

# Filiações partidárias e demonstrativos de regularidade dos atos partidários - DRAPS: uma análise retrospectiva das eleições de 2024 com vistas ao pleito de 2026

Francisco Gonçalves Simões <sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo realiza uma análise jurídica retrospectiva de temas eleitorais relevantes destacados nas eleições de 2024, com vistas ao pleito de 2026. Aborda criticamente a interpretação sobre as provas de filiação partidária, a tempestividade do protocolo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e suas consequências para os registros de candidatura. O objetivo é identificar e propor melhorias nas normas regulamentares do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Argumenta-se que determinadas interpretações jurisprudenciais das Resoluções do TSE contrariam o entendimento sumulado e princípios legais fundamentais, como a decadência e a isonomia, comprometendo a higidez do processo eleitoral. Conclui-se pela necessidade de ajustes redacionais nas resoluções para assegurar a compatibilidade com a legislação e a jurisprudência consolidada, promovendo maior segurança jurídica e igualdade nas disputas eleitorais futuras.

**Palavras-chave:** Eleições 2024; Direito Eleitoral; Tribunal Superior Eleitoral TSE; Filiação Partidária; Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários - DRAP; Registro de Candidatura; Jurisprudência Eleitoral

## ABSTRACT

This article conducts a retrospective legal analysis of relevant electoral themes highlighted in the 2024 elections, with a view to the 2026 election. It critically addresses the interpretation of party affiliation proof, the timeliness of the Statement of Regularity of Party Acts (DRAP) protocol and its consequences for candidate registrations. The objective is to identify and propose improvements to the regulatory norms of the Superior Electoral Court (TSE). It is argued that certain jurisprudential interpretations of TSE Resolutions contradict established summary understanding and fundamental

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Processo Civil pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pela Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR) e pela Universidade Positivo (UniPositivo). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), e-mail: fsmoes@tre-pr.jus.br, Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0092982260610704>.

legal principles, such as decadence and equality, compromising the soundness of the electoral process. The article concludes that redrafting adjustments are necessary in the resolutions to ensure compatibility with legislation and consolidated jurisprudence, promoting greater legal certainty and equality in future electoral disputes.

**Keywords:** 2024 Elections; Electoral Law; Superior Electoral Court; Party Affiliation; Statement of Regularity of Party Acts (DRAP); Candidate Registration; Electoral Jurisprudence.

## Introdução

O término do período eleitoral de 2024 convida à revisitação dos temas cujo enfrentamento pelo Poder Judiciário Eleitoral, em qualquer de seus níveis, parece exigir uma reflexão mais vagarosa e, quiçá, revele a necessidade de revisão pontual das normas regulamentares emitidas pelo C. Tribunal Superior Eleitoral – TSE para as eleições.

Propõe-se, portanto, a análise de dois pontos que se destacaram, o primeiro no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná (TRE-PR) e o segundo na jurisdição do C. Tribunal Superior Eleitoral, justamente porque ambos os resultados decorreram da interpretação feita das Resoluções do TSE.

O primeiro ponto refere-se ao entendimento quanto às provas necessárias para a demonstração da filiação partidária, especialmente nos casos em que há dúvida quanto à efetiva existência do vínculo partidário e à data de sua constituição. Nesse contexto, contrapõem-se a interpretação do Enunciado nº 20 da Súmula do TSE e o art. 11, § 4º, da Resolução nº 23.956/2019-TSE, com a redação conferida pela Resolução nº 23.668/2021-TSE.

A segunda questão aborda os efeitos jurídicos decorrentes do protocolo intempestivo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e suas consequências em relação aos Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) e Requerimentos de Registro de Candidatura Individual (RRCI) a ele vinculados.

Adota-se *metodologia* de análise jurídica retrospectiva crítica, com exame da jurisprudência consolidada e apreciação crítica à luz do conjunto de normas eleitorais e da doutrina especializada, para, ao final, apresentar sugestões de ajustes normativos nas Resoluções do TSE.

## A prova suficiente para a Filiação Partidária

O substrato fático dessa primeira análise é useiro e vezeiro na jurisdição eleitoral e consiste na discussão judicial sobre a prova de filiação partidária tempestiva.

Rememore-se, de forma sucinta, que, no sistema brasileiro de filiação partidária, o aperfeiçoamento do ato de filiação ocorre no âmbito intrapartidário, segundo a redação do art. 17, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos c/c a parte final do art. 9º, *caput*, da Lei nº 9.504/97, *em relação jurídica linear filiado-partido* (ZILIO, 2024, p. 229), podendo ocorrer nos âmbitos municipal, estadual ou nacional.

Note-se que, com fundamento no princípio da autonomia partidária (GOMES, 2024, p. 109) a observância do atendimento das regras estatutárias permite que determinado partido político estabeleça critérios específicos para o deferimento de um pedido de filiação partidária, individualizando-o em relação aos seus pares.

Porém, para que esse vínculo de filiação partidária, deferido no plano intrapartidário, possa produzir efeitos na esfera pública, especialmente com vistas à participação nos pleitos eleitorais, “*o próprio órgão de direção deverá inserir ou lançar os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, denominado FILIA (Módulo Externo desse sistema). Após, tal informação é publicizada no site do TSE*” (GOMES, 2024, p. 109), conforme o art. 19, *caput*, da Lei nº 9.096/1995

A natureza de relação jurídica linear, de caráter privado, decorrente da natureza jurídica dos partidos políticos (art. 44, inciso V, do Código Civil), não é imune a eventual controle de legalidade pelo Poder Judiciário, seja diante da recusa indevida de pedidos de filiação, apesar do cumprimento das exigências legais e estatutárias, quando a controvérsia permanece no âmbito intrapartidário, seja quando o partido político não cumpre a obrigação de inserir nos sistemas da Justiça Eleitoral os dados de seus filiados, inaugurando a esfera pública da relação partidária.

Essa segunda hipótese, já situada fora dos muros partidários, é objeto do art. 19, § 2º, da Lei nº 9.504/97, segundo o qual: “*Os prejudicados por desídia ou má-fé poderão requerer, diretamente à Justiça Eleitoral, a observância do que prescreve o caput deste artigo.*”

Como pontua Rodrigo López Zilio, a “*expressão ‘desídia’ equivale à negligência, ao passo que a ‘má-fé’ importa uma noção de intencionalidade, vinculada a um ato consciente e voluntário em detrimento do filiado prejudicado*”. E arremata: “*as expressões referem-se, respectivamente, à culpa (em sentido lato) e ao dolo*” (2024, p. 233).

No contexto dessa segunda hipótese, é lícito ao prejudicado formular, junto à Justiça Eleitoral, pedido para que seja reconhecida a sua filiação partidária a determinado partido político, especialmente com vistas a permitir sua participação no processo eleitoral, no exercício da capacidade eleitoral passiva, ou seja, com o objetivo de ser votado e eleito para o exercício de cargo eletivo.

Conforme orientação do art. 11, § 3º, da Res. nº 23.596/2019-TSE, o pedido será autuado na classe Filiação Partidária, figurando como requerido o partido político do qual se origina o ato de desídia ou de má-fé. Ao final, constituem-se as chamadas listas especiais (ALVIM, 2016, p. 238).

Segundo o entendimento consolidado do TSE, a prova necessária para o deferimento da filiação partidária, superada a inércia do partido político – qualquer que tenha sido seu motivo –, não está adstrita à lista de filiados, admitindo-se outros meios de prova, observados os limites trazidos pela atual redação da Súmula nº 20 daquela Corte:

A prova de filiação partidária daquele cujo nome não constou da lista de filiados de que trata o art. 19 da Lei nº 9.096/95, pode ser realizada por outros elementos de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos unilateralmente, destituídos de fé pública.

É válido o alerta de Zilio e Gonçalves (2017, p. 120), para quem:

A nova redação da súmula em comento em nenhum momento afasta ou mitiga a regra geral de que a prova da filiação partidária é feita pela relação de filiados tempestivamente remetida à Justiça Eleitoral. Ao reverso, o ajuste redacional – ao rechaçar as provas produzidas unilateralmente – apenas delimita substancialmente a conceituação dos elementos de convicção que podem demonstrar a filiação partidária em caso de o nome do filiado não constar da listagem da Justiça Eleitoral. Em resumo, documentos unilaterais e destituídos de fé-pública são imprestáveis para esse fim.

Embora o posicionamento de JORGE, LIBERATO e RODRIGUES (2020, p. 214) não esteja contemplado na jurisprudência do TSE, é de relevo sua pontuação de que:

Para nós, o documento apresentado, além de não ser de natureza unilateral, deve deixar explícita a integração do eleitor à agremiação, não bastando sua assinatura, pois, como é sabido, é comum no período que antecede o prazo limite para a filiação, que futuros candidatos visitem reuniões de diversas siglas.

A limitação aos tipos de documentos aceitos para a comprovação da filiação partidária existe justamente porque seus reflexos públicos, ao permitir a participação nos processos eleitorais, exigem cautela, a fim de que todos os concorrentes, na condição de filiados a partidos políticos, sejam tratados com igualdade, especialmente no cumprimento do prazo mínimo de seis meses de filiação partidária, previsto no art. 9º, *caput*, da Lei das Eleições.

Ressalte-se que a garantia constitucional de igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988) não se restringe a assegurar a fruição de direitos, mas também impõe o cumprimento de obrigações a todos aqueles que se encontrem em igual situação jurídica. Assim, a todos que desejam ser candidatos incumbe a obrigação isonômica de observar o prazo mínimo de filiação partidária.

Para que não se materialize situação jurídica incompatível com a Constituição, exige-se prova suficientemente idônea a demonstrar o devido cumprimento da obrigação imposta a todos – o prazo mínimo de filiação partidária – para o deferimento de lista especial com data retroativa.

Por isso a Súmula nº 20 do TSE estabelece a exigência de que os documentos apresentados não sejam destituídos de fé-pública nem unilaterais – produzidos por uma única pessoa, de forma isolada –, devendo a filiação ser comprovada por meio de “*documentos produzidos por fontes independentes e alheias à grei partidária, mas que substancialmente não estejam ao alcance da simples manifestação de vontade unilateral do interessado (ainda que por pessoa ou modo interposto)*” (Zilio, Gonçalves, 2017, p. 121).

Do comando sumular depreende-se que a Jurisdição Eleitoral deve estar atenta à prova de filiação partidária como instrumento de proteção da garantia constitucional da igualdade, especialmente sob o prisma da proteção da garantia constitucional da igualdade,

da tutela do direito daqueles que cumpriram tempestivamente a obrigação de filiação partidária de não se verem compelidos a disputar eleições com cidadãos que não o fizeram.

Reforce-se que eventual alegação de excesso de rigor desse entendimento jurisprudencial não prospera, justamente em razão da necessidade de controle público dos vínculos de filiação partidária de todos os interessados em participar do pleito eleitoral, exigindo-se igual atenção e zelo na condução de sua vida política privada e na observância dos prazos legais aplicáveis.

Sob outro ângulo, a observância da garantia constitucional de igualdade impede a burla do prazo mínimo de filiação partidária pelo emprego de subterfúgios probatórios, em razão da magnitude de seus efeitos.

Vale dizer, para superar a inércia partidária no registro de filiação partidária, a prova deve ser robusta e imune à conformação segundo a vontade das partes, respeitando-se a isonomia que protege os demais candidatos.

O ponto essencial é que a prova da filiação não pode depender apenas do filiado e do partido político. Se isso ocorrer, há o risco de o vínculo ser construído artificialmente, apenas para viabilizar a candidatura de um cidadão sem que ele cumpra as mesmas exigências legais de seus concorrentes.

Para impedir a exploração dessa possibilidade, a jurisprudência do C. Tribunal Superior Eleitoral fixou os termos da Súmula nº 20.

Chegamos, às eleições municipais de 2024 cientes de que, nos pleitos locais, é significativamente mais comum a ocorrência de pendências quanto à filiação partidária de candidatos a vereadores, prefeitos e vice-prefeitos.

É nesse contexto que se pinça uma linha interpretativa no âmbito do TRE-PR que, à luz do art. 11, § 4º, da Res. nº. 23.596/2019-TSE – *Reconhecida pelo partido a filiação ou comprovada esta por documentos, e desde que não haja indícios de fraude na data de filiação informada, o juízo deferirá o requerimento e promoverá o lançamento da filiação no FILIA, sendo o partido intimado do lançamento* –, sustenta que a ausência de má-fé do filiado e a aceitação da agremiação são suficientes para a comprovação do vínculo.

Acrescenta, ainda, o argumento de que tal dispositivo, por ser posterior à Súmula nº 20 do TSE, dispensaria a exigência de prova

que não seja unilateral, tampouco despida de fé pública. Eis a ementa do *leading case* naquela Corte Regional:

RECURSO ELEITORAL. INCLUSÃO. LISTA DE FILIADOS. RECONHECIMENTO. FALHA ADMINISTRATIVA. RESOLUÇÃO TSE Nº 23.668/2021.

1. A novel redação da Resolução TSE nº 23.596/2019, introduzida pela Resolução TSE nº 23.668/2021, estabelece presunção favorável à filiação tempestiva quando presentes alegação de desídia pelo filiado e seu reconhecimento pelo partido, bem como diante da ausência de indícios de má-fé ou fraude.

2. No caso, o reconhecimento pelo partido da filiação do recorrente e a admissão de falha administrativa, aliada à boa-fé do recorrente e outros documentos que demonstram a ativa participação nos atos partidários, são suficientes para o deferimento da inclusão da filiação no sistema na data presente na ficha de filiação.

3. Recurso conhecido e provido.

(TRE-PR: FILIAÇÃO PARTIDÁRIA nº060001198, Acórdão, Publicação: DJE - DJE, 12/08/2024). (Grifei).

A fundamentação do voto expõe, em breve resumo, que a Res. nº 23.688/2021, que por meio de seu art. 11, § 4º, parece impor uma presunção favorável à filiação quando presentes (i) a alegação de desídia pelo filiado e (ii) o reconhecimento da tempestividade da filiação pelo partido. Ou seja, a soma desses fatores resultaria no deferimento da filiação.

Anota-se que o caso concreto preenche tais requisitos e que a situação seria estranha ao molde normativo da Súmula nº 20 do TSE. O elemento diferenciador seria a afirmação do presidente da Comissão Executiva Provisória do partido político reconhecendo a falha administrativa na inclusão do nome do Recorrente na lista oficial de filiados.

Tal posicionamento refletiu-se nos demais juízes-membros do TRE-PR, citando-se: Recurso Eleitoral nº060042944, **Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior**; Filiação Partidária nº060007302, **Relator(a) Des. Luiz Osorio Moraes Panza**; Recurso Eleitoral nº060033348, **Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani**; Recurso Eleitoral nº060009941, **Relator(a) Des. Guilherme Frederico Hernandez Denz**; Filiação Partidária nº060002023, **Relator**

**designado(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça<sup>1</sup>, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior.**

Da leitura dos julgados acima não se extraiu nova linha argumentativa em relação ao acórdão paradigma; a fundamentação exposta representa a inteireza da compreensão firmada no âmbito daquela corte. Essa percepção reforça a importância de se analisar o tema, ainda que restrito a um único Tribunal Regional, visto que a questão se pacificou de forma contrária ao que se passa a defender.

Ainda que se mencione, na fundamentação do julgado paradigma, a existência de outros documentos, não há afirmação de que sejam aptos, por si sós, ao atendimento do comando extraído da Súmula nº 20 do C. TSE; ao contrário, servem apenas e tão somente, s.m.j., para demonstrar a boa-fé do interessado ou prejudicado. A linha principal de argumentação – *ratio decidendi* ou *holding*, à luz da teoria dos precedentes judiciais – é a mencionada alhures.

Não nos parece defensável a interpretação restritiva extraída, isoladamente, do art. 11, § 4º, da Resolução nº 23.596/2019-TSE.

Assentir que a conjunção de vontades entre o filiado e o partido político que já incorreu em desídia – no caso concreto – seja suficiente para elidir a necessidade de prova bilateral e à qual se possa atribuir fé pública constitui, por si só, tanto uma maneira indireta de negar vigência à Súmula nº 20 do TSE quanto de premiar a desídia do partido político, como já exposto anteriormente ao se examinar, em abstrato, o rigor probatório exigido para o deferimento de listas especiais.

Não se nega que o dispositivo normativo abra esse espaço interpretativo, porém, tal racionalidade se contrapõe a todo o sistema jurídico de filiação partidária, ao esvaziar as formas de sua verificação probatória.

Com a devida *vênia*, se mantida a linha jurisdicional citada, culminar-se-á por aceitar que uma demanda instruída com Ficha de Filiação, declaração de boa-fé do prejudicado e a simples anuência do partido político, sob o argumento de sua desídia, seja suficiente para demonstrar a existência de vínculo de filiação partidária.

---

<sup>1</sup> Não se encontrou julgado cujo relator originário fosse o Juiz-Membro aqui designado relator. Contudo, a referência é apta a indicar a sua adesão à compreensão, reforçando a percepção de que a integralidade dos relatores do TRE-PR adotou a interpretação jurídica analisada.

Pense-se, por exemplo, em determinada pessoa com aptidão de ser puxador de votos, mas que, por algum motivo, não tem o desejo de ser candidato antes do prazo mínimo de filiação partidária. Superado esse termo, acontece-lhe um episódio que o motiva ferozmente a disputar as eleições.

Projete-se, então, essa hipótese em um cenário no qual partidos e recém-filiados possam, por iniciativa própria, criar provas para suprir omissões na inserção de dados na Justiça Eleitoral, como ficha de filiação com data retroativa e declarações de boa-fé dos envolvidos, inclusive do partido político, afirmando ter agido com desídia no envio tempestivo da nova filiação partidária à Justiça Eleitoral.

Esse mecanismo probatório tornaria a exigência de um prazo mínimo de filiação meramente formal, pois, caso se admita como possível que os dois interessados na participação política de um bom candidato puxador de votos produzam prova da tempestividade de uma filiação partidária, deixará de haver consequências jurídicas para a inobservância dos prazos previstos no art. 9º, *caput*, da Lei das Eleições e da obrigação prevista no art. 19, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, vindo a realidade a derogá-los tacitamente.

Afinal, por que partidos políticos e os filiados estariam preocupados com esses prazos se os podem suprir por documentos produzidos no âmbito privado, com a específica finalidade de suprir a prova necessária do cumprimento da lei?

Manter essa linha de entendimento jurisdicional quanto à conduta analisada poderia equivaler a premiar a torpeza dos partidos políticos que agem com desídia ou má-fé, pois o remédio para a situação estaria ao seu alcance a qualquer tempo e, ainda mais grave, seria apto a impedir a plena atuação da Justiça Eleitoral na aferição dos prazos de filiação dos cidadãos que almejam ser candidatos, fazendo tábula rasa da garantia constitucional da igualdade. Tal hipótese, ao que não parece haver dúvida, não encontra abrigo em nosso ordenamento jurídico.

Não se deve olvidar que as listas de filiação partidária publicadas pela Justiça Eleitoral têm o papel de dar publicidade aos vínculos partidários e, dentro do cenário acirrado da disputa eleitoral, podem servir como elemento de controle e fiscalização das candidaturas pelos partidos políticos e federações partidárias adversários.

Nesse ponto, a defesa da compreensão mais rigorosa dos termos da Súmula nº 20 do TSE pode desafiar o argumento de que a Justiça Eleitoral estaria a prestigiar uma interpretação normativa em prejuízo das pretensões de cidadãos que almejam ser candidatos e se encontram prejudicados por ato de desídia partidária.

Tal argumento pode repercutir com a visão paternalista da Justiça Eleitoral, no sentido de que se deva sempre prestigiar a elegibilidade dos candidatos. Entretanto, a utilização isolada dessa compreensão apresenta, ao menos, o seguinte questionamento:

Há confusão entre um conjunto de responsabilidades de direito privado – a forma como determinado partido se conduz em relação aos seus filiados e as consequências jurídicas daí decorrentes – e a possibilidade de sua superação diretamente na esfera pública?

Embora haja correlação entre os atos praticados no âmbito privado intrapartidário e seus eventuais efeitos na esfera pública da filiação partidária, sujeita à fiscalização da Justiça Eleitoral e dos demais atores do processo eleitoral, não incumbe à Justiça Eleitoral a adoção de quaisquer medidas possíveis para suprir a ausência de atos partidários destinados a transpor registros privados para a esfera pública.

Nessa medida, a tutela debatida no procedimento de Filiação Partidária é compreendida como atuação estatal voltada à regularidade dos registros públicos da Justiça Eleitoral e da manutenção de sua higidez, não havendo espaço para a atuação da jurisdição eleitoral na tutela de atos e interesses privados que não tenham alcançado a esfera pública em razão da conduta faltosa de um dos envolvidos na relação jurídica linear de natureza privada.

Dada a relevância da tutela jurisdicional sobre a higidez do banco de dados público de filiados partidários e seu papel instrumental na concretização da garantia constitucional de igualdade entre todos os participantes de um processo eleitoral é que se rejeita a atuação paternalista da Justiça Eleitoral, sobrepondo-se a segurança jurídica do processo eleitoral aos interesses privados.

Por isso, é importante afirmar que o conjunto probatório reconhecido como válido no julgado não se submete ao crivo da Súmula nº 20 do TSE. Isso porque a ficha de filiação é documento produzido pelos próprios interessados, carecendo de meios externos de fiscalização quanto à sua confecção, e porque a manifestação conjunta de vontades para a aceitação de data pretérita de filiação

também se sujeita à crítica de que se estaria a indagar aos próprios interessados se podem se manifestar de forma uníssona com o propósito de impedir a fiscalização da prova pela Justiça Eleitoral e obter benefício comum.

Ainda que se admita, para fins argumentativos, que tais documentos atendam aos critérios do artigo 17, da Lei dos Partidos Políticos, seus efeitos devem permanecer restritos ao âmbito intrapartidário.

Para que esse vínculo seja transposto para a esfera pública, no qual se disputam eleições, continua sendo exigida prova suficientemente apta a convencer a Justiça Eleitoral, nos termos da já citada Súmula nº 20 do TSE.

Nesse ponto, é essencial reforçar que as Súmulas do TSE permanecem válidas até que sejam por ele revogadas em procedimento específico. A edição de norma regulamentar posterior, ainda que verse sobre o mesmo tema, não tem o condão de afastar a aplicação de enunciados sumulares, embora possa se defender a necessidade de sua leitura conjunta e em consonância com o posicionamento jurisprudencial consolidado.

Logo, defende-se como correta interpretação do texto do art. 11, § 4º, da Resolução nº 23.596/2019-TSE segundo a qual o prejudicado deve apresentar, juntamente com o pedido de Filiação Partidária, documentos aptos a demonstrar sua filiação, *nos termos do § 2º do referido artigo lido em conjunto com a Súmula nº 20 do TSE*, sendo que a *aceitação do partido político prevista no dispositivo em comento retrata a anuência da grei decorrente do preenchimento dos requisitos legais para a filiação partidária e, quando existentes, das normas estatutárias pertinentes* (art. 17, *caput*, da Lei nº 9.096/95, grifei).

Ou seja, o §4º analisado espelha o processo intrapartidário de aferição de eventuais óbices estatutários que não foram enfrentados na demanda de Filiação Partidária e que sejam excepcionais às exigências legais para o aperfeiçoamento do vínculo partidário. Trata-se, portanto, de uma forma de exercer, no âmbito do processo judicial, da faculdade intrapartidária de fiscalização da pretensão de filiação partidária prevista na Lei dos Partidos Políticos.

Por consequência, referido parágrafo não constitui, como se poderia supor a partir da leitura do julgado vergastado, carta branca para afastar a aplicação da Súmula nº 20 do TSE, eximindo

o cidadão prejudicado de produzir prova suficiente para suprir a desídia ou má-fé do partido político na comunicação de sua filiação partidária à Justiça Eleitoral.

A exigência de prova mantém-se hígida em razão da proteção jurídica que confere à cláusula constitucional da garantia de igualdade, aplicada aos contendores eleitorais, bem como por permitir a fiscalização, pela Justiça Eleitoral e por todos os atores do processo eleitoral, da regularidade da transposição do vínculo de filiação partidária privado para o vínculo de filiação partidária público, que habilita a participação no processo eleitoral.

Repise-se, para que não parem dúvidas, que o art. 11, § 4º, da Res. nº 23.596/2019-TSE, com a redação conferida pela Res. nº 23.668/2021-TSE não revogou a Súmula nº 20 do TSE, tampouco criou hipótese de dispensa da aplicação do referido enunciado sumular. Trata-se, apenas, da inserção, no procedimento de Filiação Partidária, da possibilidade de manifestação do partido político quanto à aceitação da pretensão de filiação do cidadão que se declarou prejudicado por desídia ou má-fé do partido político.

De modo a evitar a perpetuação dessa linha de entendimento que ora se rejeita, sugere-se o ajuste redacional do dispositivo para que reflita as conclusões apresentadas, para que passe a constar:

Art. 11. [...]

§ 4º. Comprovada a filiação partidária por documentos que não sejam unilaterais ou destituídos de fé pública, pode o partido político informar a necessidade de cumprimento de requisitos de filiação partidária previstos em regra estatutária, se existentes.

§ 5º. Cumpridas as exigências do parágrafo anterior e desde que não haja indícios de fraude na data de filiação informada, o juízo deferirá o requerimento e promoverá o lançamento da filiação no FILIA, sendo o partido intimado do lançamento.

Assim, o § 4º sugerido passa a contemplar, em seu texto, as exigências probatórias contidas na Súmula nº 20 do TSE e, o novel § 5º, passa a explicitar a natureza da manifestação partidária de aceitação da pretendida filiação partidária, refletindo a norma contida no art. 17, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, tudo de modo a harmonizar o texto regulamentar com o sistema normativo no qual se insere.

## Os efeitos da intempestividade do protocolo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários – DRAP

O segundo tópico que se faz necessário abordar refere-se aos efeitos do protocolo intempestivo do DRAP, seja no âmbito majoritário, seja no proporcional.

O Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) é um formulário indispensável ao “*processo de habilitação do partido político, federação ou coligação*” e permite “*a análise de dados (ex: nome e sigla do partido ou da federação de partidos, endereço físico e eletrônico), atos (ex: convenção do partido e respectivas deliberações) e situações (ex: regularidade da agremiação) pressupostos pelo registro de candidatura*” (Gomes, 2024, p. 300).

Um ponto de extrema relevância é que todos os Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) de um determinado partido, federação ou coligação são entendidos como vinculados ao respectivo DRAP, de modo que, “*o DRAP e os pedidos de registro que estão a ele associados possuem uma ligação material que não pode ser ignorada*” (Carvalho, 2024, p. 245).

Esse vínculo é afirmado pelo art. 32, § 1º, da Resolução nº 23.609/2019-TSE, ressaltando-se ainda que o julgamento do DRAP é antecedente ao julgamento dos RRCs a ele vinculados, devendo o seu resultado ser certificado nestes (art. 47, da mesma Resolução), além da expressa previsão de que “[*o*] *indeferimento do DRAP é fundamento suficiente para indeferir os pedidos de registro a ele vinculados*” (art. 48 da Res. nº 23.609/2019-TSE).

Mencione-se, ainda, a existência dos Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI), instrumento que pode ser manejado pela “*candidata ou pelo candidato que tendo seu nome homologado em convenção não teve o seu pedido de registro apresentado pelo partido político, federação ou coligação*” (Carvalho, 2024, p. 161), e que segue a regra de acessoriedade em relação ao DRAP ao qual busca se vincular.

O julgamento de indeferimento do DRAP tem o condão de impedir o deferimento de qualquer RRC ou RRCI a ele vinculado, pois, uma vez inabilitado o partido político, federação ou coligação, os seus candidatos deixam de dispor do lastro necessário dos partidos políticos, em sua função de *entes intermediários entre a sociedade*

e o Estado (Gomes, 2024, p. 98) para acessar a arena pública e regulada da disputa eleitoral.

Concluída essa pequena estruturação do tema, passa-se à análise do caso concreto julgado pelo TSE, no qual se decidiu, para as eleições de 2024, pela ausência de efeitos jurídicos do protocolo intempestivo do Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários, em razão da existência de protocolo de Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI). Eis a ementa:

ELEIÇÕES 2024. VEREADOR. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS (DRAP). TEMPESTIVIDADE. SÚMULAS 24 E 30/TSE. NEGADO PROVIMENTO.

[...]

2. De acordo com o art. 29, *caput* e § 3º, da Res.-TSE 23.609/2019, caso o partido político não requeira o registro de candidatura de pessoas escolhidas em convenção, elas podem fazê-lo no prazo de dois dias após o edital que torna públicas as candidaturas requeridas na circunscrição eleitoral. Uma vez formalizado o requerimento de registro de candidatura individual (RRCI), o partido será intimado para apresentar o respectivo DRAP, na hipótese de não o tê-lo feito anteriormente.

3. É tempestiva a apresentação do DRAP na hipótese de seu protocolo antes da intimação prevista no § 3º do art. 29 da Res.-TSE 23.609/2019. Precedentes.

[...]

5. Para se concluir que a ausência de protocolo inicial do DRAP e dos registros de candidatura teria decorrido de fraude, seria necessário o reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, nos termos da Súmula 24/TSE.

(TSE: Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº060027932, Acórdão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 27/02/2025).

As limitações inerentes a este artigo impedem a transcrição integral da fundamentação do voto; dele, contudo, extrai-se que: i) no caso concreto, houve o protocolo tempestivo de RRCIs de candidatos e vereadores, autorizando o protocolo tardio do DRAP em razão do art. 29, § 3º, da Resolução nº 23.609/2019-TSE; ii) o protocolo do DRAP ocorreu antes da intimação prevista no referido

artigo, revelando-se prematura; **iii**) não há norma que impeça a apresentação de RRCI acompanhada de justificativa para a não apresentação do DRAP; ao contrário, há previsão de proteção aos candidatos diante de eventual desídia ou má-fé dos partidos; **iv**) invocam-se dois julgados do C. TSE para permitir a incidência ao caso concreto da Súmula nº 30 daquela Corte.

Para auxiliar a compreensão da controvérsia, transcreve-se a redação do artigo 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE:

§ 3º Caso o partido político, a federação ou a coligação não tenha apresentado o formulário DRAP, a(o) respectiva(o) representante será intimada(o), de ofício, pela Justiça Eleitoral, para fazê-lo no prazo de 3 (três) dias. (Redação dada pela Resolução nº 23.675/2021).

Por fim, os julgados utilizados para a aplicação da Súmula 30 do TSE foram os seguintes: i) TSE: Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº15365; ii) TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 41725.

A questão desafia verticalização.

O primeiro aspecto do *background* normativo que se pretende delinear é o de que o processo eleitoral é pontuado, do início ao fim, por uma sucessão rígida de datas. Como apontam Jorge, Liberatto e Rodrigues (2020, p. 310) de que é possível falar em um processo eleitoral em sentido estrito, isto é, um processo eleitoral específico para cada eleição (...) o processo eleitoral em sentido estrito é calendarizado (...) como se deles fosse realizada uma fotografia. A afirmação é reforçada pela simples existência de uma Resolução editada pelo C. TSE que dispõe sobre o “Calendário Eleitoral”, renovada para cada novo pleito.

Tendo como norte essa característica de calendarização, especialmente sob o prisma da necessidade de observância dos marcos temporais do processo eleitoral, a primeira questão que se entende necessário enfrentar diz respeito à natureza jurídica do prazo previsto no art. 11, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, para o protocolo do DRAP.

A discussão revela-se pertinente porque, caso se afirme a natureza decadencial do prazo, tal premissa afetará diretamente a aplicabilidade do art. 29, § 3º, da Resolução nº 23.609/2019-TSE.

Rememorando, o prazo decadencial, quando superado, tem o condão de impedir a própria concretização do direito material, no caso, o direito de registrar o partido na disputa eleitoral daquele

ano. Se for um prazo prescricional, permanece hígido o direito material, mas deixa de subsistir o seu aspecto processual, isto é, não é possível provocar o Poder Judiciário para forçar o seu exercício.

Sequer se cogita a hipótese de que seja um prazo impróprio cujo descumprimento não acarreta consequências jurídicas, haja vista que tal inviabilizaria a realização de eleições com data certa, em razão da necessidade de organização das urnas eletrônicas e da preparação dos atos de votação.

Se atribuirmos ao referido prazo natureza prescricional, trabalha-se em favor da compreensão contida no voto do TSE adotado como paradigma.

Ainda que o texto do julgado não enfrente expressamente essa questão – de modo que aqui se procede à reconstrução teórica do raciocínio que se presume estar na tessitura do raciocínio jurídico que conduziu à conclusão do voto –, ao se admitir a possibilidade de protocolo do DRAP após o termo normativo em razão da provocação de terceiro (protocolo de RRCI), e que essa iniciativa desencadeia comando judicial supletivo autorizando o protocolo do DRAP após o dia 15 de agosto do ano eleitoral, a natureza prescricional do prazo analisado mostra-se coerente com o art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

Inclusive, registre-se que na fundamentação do acórdão paradigma, há referência ao AgR no RESP nº 153-65, em cujo voto condutor se lê:

Da mesma forma, descabe falar em decadência do registro da candidatura ou inobservância de prazo preclusivo. No feito, os recorridos não efetuaram o registro coletivo das candidaturas; tal situação não veda o registro individual, que, conforme visto, constitui, inclusive, alternativa à falta daquele registro coletivo.

Ainda em reforço a essa compreensão, é possível sustentar que, embora o objetivo de todo partido político seja alcançar o exercício do poder, não há na legislação nacional obrigação de que as greis participem dos pleitos eleitorais.

A questão, inclusive, foi objeto de atenção da mídia nacional, como se observa em matéria divulgada no sítio eletrônico UOL, noticiando que, em 846 municípios brasileiros — cerca de 15% do total —, não há candidatos das siglas PT, PDT, PSB, Rede, PSOL,

PCdoB, PSTU, UP, PCB e PV. (In: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2024/09/18/esquerda-perde-por-wo-e-nao-lanca-candidatos-em-842-cidades-brasileiras.htm>, acessado em 31/03/2025, às 17:46h).

Com efeito, não há qualquer forma de constrangimento para que esses partidos lancem candidatos nesses municípios, sendo-lhes lícito arcar com as consequências dessa decisão. Para tanto, basta que não protocolem o DRAP até a data fixada no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Uma vez que o partido político deixe de exercer o seu direito, resta obstado, em tese, que os seus filiados exerçam, naquele pleito, a capacidade eleitoral passiva, justamente porque lhes falta o anteparo jurídico da manifestação de vontade da grei, sem a qual não são admitidos à arena eleitoral.

Nesse contexto, a decisão dos partidos políticos impede que seus filiados exerçam a capacidade eleitoral passiva naquele pleito eleitoral, porém, não tem o condão de afetar a própria existência desse direito, que permanece em estado latente e pode vir a ser exercido no certame eleitoral seguinte.

Todavia, na exata medida em que o direito de candidatura é um direito que nasce do exercício da capacidade eleitoral passiva, sem com ela se confundir, encontrar-se-ia o lastro para o protocolo do RRCI, como manifestação autêntica e autônoma do direito de candidatura, amparada em prévia escolha em Convenção Partidária.

Por isso, a omissão partidária não surtiria efeitos jurídicos, uma vez que poderia ser suprida pelo exercício autônomo do direito de candidatura, no prazo permitido, atraindo, posteriormente, a aceitação e participação da grei no processo eleitoral.

Se adotada essa linha de argumentação — que, ressalte-se, é atribuída ao contexto da reconstrução do voto analisado, a fim de permitir o desenvolvimento da questão em plano argumentativo —, seria adequado reconhecer a natureza prescricional ao prazo previsto no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Contudo, sustenta-se que tal compreensão revela dificuldades em sua harmonização com o sistema normativo constitucional e infraconstitucional que rege a matéria.

Inicialmente, porque em um plano hermenêutico, admitir-se que determinado participante do certame eleitoral pode protocolar o seu DRAP em momento posterior aos demais significa reconhecer que o art. 11, *caput*, da Lei das Eleições não contém uma regra

– no sentido atribuído por Ronald Dworkin<sup>2</sup> –, mas sim uma mera indicação que não vincula o comportamento dos participantes do processo eleitoral e, ainda mais grave, cujo descumprimento não lhes acarreta consequências jurídicas.

A partir da análise da garantia constitucional da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF/88), passando-se pela relevância da participação dos partidos políticos nos processos eleitorais e por sua atuação com paridade de armas como elemento necessário à higidez do processo eleitoral, defende-se que a norma encerra verdadeira regra – isto é, ou é cumprida ou não – e, portanto, consubstancia prazo de natureza decadencial.

A linha argumentativa inicia-se pela reafirmação de que o sistema eleitoral brasileiro, entendido como *método que permite a conversão dos votos sufragados em mandatos eletivos* (Zilio, 2024, p. 75), está centrado na exigência de que toda e qualquer candidatura seja sufragada por partido político, seja no sistema eleitoral majoritário, seja no proporcional, como decorrência da exigência constitucional de filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inciso V, da CF/88)

Como pontua Gomes (2024, p. 176) “os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas: para ser votado, o cidadão deve filiar-se. O sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas, acrescentando, ainda, que o funcionamento do sistema político-eleitoral brasileiro pressupõe a intermediação partidária.”

A análise a questão sob o prisma do sistema eleitoral majoritário, no qual há maior clareza para o eleitorado quanto à relação entre o número de votos recebidos e o vencedor do pleito, não pode se dissociar do art. 15, inciso I, da Lei das Eleições, que estabelece que o candidato a cargo no Poder Executivo é identificado nominal e numericamente, sendo esta última identificação necessariamente coincidente com o número identificador do partido ao qual estiver filiado. No que se refere ao cargo de Senador, acrescenta-se um terceiro dígito à identificação partidária, nos termos do art. 14, inciso II, da Res. nº 23.609/2019 do TSE.

Ou seja, é indissociável a figura pessoal do candidato do partido político ao qual filiado, atribuindo-se a este a preponderância na

---

<sup>2</sup> Mais especificamente o capítulo: “O Modelo de Regras I”, do livro “Levando os Direitos a Sério”.

relação jurídica da candidatura, em razão do uso obrigatório de sua identificação numérica.

Essa vinculação torna-se ainda mais evidente quando escrutinado o sistema eleitoral proporcional, bastando recordar a observação de Gomes (2024, p. 145) de que “*esse sistema foi consagrado na Bélgica com base no método desenvolvido pelo jurista-matemático Victor D’Hondt* <sup>3</sup>, pelo qual a distribuição de cadeiras na Casa Legislativa é feita a partir da votação de cada partido.” (Grifei).

Somente após a apuração do número de cadeiras conquistadas por determinado partido político ou federação partidária em eleições proporcionais, mediante cálculo do quociente partidário (art. 107, do Código Eleitoral), é que se identifica quais candidatos serão efetivamente eleitos.

Inclusive, nada impede que o candidato individualmente mais votado em uma eleição proporcional deixe de ser eleito caso o partido político ou federação partidária à qual esteja filiado não alcance resultado igual ou superior a 1 no cálculo do quociente partidário.

Desse conjunto normativo e argumentativo extrai-se que o papel central na formulação das candidaturas é atribuído aos partidos políticos, federações e coligações partidárias, não se cogitando, no ordenamento jurídico brasileiro, o lançamento de candidatura avulsa, conforme vedação do art. 11, § 14º, da Lei nº 9.504/1997.

Fixada essa premissa, o próximo passo é submetê-la ao crivo da garantia constitucional da igualdade. Como já exposto no tópico anterior, a proteção à igualdade nos processos eleitorais impõem ao Poder Judiciário o dever de assegurar a observância das exigências normativas para a participação eleitoral.

O protocolo de Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários é peça essencial, verdadeira *conditio sine qua non*, para a participação de uma grei em determinado ciclo eleitoral.

Para que esse ato seja regular, incumbe a todos as agremiações políticas interessadas em participar do processo eleitoral efetuarem, a tempo e modo, o envio das listas de filiação partidária, a convocação tempestiva para as Convenções Partidárias e a sua realização dentro do intervalo temporal previsto em lei, o qual, inclusive, se encerra 10 (dez) dias antes do protocolo do DRAP.

---

<sup>2</sup> Nas referências bibliográficas há indicação de sítio eletrônico com a explicação do método de Hondt.

Ressalte-se, ademais, que a data em que isso deve ocorrer é a mesma desde 2015 e é conhecida por todos, já que disposta no texto legal de forma unívoca.

Se todos os partidos políticos estão sujeitos a esse regime uniforme de atos para serem admitidos no processo eleitoral, torna-se difícil conceber que o prazo para o protocolo do DRAP admita extensões em favor de determinado partido que, por desídia ou má-fé, deixou de cumpri-lo.

Isso porque a falta do exercício do direito de protocolar o DRAP – salvo por circunstâncias excepcionais que não possam ser atribuídas aos partidos políticos, como a indisponibilidade dos sistemas da Justiça Eleitoral – deve acarretar consequências jurídicas, de modo a garantir a observância e o prestígio do princípio constitucional da igualdade.

Em um contexto no qual o prazo para o protocolo do DRAP, comum e observado pelos demais pares, é respeitado pelas demais agremiações, somente a natureza decadencial desse prazo se revela como instrumento jurídico necessário para garantir às greis concorrentes que a observância das normas legais é imposta igualmente a todos e que o seu desrespeito acarreta consequências jurídicas.

Caso contrário haveria a banalização do prazo e da obrigação contida na norma do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições, pois seria lícito aos partidos políticos utilizar os dias adicionais decorrentes do eventual protocolo de um RRCI para aparar as arestas intrapartidárias nas suas conformações políticas para aquele pleito ou, ainda, para suprir sua própria desídia.

Colhe-se, nesse exato ponto, julgado do C. Tribunal Superior Eleitoral, posterior àqueles que serviram de embasamento para o aresto ora analisado, no qual se tratou da necessidade de estrita observância do prazo para o protocolo do DRAP, evitando-se o seu elastecimento como forma de proteção de eventual candidatura remanescente:

[...]

3. No caso, o acórdão regional manteve a sentença que deferiu o DRAP do partido Cidadania, apresentado em 29.9.2020, sob o fundamento de que teria sido apresentado para o preenchimento de vagas remanescentes, no prazo de 30 dias antes do pleito estabelecido pelo art. 10, § 5º, da Lei nº 9.504/97.

4. Merece reforma a decisão da Corte Regional, tendo em vista que o DRAP submetido pelo CIDADANIA à Justiça Eleitoral - com o nome dos candidatos a vereador para o pleito do Município de Palmeiras de Goiás/GO -, conforme expressamente consignado no acórdão, foi apresentado em 29.9.2020, 3 dias após o prazo de 26.9.2020 fixado pelo art. 1º, § 1º, III, da EC nº 107/2020.

[...]

(TSE. Recurso Especial Eleitoral nº060039524, Acórdão, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 07/12/2020).

Extrai-se do julgado que a existência de um direito subjetivo de candidatura e o seu exercício em momento posterior ao previsto no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições não afetam o prazo legal para o protocolo do DRAP, em plena sincronia com o que ora se defende.

Em um plano subsequente de argumentação, não se pode deixar de anotar a semelhança existente entre o art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE e o art. 30, inciso IV, da Lei nº 9.504/97.

Na norma da Lei das Eleições, há previsão de que a Justiça Eleitoral intime o prestador de contas que deixou de observar prazo limite para o protocolo de sua contabilidade de campanha para que o faça no prazo de até 72 (setenta e duas) horas, sob pena de terem as contas julgadas como não prestadas.

Assim, em princípio, igual racionalidade de alerta ao participante do processo eleitoral poderia ser transposta para a hipótese de protocolo intempestivo do DRAP. Contudo, não se pode deixar de ressaltar a distinção entre as consequências jurídicas decorrentes de cada um desses atos intempestivos.

No caso da prestação de contas, a consequência do adimplemento do novo prazo é impedir a incidência das graves sanções de impedimento pessoal do candidato à obtenção de quitação eleitoral ou, no caso de partidos políticos, ao recebimento de recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC (art. 47, inciso I, da Res. nº 23.604/2019-TSE).

Destaque-se que ambas as consequências são restritas à esfera jurídica dos agentes que deixaram de observar, em um primeiro momento, os prazos legais para o cumprimento de suas obrigações eleitorais.

Já no caso do DRAP, o aproveitamento do prazo estendido produz uma consequência jurídica que extrapola a esfera do agente

inadimplente e afeta diretamente os demais concorrentes do processo eleitoral, consistente justamente em admitir à disputa um partido que descumpriu prazo observado por todos, sem que sobre ele recaia qualquer responsabilidade efetiva.

Haverá, por consequência, uma diluição de votos também entre esses candidatos e, não se descarta, eventual diminuição de votos e, possivelmente cadeiras destinadas aos partidos políticos que observaram o prazo legal, em evidente prejuízo político e jurídico.

Sob esse prisma, a diferença das esferas jurídicas afetadas pelas normas de extensão de prazos evidencia, com ainda maior ênfase, a violação à garantia constitucional da igualdade promovida pelo art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

Nessa quadra, uma vez mais, a chancela da Justiça Eleitoral a tal conduta poderia importar na concretização de violação ao princípio da igualdade, sob a perspectiva dos demais concorrentes do pleito eleitoral que ajustaram suas condutas para a observância do prazo legal e que, agora, teriam que competir com quem não o fez.

A conjugação desses argumentos, especialmente: i) garantia constitucional de igualdade, sob o enfoque adotado pelos demais contendores do pleito eleitoral; ii) o monopólio dos partidos políticos sobre a existência de candidaturas; iii) inexistência de obrigação legal de que os partidos concorram nos pleitos eleitorais, conduz à conclusão de que não é possível o encaixe sistêmico de um prazo prescricional na norma em debate.

O art. 11, *caput*, da Lei das Eleições encerra prazo de natureza decadencial, cujo descumprimento impede o protocolo futuro do DRAP e, igualmente, obsta que eventual protocolo intempestivo produza quaisquer efeitos jurídicos.

Afirmada a natureza decadencial do direito de o partido se registrar para lançar candidatos nas eleições, cumpre, agora, escrutinar o já transcrito art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE, núcleo normativo do voto do relator que ora se analisa.

A primeira observação que se faz necessária é a de que se trata de norma de natureza regulamentar e classificada por GONÇALVES JUNIOR como *norma interpretativa*, entendida como *atos por meio dos quais, de forma geral e abstrata, [a Justiça Eleitoral] revela e se vincula a um determinado posicionamento acerca de interpretação de normas que compõem o Direito Eleitoral*, podendo ser vertidas em Resoluções. (2016, p. 78).

O autor anota, ainda, que *[c]lassificamos como interpretativas estas normas, pois elas não têm o condão de inovar originalmente a ordem jurídica, mas apenas esclarecer os valores veiculados pelo legislador* (2016, p. 79).

Se tais normas não podem inovar no ordenamento jurídico estabelecido pelo legislador, de igual forma não lhe podem negar vigência ou turbar o seu sentido, motivo pelo qual o mencionado § 3º é inapto a impedir os efeitos do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Anote-se, por fim, que o instituto jurídico da decadência, aplicado ao tema de registro de candidatura, é matéria afeta ao Direito Eleitoral e, portanto, de competência privativa da União, na forma do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

Qualquer norma emanada de outra fonte não tem aptidão constitucional para ampliar, modificar, reduzir ou suprimir a norma jurídica emanada do Congresso Nacional, e essa certeza jurídica se aplica ao art. 29, § 3º, da Res. nº 23.596/2019-TSE.

Também é de valia a percepção de que a interpretação do § 3º não pode ser dissociada do *caput* do art. 29, pois como o próprio Congresso Nacional expõe o termo *caput* é a “[*p*]arte inicial do artigo que contém a ideia principal, podendo ser desdobrado em incisos, para fins de enumeração. Aspectos complementares e exceções à norma do *caput* do artigo deverão ser expressos por meio de parágrafos”, afirmando ainda que na composição de um artigo se admite a existência de parágrafo, consistente em “[*d*]ispositivo que enuncia aspectos complementares, condições de aplicação ou exceções à norma do *caput* do artigo”.

Alerte-se, apenas, que o referido § 3º, por não ter sido elaborado pelo Congresso Nacional, não tem aptidão para restringir ou criar exceções à aplicação do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

O segundo aspecto a ser escrutinado é a possibilidade de reconhecimento dos eventuais Requerimentos de Registro de Candidatura – denominados de Individuais no caso concreto – como suficientes para a incidência do já debatido art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

A hipótese não prospera.

Se observarmos a questão pelo vértice da natureza do Requerimento de Registro de Candidatura Individual, a sua existência está condicionada a um prévio registro válido de DRAP que contenha a mácula de deixar de fazer constar, em suas informações, determinado candidato que fora regularmente escolhido em Convenção Partidária.

Essa percepção é extraída do art. 11, § 4º, da Lei das Eleições “Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral, observado o prazo máximo de quarenta e oito horas seguintes à publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral.”

Não se descure que o parágrafo está contido em artigo que trata dos requisitos específicos para o registro de candidatos, inclusive sua foto de urna, do que se depreende que já se encontra superada a fase de protocolo do DRAP.

Porém, no caso concreto não existe DRAP, pois, como já reiterado, o seu protocolo intempestivo não produz qualquer efeito jurídico em razão da decadência.

Nenhum efeito jurídico exsurge desse protocolo intempestivo, inclusive aquele que serviria como premissa maior do silogismo que fundamenta a existência do Requerimento de Registro de Candidatura Individual.

O acessório não determina a sorte do principal. Ao contrário, a inexistência do principal impede a existência do acessório.

Ainda que no prazo legal tenha ocorrido o protocolo regular de Requerimento de Registros de Candidatura — premissa que ora se assume apenas para o esgotamento do argumento —, carece-lhes fundamento jurídico válido, consistente no exercício tempestivo do registro do DRAP.

Não se discute se o partido político optou por desistir de lançar candidaturas após a realização da Convenção Partidária ou se sua inércia decorreu de desídia ou má-fé. Qualquer que seja sua motivação, a omissão tem como consequência inexorável a incidência da decadência sobre o direito de registrar um DRAP para aquele ciclo eleitoral.

Logo, por qualquer ângulo que se analise a questão, é insuperável a vedação à atribuição de qualquer validade ou efeito jurídico ao DRAP protocolado após o prazo previsto no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições.

Resta indagar, então, qual deve ser a melhor interpretação a ser emprestada ao vergastado art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE.

Defende-se que a questão aqui é, com efeito, de natureza probatória.

Apesar de o art. 19, § 2º, da Res. nº 23.609/2019-TSE utilizar a expressão *apresentação do DRAP* como sinônimo de ato de

protocolo, não se pode atribuir o mesmo sentido à expressão contida no vergastado § 3º.

Neste dispositivo, o uso do verbo *apresentar* volta-se à apresentação no âmbito do processo de RRCI, como elemento probatório necessário a demonstrar que o ali postulante foi efetivamente escolhido em Convenção Partidária e olvidado quando o partido, federação ou coligação protocolou seu pedido de habilitação para o pleito eleitoral.

Reforce-se, portanto, a natureza de elemento probatório necessário ao reconhecimento do direito postulado no RRCI e ao qual o então requerente não teve acesso.

Não se trata, sob pena de se subverter a lógica estabelecida pelo sistema de relação entre principal (DRAP) e acessórios (RRC e RRCI), de uma chamada à atenção do partido, federação ou coligação, para que exerça intempestivamente faculdade jurídica já alcançada pela decadência com o fim de habilitar juridicamente a existência do RRCI.

Esse nos parece ser o argumento central que se opõe à fundamentação do voto paradigma. A simples existência do RRCI ou de RRC não autoriza que o partido político, federação ou coligação exerçam direito alcançado pela decadência.

Aos filiados cujas pretensões políticas foram prejudicadas por desídia, má-fé ou simples desistência do órgão partidário não se possibilita exigir a apresentação do DRAP, sequer tempestiva ou, menos ainda, intempestivamente.

Essa limitação decorre da natureza jurídica privada da relação mantida entre os filiados e o partido político, como já explorado alhures.

A conduta omissiva dos partidos políticos causa prejuízos às expectativas de seus filiados, porém, repise-se, sem o protocolo do DRAP não há falar em substrato jurídico mínimo para a existência de RRCs ou RRCIs, por meio dos quais os filiados poderiam exercer, autonomamente, seus direitos de candidatura.

Eventual prejuízo jurídico experimentado pelos filiados é objeto de relação de direito privado, e sua composição deve ser deduzida na Justiça Comum Estadual, não se identificando aqui a competência da Justiça Eleitoral.

Com esses argumentos, encerra-se a análise do julgado e, com o intuito de evitar que a norma regulamentar escrutinada possa vir

a produzir, em outros casos concretos, efeitos similarmente indesejados, sugere-se um ajuste na redação do art. 29, § 3º, da Res. nº 23.596/2019-TSE, de modo a evitar que o leitor seja induzido a interpretá-lo de maneira incompatível com o art. 11, *caput*, da Lei das Eleições e, ainda, para que se exponha adequadamente a função da apresentação intempestiva do DRAP. Eis o texto:

§ 3º Caso o partido político, a federação ou a coligação não tenha apresentado o formulário DRAP, a(o) respectiva(o) representante será intimada(o), de ofício, pela Justiça Eleitoral, para promover sua juntada nos respectivos autos de RRCI, no prazo de 3 (três) dias.

Dessa forma, encerra-se o texto com a indicação segura da função jurídica atribuída ao DRAP no contexto do art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE, afastando-se a possibilidade de perpetuação de interpretação da norma que confira a indevida natureza de prazo prescricional em relação ao art. 11, *caput*, da Lei das Eleições e evitando o indesejado processamento de DRAPs intempestivos, que ofendem, conforme defendido, a garantia constitucional da igualdade.

### **Conclusão:**

Encerrada a análise das duas questões propostas, é possível concluir que as posições jurisprudenciais postas sob lupa não se revelam compatíveis com a garantia constitucional da igualdade, com assento no *caput* do art. 5º, da Constituição Federal e, em ambos os casos, esse descompasso com a ordem constitucional decorre da interpretação de Resoluções emanadas do C. Tribunal Superior Eleitoral no exercício de seu poder regulamentar.

No tratamento da questão referente à prova necessária para a filiação partidária por meio de listas especiais, a distinção entre a relação de direito privada mantida entre o filiado e o partido político e a relação de direito público existente quanto às listas de filiados partidários enviadas à Justiça Eleitoral reforça, como se defendeu, a necessidade de prova robusta e suficiente para o atendimento das exigências da Súmula 20 do TSE para o deferimento judicial de filiação partidária.

Daí se defende que o art. 11, § 4º, da Res. nº 23.596/2019-TSE não tem o condão de permitir o deferimento judicial da filiação partidária apenas pela demonstração de boa-fé do filiado e da ausência de oposição do partido político, por não serem elementos suficientes para suprir a desídia ou a má-fé do partido político ao deixar de comunicar tempestivamente à Justiça Eleitoral as novas filiações.

Nesse norte, reforçou-se, ainda, que a desconsideração da Súmula nº 20 do TSE conduziria à potencial quebra do princípio da igualdade, ao se deferir filiações partidárias na esfera pública sem provas suficientemente seguras e, assim, permitir o ingresso no processo eleitoral de candidatos que não cumpriram as mesmas obrigações jurídicas impostas aos demais.

Por fim, em observância ao princípio da autonomia partidária, fixa-se proposta no sentido de que o dito art. 11, § 4º, da Res. nº 23.596/2019-TSE endereça a possibilidade de os partidos políticos se oporem ao deferimento do novo vínculo de filiação partidária em razão do desatendimento de normas estatutárias sobre o tema, em simetria com o art. 17, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos.

O segundo tema enfrentado no estudo trata do protocolo intempestivo do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários - DRAP.

Analisou-se, primeiramente, a natureza jurídica do prazo contido no art. 11, *caput*, da Lei das Eleições, afastando-se a compreensão de que se trataria de prazo prescricional e o reconhecendo-o como prazo decadencial, instrumental à concretude da garantia constitucional da igualdade no processo eleitoral, especialmente a partir do ponto de vista dos demais partidos contendores.

Percorreu-se, ainda, percurso argumentativo no sentido da impossibilidade de que o art. 29, § 3º, da Res. nº 23.609/2019-TSE pudesse, sob qualquer perspectiva, alterar o prazo decadencial estabelecido pelo legislador federal, concluindo-se que o dispositivo encerra apenas instrução probatória a ser realizada dentro do Requerimento de Registro de Candidatura Individual – RRCI, inclusive com a sugestão de ajuste de sua redação.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, F.F. Curso de Direito Eleitoral. Curitiba: Juruá.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Filiação Partidária nº 060001198, Acórdão, Relator(a) Des. Jose Rodrigo Sade: DJE - DJE, 12/08/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Filiação Partidária nº060002023, Acórdão, Relator designado(a) Des. Eleitoral Anderson Ricardo Fogaça, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior: DJE - DJE, 09/10/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Filiação Partidária nº060007302, Acórdão, Relator(a) Des. Luiz Osorio Moraes Panza: DJE - DJE, 18/10/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Recurso Eleitoral nº060009941, Acórdão, Relator(a) Des. Guilherme Frederico Hernandez Denz: DJE - DJE, 06/09/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Recurso Eleitoral nº060033348, Acórdão, Relator(a) Des. Claudia Cristina Cristofani: PSESS - Publicado em Sessão, 25/09/2024.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Paraná. Recurso Eleitoral nº060042944, Acórdão, Relator(a) Des. Eleitoral Julio Jacob Junior: DJE - DJE, 03/12/2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060027932, Acórdão, Relator(a) Min. Isabel Gallotti: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 27/02/2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 060039524, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin: PSESS - Publicado em Sessão, 07/12/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 15365, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 25/03/2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 41725, Acórdão, Relator(a) Min. Dias Toffoli: PSESS - Publicado em Sessão, 04/12/2012.

- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Súmula 20. A prova de filiação partidária daquele cujo nome não constou da lista de filiados de que trata o art. 19 da Lei n. 9.096/95, pode ser realizada por outros elementos de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos unilateralmente, destituídos de fé pública. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [2016]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-20>. Acesso em: 25 mar. 2025, às 15:48h.
- CARVALHO, V.O.** 2024. Manual de Registro de Candidatura. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- CNE (COMISSÃO NACIONAL DE ELEIÇÕES).** Método de Hondt. Portugal: CNE, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cne.pt/content/metodo-de-hondt>. Acesso em: 01 abr. 2025.
- CONGRESSO NACIONAL.** Caput. In: CONGRESSO NACIONAL. Glossário Técnica Legislativa. Brasília, DF: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/caput>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- CONGRESSO NACIONAL.** Parágrafo. In: CONGRESSO NACIONAL. Glossário Técnica Legislativa. Brasília, DF: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/paragrafo>. Acesso em: 26 mar. 2025.
- DWORKIN, R.** Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 3. ed.
- GOMES, J.J.** Direito Eleitoral. Barueri: Atlas, 20. ed. atual, rev. e amp.
- GONÇALVES JÚNIOR, C.** Atividade Normativa da Justiça Eleitoral. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- JORGE, F.C; LIBERATO, R.; RODRIGUES, M.A.** Curso de Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 3. ed. atual., rev. e amp., 2020.
- ZILIO, R. L.** Direito Eleitoral. Salvador: JusPodivm, 10. ed. atual. rev. e amp.
- ZILIO, R.L.; GONÇALVES, L.C.S..** Comentários às Súmulas do TSE. Salvador: JusPodivm.