (3) contencioso eleitoral.

De forma semelhante, Marcos Ramayana (2006, p. 42) afirma que estão compreendidos no âmbito do processo eleitoral todos “os atos que se refletem, ou de alguma forma se projetam no pleito eleitoral, abrangendo as coligações, convenções, registro de candidatos, propaganda política eleitoral, votação, apuração e diplomação”.

Essa é, contudo, apenas uma compreensão inicial, e insuficiente por si só, visto

que longe está de resolver todas as indagações que surgem acerca do assunto. Conforme já asseverado, as principais contribuições ao hodierno significado do princípio da anualidade da norma eleitoral e de sua precisa dimensão foram sedimentadas pela jurisprudência, notadamente do STF.

Nesse ínterim, entende-se que a interpretação mais adequada a respeito de quando se inicia o processo eleitoral, para fins de invocação do art. 16 da CRFB/1988, foi aquela dada no julgamento do RE 633.703/MG (leading case), sob o regime da repercussão geral (CPC, arts. 543-A e 543-B), quando o STF determinou expressamente a sujeição da LC n. 135/2010 ("Ficha Limpa") àquele dispositivo constitucional, conforme substancioso voto sintetizado na ementa do respectivo julgado:

> **I. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL**. O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de normas que conformam o que se poderia denominar de devido processo legal eleitoral. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a aboli-las. O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. Precedente: ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. em 22.3.2006. A LC n. 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, **pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral**. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.
> **II. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IGUALDADE DE CHANCES**. Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral.
> **III. O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS E O PAPEL DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA DEMOCRACIA**. O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A aplicação do princípio da anterioridade não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria, e dessa forma deve ser aplicado por esta Corte. A proteção das minorias parlamentares exige reflexão acerca do papel da Jurisdição Constitucional nessa tarefa. A Jurisdição Constitucional cumpre a sua função quando aplica rigorosamente, sem subterfúgios calcados em considerações subjetivas de moralidade, o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição, pois essa norma constitui uma garantia da minoria, portanto, uma barreira contra a atuação sempre ameaçadora da maioria[2].

Entende-se que essa decisão do STF, acertadamente, esclareceu 2 (dois) aspectos fundamentais à compreensão do princípio da anualidade da norma eleitoral: a) ele se aplica independentemente de considerações subjetivas acerca da moralidade da norma eleitoral recém-ingressa no mundo jurídico; b) o conceito de processo eleitoral – e particularmente da fase pré-eleitoral – é muito mais complexo do que se imagina, e não pode ser resumido ao período compreendido entre as convenções partidárias e a data do pleito, de modo a abranger a própria filiação partidária, a fixação de domicílio eleitoral dos pretensos candidatos e, inclusive, o registro dos partidos políticos perante o TSE.

Portanto, mostra-se pertinente fixar a premissa de que, na linha da mais recente jurisprudência do STF, qualquer norma que venha a alterar o panorama político em relação às condições para o registro e lançamento de candidaturas afeta diretamente o processo eleitoral, na medida em que se revela capaz de incluir ou excluir este ou aquele candidato de concorrer a determinado pleito, sem prejuízo de outras situações nas quais também seja possível invocar o art. 16 da CRFB/1988.

2 PLURALIDADE DE FILIAÇÕES PARTIDÁRIAS: NOVO PANORAMA TRAZIDO PELA LEI 12.891/2013 E UMA PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO

Pode-se definir a filiação partidária, em termos gerais, como o ato pelo qual o cidadão em pleno gozo dos direitos políticos[3] passa a integrar o rol de membros de uma agremiação partidária, de modo a manifestar sua concordância com a respectiva ideologia e a filosofia político-partidária, os preceitos internos de sua organização e funcionamento, e com a assunção do compromisso de zelar pela disciplina e fidelidade partidárias.

Trata-se, ainda, no sistema eleitoral vigente, de uma condição de elegibilidade e também de registrabilidade do pré-candidato (CRFB/1988, art. 14, § 3º, V; Lei n. 9.504/1997, art. 11, § 1º, III), porquanto somente pode concorrer a cargo eletivo quem estiver regularmente filiado a partido político, nos termos da lei.

Por isso, reveste-se de suma importância o instituto ora tratado, e, dentro dele, um dos aspectos mais discutidos tem sido justamente a pluralidade de filiações partidárias, tema antigo que tem sido revisitado pela doutrina, jurisprudência e pela própria legislação.

Assim, discutidos os principais aspectos relacionados ao princípio da anualidade da norma eleitoral, tanto do ponto de vista doutrinário como jurisprudencial, sobretudo à luz da jurisprudência do STF, impende analisar, agora, se modificam o processo eleitoral as alterações promovidas pela Lei n. 12.891/2013 no que tange às conseqüências da pluralidade de filiações partidárias, de modo a atrair ou não o art. 16 da CRFB/1988. Antes, é preciso compreender o sentido e alcance dessa mini reforma sobre o sistema de filiação partidária até então vigente.

A antiga Lei n. Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.681/1981) dispunha em seu art. 67, § 2º, que “a Justiça Eleitoral poderá determinar de ofício o cancelamento da filiação partidária, quando verificar a sua coexistência em outro partido”; e, mais adiante, previa a sanção de cancelamento automático da filiação partidária no caso “de filiação a outro partido” (art. 69, IV).

Durante a vigência desse diploma legal, a jurisprudência do TSE vacilou entre várias orientações, com destaque para os seguintes entendimentos:

a) deveria ser cancelada a filiação mais antiga; mantida, portanto, a mais recente, entendimento que, arrisca-se dizer, apresentava-se como o majoritário na época[4];

b) em determinada ocasião, decidiu-se que “quando comprovado a existência de duplicidade de filiação partidária, deve prevalecer aquela em que o filiado expressa-se por escrito sua preferência por uma delas, como resultante de sua vontade”[5];

c) no caso de pré-candidato em relação ao qual foram detectadas 2 (duas) filiações partidárias no mesmo dia, decidiu-se que o cancelamento deveria incidir sobre ambas[6].

Em substituição a esse regime legal extremamente impreciso e num universo relativamente variado de decisões a respeito dessa mesma matéria, sobreveio a Lei n. 9.096/1995, a atual Lei n. dos Partidos Políticos, que passou a dispor, em seu art. 22, parágrafo único, in verbis:

> Art. 22. O cancelamento imediato da filiação partidária verifica-se nos casos de:
> [...]
> Parágrafo único. 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.

Conforme se extrai da literalidade do dispositivo retro, para que houvesse desfiliação regular do partido, deveria ser feita no dia seguinte à nova filiação uma comunicação ao partido respectivo (por meio de seu Presidente), e, em seguida, ao juiz eleitoral da zona em que inscrito o eleitor. Se observados esses pressupostos, cancelar-se-ia a filiação mais antiga (da qual o eleitor pretendia se desfiliar), mantida a mais recente; caso contrário, configurar-se-ia a duplicidade de filiações, com o efeito de provocar a nulidade de ambas.

Envidaram-se esforços contra o art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995, sob o argumento de que criava nova hipótese de inelegibilidade, o que seria reservado somente à lei complementar (CRFB/1988, art. 14, § 9º), e também de que a sanção determinada pelo novo diploma legal deveria ser objeto de regulamentação nos estatutos de cada partido, por força do princípio da autonomia partidária (CRFB/1988, art. 17, § 1º).

Apesar de reconhecida por aquela Corte a constitucionalidade daquela previsão legislativa[7], a verdade é que a novel disposição sempre causou aversão aos Tribunais Eleitorais, por implicar penalidade considerada demasiado severa, ainda mais diante do prazo tão diminuto para a regular desfiliação.

Tanto é assim que a jurisprudência eleitoral, aos poucos, acabou por contornar a excessiva rigidez na aplicação daquele dispositivo em determinadas hipóteses, tais como:

a) “filiações ocorridas sob a égide de legislações distintas não se configura dupla filiação, devendo ser cancelada a mais antiga e mantida a validade da mais recente”[8] e, por conseguinte, “não configura dupla filiação a adesão a duas agremiações partidárias sendo a primeira na vigência da Lei n. 5.682/71 e a última sob a égide da Lei n. 9.096/95”[9] . Em suma, entendeu-se que a penalidade de cancelamento de ambas as filiações, instituída pela Lei n. 9.096/1995, não poderia retroagir para alcançar fatos ocorridos antes de sua vigência, se a primeira filiação partidária lhe fosse anterior;

b) “havendo o candidato feito comunicação de sua desfiliação à Justiça Eleitoral e à agremiação partidária antes do envio das listas a que se refere o art. 19 da Lei n. 9.096/1995, não há falar em dupla filiação”[10]. Esse entendimento acabou por dilatar o prazo de comunicação da desfiliação, o qual, pelo teor do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995, seria no dia seguinte ao da nova filiação.

Porém, fora desses casos, continuava a incidir o cancelamento de ambas as filiações partidárias realizadas na vigência da Lei n. 9.096/1995, como na situação de o eleitor simplesmente se filiar a um partido e depois a outro sem fazer qualquer comunicação.

A fim de simplificar o procedimento de desfiliação partidária e, também, de reduzir o excesso de rigor da sanção anteriormente imposta, sobreveio mais uma alteração legislativa na matéria, dessa vez promovida pela recente Lei n. 12.891/2013, que acrescentou o inciso V ao art. 22 da Lei n. 9.096/1995 e modificou a redação do respectivo parágrafo único, in verbis:

> Art. 22. O cancelamento imediato da filiação partidária verifica-se nos casos de:
> [...]
> V – filiação a outro partido, desde que a pessoa comunique o fato ao juiz da respectiva zona eleitoral;
> [...]
> Parágrafo único. Havendo coexistência de filiações partidárias, prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais.

Percebe-se claramente dessa recente inovação legal 3 (três) relevantes inovações em relação ao regime anterior[11]:

a) em caso de pluralidade de filiações partidárias, basta ao filiado uma única providência, a saber, comunicar diretamente ao juiz da respectiva zona eleitoral o

partido do qual pretenda se desligar, sem ter de fazer prévia comunicação à respectiva agremiação partidária;[12]

b) não há mais prazo para essa comunicação, ao contrário da redação anterior, que exigia fosse feita no dia seguinte ao da nova filiação. Dessa forma, enquanto o caso não for decidido pela autoridade judiciária eleitoral competente, o filiado pode comunicar, a qualquer momento, sua intenção de se desvincular deste ou daquele partido;[13]

c) ainda que o filiado permaneça inerte – e aqui a principal inovação – terá como sanção o cancelamento das filiações partidárias mais antigas (e não mais ambas), de forma a permanecer apenas a mais recente, por expressa disposição de lei, que agora presume ser a última aquela em relação à qual o eleitor pretende permanecer filiado.[14]

Inegável que a nova legislação se revela mais benéfica ao filiado, porque desburocratiza o processo de desfiliação partidária, para o qual se exige agora tão somente comunicação à autoridade judiciária eleitoral; e, mesmo em caso de inércia do interessado, mantém-lhe a capacidade eleitoral passiva (antes ameaçada pelo cancelamento de ambas as filiações) pela sigla de filiação mais recente, o que também preserva a última manifestação de vontade do filiado.

Além disso, percebe-se que a Lei n. 12.891/2013, na realidade, resgata em certa medida a antiga jurisprudência dominante no TSE a respeito do tema, na vigência da antiga Lei n. Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.681/1981), segundo a qual deveria prevalecer a apenas a filiação mais recente, orientação rompida pelo advento do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995.

Não obstante esse novo cenário normativo, os Tribunais Regionais Eleitorais têm se orientado no sentido de que as novas regras não implicam alteração do processo eleitoral, de modo a afastar a incidência do art. 16 da CRFB/1988, conforme se denota dos seguintes julgados:

> Fato gerador da duplicidade de filiações ocorreu na vigência do art. 22 da Lei n. 9.096/1995, alterado pela Lei n. 12.891, de 11/12/2013. **Contendo a nova lei disposição mais favorável ao eleitor é possível aplicá-la retroativamente de modo a cancelar a filiação mais antiga, prevalecendo a mais recente**.[15]
>
> EMENTA – RECURSO ELEITORAL – FILIAÇÃO PARTIDÁRIA – **DUPLICIDADE DE FILIAÇÃO – CANCELAMENTO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 12.891/2013 – REATROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA – COEXISTÊNCIA DE FILIAÇÕES PARTIDÁRIAS – MANUTENÇÃO DA FILIAÇÃO MAIS RECENTE - RECURSO PROVIDO**.[16]
>
> 1. O disposto no art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995, foi alterado, em 11.12.2013. A nova redação do referido dispositivo legal afasta a regra que impunha a nulidade de ambas as filiações, caso não houvesse comunicação de nova filiação, no prazo legal, perante a Justiça Eleitoral.
> 2. Trata-se de norma de natureza administrativa sancionatória, que foi abrandada em beneficio da sociedade, já que evita a exclusão de candidatos do processo eleitoral, em razão de dupla filiação, ao estabelecer que deverá prevalecer a última realizada pelo candidato. **A referida norma, em sua redação atual, não altera o processo eleitoral, e a ela não se aplica o Princípio da Anualidade Eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição da República, o que justifica a sua incidência imediata**.
> 3. Às disposições de direito administrativo eleitoral, de natureza sancionatória, aplica-se o principio da retroatividade benéfica, sobretudo se norteadas pelo interesse público. Na hipótese, o propósito do legislador foi o de proporcionar ao eleitor mais opções de candidaturas, em obediência ao Principio Democrático.
> 4. Deve prevalecer, nos termos da atual redação do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995, a filiação mais recente do recorrente, diante da coexistência de duas filiações.
> [...]. [17]
>
> - DUPLICIDADE DE FILIAÇÃO.
> A partir da publicação da Lei n. 12.891, de 11/12/2013, que alterou o parágrafo único do art. 22 da Lei n. 9.096/1995, constatada a duplicidade de filiações partidárias, deverá ser cancelada a mais antiga, prevalecendo a inscrição mais recente.

> **A prescrição legal mais benéfica deve ser aplicada aos processos em trâmite à época da publicação da nova legislação, uma vez que o cancelamento das filiações encontradas em duplicidade possui caráter sancionatório**.[18]

Apesar de evidente que a nova redação do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995 – dada pela Lei n. 12.891/2013 – corrige distorções do regime anterior e amplia a capacidade eleitoral passiva do filiado, entende-se que deve ser visto com reservas o entendimento pretoriano – hoje majoritário – de aplicação imediata da nova regra no tocante à filiação partidária.

Isso porque a filiação partidária consiste em um dos pressupostos de elegibilidade (CRFB/1988, art. 14, § 3º, V; Lei n. 9.504/1997, art. 11, § 1º, III), requisito que deve ser atendido pelo candidato ao menos com um ano de antecedência da data do pleito, sem prejuízo da possibilidade de o estatuto da agremiação partidária estipular prazo superior, nos termos dos art. 18 e 20, caput, da Lei n. 9.096/1995.

Complementa esses dispositivos o art. 9º da Lei n. 9.504/1997, segundo o qual "para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo".

Pertinente rememorar, no ponto, as lapidares palavras do eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes, relator no STF do RE 633.703/MG, que discutia a aplicação imediata da LC n. 135/2010 às Eleições Gerais que ocorreriam no mesmo ano, na parte em que discorre sobre o início da fase pré-eleitoral:

> A LC n. 135/2010 interferiu numa fase específica do processo eleitoral, qualificada na jurisprudência como a fase pré-eleitoral, que se inicia com a escolha e a apresentação das candidaturas pelos partidos políticos e vai até o registro das candidaturas na Justiça Eleitoral. Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, pois **o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no Tribunal Superior Eleitoral**. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso.[19]

Dessa forma, uma lei que se proponha a alterar as consequências da pluralidade de filiações partidárias – como o fez a Lei n. 12.891/2013 – pode acarretar, conforme o caso, inegável influência sobre o processo eleitoral, porquanto uma pessoa que, nos termos da redação originária do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995, não preencheria o requisito de elegibilidade relativo à regular filiação partidária, poderia vir preenchê-lo nos termos da nova legislação.

Deve-se ressaltar que o só fato de a nova lei ser mais benéfica ao eleitor não constitui critério para afastar o princípio da anualidade da norma eleitoral (CRFB/1988, art. 16), visto que a Constituição apenas se refere a lei que altere o processo eleitoral; pouco importa que esta amplie ou restrinja direitos políticos.

Também não se está a falar em Direito Penal, no qual a lei sempre retroage em benefício do réu (CRFB/1988, art. 5º, XL); nem em Direito Administrativo pura e simplesmente. Filiação partidária é matéria afeta ao Direito Eleitoral, o qual possui regras e princípios próprios, de forma que não se revela possível tomar emprestados indistintamente conceitos ou posições de outros ramos jurídicos, com outra base axiológica, para transmudar o sentido e o alcance do art. 16 da CRFB/1988.

Em suma, deve-se frisar que um dos objetivos mais evidentes dessa garantia constitucional é impedir que haja alteração no cenário de disputa e competitividade a menos de um ano das eleições; é isso que importa, não havendo razão para perquirir a quem a nova regra beneficie ou prejudique.

Por isso, irrelevantes quaisquer considerações subjetivas acerca da moralidade ou conveniência das novas regras para fins de aplicação do princípio da anualidade da norma eleitoral, como enfatizado pelo STF no julgamento do RE 633.703/MG,

quando se afastou a aplicação imediata da LC n. 135/2010 às Eleições Gerais de 2010.

Além disso, igualmente frágil o argumento dos Tribunais Regionais Eleitorais de que as alterações promovidas pela Lei n. 12.891/2013 não alteram o processo eleitoral, o que se contradiz com a própria premissa estabelecida nos respectivos acórdãos, de que a nova regra amplia a capacidade eleitoral passiva do filiado e possibilita ao eleitor maior leque de opções de voto.

Na realidade, em se tratando de pluralidade de filiações partidárias, devem se distinguir 2 (duas) situações:

a) se a última filiação for tardia a ponto de inviabilizar a candidatura, isto é, a menos de 1 (ano) antes da eleição ou o período estabelecido no estatuto do partido (Lei n. 9.096/1995, arts. 18 e 20, caput), não importa se serão canceladas todas as filiações (como era) ou somente a(s) mais antiga(s) (como prevê a Lei n. 12.891/2013), uma vez que, em qualquer caso, não se atenderá à condição de elegibilidade relativa à filiação partidária. Nesse caso, portanto, não haveria qualquer alteração do processo eleitoral, de modo que não há prejuízo em se aplicar a nova disciplina legal (manter somente a filiação mais recente);

b) contudo, se a última filiação for tempestiva a ponto de viabilizar eventual candidatura, revela-se inegável que, a depender do caso, poderia haver alteração no processo eleitoral, porque, pelo regime anterior, todas as filiações seriam canceladas (e, portanto, a pessoa não seria elegível); e, pelo novo regramento legal, o eleitor seria elegível (pelo partido de filiação mais recente).

Essa construção jurídica, embora possa parecer extravagante num primeiro momento, na realidade apresenta uma simplicidade tamanha que poderia ser sintetizada na seguinte premissa: se, no último dia do prazo para aferir o requisito da filiação partidária (um ano antes das eleições ou no prazo estabelecido no estatuto de cada partido, se superior – Lei n. 9.096/1995, arts. 18 e 20, caput), o eleitor não tivesse preenchido essa condição de elegibilidade nos termos do regime anterior, e o atendesse apenas por força da nova legislação, estará configurada a deformação do processo eleitoral, porquanto estar-se-á exercendo inegável influência sobre quem poderia ou não ser candidato. Essa situação se assemelha à toda evidência, mutatis mutandis, àquela trazida pela LC n. 135/2010, que levou o STF a invocar o princípio da anualidade da norma eleitoral para afastar a aplicação imediata das novas regras.

Nesse contexto, a solução que se reputa mais coerente, além de tecnicamente adequada, consiste em atribuir à Lei n. 12.891/2013, nesse ponto, interpretação conforme os arts. 14, § 3º, V, e 16 da CRFB/1988, e, por conseguinte, manter apenas a filiação mais recente dos eleitores sub judice, com a ressalva – e aqui a razão da interpretação conforme – de que estarão impossibilitados de concorrer a qualquer cargo eletivo nas Eleições Gerais de 2014, por não atenderem ao pressuposto de elegibilidade relativo à filiação partidária, a não ser que já o preenchessem nos termos do ordenamento jurídico antes vigente.[20]

Em outras palavras, para que o eleitor envolvido em pluralidade de filiações partidárias preencha a condição de elegibilidade relativa à tempestiva filiação a partido político, com a finalidade de disputar o pleito de 2014, deveria ter regularizado sua situação perante a Justiça Eleitoral no prazo dos arts. 18 e 20 da Lei n. 9.096/1995, e nos termos do regime anterior (com dupla comunicação, uma ao partido e outra à autoridade judiciária eleitoral, admitida apenas essa última comunicação somente na hipótese prevista no art. 13, § 5º, da Res. TSE 23.117/2009).

Por fim, entende-se que a própria Corregedoria-Geral Eleitoral do TSE já acenou no sentido remeter a exame posterior, e caso a caso, eventuais pedidos de registro de candidatura, conforme consta ao final do voto da Ministra Laurita Vaz (relatora) no Processo Administrativo 19.096/DF, que deu origem à edição da recente Res. TSE 23.421/2014. Após discorrer sobre os inegáveis avanços da novel legislação, a insigne relatora consignou o seguinte:

> A imediata implementação das alterações ora trazidas à apreciação do Plenário na sistemática de processamento dos dados sobre cidadãos vinculados a partidos políticos, presente a entrega das relações de filiados pelas siglas partidárias durante a segunda semana do corrente mês de abril, na forma do já mencionado art. 19 da Lei de regência e de cronograma aprovado pelo Provimento nº 3-CGE/2014, publicado no DJe de 3.42014, poderá ser feita sem prejuízo do exame – como, aliás, já ocorre hoje –, em sede própria,

> do requisito legal para eventual e futuro pedido de registro de candidatura.[21]

Portanto, considera-se que a novidade introduzida pela Lei n. 12.891/2012 no tocante à pluralidade de filiações partidárias, conquanto tenha corrigido certas distorções do regime anterior, deve ser analisada com cautela, de modo que sua incidência imediata ocorra apenas em relação à filiação partidária propriamente dita, mas sem constituir "carta branca" para que filiados que outrora não preencheriam a respectiva condição de elegibilidade possam disputar o pleito de 2014, o que representaria inegável deformação do processo eleitoral (CRFB/1988, art. 16).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da anualidade da norma eleitoral, inscrito no art. 16 da CRFB/1988, sempre foi e continua sendo objeto de amplo debate, tanto na doutrina e como jurisprudência, seja porque se trata de cláusula constitucional aberta – a qual, por isso, não possui definição jurídica unívoca quanto ao conceito de processo eleitoral – seja por consistir um dispositivo cuja aplicabilidade ou não geralmente vem à tona em anos eleitorais, em razão dos interesses que permeiam todo e qualquer pleito eleitoral.

Apesar disso, entende-se que a concepção clássica segundo a qual o processo eleitoral tem início com as convenções partidárias, longe está de abarcar todas as hipóteses efetivamente abrangidas pelo instituto. Isso porque o processo eleitoral, para fins do art. 16 da CRFB/1988, deve compreender também todos os atos que possam, de alguma forma, influir na formação do cenário político, como a filiação partidária, o registro dos partidos perante o TSE e a própria fixação de domicílio eleitoral dos pretensos candidatos, conforme assentado pelo STF no RE 633.703/MG ("Ficha Limpa").

Assim, considera-se que uma lei que se proponha a alterar as consequências da pluralidade de filiações partidárias – como o fez a Lei n. 12.891/2013 – pode acarretar, conforme o caso, inegável influência sobre o processo eleitoral, porquanto uma pessoa que, nos termos da redação originária do art. 22, parágrafo único, da Lei n. 9.096/1995, não preencheria o requisito de elegibilidade relativo à regular filiação partidária, poderia vir preenchê-lo nos termos da nova legislação.

Desse modo, entende-se que a incidência imediata das novas regras se faça tão somente em relação à filiação partidária propriamente dita, mas sem constituir "carta branca" para que filiados que outrora não preencheriam a respectiva condição de elegibilidade possam disputar o pleito de 2014, o que representaria inegável deformação do processo eleitoral (CRFB/1988, art. 16).

Portanto, espera-se que a Lei n. 12.891/2013 seja devidamente compreendida no contexto do processo eleitoral como um todo e, principalmente, sensatamente aplicada pelos tribunais eleitorais e pelo próprio STF nessas Eleições Gerais de 2014, para evitar interpretações que ignorem a complexidade dos atos que envolvem o processo eleitoral.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.
BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633.703/MG, Tribunal Pleno, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Brasília, DF, em 23 de março de 2011.
_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.465/DF, Tribunal Pleno, relator Ministro Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Brasília, DF, em 24 de fevereiro de 2005.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo 19.096/DF, relatora Ministra Laurita Hilário Vaz, Brasília, DF, em 06 de maio de 2014.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento 10.745/MG, relator Ministro Arnaldo Versiani Lei n.te Soares, Brasília, DF, em 26 de maio de 2009.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 32.726/BA, relator Ministro Arnaldo Versiani Lei n.te Soares, Brasília, DF, em 05 de fevereiro de 2009.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário 1.195/MA, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, Brasília, DF, em 17 de outubro de 2006.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 22.132/TO, relator Ministro Francisco Peçanha Martins, relator designado

Ministro Gilmar Ferreira Mendes, j. em 02 de outubro de 2004.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 22.375/PR, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, relator designado Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Brasília, DF, em 24 de setembro de 2004.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 10.814/BA, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, Brasília, DF, em 1º de outubro de 1992.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 10.304/SP, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, Brasília, DF, em 21 de setembro de 1992.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 7.655/SP, relator Ministro Sebastião Reis, Brasília, DF, em 17 outubro de 1988.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 9.057/DF, relator Ministro Roberto Ferreira Rosas, Brasília, DF, em 03 de março de 1988.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 7.633/SP, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, Brasília, DF, em 24 de abril de 1986.
_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 6.490/PR, relator Ministro José Maria de Souza Andrade, Brasília, DF, em 24 de junho de 1982.
_____. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Recurso Eleitoral n. 4.429, relator Mancipor Oliveira Lopes, Belém, PA, em 18 de março de 2014.
_____. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal e Territórios. Recurso Eleitoral 673, relatora Maria de Fátima Rafael de Aguiar, Brasília, DF, em 17 de março de 2014.
_____. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral 10.297, relator Renata Estorilho Baganha, Curitiba, PR, em 25 de fevereiro de 2014.
_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Recurso Eleitoral 2.619, relatora Ana Tereza Basilio, Rio de Janeiro, RJ, em 10 de fevereiro de 2014.
_____. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Recurso Eleitoral 16.858, relator Ivorí Luis Da Silva Scheffer, Florianópolis, SC em 23 de janeiro de 2014.
_____. Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. Recurso Eleitoral 445, relator Manoel Alves Rabelo, Vitória, ES, em 28 de julho de 2004.
_____. Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo. Recurso Eleitoral 370, relator Alexandre Miguel, relator designado Pedro Valls Feu Rosa, Vitória, ES, em 12 de maio de 2004.
_____. Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Recurso Eleitoral 7.174, relator Eliezé Bispo Santos, Salvador, BA, em 23 de abril de 2004.
CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. Direito eleitoral esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2012.
RAMAYANA, Marcos. Direito eleitoral. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.
SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

NOTAS

[1] Em razão disso, entende-se que por emenda constitucional se poderia aumentar o prazo ânuo previsto no art. 16 da CRFB/1988, o que daria ainda mais respaldo ao princípio da segurança jurídica. Contudo, a diminuição desse prazo inegavelmente passaria por intenso debate acerca de violação ou não dessa cláusula pétrea.

[2] STF, RE 633.703/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. em 23/03/2011; grifou-se.

[3] O termo “cidadão” se extrai do art. 16 da Lei 9.096/1995, segundo o qual só pode filiar-se a partido político o eleitor, ou seja, a pessoa regularmente alistada perante a Justiça Eleitoral, marco da cidadania. No que tange à plenitude de gozo dos direitos políticos, contudo, a jurisprudência do TSE acabou por consolidar a orientação de que a inelegibilidade não impede a filiação partidária, embora afete inequivocamente a capacidade eleitoral passiva (Res.-TSE 23.117/2009, art. 1º).

[4] TSE, REspe 7.655/SP, rel. Min. Sebastião Reis, j. em 17/10/1988; Consulta 9.057/DF, rel. Min. Roberto Ferreira Rosas, j. em 03/03/1988; Consulta 7.633/SP, rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, j. em 24/04/1986; Consulta 6.490/PR, rel. Min. José Maria de Souza Andrade, j. em 24/06/1982; dentre inúmeros outros.

[5] TSE, REspe 10.814/BA, rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, j. em 01/10/1992.

[6] TSE, REspe 10.304/SP, rel. Carlos Mário da Silva Velloso, j. em 21/09/1992.

[7] STF, ADI 1.465/DF, Tribunal Pleno, rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, j. em 24/02/2005.

[8] TRE/BA, Recurso Eleitoral 7.174, rel. Eliezé Bispo Santos, j. em 23/04/2004.

[9] TRE/ES, Recurso Eleitoral 445, rel. Manoel Alves Rabelo, j. em 28/07/2004. No

mesmo sentido: Recurso Eleitoral 370, rel. Alexandre Miguel, rel. desig. Pedro Valls Feu Rosa, j. 12/05/2004.

[10] TSE, AI 10.745/MG, rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, j. em 26/05/2009; REspe 32.726/BA, rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, j. em 05/02/2009; RO 1.195/MA, rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, j. em 17/10/2006; AgRg no REspe 22.375/PR, rel. Min. Carlos Mário da Silva Velloso, rel. desig. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. 24/09/2004; AgRg no REspe 22.132/TO, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, rel. desig. Min. Gilmar Ferreira Mendes, j. em 02/10/2004.

[11] Ressalte-se que essas alterações foram recentemente incorporadas à Res.-TSE 23.117, de 20/08/2009 – que regulamenta a Lei 9.096/1995 no tocante à filiação partidária – por força da Res.-TSE 23.421/2014, aprovado pelo órgão de cúpula da Justiça Eleitoral na sessão administrativa de 06/05/2014 e que detalha o procedimento a ser seguido para cumprir a nova sistemática trazida pela Lei 12.891/2013 sobre o tema.

[12] Segundo o § 4º do art. 13 da Res.-TSE 23.117/2009 – por força da recente Res.-TSE 23.421/2014 – "para cancelamento imediato da filiação anterior, o interessado deverá comunicar o ingresso no novo partido ao juízo eleitoral de sua zona de inscrição". Entende-se, porém, que a necessidade de comunicação apenas ao juiz eleitoral, e não mais ao partido político, restringe-se à hipótese de pluralidade de filiações partidárias. Dessa forma, caso o eleitor se encontrar filiado a apenas um partido político e dele pretender se desvincular, deve proceder nos termos do art. 21 da Lei 9.096/1995, de forma que permanece, nesse caso, a exigência de dupla comunicação (à agremiação partidária e à autoridade judiciária eleitoral), dispensada a comunicação ao partido apenas "na hipótese de inexistência de órgão municipal ou comprovada impossibilidade de localização do representante do partido político" (TSE, Res. 23.117/2009, art. 13, § 5º).

[13] A referência ao prazo também já foi suprimida da nova redação conferida ao § 4º do art. 13 da Res.-TSE 23.117/2009, e também por conta da revogação do § 6º do mesmo artigo, por força da Res.-TSE 23.421/2014.

[14] Nos termos da nova redação dos arts. 11 e 11-A da Res.-TSE 23.117/2009, conferida pela Res.-TSE 23.421/2014, nos processamentos levados a efeito pela Justiça Eleitoral nos meses de abril e outubro de cada ano, a nova sistemática (cancelamento das filiações mais antigas e manutenção da mais recente) dar-se-á automaticamente (leia-se: de ofício) pela Justiça Eleitoral, a indicar que para tanto não haveria necessidade de decisão judicial.

[15] TRE/DF, Recurso Eleitoral 673, rel. Maria de Fátima Rafael de Aguiar, j. em 17/03/2014; grifou-se.

[16] TRE/PR, Recurso Eleitoral 10.297, rel. Renata Estorilho Baganha, j. em 25/02/2014; grifou-se.

[17] TRE/RJ, Recurso Eleitoral 2.619, rel. Ana Tereza Basilio, j. 10/02/2014; grifou-se.

[18] TRE/SC, Recurso Eleitoral 16.858, rel. Ivorí Luis Da Silva Scheffer, j. em 23/01/2014; grifou-se. Em semelhante sentido, confira-se ainda: TRE/PA, Recurso Eleitoral 4.429, rel. Mancipor Oliveira Lopes, j. em 18/03/2014.

[19] STF, RE 633.703/MG, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 23/03/2011; grifou-se.

[20] Nessa tese estão contempladas ambas as situações retratadas nas alíneas 'a' e 'b' anteriormente mencionadas.

[21] TSE, Processo Administrativo 19.096/DF, rel. Min. Laurita Hilário Vaz, j. 06/05/2014; grifou-se.

* Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR). Chefe de Cartório da 134ª Zona Eleitoral (Palmital/PR) – Portaria 290/2014. Ex-Assessor Jurídico no Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, tendo exercido suas funções na 2ª Câmara de Direito Comercial e na 1ª Câmara de Direito Público. Especialista em "Jurisdição Federal" pela Escola da Magistratura Federal de Santa Catarina (ESMAFESC) e em "Direito Tributário" pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), instituição de ensino na qual também obteve o grau de bacharel em Direito.