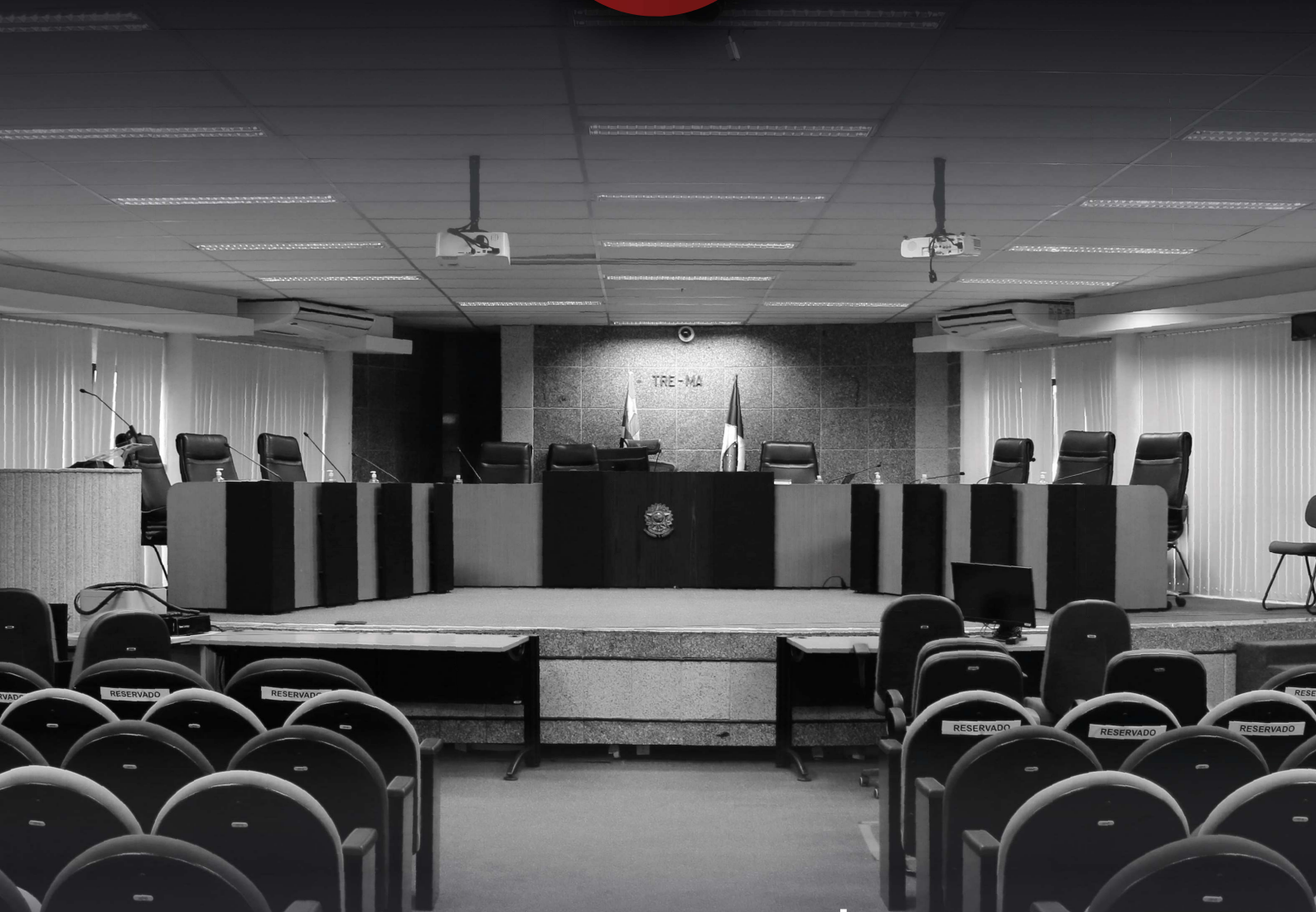




# Revista da **Escola Judiciária Eleitoral do Maranhão**

Volume 1 | 2023

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO

**REVISTA DA ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL**

São Luís – MA  
2023

## COMISSÃO EDITORIAL

Membros:

Desembargador Lourival de Jesus Serejo Sousa

Juiz André Bogéa Pereira Santos

Juiz Ferdinando Marco Gomes Serejo Sousa

Juíza Mônica Elias de Lucca

Promotor Pablo Bogéa Pereira Santos

Leida Lígia Ramos Ervedosa Moraes (EJE)

Fábio Henrique Carneiro Silva (GM1)

Lourival Osvaldo Campos (SEART)

Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão

Av. Senador Vitorino Freire, s/n, Areinha

São Luís – MA CEP: 65.010-650

E-mail: [eje@tre-ma.jus.br](mailto:eje@tre-ma.jus.br)

Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Maranhão/ Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. v.1, n 1, (jan./dez. 2023) -. São Luís: TRE/MA, 2023-

Anual

1. Direito Eleitoral - Periódico 2. Direito Constitucional 3. Direito Administrativo. 4. Ciência Política I. Maranhão. Tribunal Regional Eleitoral.

CDU 342.8 (812.1)

**PODER JUDICIÁRIO**  
**Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão**

As opiniões e conceitos emitidos nos artigos são de inteira  
responsabilidade de seus autores.



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO**

Av. Sen. Vitorino Freire, S/N – Areinha – CEP: 65.010-917 – São Luís/MA

Telefone: (98) 2107-8888

[www.tre-ma.jus.br](http://www.tre-ma.jus.br)

**Escola Judiciária Eleitoral**

Diretor: Juiz André Bogéa Pereira Santos

**Unidade responsável pelo conteúdo**

Escola Judiciária Eleitoral do Maranhão

**Equipe Técnica**

Leida Lígia Ramos Ervedosa Moraes (Assessora EJE)

**Colaboradores**

Amanda Borges Mouzinho (Chefe da SECOI)

Carlos Rogério Penha Freire (Assistente EJE)

Vitória Rayssa Holanda da Silva (Estagiária EJE)

**Revisão**

Leida Lígia Ramos Ervedosa Moraes

**Capa, projeto gráfico e diagramação**

Lourival Osvaldo Campos

Cristina Pérola Soares Campos

**COMPOSIÇÃO DA CORTE**  
(dezembro 2023)

**MEMBROS TITULARES**

**Des. José Luiz Oliveira de Almeida**  
Presidente

**Des. José Gonçalo de Sousa Filho**  
Vice-presidente e Corregedor

**Lino Osvaldo Serra Sousa Segundo**  
Juiz Federal

**André Bogéa Pereira Snatos**  
Juiz de Direito

**Angelo Antonio Alencar dos Santos**  
Juiz de Direito

**Amanda Almeida Waquim**  
Jurista

**Antonio Pontes de Aguiar Filho**  
Jurista

**MINISTÉRIO PÚBLICO**

**José Raimundo Leite Filho**  
Procurador Regional Eleitoral

**Juraci Guimarães Júnior**  
Procurador Regional Eleitoral Substituto

## **APRESENTAÇÃO**

É com satisfação que se apresenta esta edição da Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Maranhão, no que é expresso e reafirmado o compromisso com o fomento ao estudo, ao debate, à pesquisa e à produção de conteúdos científicos nesta seara do direito tão cara à consolidação e ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito Moderno.

Traz o Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, por sua Escola Judiciária, conteúdo pretendido o de máximo aproveitamento pela comunidade jurídica em temas variados. Doutrina e jurisprudência abordam fraude à cota de gênero, prestação de contas, crimes eleitorais, processo judicial eleitoral e abuso de poder político, além da atuação da Ouvidoria Eleitoral no âmbito da Corte.

Inaugura o periódico artigo do Presidente do Tribunal, o Desembargador José Luiz Oliveira de Almeida, sobre fraudes à cota de gênero, assunto instigante e que tem exigido atenção distinguida do operador do direito. Em seguida, artigo do Juiz Angelo dos Santos e do servidor e professor Volgane Carvalho sobre a ação gerencial estratégica de estabelecer o Núcleo de Apoio Processual Eleitoral (NAPE), que impactou positiva e diretamente a produtividade da Corte e contribuiu para levá-la ao selo diamante de qualidade, premiação conferida pelo Conselho Nacional de Justiça neste ano de 2023. Completam o espaço dos artigos, as abordagens ao desempenho da Ouvidoria Eleitoral, de autoria do Juiz Angelo dos Santos e do servidor Fagianni de Miranda; vícios processuais e anulação de sentenças à luz da jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, do servidor Fabio Carneiro; e, por fim, o voto impresso em contexto constitucional e da vedação ao retrocesso político, do servidor Vinícius Sales.

À Revista também se somam acórdãos do Tribunal Regional Eleitoral sobre tópicos como candidaturas fictícias e sua configuração como fraude à cota de gênero, crime de falsidade ideológica eleitoral, justa causa para adiamento de audiência em ação de impugnação de mandato eletivo, cabimento da ação de investigação judicial eleitoral para apreciação da fraude à cota de gênero, prestação de contas eleitoral e abuso de poder político com viés religioso, das

relatorias dos juízes Lino Sousa Segundo, André Santos, Angelo dos Santos, Anna Graziella Costa e Camilla Ferro Ramos.

Para além da esperança de que caia a obra no gosto do leitor, se almeja contribuição para o aperfeiçoamento dos temas tratados.

Votos de uma boa leitura!

**Juiz André Bogéa Pereira Santos**  
(Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TRE-MA)

## SUMÁRIO

### CAPÍTULO I ARTIGOS

|                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>José Luiz Oliveira de Almeida</b><br>Fraudes às cotas de gênero .....                                                                                                                                                                                               | 12 |
| <b>Volgane Oliveira Carvalho e Angelo Antonio Alencar dos Santos</b><br>O Núcleo de Apoio Processual Eleitoral (NAPE): Um estudo de caso acerca do teletrabalho como política jurisdicional de enfrentamento do congestionamento processual na justiça eleitoral ..... | 17 |
| <b>Fagianni Viana de Miranda e Angelo Antonio Alencar dos Santos</b><br>Ouvidoria Pública: Um breve panorama conceitual e histórico .....                                                                                                                              | 27 |
| <b>Fabio Henrique Carneiro Silva</b><br>Vícios processuais e anulação de sentenças: Condução dos feitos eleitorais à luz da jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão .....                                                                            | 50 |
| <b>Vinicius de Almeida Sales e Rodson Fernando Silva de Souza</b><br>Voto impresso: Aspectos constitucionais à luz do princípio da vedação ao retrocesso político .....                                                                                                | 62 |

### CAPÍTULO II ACÓRDÃOS

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Juiz Lino Sousa Segundo</b><br>RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. CHAPA PROPORCIONAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE AO PERCENTUAL DE GÊNERO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO DA FRAUDE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, PLURALISMO POLÍTICO, CIDADANIA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PROVA ROBUSTA. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS. CASSAÇÃO DOS REGISTROS E DIPLOMAS. INELEGIBILIDADE DA CANDIDATA DIRETAMENTE ENVOLVIDA. NULIDADE DOS VOTOS. RECONTAGEM DOS QUOCIENTES. RETOTALIZAÇÃO DO RESULTADO. REFORMA DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO ELEITORAL. (Processo n. 0600505-28.2020.6.10.0074 MA. Publicação em 30-08-2022)..... | 80 |
| <b>Juíza Camilla Rose Ewerton Ferro Ramos</b><br>RECURSO CRIMINAL. CRIME DE FALSIDADE IDEOLÓGICA ELEITORAL. DECLARAÇÃO ESCOLAR FRAUDULENTA FORNECIDA PARA FINS ELEITORAIS. CONDUTA PRATICADA POR TERCEIRO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. PROVIMENTO. ABSOLVIÇÃO. (Processo n. 0000008-10.2017.6.10.0061 MA. Publicação em 23-06-2022).....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 92 |
| <b>Juíza Camilla Rose Ewerton Ferro Ramos</b><br>MANDADO DE SEGURANÇA. AIME. DECISÃO QUE REDESIGNOU AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO. ÚNICO ADVOGADO. SEQUELAS DA COVID-19 (DEPRESSÃO). JUSTA CAUSA COMPROVADA. TERATOLOGIA OU ILEGALIDADE. INOCORRÊNCIA. WRIT COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 22 DA SÚMULA DO TSE ORDEM DENEGADA. (Processo n. 0600204-75.2021.6.10.0000 MA. Publicação em 21-06-2022) .....                                                                                                                                                                                                                                                             | 96 |

**Juíza Anna Graziella Santana Neiva Costa**

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÃO 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CABIMENTO DA AIJE PARA AFERIÇÃO DE FRAUDES. POSSIBILIDADE. CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. CONFIGURAÇÃO. ARCABOUÇO PROBATÓRIO CONCLUSIVO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (Processo n. 0600267-24.2020.6.10.0069 MA. Publicação em 22-02-2022) ..... **106**

**Juiz André Bogéa Preira Santos**

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DEPUTADO ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ENVIO DOS RELATÓRIOS FINANCEIROS. DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE DOAÇÕES E DESPESAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARCIAIS E FINAIS. DESPESAS REALIZADAS EM DATA ANTERIOR ÀQUELA PREVISTA PARA ENTREGA DAS CONTAS PARCIAIS. AMOSTRA DE MATERIAIS IMPRESSOS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NORMATIVA. PRODUÇÃO CONJUNTA. USO COMUM. DOAÇÃO ESTIMÁVEL. NÃO CONFIGURAÇÃO. IRREGULARIDADES QUE NÃO COMPROMETEM A FISCALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. EMISSÃO DE NOTA FISCAL EM BENEFÍCIO DA CAMPANHA DE PRESTADOR, SEM O DEVIDO REGISTRO E SEM PROVA DE CANCELAMENTO. IRREGULARIDADE GRAVE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOURO NACIONAL. (Processo n. 0602379-08.2022.6.10.0000 MA. Publicação em 07-12-2022) ..... **117**

**Juiz André Bogéa Preira Santos**

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DEPUTADO FEDERAL. DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE DESPESAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARCIAIS E FINAIS. DESPESAS REALIZADAS EM DATA ANTERIOR ÀQUELA PREVISTA PARA ENTREGA DAS CONTAS PARCIAIS. IRREGULARIDADES QUE NÃO COMPROMETEM A FISCALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. PUBLICIDADE POR MATERIAIS IMPRESSOS. COMPROVAÇÃO DE MATERIALIDADE. DESPESAS COM LOCAÇÃO DE IMÓVEL. COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FEFC DE CANDIDATO AUTODECLARADO NEGRO PARA CANDIDATO AUTODECLARADO BRANCO. BENEFÍCIO À CANDIDATURA DO PRESTADOR. POSSIBILIDADE. ART. 17, § 7º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEFC. CANDIDATO DE PARTIDO DIVERSO. VEDAÇÃO. ART 17, § 2º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. IRREGULARIDADE GRAVE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOURO NACIONAL. (Processo n. 0602196-37.2022.6.10.0000 MA. Publicação em 12-12-2022) ..... **131**

**Juíza Camilla Rose Ewerton Ferro Ramos**

ABUSO DE PODER POLÍTICO-VIÉS RELIGIOSO. Voto-Vista da Exma. Juíza Anna Graziella Santana Neiva Costa nos Processos n. 0600285-20.2020.6.10.0045 (AIJE) e 0600290-42.2020.6.10.0045 (AIME) – MA. (Proferido em 10-05-2022) ..... **147**

**Juiz Angelo Antonio Alencar dos Santos**

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. FRAUDE À QUOTA DE GÊNERO. ELEMENTO OBJETIVOS. CANDIDATA SEM GASTOS ELEITORAIS E QUE NÃO FOI VOTADA. ELEMENTOS SUBJETIVOS. OFENSA GRAVE EM PESSOA DA FAMÍLIA. JULGAMENTOS SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO. AUSÊNCIA DE PROVA DA ALEGADA FRAUDE. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (Processo n. 0600660-96.2020.6.10.0020 MA. Publicação em 10-04-2023) ..... **159**

Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Maranhão

# Capítulo I

# Artigos

## FRAUDES ÀS COTAS DE GÊNERO

Desembargador José Luiz Oliveira de Almeida<sup>1</sup>

A cota de gênero tem sido, nos dias atuais, seguramente, um tema candente do Direito Eleitoral, pelos objetivos a que ela se propõe, no sentido de incentivar a participação feminina na política, em tributo ao pluralismo político, em face das fraudes que têm sido perpetradas tendentes a desvirtuá-la.

Inobstante a proteção legal à cota de gênero, a verdade que se manifesta, translúcida e inquietante, é, contraditoriamente, a disseminação, em todo o país, de fraudes escancaradas e acintosas às reservas de gênero, disso resultando que, em lugar da promoção da participação feminina, o que temos testemunhado é a reafirmação da exclusão da mulher da política.

Importa consignar, a propósito, que a necessidade de estímulos à participação política das mulheres ganhou força com a Constituição Federal de 1988, mas a realização desse desiderato acabou se revelando uma verdadeira guerra, realidade fática que se pode inferir em face das várias provocações à Justiça Eleitoral em face da disseminação das chamadas candidaturas laranjas, píbias, fictas ou fraudulentas.

A verdade é que, ao final de duas décadas, o progresso resultante das medidas legislativas, visando o estímulo à participação feminina, foi muito tímido, a demonstrar a necessidade de reação dos atores institucionais. Nesse afã, a missão cabe, também e precipuamente, à Justiça Eleitoral, através de sua atuação jurisdicional e regulamentar, donde se espera atuação determinada no afã de coibir os abusos.

A conclusão, em face do que tenho testemunhado, como ator institucional com atuação na Corte Eleitoral do Maranhão, lamentável dizer, porque isso se traduz em inaceitável menoscabo à mulher, é que muitas candidaturas femininas passaram a compor as listas partidárias como mera formalidade, ou seja, apenas para que os partidos se adéquem à legislação.

Nesse cenário, a Justiça Eleitoral deve, sim, com equilíbrio e sensatez, mas de forma determinada, adotar uma postura evolutiva, progressiva e adaptativa – a considerar que as fraudes tendem à sofisticação –, de modo a, sem descuidar de sua responsabilidade e sem excessos, lançar os seus tentáculos em face dos protagonistas das fraudes, ainda que tenha que decidir contramajoritariamente.

---

<sup>1</sup> Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão



Tenho reafirmado que somente a interpretação evolutiva do direito, consentânea com os dias presentes, nos levará à sua atualização, pois é dever do intérprete estar atento à evolução da sociedade e, no caso das cotas de gênero, a sofisticação das ações ilícitas está a exigir, que, diante do caso concreto, a lei seja analisada evolutivamente, isto é, não em face do ambiente em que foi criada, mas em face do cenário em que foi infringida, sob pena de restar inviabilizada a punição dos fraudadores.

É preciso ter em conta, a propósito das fraudes em comento, que a construção jurisprudencial atual se consolidou em um ambiente que aos poucos foi se sofisticando – e tende a se sofisticar ainda mais –, daí as dificuldades que temos de definir o que seja uma candidatura ficta/laranja, a exigir que evoluamos na análise dos fatos, bem assim no que condiz com a sua subsunção à normativa, ante a óbvia constatação de que uma interpretação que era correta num determinado momento, pode ter-se tornado inapropriada em ocasião posterior, disso resultado que não se pode dar a mesma solução a um problema que sofreu mutação em razão das alterações no plano da realidade fática.

E a realidade fática, quando se trata de fraude eleitoral, todos sabemos, muda com o tempo, se sofisticando em busca do aperfeiçoamento, a exigir das instâncias de controle uma interpretação progressiva, evolutiva e, no mesmo passo, destemida, sem descurar, claro, do que efetivamente restar apurado, pois ao julgador não é dado o direito de agir em face de suas convicções, de suas idiosincrasias, conquanto não se possa perder de vista um inevitável coeficiente de subjetividade em suas decisões.

Nesse cenário, o que tenho testemunhado, aqui e algures, num misto de inquietação e revolta, sobretudo em face da leniência, sempre danosa, dos que, podendo, se omitem, é que não são poucas as mulheres que, atraídas por dirigentes partidários inescrupulosos, sem experiência e sem cabedal político, são convencidas a permitirem que seus nomes sejam usados para a implementação de uma fraude abominante, que se traduz, desde a minha visão, numa nova modalidade de violência, mesmo que simbólica, contra a mulher, a impor a todos nós, atores institucionais, um exame mais rigoroso das questões fáticas subjacentes, para que seja viabilizada a punição exemplar daqueles que, devendo agir com desvelo, apostam na obtenção de vantagens a qualquer preço e a qualquer título, numa visão reducionista do papel da mulher na política.

Num panorama de verdadeiro abespinhamento dos valores republicanos, não é incomum, mas nem por isso menos indigno, que mulheres se apresentem

como candidatas, esperançosas de sedimentarem um espaço relevante no campo político, mas que, no transcurso do processo, são simplesmente ludibriadas em suas aspirações por dirigentes partidários, que sequer lhes dão acesso aos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, inviabilizando as suas candidaturas, a deixar patente que, também por isso, tais candidaturas não passam mesmo de uma fraude, que objetivam apenas compor a nominata do partido, a revelar um dos lados mais obscuros e danosos do mundo da política, campo fértil para implementação de ações desse jaez, que deslustram a nossa democracia.

A conclusão a que chego, lamentável dizer, porque isso se traduz num menoscabo à mulher, é que as candidaturas femininas decorrentes desses expedientes nada republicanos, se não houvesse a imposição de cotas, jamais estariam nas listas partidárias, por isso mesmo as famigeradas cotas têm servido apenas de instrumento para que os partidos se adequem à legislação e não sofram punições.

Essa realidade precisa ser enfrentada pelos atores institucionais, sem mais demora, ainda que as dificuldades sejam evidentes para a sua comprovação, máxime porque, de rigor, a fraude, embora se perfaça na fase do registro de candidatura, os indícios e as evidências de sua ocorrência só se mostram, nem sempre indubitavelmente, depois do pleito, o que levou os tribunais a concluir que algumas situações, como a seguir destacarei, são indicativas da fraude, as quais, claro, devem ser examinadas dentro de um contexto fático subjacente, a ser prospectado com o máximo rigor, para que injustiças não sejam cometidas.

Abro um parêntese para destacar que nem sempre a prova cabal se revela de imediato quanto à candidatura laranja, descortinando-se apenas fortes indícios do cometimento da fraude, o que, em tese, desautoriza uma decisão de preceito sancionatório.

Num ambiente de anemia probatória, é sempre fundamental que nós, julgadores, tenhamos, como efetivamente temos, prudência, zelo, cuidado e equilíbrio no exame dos casos concretos, à luz de um exame acurado e responsável da prova produzida, de modo a evitar decisões injustas, a considerar que não é incomum que muitas candidatas possam mesmo desistir da disputa no meio do caminho, por desinteresse, desmotivação ou falta de apoio da agremiação, questão essa que deve ser analisada *cum grano salis*.

Nesse ambiente, de verdadeiro menosprezo aos princípios da legitimidade, da lisura, da moralidade, da igualdade, da cidadania e do pluralismo político - que

decorre do incremento, sem pudor, das famigeradas candidaturas laranjas, pífiyas ou fraudulentas -, o Tribunal Superior Eleitoral desenhou as balizas para identificação de tais ocorrências, de modo a legitimar a inflição de sanções aos infratores. Nesse processo de construção progressiva, e evolutiva, de precedentes, o TSE apresentou alguns elementos que, nitidamente, apontam para a existência da fraude, especialmente, quando identificadas em conjunto.

Nesse sentido, trago à colação os seguintes precedentes:

No caso, a moldura fática do acórdão Regional, delineada a partir de conteúdo probatório contundente (documentos, oitiva de testemunhas e o depoimento pessoal das requeridas), é incontroverso que: (i) 4 das 5 candidatas não obtiveram nenhum voto (percentual que corresponde a 80% das candidaturas femininas registradas); (ii) não realizaram nenhum ato de campanha; (iii) apresentaram prestações de contas zeradas; (iv) não tiveram os nomes mencionados nos atos de propaganda eleitoral dos candidatos da coligação e (v) há parentesco entre uma delas e candidato da Coligação. Diante do quadro retratado, está bastante claro que as candidatas foram cooptadas para compor a cota mínima legal. (AgReg-REspEI nº 001902017.6.09.0046, Rel. Min. Alexandre de Moraes, de 04/02/2022)

Na mesma direção:

A partir dos elementos colacionados na instância ordinária, é plenamente possível o reenquadramento jurídico dos fatos, mediante reavaliação da prova apreciada e emoldurada no acórdão recorrido. Evidenciadas a obtenção de votação zerada pelas candidatas, a prestação de contas sem movimentação financeira, a ausência de atos efetivos de campanha e a prática de campanha eleitoral, por uma delas, em benefício de outro candidato do mesmo partido, circunstâncias corroboradas pela prova oral produzida, é seguro concluir-se pela comprovação da fraude à cota de gênero, nos termos do art. 14, § 10, da CF. (AR-REspEI nº 060054992, Rel. Min. Carlos Horbach, de 29/06/2022)

No mesmo diapasão:

[...] 2. De acordo com a jurisprudência desta Corte, a prova de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. 3. No que se refere a Melissa Vilela Cristino Neves, a Corte de origem reconheceu a fraude, inicialmente, pelo fato de ter recebido apenas cinco votos, apresentar contas zeradas e, ainda, realizar em sua página no *Facebook* campanha em favor de outro candidato, nada havendo quanto a ela própria naquela rede social. (AgReg-REspEI nº 0600859-95.2020.6.24.0031, Rel. Min. Benedito Gonçalves, de 29/05/2022)

Em resumo, é possível afirmar que o posicionamento hodierno da Corte, com relação à identificação de fraude à cota de gênero, exige que ocorra um somatório de fatores – de minha parte entendo, numa interpretação evolutiva, progressiva e adaptativa, que, muitas vezes, em face do contexto fático, sequer precisamos de um somatório de circunstâncias - que evidenciam a vontade de menoscabar a participação da mulher como candidata e que podem ser

identificados, dentre outras, nas seguintes circunstâncias: I) candidatura feminina associada à candidatura de parentes próximos ao mesmo cargo; II) ausência ou baixa quantidade de propaganda eleitoral efetivamente realizada; III) ausência ou baixo percentual de votos obtidos; IV) não haver a candidata votado em si mesma; V) ausência ou baixa movimentação de recursos financeiros durante a campanha; e VI) prestações de contas padronizadas e/ou zeradas.

Essa percepção foi consolidada, inclusive, no Enunciado 60, da I Jornada de Direito Eleitoral do TSE, que determina:

Enunciado 60 A fraude à cota de gênero deve ser apurada mediante Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), devendo ser aferida pela análise conjunta dos seguintes indícios relevantes, entre outros: número significativo de desistências ou votação pífia de candidatas mulheres, especialmente de candidatas familiares de candidatos e de dirigentes partidários; prestações de contas padronizadas; e realização, por mulheres candidatas, de campanhas para candidaturas alheias (art. 10, §3º, da Lei das Eleições).

É de rigor, pois, a reafirmação, à luz dos precedentes suso citados, que o reconhecimento da fraude em um caso concreto é uma tarefa de investigação, busca e interpretação de eventos e posturas durante todo o processo eleitoral (desde a convenção até o pleito), pois nem sempre as condutas e omissões são realizadas às escâncaras, as quais, por isso, só se revelam mesmo após o pleito.

Diante desse panorama, o que se deve ter em conta, no exame de tais questões, é que o desrespeito ao programa legislativo referente às candidaturas femininas está cada vez mais sofisticado e sutil, exigindo do julgador, cada vez mais, minuciosa e criteriosa análise dos fatos, que o conduzam a uma nítida percepção do conjunto da obra, pois a fraude não nasce, como constatado na jurisprudência do TSE, de atos isolados, ainda que impactantes, mas, sim, de pequenos atos sucessivamente sobrepostos, a evidenciar o afã de burlar a ordem jurídica.

A observância do sistema de cotas de gênero, uma clara medida inclusiva, como anotado acima, deve contar com a conjugação de forças concorrentes, principalmente a Justiça Eleitoral - incluso no espectro, o Ministério Público Eleitoral -, para a concretização dos seus objetivos, ante a evidência de que tem sido solapada, a mais não poder, pelos que entendem que a sua fixação deve ser encarada como mera ficção legal, a não merecer dos **players** eleitorais nenhuma consideração e respeito.

**O NÚCLEO DE APOIO PROCESSUAL ELEITORAL (NAPE): UM ESTUDO DE CASO ACERCA DO TELETRABALHO COMO POLÍTICA JURISDICIONAL DE ENFRENTAMENTO DO CONGESTIONAMENTO PROCESSUAL NA JUSTIÇA ELEITORAL**

***THE ELECTORAL PROCESSUAL SUPPORT CENTER (NAPE): A CASE STUDY ABOUT TELEWORKING AS A JURISDICTIONAL POLICY TO FIGHT PROCEDURAL CONGESTION IN THE ELECTORAL JUSTICE***

Volgane Oliveira Carvalho<sup>2</sup>

Angelo Antonio Alencar dos Santos<sup>3</sup>

**RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo analisar o caso do Núcleo de Apoio Processual Eleitoral (NAPE) criado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão com fim de direcionar a atuação de servidores que se acham em regime de teletrabalho para auxiliar a redução do congestionamento processual em Zonas Eleitorais do interior do estado. Os resultados alcançados implicaram em uma redução importante do acervo processual em todas as unidades jurisdicionais atendidas e mostraram como o trabalho remoto pode ser um motor para o aumento da eficiência da prestação jurisdicional. Assim, o NAPE se mostrou uma política jurisdicional de enfrentamento do congestionamento processual no primeiro grau da jurisdição eleitoral com elevado nível de eficácia. O trabalho valeu-se do método indutivo, visto que apresentou conclusões a partir da análise dos resultados obtidos pelo NAPE.

**Palavras-chave:** a) Núcleo de Apoio Processual Eleitoral; b) teletrabalho; c) Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão.

**ABSTRACT**

*This article aims to analyze the case of the Electoral Processual Support Center (NAPE) created by the Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão in order to direct the actions of public servants who are teleworking to help reduce procedural congestion*

---

<sup>2</sup> Servidor da Justiça Eleitoral. Mestre em Direito (PUCRS). Doutorando em Políticas Públicas (UFPI). Membro da Coordenação Acadêmica da ABRADep.

<sup>3</sup> Juiz Membro do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. Juiz Auxiliar de Entrância Final em São Luís – TJMA. Vice-Presidente de Integração da AMB.

*in Electoral Zones from the interior of the state. The results achieved implied a significant reduction in the procedural collection in all jurisdictional units served and showed how remote work can be an engine for increasing the efficiency of jurisdictional provision. Thus, the NAPE proved to be a jurisdictional policy to face procedural congestion in the first degree of the electoral jurisdiction with a high level of effectiveness. The work used the inductive method, since it presented conclusions from the analysis of the results obtained by NAPE.*

**Key words:** a) Electoral Processual Support Center; b) telecommuting c) Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão.

## 1 INTRODUÇÃO

O Núcleo de Apoio Processual Eleitoral (NAPE) foi criado em 2022 a partir de projeto gestacionado na Corregedoria Regional Eleitoral do Maranhão. Em sua formulação originária tinha como escopo essencial a prestação de auxílio aos juízos de 1º grau que possuíam algum nível de congestionamento processual.

Tratava-se de medida salutar para a resolução de problemas enfrentados por muitas Zonas Eleitorais, em decorrência de diferentes fatores que invariavelmente resultavam em um aumento do número de processos em tramitação.

O presente trabalho analisa o funcionamento e os resultados alcançados pelo NAPE com o fito de verificar a sua eficácia como política jurisdicional de enfrentamento do congestionamento processual no primeiro grau da jurisdição eleitoral, para tanto foram analisados os resultados obtidos nas três primeiras etapas de trabalho do Núcleo e utilizado o método indutivo.

## 2 A GÊNESE DO NAPE: SOLUÇÕES CRIATIVAS PARA PRODUZIR UM PROCESSO ELEITORAL MAIS CÉLERE

A Justiça Eleitoral Maranhense congrega realidade jurisdicionais bastante diversas, dentre as mais de cem Zonas Eleitorais que a compõem, existem unidades que possuem baixíssima taxa de congestionamento processual convivendo lado a lado com outras que apresentam uma prestação jurisdicional deficitária. Esse quadro precisa ser compreendido para que haja a construção de soluções factíveis.

Para compreender essa realidade é importante ter-se em mente que o estado do Maranhão possui dimensões territoriais que podem ser equiparadas a alguns

países e, conseqüentemente, congrega diferenças e contradições como sói acontecer com nações de porte similar.

Nesse cenário, existem Zonas Eleitorais que estão localizadas em cidades muito distantes da capital e cujo acesso é mais penoso, locais em que, não raro, inexistem funcionários que componham o quadro de servidores efetivos da Justiça Eleitoral. Em algumas dessas unidades jurisdicionais, aliás, nunca houve qualquer desses servidores, pois não há atratividade para a sua presença naquelas urbes.

Desse modo, a força de trabalho, na maioria dos casos, é composta apenas por servidores requisitados ou cedidos de órgãos estaduais e municipais e que, normalmente, não possuem formação jurídica. A consequência disso é a existência de dificuldades na realização de atos processuais, principalmente, naquelas ações que possuem caráter eminentemente eleitoral.

Tal realidade se torna ainda mais drástica quando se imaginam certos processos que são naturalmente complexos, tais como Ações de Investigação Judicial Eleitoral, Ações Penais, Ações de Impugnação de Mandato Eletivo e Prestações de Contas Eleitorais. O resultado esperado disso é o acúmulo de ações à espera de julgamento nessas Zonas Eleitorais.

De outro lado, existem juízos eleitorais que estão situados em cidades-referência, assistidos com servidores do quadro da Justiça Eleitoral, mas que possuem uma demanda de atendimento e processos tão elevada que a equipe, mesmo no ápice de sua eficiência produtiva, não consegue dar vazão aos processos com a velocidade, qualidade e frequência desejáveis.

Os dois cenários desenhados, embora díspares, em certa medida acabam produzindo o mesmo resultado: o acúmulo de processos e o atraso na prestação jurisdicional, o que, invariavelmente, resultará na produção de índices jurimétricos negativos.

Esse não é um problema mezinho, mesmo pontual ou que importe apenas aos juízos eleitorais diretamente afetados. Na realidade, se trata de um problema muito maior que afeta toda a Justiça Eleitoral. Nesse cenário, é sempre prudente recordar que o tribunal possui como dever decorrente do desenho constitucional de 1988, assegurar uma prestação jurisdicional célere e de qualidade.

Desse modo, é ineludável que a jurisprudência, em diversas oportunidades assentou e, posteriormente, a lei petrificou a ideia de que a duração razoável das ações cassatórias não poderia se alongar por prazo superior a 1 ano, considerando todas as instâncias de sua tramitação. Tal plano foi concretizado pela Lei das Eleições nos seguintes termos: “Art. 97-A. Nos termos insculpidos no inciso LXXVIII do art.

5º da Constituição Federal, considera-se duração razoável do processo que possa resultar em perda de mandato eletivo o período máximo de 1 ano, contado da sua apresentação à Justiça Eleitoral” (BRASIL, 1997).

Esse marco temporal funciona, obviamente como verdadeiro norte concretizador do princípio constitucional da duração razoável do processo, consagrado no artigo 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988).

As normas apresentam não apenas um desejo inalcançável, mas uma meta a ser concretizada pela jurisdição. Até porque “as expressões ‘razoável duração do processo’ e ‘celeridade na sua tramitação’ caracterizam como processual o direito fundamental ora declarado” (SLAIBI FILHO, 2000, p. 120).

Além disso, o processo eleitoral atribui importância cardeal ao princípio da celeridade processual:

No processo eleitoral, dada a própria natureza das questões que a Justiça Eleitoral examina, sujeitas, inclusive, à repercussão no exercício do mandato eletivo de duração de quatro anos, o princípio da celeridade, e, conseqüentemente, o da duração razoável do processo possuem desdobramentos peculiares e de forte expressão, no que diz respeito à redução do fator tempo. (MACHADO, 2016, p. 28-29)

Esse amálgama resulta em uma distribuição comunitária das responsabilidades pelo atraso na prestação jurisdicional, unindo as Zonas Eleitorais ao Tribunal Regional Eleitoral. Como resolver tal problema?

O caminho da Resolução inevitavelmente passa pela busca de soluções criativas, fora dos caminhos anteriormente trilhados e que se evidenciaram falhos ou meramente paliativos.

O NAPE foi a solução forjada para o problema. Desse modo, o Núcleo congregou um grupo de servidores do quadro efetivo do Tribunal que estavam desempenhando suas atividades no regime de teletrabalho e em associação às atribuições típicas das suas lotações primevas, receberam, também, processos específicos que tramitam em outras Zonas Eleitorais para acompanhamento e realização dos necessários atos processuais.

O NAPE foi instalado em junho de 2022, através da publicação da Resolução TRE-MA nº 9.980/2022, naquele momento possuía 12 servidores. Inicialmente os processos distribuídos entre os membros do Núcleo foram apenas Ações Penais e Ações Cassatórias, que compunham o acervo dos processos mais antigos em tramitação no 1º grau no estado do Maranhão.



### 3 O NAPE E SEUS RESULTADOS: CONCRETIZANDO A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO ELEITORAL

Para fins de acompanhamento e controle das atividades realizadas pelo NAPE foi adotada uma classificação e divisão dos processos que são objeto de análise, estabelecendo como foco não apenas a fase processual em que se acham, mas os objetivos finais a serem atingidos.

Nesse sentido, toda a massa processual foi dividida em 4 grandes grupos, que se referem, respectivamente, às fases: Preliminar, Instrutória, Conclusiva e Final.

A Fase Preliminar é a etapa prévia à instrução onde há a manifestação inicial das partes e chamamento para outros agentes atuarem na demanda. É, também, no caso das ações penais, o momento para a oferta de medidas despenalizadoras.

A Fase Instrutória é a etapa em que são produzidas as provas e em que ocorrem as manifestações das partes que auxiliarão na formação da convicção do julgador.

A Fase Conclusiva é a etapa em que o processo se acha pronto para a produção de minuta de sentença.

Por fim, a Fase Final é a etapa em que o processo já foi sentenciado e se encontra aguardando o trânsito em julgado, sob grau recursal, em execução ou arquivado. O objetivo do NAPE é conduzir todos os processos analisados para esta etapa da marcha processual.

Diante disso, os resultados das 3 primeiras fases do NAPE estão representados pela Tabela 2 e pelo Gráfico 2.

**Tabela 2: Distribuição dos processos analisados até a 3ª FASE do NAPE.**

| FASE PROCESSUAL         | AÇÕES PENAIS | PRESTAÇÕES DE CONTAS | OUTROS PROCESSOS | TOTAL               |
|-------------------------|--------------|----------------------|------------------|---------------------|
| <b>Fase Preliminar</b>  | 45           | 82                   | 21               | <b>148 (14%)</b>    |
| <b>Fase Instrutória</b> | 22           | 48                   | 6                | <b>76 (7,2%)</b>    |
| <b>Fase Conclusiva</b>  | 4            | 17                   | 1                | <b>22 (2,1%)</b>    |
| <b>Fase Final</b>       | 166          | 593                  | 53               | <b>812 (76,7%)</b>  |
| <b>TOTAL GERAL</b>      | <b>237</b>   | <b>740</b>           | <b>81</b>        | <b>1.058 (100%)</b> |

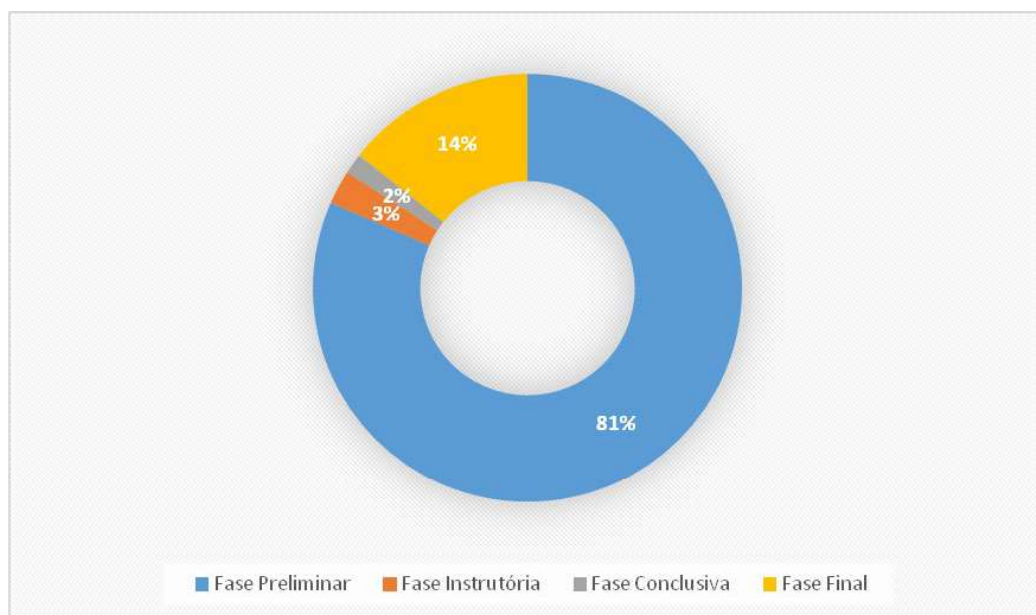
Fonte: CARVALHO, 2022.

A Tabela consolida resultados cumulativos desde a 1ª Fase do NAPE, utiliza-se esta medida para manter a honestidade dos dados. Se fossem excluídos periodicamente os processos que compõem a Fase Final, haveria uma super-representação das demais fases, o que resultaria na ideia de que as atividades seriam menos eficazes do que realmente se mensura.

Desse modo, os dados representam todo o apanhado contemplando a incorporação de novos processos ao longo do tempo e a marcha daqueles processos que seguem desde a 1ª Fase em decorrência complexidades inerentes à sua própria realidade processual.

Importante salientar a qualidade técnica das decisões produzidas pelo NAPE, tendo em vista que no universo de 812 sentenças prolatas foi manejado apenas 5 recursos, dos quais 4 foram julgados pelo TRE-MA com reforma parcial de apenas uma sentença.

**Gráfico 1: Distribuição dos processos analisados na 1ª FASE do NAPE.**

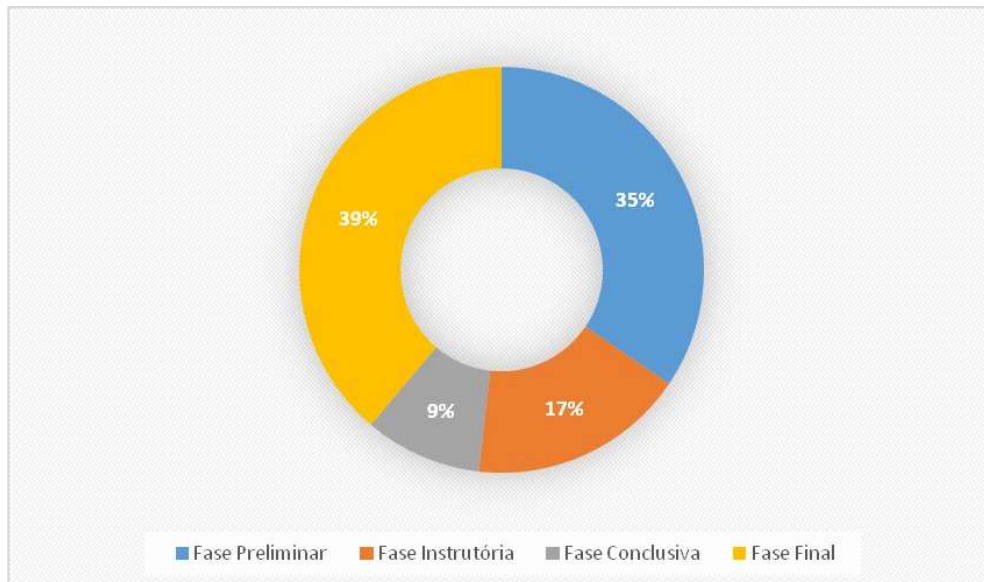


Fonte: CARVALHO, 2023.

O Gráfico 1 reflete o momento subsequente à instalação do NAPE no mês de junho de 2022, quando o Núcleo ainda buscava organizar-se e azeitar o modo de funcionamento. Naquele instante, os processos sob sua responsabilidade eram unicamente AIJEs, AIMEs e Ações Penais Eleitorais e somavam apenas 195 processos, escolhidos entre aqueles que estavam tramitando a mais tempo no estado.

Ao final dessa etapa, em meados de outubro, foram produzidas apenas 28 sentenças, o que decorreu, também, do fato de que praticamente todos os componentes do NAPE voltaram a exercer atividades presenciais nas suas Zonas originárias por conta do pleito.

**Gráfico 2: Distribuição dos processos analisados na 2ª FASE do NAPE.**



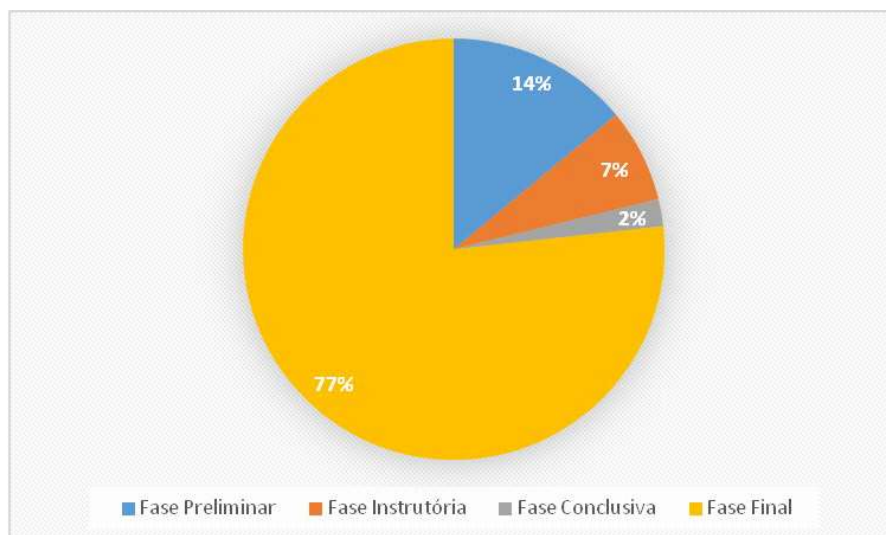
Fonte: CARVALHO, 2022.

O Gráfico 2 mostra a produtividade do NAPE em novembro de 2022, naquele instante o Núcleo estava debruçado na análise de 554 processos, dos quais apenas 215 haviam chegado à fase final, isso representava 39% do quantitativo, percentual superior às demais etapas, mas ainda bastante longe de ser majoritário.

Nesse momento, já é possível perceber com nitidez o incremento importante do número de processos e, igualmente, a redução de ações na Fase Preliminar. Interessa anotar, ainda, que o número de servidores componentes do NAPE sofreu sua primeira redução na passagem da 1ª para a 2ª etapa.

O Gráfico 3 pretende demonstrar o status processual atual da distribuição dos processos sob responsabilidade do NAPE. De antemão, é importante salientar que o número de processos quase dobrou, passando a ser de 1.058, do mesmo modo o percentual de processos que atingiu à Fase Final é amplamente majoritário alcançando o total de 72,8% do total.

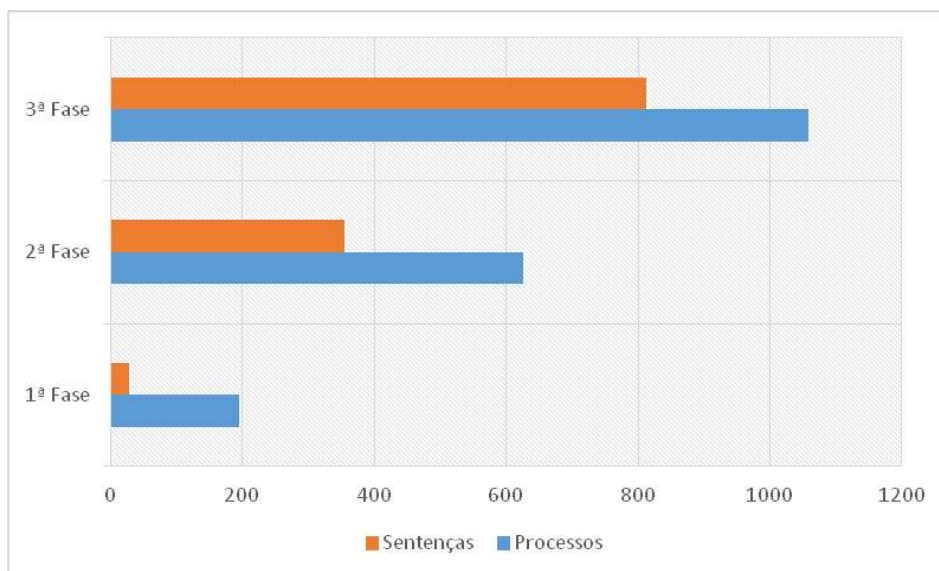
**Gráfico 3: Distribuição dos processos analisados na 3ª FASE do NAPE.**



Fonte: CARVALHO, 2023.

Cabe ressaltar, ainda, que existem 2% dos processos na Fase Conclusiva, o que, na prática, significa que estão próximos de serem sentenciados, resultando na constatação de que é possível chegar brevemente a 80% de processos sentenciados.

**Gráfico 4: Distribuição dos processos analisados na 3ª FASE do NAPE, por grupos.**

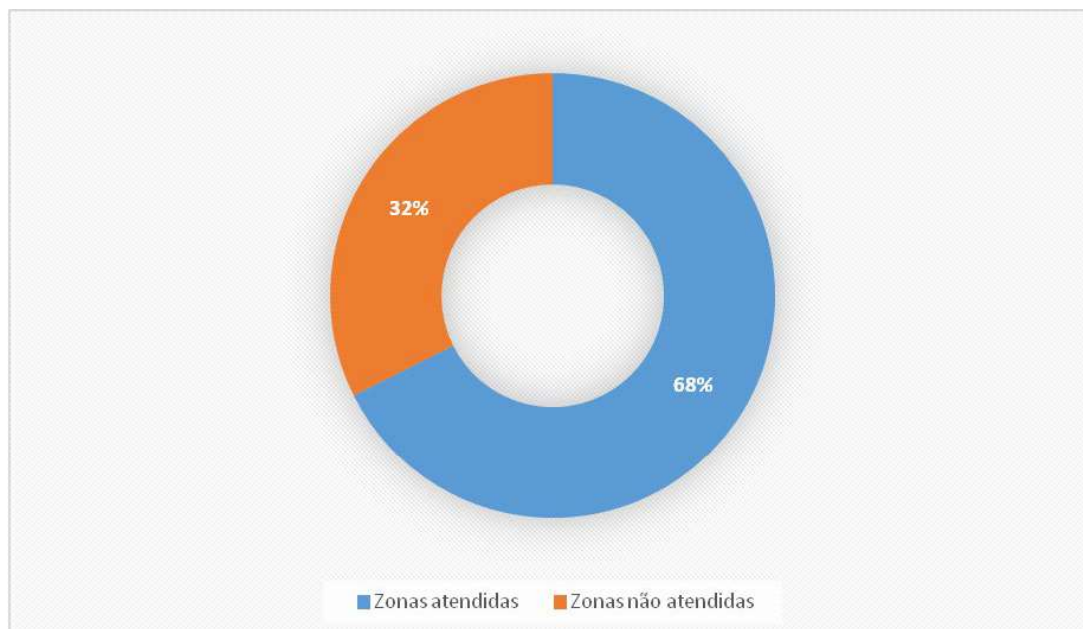


Fonte: CARVALHO, 2023.

O Gráfico 4 faz um apanhado completo das 3 fases do NAPE e consegue mostrar com clareza a evolução do quantitativo de processos em atendimento pelo Núcleo que cresceu mais de 500% e da quantidade de sentenças produzidas que experimentou um aumento de 2.700%.

Tais números comprovam que o Núcleo alcançou um patamar de estabilidade qualitativa que conjuga um número vigoroso de processos em atendimento em todo o estado com um quantitativo importante de sentenças proferidas.

**Gráfico 5: Distribuição percentual das Zonas que foram atendidas pelo NAPE.**



**Fonte: CARVALHO, 2023.**

Conforme se verifica no Gráfico 5, o número de Zonas Eleitorais que de alguma maneira foram atendidas pelo NAPE chega a 71 em um universo de 105 Zonas existentes no estado do Maranhão.

#### **4 À GUISA DE CONCLUSÃO**

Com o êxito alcançado pelo Núcleo, a presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão decidiu valer-se da qualificada força de trabalho do NAPE para auxiliar os Gabinetes de Juízes que compõem a corte, dando vazão ao grande acervo processual constituído, principalmente, por Prestações de Contas Eleitorais referentes ao pleito de 2022 a medida foi consolidada através da Resolução TRE-MA nº 10.063/2023.

Nesse sentido, as perspectivas para o NAPE são alvissareiras e o caminho mostra como o Tribunal tem ganhos importantes a serem alcançados com o investimento e incremento do teletrabalho.

Ademais, o Núcleo serve como registro concreto da eficiência e sucesso dos modelos de teletrabalho servindo para espantar opiniões retrógradas e desprovidas

de fundamentos fáticos e científicos que desqualificam e menoscabam o teletrabalho e os teletrabalhadores.

Trata-se de um claro caso em que os fatos falam por si só. Assim, além do cumprimento com louvor de sua missão primordial, o NAPE também conseguiu servir de via para arejar o pensamento gerencial, especialmente daqueles que possuem um apego exagerado à presença física do servidor. Algo que, provou-se, jamais será sinônimo de eficiência ou defesa do interesse público.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2022.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito Eleitoral. São Paulo: Atlas, 2016.

SLAIBI FILHO, Nagib. Direito fundamental à razoável duração do processo judicial e administrativo. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 10, 2000. p. 118-142



## OUVIDORIA PÚBLICA: Um breve panorama conceitual e histórico

Fagianni Viana de Miranda<sup>4</sup>  
Angelo Antonio Alencar dos Santos<sup>5</sup>

### RESUMO

Este ensaio apresenta uma breve visão conceitual e histórica da atividade de ouvidoria pública, lançando luz sobre as origens dessa importante ferramenta de gestão, sua evolução e progressivo ganho de protagonismo nos últimos anos, revelando aspectos de atuação dessas ouvidorias como canal de comunicação direta entre os cidadãos e o Estado, na promoção da transparência, na prestação de contas à sociedade, auxílio efetivo nas políticas de *compliance* e integridade, visando a melhoria contínua dos serviços públicos, ao permitir que os indivíduos possam opinar, reclamar, denunciar, pedir informações, cobrar soluções para os seus problemas e, assim, praticar o verdadeiro controle social sobre empresas, instituições e agências públicas. Demonstra-se, ainda, como as ouvidorias públicas promovem o exercício e fruição de direitos fundamentais, além de atuarem como um mecanismo de controle social, permitindo que a sociedade monitore e avalie as políticas públicas e o desempenho dos servidores públicos. O texto destaca a importância da gestão adequada da informação, dos cuidados para evitar vazamentos e violações de dados, e apresenta róis exemplificativos de soluções, boas práticas em gestão, condutas e medidas para o bom funcionamento de uma ouvidoria. Revela, ainda, o papel das ouvidorias públicas na promoção da participação social na administração pública e discute o quadro normativo que regulamenta essa atividade no Brasil.

**Palavras-chave:** Ouvidoria pública. Panorama conceitual e histórico. Gestão. Transparência. Prestação de contas. *Compliance*, Integridade. Controle social. Serviços públicos. Desempenho dos gestores públicos. Boas práticas. Participação social. Administração pública. Quadro normativo.

### 1 PREÂMBULO

Uma ouvidoria deve ser, antes de tudo, um instrumento de transformação social. Dito isso, insta destacar que o escopo deste breve ensaio é discutir o papel da

---

<sup>4</sup> Assessor-Chefe da Ouvidoria Regional Eleitoral do Maranhão. Pós-graduado em Direito Eleitoral, Direito Civil e Processual Civil. Membro da ABJD - Associação Brasileira de Juristas pela Democracia. Ex-Diretor do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral.

<sup>5</sup> Membro Efetivo e Ouvidor do TRE-MA. Juiz Auxiliar de Entrância Final -14ª Vara Cível - São Luís - TJMA. Vice-Presidente de Integração da AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros.

ouvidoria como um canal de comunicação estratégico, de alta relevância, capaz de permitir que o público possa expressar as suas opiniões, apresentar sugestões, reclamações, pedir informações, fazer denúncias ou tecer elogios sobre empresas, instituições e órgãos públicos.

Por intermédio de uma ouvidoria pública, os cidadãos podem apresentar suas demandas e denúncias, cobrar respostas das autoridades e contribuir para a melhoria dos serviços públicos. Além disso, a ouvidoria também é importante para a promoção da transparência e da ética na administração pública. Ao provocá-la, os cidadãos podem ter acesso às informações sobre os serviços prestados pelo Estado e acompanhar o desempenho dos gestores públicos. Isso contribui para a criação de um ambiente mais propício à participação social na gestão pública e para o fortalecimento da democracia.

Noutro prisma, a ouvidoria também pode atuar como mediadora de conflitos, buscando soluções consensuais para as demandas apresentadas pelos cidadãos e evitando a judicialização de questões que podem ser resolvidas de forma mais simples e rápida. Isso contribui para a redução do número de processos judiciais e para a melhoria da imagem do Estado perante a população, em franca homenagem ao *princípio constitucional da eficiência* na administração pública.

Todavia, antes de adentrarmos na questão central, convém trilharmos um pequeno *iter* acerca da evolução histórica das ouvidorias.

Pois bem, o moderno conceito de ouvidoria nasceu com o advento da figura do *ombudsman* surgido no início do século XIX na Suécia. A expressão *ombudsman* tem origem no idioma nórdico arcaico e tem por significado alguém que representa os interesses de outrem, que recebe delegação do Estado para agir em nome dos demais cidadãos, em favor dos cidadãos, defendendo os interesses da sociedade diante da força hegemônica do Estado.

A figura do *ombudsman* foi pensada, com efeito, para equilibrar a paridade de armas entre o cidadão e o Estado, fazendo com que, uma vez provocado, esse agente passasse a defender os interesses do cidadão perante o próprio órgão público que o remunera. O legislador sueco, já naquela época, compreendeu, com notável acurácia e vanguardismo, a hipossuficiência do cidadão comum diante da máquina governamental, das engrenagens fiscais e tributárias, do acesso desigual aos serviços e políticas públicas, dentre tantas outras excludências.

A despeito da fixação de um norte para a construção da ideia central deste artigo, é imperioso mencionar que a figura do ouvidor, nos dias atuais, evoluiu diretamente desse longínquo ofício do *ombudsman* escandinavo. Entrementes, são



duas figuras que coexistem na atualidade, sendo inclusive consideradas sinônimos por muitos autores. No entanto, usualmente, o poder público, sobretudo o Judiciário, vem adotando o termo ouvidoria, cujos marcos delimitantes de atuação vêm sendo pautados, mais recentemente, em arcabouço normativo uniforme, a fim de que seja assegurado um perfil mínimo e um padrão linear de atuação. Mais adiante, debruçaremos-nos sobre os elementos normativos que balizam a moderna atividade de ouvidoria.

Noutro passo, a expressão *ombudsman*, pouco utilizada no Brasil, ficou conhecida do grande público quando o jornal Folha de São Paulo instituiu esse cargo, o nacionalmente conhecido *Ombudsman da Folha*, tratando-se de um ofício, em tese, blindado contrapressões e assédios, porquanto o seu detentor goza da estabilidade lastreada por um mandato pré-estabelecido.

No sítio eletrônico do Jornal Folha de São Paulo, há uma rápida explicação sobre o significado e o pioneirismo dessa iniciativa:

Ombudsman é uma palavra sueca que significa representante do cidadão. Designa, nos países escandinavos, o ouvidor-geral, função pública criada para canalizar problemas e reclamações da população.

Na imprensa, o termo é utilizado para denominar o representante dos leitores dentro de um jornal. A função de ombudsman de imprensa foi criada nos Estados Unidos nos anos 60. Chegou ao Brasil num domingo, dia 24 de setembro de 89, quando a Folha, numa decisão inédita na história do jornalismo latino-americano, passou a publicar semanalmente a coluna de seu ombudsman.

A Folha examinava a criação do cargo desde 1986, motivada pelo sucesso das experiências do diário espanhol *El País* e do norte-americano *The Washington Post*.

O jornal assumiu o objetivo de ter seu próprio ombudsman, um profissional dedicado a receber, investigar e encaminhar as queixas dos leitores; realizar a crítica interna do jornal e, uma vez por semana, aos domingos, produzir uma coluna de comentários críticos sobre os meios de comunicação na qual a Folha deveria ser um dos alvos privilegiados.

Para exercer o cargo com independência, o jornal instituiu o mandato de um ano para cada ombudsman, com a possibilidade de apenas uma única renovação de mais um ano. Essa possibilidade, posteriormente, foi expandida para três renovações (quatro anos de mandato). O profissional não pode ser demitido durante o mandato e tem estabilidade de mais seis meses no jornal após deixar a função.

Ainda sobre essa temática, cabe registrar que o ofício de ouvidor surgiu no Brasil logo nos primeiros anos do processo de colonização, com o propósito de estatizar a administração da justiça, outrora entregue nas mãos de particulares. De acordo com Angélica Ricci Camargo (2013), “O cargo de ouvidor-geral do Estado do Brasil foi estabelecido em 1549, no contexto de instalação do governo-geral na colônia, em conjunto com os cargos de governador-geral e de provedor-mor da Fazenda”. E prossegue, em síntese, relatando:

A administração da Justiça, considerada a mais notável função do poder real, foi uma das primeiras preocupações da Coroa portuguesa no processo de colonização da América. A determinação para se criarem os primeiros oficiais de Justiça foi dada em 20 de novembro de 1530, pela “Carta de poderes para o capitão-mor criar tabeliães e mais oficiais de Justiça”, no período da expedição de Martim Afonso. Com a distribuição das capitanias hereditárias, as cartas de doação ordenavam que os donatários designassem ouvidores para atuarem em seus territórios.

Segundo a carta de doação da capitania de Pernambuco, que foi concedida a Duarte Coelho, em 10 de março de 1534, o ouvidor tinha a atribuição de conhecer, por ação nova ou por apelação e agravo, as causas cíveis e crimes até dez léguas ao redor. Nas causas cíveis, teria alçada até a quantia de 100 mil réis, e nas causas crimes, deveria atuar juntamente com o capitão e governador. Além disso, cabia-lhe presidir a eleição dos juizes ordinários e oficiais de Justiça. A autonomia na administração da Justiça dada aos donatários e ao ouvidor era ampla e incluía o poder de impedir a entrada de qualquer autoridade judicial nas capitanias, o que tornava sua atuação imune à fiscalização da Coroa. Invertia-se, assim, a política seguida pela monarquia portuguesa, de fazer da administração da Justiça um braço eficaz da centralização (Salgado, 1985, p. 74; Wehling, Wehling, 2004, p. 41).

A criação do cargo de ouvidor-geral foi uma forma encontrada pela Coroa para controlar o exercício dos poderes judiciais que estavam nas mãos de particulares. A justiça portuguesa na colônia compreendia, portanto, tanto a justiça real diretamente exercida, desempenhada pelos representantes do rei, como a justiça concedida aos donatários, praticada por delegação (Schwartz, 1979, p. 24; Wehling, Wehling, 2004, p. 37).

A figura do ouvidor, portanto, está presente na administração pública por quase cinco séculos, muito embora a função original desse cargo nada ou pouco guarde relação com a natureza do atual ofício, posto que o seu papel primitivo era administrar a justiça e, em igual modo, defender os interesses da Coroa Portuguesa e, mais tarde, os interesses do Império.

Em passagem da obra *Direito e Justiça no Brasil Colonial: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro*, Wehling, Wehling (2004), lançam um olhar revelador sobre o papel do ouvidor no período colonial:

A justiça profissional era exercida no Brasil pelos juizes de fora, pelos ouvidores e pelos tribunais da Relação. (...) nos casos mais graves, como os de morte, as inquirições e a sentença do juiz deveriam ser encaminhadas *ex-officio* ao ouvidor da comarca.

No Centro do Rio de Janeiro, cabe ilustrar, há um logradouro muito antigo denominado Rua do Ouvidor, que liga o Largo de São Francisco ao Boulevard Olímpico, denominação consagrada pelo uso popular, posto que nela residia o então ouvidor-mor da cidade. Segundo o jornalista e escritor Felipe Lucena, “a via, que chegou a ser um dos mais importantes trechos do Brasil, foi aberta em 1567, conhecida como Desvio do Mar. Só passou a ser chamada de Rua do Ouvidor em 1870”.

## 2 UMA ANÁLISE CONCEITUAL SINÓTICA

A ouvidoria pública é um canal de comunicação direto entre a população e o Estado, que tem como objetivo atender às demandas dos cidadãos e promover a melhoria contínua dos serviços públicos, devendo ser um espaço democrático de participação cidadã, capaz de dar voz ativa ao homem comum. A sua importância reside no fato de que esta contribui para a efetividade dos direitos fundamentais, como o acesso à saúde, educação, segurança, entre outros. Além disso, trata-se de um mecanismo de controle social capaz de permitir que a sociedade acompanhe e avalie as políticas públicas e a atuação dos seus gestores.

Entre as principais características da ouvidoria pública, destacam-se a independência, a imparcialidade, a transparência e a efetividade. A independência é fundamental para que esta, por seus agentes, possam atuar de forma autônoma, sem sofrer interferências políticas ou administrativas.

Para que a ouvidoria possa cumprir sua função de forma efetiva, é preciso que haja uma cultura de participação cidadã e de transparência na administração pública. Os gestores devem estar abertos ao diálogo e à escuta privilegiada das demandas da sociedade.

Por sua vez, os cidadãos devem estar conscientes de seus direitos e deveres, e devem se engajar ativamente no processo de gestão, participando das consultas públicas, das audiências e das manifestações organizadas pela ouvidoria. Assim, a ouvidoria pode tornar-se um importante instrumento de fortalecimento da democracia e da cidadania, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e participativa.

Importante destacar, entretanto, que uma ouvidoria não é um fim em si mesma, mas um meio para fortalecer a participação cidadã e promover a integridade e a transparência na gestão pública. Referidos órgãos, pois, têm a função de intermediar o diálogo entre os cidadãos e os órgãos públicos a que pertencem, buscando soluções para os problemas apresentados. Elas podem atuar em diversas áreas, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, justiça, dentre outras.

Tratam-se, portanto, de órgãos estratégicos e essenciais para fortalecer a democracia e a participação social, permitindo que os cidadãos exerçam seus direitos de forma plena. É fundamental, pois, que essas estruturas sejam valorizadas e fortalecidas pelos órgãos públicos, para que possam atuar de forma efetiva na defesa dos interesses dos cidadãos.

A ouvidoria pública tem como principais atribuições a escuta dos cidadãos, o registro e o encaminhamento de suas demandas aos setores responsáveis, o acompanhamento das providências adotadas, o fornecimento de informações aos

usuários sobre o andamento de seus processos, bem como comunicar a solução final da demanda, apontando, quando for o caso, a possibilidade de interposição de recurso e os meios para fazê-lo. Além disso, ela pode atuar na orientação dos cidadãos em relação aos seus direitos e deveres e na promoção de ações educativas, bem como – e não menos importante – atuar de maneira proativa dentro do órgão, identificando falhas, antevendo problemas e apontando soluções e alternativas antes mesmo que eles ocorram.

A efetividade da ouvidoria depende, ainda, de diversos fatores, tais como a capacitação dos seus profissionais, a postura do ouvidor como gestor da unidade, a disponibilidade de recursos tecnológicos, a disposição para inovar, a integração com outros canais de atendimento ao cidadão e, sobretudo, a divulgação massiva dos seus múltiplos canais de atendimento e meios de contatos para a população.

### **3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A participação social é um dos pilares fundamentais da democracia. Ela consiste no envolvimento ativo dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas e na construção de políticas públicas mais justas e inclusivas. É um direito que deve ser garantido a todos os indivíduos, independentemente de sua origem, gênero, credo, orientação sexual ou qualquer outra condição.

Sua importância reside no fato de permitir que a sociedade tenha voz ativa nas decisões que afetam sua vida em comunidade. Isso significa que as políticas públicas são elaboradas levando-se em consideração as necessidades e os anseios da população, contribuindo para uma gestão mais eficiente e democrática. Além disso, trata-se de uma forma de combater a exclusão e a desigualdade social. Quando a sociedade participa ativamente na construção de políticas públicas, há uma maior possibilidade de que as necessidades dos grupos mais vulneráveis, pessoas invisibilizadas, sejam levadas em consideração. A participação social também é uma forma de fortalecer a cidadania e a cultura democrática. Ao participar das decisões, as pessoas desenvolvem uma consciência cidadã e passam a entender a importância do seu papel na construção de uma sociedade mais justa e menos desigual.

#### **3.1 As audiências públicas**

Uma das atividades que melhor representam a participação social levada a efeito por uma ouvidoria é a realização de audiências públicas. Não por acaso, a palavra audiência origina-se do termo latino *audire*, que significa justamente ouvir.

Com efeito, audiência pública (*audire publicus*<sup>6</sup>) tem o sublime significado etimológico de *ouvir o povo*, que é a própria essência e a razão de existir de uma ouvidoria pública.

A audiência pública é um mecanismo de participação democrática que permite a manifestação da sociedade civil em relação a assuntos de interesse público, tais como projetos de lei, políticas públicas, obras, entre outros temas. Ela é um espaço aberto e democrático que busca garantir a participação dos cidadãos no processo decisório.

A realização de uma audiência pública é obrigatória em algumas situações previstas na legislação, como é o caso de licenciamentos de empreendimentos considerados de impacto ambiental significativo. Em outros casos, a audiência pode ser solicitada pela sociedade civil ou convocada pelo poder público para debater questões relevantes e polêmicas.

Durante a audiência pública, as pessoas interessadas podem se manifestar e apresentar suas opiniões, sugestões e críticas em relação ao tema em discussão. A realização dessas audiências é de fundamental importância para a promoção da transparência, da participação cidadã e da qualidade das decisões tomadas pelo poder público.

#### **4 ANTINOMIA ENTRE OS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE DE INFORMAÇÃO E O DIREITO À PRIVACIDADE**

Em um exame de soslaio, há um aparente choque entre o *princípio da liberdade de informação* tratado na Lei de Acesso à Informação e o *direito à privacidade* sobre o qual se debruça a Lei Geral de Proteção de Dados. Ambos – impende registrar – têm assento constitucional. Contudo, essa antinomia se desfaz na aparência.

O direito à privacidade é um princípio constitucional previsto no art. 5º, inciso X, o qual preconiza que "*a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são invioláveis, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*".

Diversos tratados internacionais, tais como a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, também reconhecem o *direito à privacidade* como um direito fundamental do homem.

Noutra senda, verifica-se que o *direito de acesso à informação*, também consagrado no art. 5º da Constituição Federal, garante a todo cidadão o direito de

---

<sup>6</sup> Expressão primitivamente citada na obra *De Missa Pvblica Proroganda, Racemationum*. Gerhard Lorch, anno 1536. Racemationvm Lib. II. p. 147.

solicitar e receber informações de órgãos públicos e privados. Forte nessa premissa, o legislador ordinário, ainda que tardiamente, fixou as normas para o exercício desse direito no bojo da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), norma essa que regulamenta o *direito de acesso à informação pública*, estabelecendo que todas as pessoas têm direito a receber informações públicas produzidas ou sob guarda do Estado, salvo aquelas protegidas por sigilo legal.

O direito de acesso à informação, pois, deve ser o mais amplo possível, dado que fundamental para a transparência e a prestação de contas. Comporta gizar que o próprio *princípio da publicidade* estampado no art. 37, IV, da Constituição Federal é corolário do *princípio da liberdade de acesso à informação*. Tal princípio estabelece que as atividades dos órgãos públicos devem ser transparentes e abertas ao escrutínio público, garantindo que as pessoas possam acompanhar as decisões tomadas pelo governo e fiscalizar o uso dos recursos públicos.

O *direito de acesso à informação* é, portanto, uma garantia fundamental que se materializa no controle democrático sobre as ações do governo. Ele permite que os cidadãos tenham acesso a informações sobre as atividades dos órgãos públicos, tais como dados sobre gastos públicos, projetos de lei, relatórios e documentos administrativos, por exemplo.

Firme nesse raciocínio, é de ofício concluir que o *princípio da liberdade de acesso à informação* deve ser o mais amplo e abrangente possível, devendo ser limitado apenas quando se tratarem de informações de caráter eminentemente pessoais, dados de natureza sigilosa ou que, com a sua divulgação, possam representar riscos à segurança, violação de segredo industrial, dentre outros prejuízos decorrentes da publicização de informações de natureza sensível.

## **5 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A transparência na administração pública é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e uma das razões de ser das ouvidorias públicas. Compreende-se, por tal, que as informações relativas às atividades do Estado sejam acessíveis ao público, de forma clara e objetiva, sem restrições indevidas.

Trata-se de uma ferramenta medular para garantir a efetividade da participação popular no controle das políticas públicas, além de promover a *accountability*, ou seja, a prestação de contas por parte dos gestores públicos.

Assim, o *princípio da transparência* exige que a administração pública divulgue, de forma proativa, informações relevantes sobre suas atividades, tais como orçamentos, contratos, licitações, salários e despesas. Não apenas, é igualmente

importante garantir o acesso a documentos e informações mediante solicitação dos cidadãos, conforme previsto na Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação.

Levada a efeito como política organizacional, a cultura de transparência contribui para aumentar a confiança da sociedade nas instituições e para aprimorar a eficiência e efetividade das políticas públicas. Dessarte, é essencial que os gestores públicos se comprometam com a transparência e trabalhem para garantir o acesso à informação e o controle social das políticas públicas.

Ao garantir a divulgação de informações relevantes, as políticas de transparência na administração pública permitem que a sociedade e os órgãos de controle possam identificar irregularidades e fraudes, contribuindo para a prevenção e combate à corrupção, nepotismo, conflitos de interesses e outras práticas que possam prejudicar o interesse público. Noutro passo, garante-se a promoção da participação cidadã, permitindo que os cidadãos acompanhem e opinem sobre as políticas públicas em andamento, contribuindo para a construção de um Estado mais democrático, plural e igualitário.

## **6 DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO**

“Quem tem informação, tem poder. Quem  
tem conhecimento, tem sabedoria para  
mantê-lo.”  
Emerson Beloti

A gestão da informação em uma ouvidoria pública é fundamental para garantir a eficiência e a eficácia do serviço prestado. Não por acaso, este tema específico será tratado mais amiúde neste capítulo.

A ouvidoria é responsável por receber, analisar e encaminhar demandas dos cidadãos e, portanto, gerir adequadamente a informação é garantir o controle do fluxo, destinação, capacidade de pronta-resposta, bem como possibilitar a mensuração precisa de indicadores de produtividade e eficiência.

Para isso, é importante utilizar ferramentas tecnológicas que permitam o gerenciamento e a análise dos dados de forma rápida e eficiente, como sistemas de gestão de ouvidorias e de informações públicas. É fundamental também garantir a segurança das informações, tanto para proteger os dados pessoais dos cidadãos quanto para evitar vazamentos de informações sensíveis.

A gestão adequada da informação em uma ouvidoria pública contribui para a transparência, a prestação de contas e, principalmente, para a segurança e integridade da massa de dados sob sua guarda. Por meio da análise dos dados coletados, é possível identificar problemas recorrentes e adotar medidas para solucioná-los.

Nesse sentido, as informações podem ser classificadas de diversas formas, dependendo do contexto e do objetivo da classificação. Algumas das principais formas de classificação de informações são:

- Classificação por grau de confidencialidade: nessa classificação, as informações são divididas em três categorias principais, com base no grau de confidencialidade: informações públicas (que podem ser divulgadas livremente), informações restritas (que possuem algum nível de sigilo) e informações secretas (que possuem o mais alto nível de sigilo);
- Classificação por tipo de informação: é baseada no tipo de informação contida nos dados, como informações financeiras, informações médicas, informações de recursos humanos, dentre outras;
- Classificação por nível de criticidade: nessa classificação, as informações são divididas em categorias com base no seu impacto sobre a organização ou a sociedade, sendo classificadas como informações críticas, importantes ou não críticas;
- Classificação por tempo de retenção: baseia-se no período de tempo em que as informações precisam ser mantidas, sendo classificadas como informações de curto, médio ou longo prazo.

A classificação das informações, como visto, é uma forma importante de gerenciá-las de maneira eficaz, garantindo-se que sejam tratadas de acordo com o grau de confidencialidade, o tipo de informação, o nível de criticidade, o formato, o tempo de retenção e o tipo de acesso. Isso permite que as informações sejam protegidas adequadamente e utilizadas de forma segura e eficiente.

Porém, mesmo que todas as salvaguardas sejam adotadas no gerenciamento da cadeia de controle do acesso à informação, nenhuma corporação está imune a vazamentos, bastando, para tanto, mínima e momentânea incúria de algum agente para que informações de milhares de pessoas sejam desviadas com os mais diversos e espúrios propósitos.

Em caso de vazamento de dados, a organização responsável deverá tomar medidas imediatas para mitigar o impacto do incidente e evitar que mais dados sejam expostos. Isso inclui:

- Notificar a autoridade de proteção de dados: a LGPD prevê a imediata notificação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) por parte da corporação alvejada, após tomar conhecimento do incidente de segurança que envolva dados pessoais (Art 48, *caput* e §1º);
- Notificar os titulares dos dados vazados: a corporação deve notificar os titulares dos dados afetados pelo vazamento pela via mais expedita e abrangente, descrevendo o que ocorreu e as medidas tomadas para minimizar os danos e riscos (Art. 48, §2º, I e II);
- Realizar uma avaliação de impacto à proteção de dados: a fim de evitar reincidências, as corporações alvejadas devem realizar completa reavaliação de rotinas e procedimentos, visando identificar e suprimir quaisquer riscos e vulnerabilidades que possam ter levado ao vazamento de dados;
- Implementar medidas de segurança: a instituição deve tomar medidas técnicas e organizacionais para garantir a segurança dos dados pessoais que ela coleta e processa. Essas providências podem incluir criptografia, autenticação em duas etapas, *backups* regulares e limites de acesso;



- Registrar o incidente: a corporação deve manter um registro detalhado do incidente de vazamento de dados, incluindo o que ocorreu, quando, e quais as medidas foram tomadas para mitigar os riscos.

A melhor forma de lidar com vazamento de dados é, portanto, ter um plano de resposta consistente a incidentes de segurança em vigor, que deve ser revisado regularmente para garantir que esteja atualizado e funcional. Além disso, é importante que a organização treine seus funcionários sobre as medidas de segurança que devem ser tomadas para evitar incidentes de segurança. Aliás, termos de confidencialidade são bem-vindos, devendo ser assinados por todos os servidores e funcionários que lidam com tratamento de dados pessoais, salientando que, no termo, deverá constar o dever de sigilosidade, os deveres e obrigações, bem como as consequências e implicações legais resultantes de sua inobservância.

Um incidente de vazamento de dados é, por evidente, uma experiência traumática para uma organização e depõe gravemente contra a sua imagem, credibilidade e boa fama, razão pela qual toda medida de prevenção não é apenas desejável, mas – olhos atentos à *teoria do risco do empreendimento* – até mesmo crucial para a continuidade de determinados negócios, pois o montante de reparações judiciais de danos civis decorrentes de um vazamento significativo poderia facilmente levar um empreendimento à falência.

Dito isso, imperioso elencar um rol exemplificativo de providências que devem ser tomadas para evitar o vazamento de informações, senão vejamos:

- Implementar controles de acesso: trata-se de medida fundamental para evitar o vazamento de informações. Isso inclui a criação de perfis de usuário com níveis de acesso apropriados, a definição de senhas fortes e a criação de políticas de segurança que estabeleçam quem tem permissão para acessar determinadas informações;
- Criptografar informações sensíveis: a criptografia é uma técnica de segurança que transforma informações em um código totalmente indecifrável, impedindo que pessoas não autorizadas tenham acesso aos dados. É essencial criptografar informações sensíveis, como números de cartão de crédito, senhas e informações de identificação pessoal;
- Treinar funcionários: os funcionários são um dos maiores riscos de vazamento de informações. Portanto, é importante fornecer treinamento para conscientizá-los sobre as políticas de segurança da organização e sobre como proteger informações sensíveis;
- Monitorar o uso da rede: supervisionar o uso da rede em tempo real pode ajudar a identificar possíveis ameaças e detectar comportamentos suspeitos, como o acesso a informações não autorizadas;
- Manter *softwares* atualizados: as atualizações de *software* geralmente incluem correções de segurança que corrigem vulnerabilidades que podem ser exploradas por *hackers* para acessar informações sensíveis;
- Implementar políticas de limpeza de dados: a remoção de informações desnecessárias e a exclusão segura de informações antigas ajudam a mitigar o risco de vazamento de informações;
- Contratar especialistas em segurança da informação: essa medida pode ajudar a identificar possíveis vulnerabilidades na infraestrutura da entidade e a implementar medidas de segurança adicionais para proteger as informações;

- Implantar políticas de senhas seguras: senhas fracas podem ser facilmente adivinhadas e comprometer a segurança das informações. É importante implementar políticas que exijam senhas seguras, incluindo a combinação de letras, números e caracteres especiais, bem como vedar o uso de senhas que guardem relação com os próprios dados pessoais do operador;
- Limitar o acesso físico às informações: além de limitar o acesso eletrônico às informações, é importante também limitar o acesso físico às informações. Isso pode ser feito por meio de restrições de acesso a áreas específicas e do uso de armários com chave para armazenamento de informações físicas;
- Implementar políticas de uso de dispositivos pessoais: dispositivos pessoais, como *smartphones* e *laptops*, podem ser vulneráveis a ataques de segurança. É importante adotar políticas que restrinjam o uso de dispositivos pessoais na rede da instituição e exijam a instalação de *softwares* de segurança em dispositivos autorizados;
- Realizar *backups* regulares de informações: realizar cópias de segurança regulares de informações críticas pode ajudar a minimizar os danos em caso de perda de informações ou ataque cibernético;
- Implementar políticas de privacidade de dados: é importante ter políticas claras de privacidade de dados que informem aos clientes e usuários como suas informações serão usadas e protegidas. Além disso, a organização deve cumprir as leis de proteção de dados aplicáveis;
- Realizar testes de vulnerabilidade e simulações de ataques: a realização de testes de vulnerabilidade e simulações de ataques pode ajudar a identificar possíveis pontos fracos na infraestrutura e a implementar medidas de segurança adicionais;
- Monitorar redes sociais e *sites* de compartilhamento de arquivos: as redes sociais e os *sites* eletrônicos de arquivos são canais comuns para o vazamento de informações. É importante monitorá-los para identificar possíveis vazamentos e tomar medidas corretivas imediatas;
- Implementar políticas de segurança em dispositivos móveis: os dispositivos móveis, como *smartphones* e *tablets*, são cada vez mais utilizados para acessar informações da organização. É importante implementar políticas de segurança para dispositivos móveis, como senhas seguras, criptografia de dados e o uso de *softwares* antivírus e de *firewall*;
- Limitar o acesso de terceiros: é fundamental limitar o acesso de terceiros às informações da instituição. Isso pode ser feito por meio de acordos de confidencialidade e contratos que estabeleçam limitações no acesso a informações sensíveis;
- Implementar políticas de limpeza de dispositivos: é importante implementar políticas de limpeza de dispositivos para garantir que as informações sejam excluídas de forma segura quando os dispositivos forem descartados ou reutilizados;
- Monitorar o acesso de usuários privilegiados: os usuários privilegiados, como administradores de sistemas, têm acesso a informações sensíveis e podem ser um risco de segurança. É importante monitorar o acesso desses usuários e restringir o acesso desnecessário;
- Realizar treinamento de conscientização de segurança regularmente: o treinamento de conscientização de segurança deve ser realizado regularmente para manter os funcionários atualizados sobre as ameaças de segurança mais recentes e as políticas de segurança da organização;
- Implementar tecnologias de segurança adicionais: além das medidas de segurança mencionadas anteriormente, a implementação de tecnologias de segurança adicionais, como sistemas de detecção de intrusão, sistemas de prevenção de perda de dados e soluções de gestão de identidade e acesso, pode ajudar a proteger as informações da organização contra ameaças de segurança.

## 7 O FUNCIONAMENTO E ATRIBUIÇÕES DA OUVIDORIA PÚBLICA

Uma ouvidoria pública tem várias atribuições, dentre elas, receber e registrar as manifestações dos cidadãos, encaminhar as demandas aos setores competentes e acompanhar as respostas, orientar os cidadãos sobre os procedimentos necessários para solucionar seus problemas, monitorar a qualidade dos serviços públicos e sugerir melhorias, identificar problemas recorrentes dentro do órgão ao qual está vinculada e propor soluções, bem como receber denúncias de irregularidades e práticas ilegais e encaminhá-las aos órgãos competentes.

A ouvidoria pode funcionar de várias formas, podendo ser estruturada dentro de uma secretaria ou órgão específico, ou ainda ser um órgão autônomo – sendo essa a forma mais desejável –, com orçamento próprio e equipe técnica especializada. O importante é que a ouvidoria seja independente e possua autonomia para atuar sem interferências políticas ou administrativas.

Além disso, esta deve ter canais de comunicação variados, como telefone, *e-mail*, formulários *on-line* e atendimento presencial, para que o cidadão possa escolher a forma de contato mais adequada para a sua demanda. Além disso, é importante que a ouvidoria possua um sistema de registro e acompanhamento das manifestações, a fim de garantir a transparência e a efetividade dos serviços prestados.

A equipe deve ser formada por profissionais qualificados e experientes, com conhecimento técnico e habilidade para lidar com as modernas ferramentas digitais, visando tratar as demandas dos cidadãos de forma ágil e eficiente. As ouvidorias podem, ainda, adotar diversas inovações para melhorar a efetividade e a eficiência do seu trabalho. Logo, é de bom alvitre tirar proveito dessas ferramentas de vanguarda como a utilização de plataformas digitais e das redes sociais, que são meios bastante eficientes de aproximar a ouvidoria do seu público.

Por outro lado, a inteligência artificial pode ser utilizada para melhorar a qualidade e a velocidade das respostas da ouvidoria, além de permitir a análise e a categorização automática das demandas. Outra alternativa igualmente válida é a utilização de *chatbots*, visando tornar o atendimento mais ágil e eficiente, permitindo a resolução de demandas simples e deixando os atendentes humanos disponíveis para casos mais complexos.

Para além desses elementos objetivos, há um elemento subjetivo de suma importância, que é a atuação com discrição, devendo ser característica do profissional de ouvidoria ter a capacidade de preservar o sigilo e atuar com cautela e moderação, resguardando informações sensíveis que detenha em razão do cargo.

## **7.1 Princípios e normas que regem uma ouvidoria pública**

Uma ouvidoria pública é um meio de contato privilegiado entre a população e as autoridades governamentais responsáveis por serviços e políticas públicas. Tem como objetivo primaz funcionar como um ponto de contato e apoio entre o cidadão e a administração pública, advogando os interesses e necessidades daquele na sua relação para com esta última. Para garantir a prestação de serviços de excelência, essa atuação deve ser pautada por valores, princípios e lastreada por um conjunto normativo que lhe dê respaldo jurídico. Nessa ótica, os valores mais importantes que devem reger uma ouvidoria são a transparência, a ética, imparcialidade, efetividade e confidencialidade.

Além disso, existem normas que regem o funcionamento de uma ouvidoria pública. Entre elas, destacam-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos (Lei 13.460/2017), além do Decreto n. 9.492/2018, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação e estabelece normas específicas para a ouvidoria pública e o Decreto n. 9.806/2019, que estabelece as diretrizes para a gestão da qualidade do atendimento ao público pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Podemos citar, ainda, a Norma ABNT NBR ISO 10002:2018, que fixa diretrizes para a implementação de um sistema de gestão de reclamações em organizações, incluindo as ouvidorias públicas, além das Resoluções nº 106/2007 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (*estabelece as diretrizes para a criação e o funcionamento das Ouvidorias no Poder Judiciário*) e Resolução nº 335/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (*dispõe sobre a criação, a estruturação e o funcionamento das Ouvidorias do Ministério Público*), estas duas últimas voltadas para segmentos específicos da atuação estatal.

É importante destacar, ademais, que as normas e diretrizes podem variar de acordo com o setor ou área de atuação da ouvidoria pública. Por isso, é fundamental que esta esteja sempre atualizada e em conformidade com as normas vigentes.

Além dos princípios e normas que regem uma ouvidoria pública, existem também algumas boas práticas que podem contribuir para a efetividade e qualidade do serviço prestado. Algumas dessas práticas, à guisa de ilustração, são:

- Estabelecimento de metas e indicadores: é importante que a ouvidoria estabeleça metas e indicadores de desempenho para monitorar e avaliar o seu trabalho, garantindo a efetividade das ações e o atendimento das demandas dos cidadãos;
- Capacitação e treinamento dos profissionais: é fundamental que os profissionais que atuam na ouvidoria estejam capacitados e treinados para realizar um atendimento de qualidade, além de conhecer as normas e diretrizes que regem o seu trabalho;
- Utilização de tecnologia e sistemas de informação: a utilização de sistemas de informação pode facilitar e agilizar o atendimento das demandas, permitindo a análise e o gerenciamento das informações recebidas pela ouvidoria;

- Realização de pesquisas de satisfação: a realização de pesquisas de satisfação pode ajudar a identificar pontos de melhoria na atuação da ouvidoria, permitindo aprimorar o serviço prestado e garantir a satisfação dos cidadãos;
- Divulgação dos resultados e relatórios de atividades: é importante que a ouvidoria divulgue os resultados e relatórios de suas atividades de forma clara e transparente, garantindo a participação dos cidadãos e a prestação de contas à sociedade.

## **8 BREVE EXPLANAÇÃO SOBRE AS PRINCIPAIS LEIS REGENTES DA ATIVIDADE DE OUVIDORIA**

A atividade de ouvidoria pública está atualmente estruturada sobre um tripé normativo compreendido pelas Leis 12.527/2011, 13.460/2017 e 13.709/2018, que estabelece as bases legais para atuação no Brasil.

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), é uma das principais leis que regem a atividade de ouvidoria pública. Ela estabelece as regras para o acesso à informação pública pelos cidadãos e determina que as instituições devem disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral de forma proativa, ou seja, sem que sejam solicitadas. A ouvidoria tem um papel fundamental nesse processo, atuando como canal de comunicação entre os cidadãos e as instituições públicas para fornecer informações e esclarecimentos sobre a atuação governamental.

A Lei 13.460/2017, por sua vez, trata da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos. Ela estabelece as diretrizes para a atuação das ouvidorias no atendimento aos cidadãos, definindo os requisitos mínimos para o seu funcionamento, bem como as atribuições e competências dos ouvidores e das ouvidorias públicas. A lei também prevê a criação de canais de atendimento aos cidadãos, como o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (e-Ouv), que permite o registro de manifestações de forma eletrônica, facilitando o acesso e a agilidade no atendimento.

Já a Lei 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), estabelece as regras para a coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados pessoais, inclusive pelos órgãos públicos. A lei determina que as instituições públicas devem proteger os dados pessoais dos cidadãos e estabelece a figura do encarregado pelo tratamento de dados pessoais, que pode ser exercida pela ouvidoria pública.

### **8.1 Lei de Acesso à Informação**

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) foi criada com o objetivo de garantir o direito de acesso às informações públicas a qualquer pessoa, física ou

jurídica. Ela entrou em vigor em maio de 2012 e tem como objetivo promover uma política de transparência nos órgãos públicos em todas as esferas governamentais.

Referido diploma estabelece que as informações produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades públicas são de interesse público e, por isso, devem ser disponibilizadas de maneira proativa, ou seja, sem a necessidade de que o cidadão faça um pedido específico para acessá-las. Essas informações devem ser divulgadas em meios eletrônicos de acesso público, como os portais da transparência, vedada a criação de obstáculos para a sua visualização.

Além disso, a lei prevê que qualquer pessoa pode solicitar informações aos órgãos e entidades públicas, pedido esse que deve ser feito de forma gratuita e simplificada, por meio de um formulário disponível na *internet* (SIC – Serviço de Informação ao Cidadão) ou de forma presencial. O órgão público tem o prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias, para fornecer a informação solicitada.

A Lei de Acesso à Informação também prevê a proteção de informações pessoais e sigilosas, garantindo que apenas as informações que não comprometam a segurança do Estado ou a privacidade das pessoas sejam disponibilizadas. Nesse sentido, a lei classificou as informações entre públicas, sigilosas e secretas.

## **8.2 Código de Defesa do Usuário do Serviço Público**

A Lei 13.460/2017, também conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, foi promulgada em 26 de junho de 2017 e, após cumprimento de *vacatio legis* de um ano, entrou em vigor em 25 de junho de 2018. Essa lei estabelece normas e procedimentos que visam garantir a efetividade e a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos.

Entre as principais disposições da Lei 13.460/2017, destaca-se a obrigatoriedade de criação de ouvidorias públicas em todas as esferas governamentais, com o objetivo de receber reclamações, sugestões e denúncias dos cidadãos e buscar soluções para os problemas apontados.

A lei também estabelece que os órgãos públicos devem informar aos usuários os prazos para a prestação de serviços, assim como os meios de contato para obtenção de informações e esclarecimentos. Também é prevista a possibilidade de os cidadãos acompanharem o andamento dos processos administrativos pelos quais as suas demandas estejam tramitando.

O legislador ordinário, além da exigência da criação de ouvidorias em todas as esferas governamentais, pela primeira vez também estabeleceu um rol de

atribuições a cargo dos citados órgãos. Eis os preceitos do art. 13 do CDUSP, *ipsis litteris*:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Observa-se nitidamente, portanto, que, a partir da entrada em vigor do aludido código, as ouvidorias passaram a ter competências que autorizam a adoção de postura eminentemente proativa dentro da administração. Outra grande inovação foi tratada no inciso VII, quando se previu a adoção da mediação e conciliação entre o usuário e o ente público, ressaltando que, conquanto tenha sido disciplinado de maneira superficial, coube aos respectivos órgãos a regulamentação desse acervo de novas competências. Esse conjunto de inovações vem se mostrando alvissareiro, sobretudo pela simbologia que tais atribuições encerram. Trata-se, pois, do ascenso das ouvidorias a um patamar estratégico, reenquadrando-as num outro modelo atuacional sensivelmente mais abrangente e sofisticado que o anterior, revertendo-se em proveitos tanto para a sociedade quanto para a própria administração pública.

### **8.3 Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**

A Lei 13.709/2018 estabeleceu diretrizes bem definidas para a coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados pessoais em todo o país. Aludido diploma entrou em vigor em setembro de 2020 e tem como objetivo garantir a privacidade e a segurança das informações pessoais de todos os cidadãos.

Os preceitos da LGPD são aplicáveis a todas as empresas e organizações indistintamente, sejam públicas ou privadas, inclusive as transnacionais, que coletam e tratam dados pessoais no Brasil. O texto legal fixou os direitos dos titulares dos dados, tais como o direito de acesso, retificação e exclusão das informações pessoais, além do direito de ser informado sobre como esses dados são tratados.

Um importante aspecto dessa novel legislação foi estabelecer a necessidade de consentimento expresso e específico do titular dos dados para que sua informação pessoal seja coletada e tratada. Além disso, a LGPD determina que as organizações devem tomar medidas de segurança para proteger as informações pessoais coletadas e evitar vazamentos ou violações de dados.

A LGPD está umbilicalmente ligada à atividade de ouvidoria, por dois aspectos. Primeiramente, pela própria natureza das atividades ali exercidas, que torna cada profissional de ouvidoria um operador de dados de que trata o art. 5º, VII, da LGPD, visto que realizam coleta e armazenamento de dados, inclusive de natureza sensível, razão pela qual essa legislação deve ser espécie de livro de cabeceira dos profissionais de ouvidoria. O segundo aspecto é que, não raro, os ouvidores exercem a função de encarregado de dados previsto no art 5º, VIII, da LGPD.

O encarregado de proteção de dados (*DPO*), por seu turno, é o responsável por garantir o cumprimento da lei dentro das organizações. Estas devem indicar um *DPO* e disponibilizar um canal de comunicação para que os titulares dos dados possam entrar em contato, quando necessário. Mais adiante, vamos tratar rapidamente sobre o papel e a importância do *DPO*.

Em suma, a implementação da LGPD no Brasil representa um importante marco na proteção da privacidade e dos direitos dos cidadãos em relação às suas informações pessoais. Ela traz consigo uma mudança cultural para as organizações em relação à coleta e tratamento de dados, incentivando a adoção de medidas de segurança e privacidade em todas as etapas do processo de tratamento de dados pessoais.

## **9 DAS MEDIDAS PARA PROTEÇÃO DO ACERVO DE DADOS PESSOAIS**

Uma ouvidoria, por sua natureza, lida com informações pessoais dos cidadãos, tais como nome, dados biométricos, documentos de identificação pessoal, contatos, endereço e outras informações sensíveis. Por isso, é fundamental que estejam em conformidade com a LGPD e adotem medidas de segurança para proteger esses dados.

Entre as medidas que devem ser adotadas pelas ouvidorias em conformidade com a LGPD, podemos destacar a necessidade de consentimento do titular dos dados para coleta e tratamento das informações, utilização de medidas de segurança para proteção dos dados pessoais, limitação do acesso aos dados pessoais apenas a pessoas autorizadas, garantia do direito do titular dos dados de acessar, corrigir,



excluir e portar seus dados, e implementação de políticas e procedimentos para a proteção de dados pessoais.

As ouvidorias devem estar atentas aos requisitos da LGPD e implementar medidas de segurança para garantir a proteção dos dados pessoais dos cidadãos. Além disso, é importante que estas promovam a conscientização sobre a importância da privacidade e da proteção de dados pessoais entre seus operadores e demais atores envolvidos no processo. A LGPD – diga-se – é uma legislação recente e a sua adequação pode ser bastante complexa. Por isso, é recomendável que as ouvidorias busquem orientação especializada para garantir a conformidade com a lei.

E qual a função do encarregado de dados? O encarregado de dados, também conhecido como *data protection officer* (DPO) ou encarregado pela proteção de dados pessoais, é uma das figuras centrais no âmbito da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Sua função é atuar como um canal de comunicação entre a organização e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), bem como entre a organização e os titulares dos dados pessoais.

Entre as funções do encarregado de dados estão a de orientar a organização sobre as obrigações legais previstas na LGPD, bem como sobre as boas práticas de proteção de dados pessoais. É função do DPO, ainda, receber e encaminhar solicitações e reclamações dos titulares de dados pessoais para a organização, bem como fornecer informações sobre o tratamento de dados pessoais, além de monitorar o cumprimento das obrigações legais e das políticas de proteção de dados pela organização, além de avaliar o impacto de novos projetos e atividades no tratamento de dados pessoais.

Outra função desse profissional é atuar como ponto de contato com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD –, comunicando incidentes de segurança e prestando informações e esclarecimentos quando solicitado. Além das funções já mencionadas, esse agente também tem a responsabilidade de manter registros das atividades de tratamento de dados pessoais realizadas pela organização e de elaborar relatórios periódicos sobre essas atividades. Compete-lhe, ainda, realizar uma análise constante dos riscos relacionados ao tratamento de dados pessoais pela organização, de modo a garantir que sejam adotadas medidas adequadas para minimizá-los. Essa análise de risco deve considerar não apenas as possibilidades de vazamento ou acesso não autorizado aos dados, mas também os impactos que um incidente desse tipo pode ter na privacidade e nos direitos dos titulares dos dados.

Impõe destacar que a função do encarregado de dados não é apenas de natureza técnica, mas também tem um aspecto estratégico. Ele deve ser capaz de compreender o negócio, a atividade finalística da organização e as implicações do tratamento de dados pessoais, de modo a propor soluções que garantam a proteção dos dados sem comprometer a efetividade das atividades realizadas, posto que, se, de um lado, a atuação displicente ou excessivamente arrojada desse profissional pode representar riscos à integridade e sigilo dos dados, e, noutra banda, uma atuação pusilânime no gerenciamento da informação pode prejudicar o andamento do negócio. A chave do equilíbrio, por conseguinte, advém necessariamente do conhecimento e domínio da matéria, para que a atuação esteja em conformidade com a lei e sem comprometer a produtividade do empreendimento.

A atuação do ouvidor como encarregado de dados pessoais previsto pela LGPD, quando essa escolha vier a recair sobre profissionais com mandato delimitado dentro da instituição, como no caso dos juízes-membros de cortes eleitorais, traz consigo uma série de riscos que precisam ser considerados. Um desses riscos é a alta rotatividade do cargo de juiz-membro, dada a sua natureza temporária, que pode comprometer a continuidade e a eficácia das atividades relacionadas à proteção de dados pessoais.

Diante disso, pode haver falta de conhecimento e experiência em relação às leis e regulamentos de proteção de dados, bem como às políticas e procedimentos internos da organização relacionados à proteção de dados pessoais. Isso pode levar a erros na condução das atividades de proteção de dados, resultando em violações de dados e penalidades legais.

Além disso, pode haver prejuízos na comunicação com os usuários e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), uma vez que esses contatos geralmente são estabelecidos com base na figura do *DPO*.

Para mitigar esse risco, é importante que a organização adote medidas para garantir a continuidade das atividades de proteção de dados pessoais, independentemente da rotatividade do cargo de encarregado de dados pessoais. Isso pode incluir a designação de um adjunto, preferencialmente pertencente ao quadro permanente da instituição, bem como manter sempre à mão documentação detalhada das políticas e procedimentos de proteção de dados pessoais.

Por fim, é importante lembrar que a função do encarregado de dados é fundamental para garantir a conformidade da organização com a LGPD, mas, lado outro, a proteção efetiva dos dados pessoais exige, em igual medida, o comprometimento de toda a organização. Dado isso, é fundamental que servidores e

demais colaboradores sejam treinados e capacitados sobre as políticas de proteção de dados e que haja um constante monitoramento e atualização das medidas de segurança adotadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante da crescente demanda por transparência e ética no setor público, a implementação de boas práticas de governança, políticas de *compliance* e integridade na administração pública tem se tornado cada vez mais necessária. Nesse cenário, as ouvidorias vêm assumindo um papel de relevo, evoluindo rapidamente de simples ferramentas de recebimento de denúncias e reclamações para se tornarem instrumentos de gestão estratégica.

A principal razão para esse crescimento do protagonismo das ouvidorias é a mudança de mentalidade dos gestores, que passaram a entender a importância da participação da sociedade na gestão dos serviços públicos. A ouvidoria é uma forma efetiva de aproximar os cidadãos da administração pública, promovendo um diálogo aberto e transparente entre ambos. Isso é essencial para a construção de uma relação de confiança, que é a base para a gestão efetiva e responsável dos serviços públicos.

Finalmente, é importante destacar que esse fenômeno está alinhado com a tendência global de fortalecimento da participação cidadã na gestão pública. Em um mundo cada vez mais interconectado, as pessoas estão se tornando mais engajadas e exigentes em relação aos serviços públicos, e as ouvidorias são, a toda evidência, uma forma efetiva de atender a essas demandas.

## ***PUBLIC OMBUDSMAN'S OFFICE: A BRIEF CONCEPTUAL AND HISTORICAL OVERVIEW.***

### ***ABSTRACT***

*This essay presents a brief conceptual and historical overview of the public ombudsman activity, shedding light on the origins of this important management tool, its evolution over the years, and its progressive gain of prominence in recent years, revealing aspects of public ombudsmen's role as a direct communication channel between citizens and the state, promoting transparency, accountability to society, effective support for compliance and integrity policies, aiming at continuous improvement of public*

*services by allowing individuals to express their opinions, complaints, reports, requests for information, demand solutions to their problems, and thus practice true social control over companies, institutions, and public agencies. It also demonstrates how public ombudsmen promote the exercise and enjoyment of fundamental rights, as well as acting as a mechanism of social control, allowing society to monitor and evaluate public policies and the performance of public servants. The text highlights the importance of proper information management, precautions to avoid leaks and data breaches, and presents exemplary roles of solutions, good management practices, conduct, and measures for the proper functioning of an ombudsman. It also reveals the role of public ombudsmen in promoting social participation in public administration and discusses the regulatory framework that governs this activity in Brazil.*

**Keywords:** *Public Ombudsman. Conceptual and historical overview. Management. Transparency. Accountability. Compliance, Integrity. Social control. Public services. Performance of public managers. Best practices. Social participation. Public administration. Regulatory framework.*

## REFERÊNCIAS

ARQUIVO NACIONAL. OUVIDOR-GERAL DO ESTADO DO BRASIL. Memória da Administração Pública Brasileira. Disponível em: <<https://bit.ly/40CWrlM>>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3Hbkf9q>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

CAMARINHAS, Nuno. O APARELHO JUDICIAL ULTRAMARINO. O caso do Brasil (1620-1800). Almanack Braziliense, n. 9, maio 2009. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<https://goo.gl/dZjuoK>>. Acesso em: 12 abr de 2023.

GUIA ORIENTATIVO PARA DEFINIÇÕES DOS AGENTES DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS E DO ENCARREGADO. Agência Nacional de Proteção de Dados. Disponível em: <[https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/202.05.27GuiaAgentesdeTratamento\\_Final.pdf](https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/202.05.27GuiaAgentesdeTratamento_Final.pdf)>. Acesso em: 12 abr de 2023.

LORICH, Gerhard. Bayern, 1536. De Missa Pvblica Proroganda, Racemationum libri tres. Disponível em: <<https://bit.ly/40CMogz>>. Acesso em: 12 abr de 2023.

LUCENA, Felipe. História da Rua do Ouvidor. Disponível em: <<https://diariodorio.com/historia-da-rua-do-ouvidor-2/>> Acesso em: 11 abr. 2023.

NORMA ABNT ISO 10001. Disponível em: <<https://bit.ly/3n2TPjk>>. Acesso em: 12 abr de 2023.

O QUE É O CARGO DE OMBUDSMAN? Folha de São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/43TOsDL>>. Acesso em: 11 abr. 2023.

PORTUGAL. REGIMENTO DO OUVIDOR-GERAL DO BRASIL DE 14 DE ABRIL DE 1628. Coleção cronológica da legislação portuguesa compilada e anotada por José Justino de Andrade e Silva. Legislação de 1627 a 1633. Lisboa, p. 124-127, 1855a. Disponível em: <<https://goo.gl/BAVEuc>>. Acesso em: 12 abr de 2023.

\_\_\_\_\_. REGIMENTO DO OUVIDOR-GERAL DO BRASIL DE 17 DE JULHO DE 1643. COLEÇÃO CRONOLÓGICA DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA COMPILADA E ANOTADA POR JOSÉ JUSTINO DE ANDRADE E SILVA. LEGISLAÇÃO DE 1640 A 1647. Lisboa, p. 217-221, 1856. Disponível em: <https://goo.gl/BAVEuc>. Acesso em: 12 abr de 2023.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José. DIREITO E JUSTIÇA NO BRASIL COLONIAL: o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro (1751-1808). Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

## VÍCIOS PROCESSUAIS E ANULAÇÃO DE SENTENÇAS: CONDUÇÃO DOS FEITOS ELEITORAIS À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MARANHÃO.

Fabio Henrique Carneiro Silva<sup>7</sup>

### RESUMO

Pesquisa realizada com intuito de auxiliar operadores do Direito a evitar vícios processuais aptos a anulação das sentenças judiciais, em feitos eleitorais. Trata-se de uma consulta jurisprudencial em acórdãos da lavra do TRE/MA, feita pela internet, em sítio específico. Como resultados, identificou-se que 65% (sessenta e cinco por cento) do total de acórdãos analisados revelou irregular desenvolvimento processual por desobediência a um ou a mais de um dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

**Palavras-chave:** Sentenças. Eleitorais. Vícios. Processuais. Anulação.

### ABSTRACT

Research carried out with the purpose of supporting Law professionals to avoid procedural defects capable of annulling court decisions in electoral matters. This is a jurisprudential consult on judgments issued by the TRE/MA, published on the internet, in a specific site. As a result, it was identified that 65% (sixty-five percent) of total judgments analyzed revealed irregular procedural development due to violation to one or more principles of adversary proceedings, of full defense and due process of law.

**Keywords:** Sentences. Elections. Addictions. Procedural. Annulment.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se de uma breve revisão histórica da jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, no que diz respeito à anulação de sentenças, na perspectiva das nulidades processuais verificadas tanto no aspecto estritamente formal do *decisum*, quanto no regular desenvolvimento do processo em Primeiro Grau de Jurisdição.

O estudo foi feito em função da observação realizada pelo autor, enquanto Servidor da Justiça Eleitoral, o qual, cotidianamente se depara com processos, em

---

<sup>7</sup> Bacharel em Direito. Prof.º Especialista em Docência do Ensino Superior.

grau de recurso, onde se verificam falhas relacionadas ao ferimento de regras principiológicas básicas quanto ao prosseguimento do feito, antes de se resolver o seu mérito.

A metodologia aplicada na pesquisa foi a de consulta jurisprudencial pela *internet*, feita ao sítio eletrônico do portal *Jusbrasil*<sup>8</sup>, utilizando-se os termos “anulação” e “sentença”, com filtragem de respostas atreladas ao “TRE-MA”, obtendo-se um total de 47 (quarenta e sete) acórdãos prolatados a partir do ano 2000, até outubro de 2022.

Não se desconhece a existência de outras ferramentas disponíveis para a pesquisa de jurisprudência eleitoral, tais como aquela disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>9</sup> (TSE), ou mesmo, a consulta aos inteiros teores de acórdãos e resoluções, viabilizada pelo próprio Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão<sup>10</sup>, com resultados tão ou mais relevantes que os obtidos no presente estudo. Entretanto, resta justificada a escolha do autor por se tratar, o portal *Jusbrasil*, de sistema de informação com acesso público, universal e democratizado, na rede mundial de computadores, facilitado pelo buscador *Google*<sup>11</sup>.

No estudo, buscou-se responder algumas questões afetas ao andamento processual, tais como: que tipos de invalidades levaram à anulação das sentenças, em feitos processados pelos Juízos Eleitorais do Estado do Maranhão? Quais os vícios mais frequentes? Como se pode conduzir o processo em primeira instância para evitar sua invalidação em segunda?

A importância da presente pesquisa reside principalmente na intenção de transformar seus resultados em uma contribuição a todos os sujeitos da relação processual, quer advogados, magistrados ou membros do Ministério Público, bem como, a outros operadores do Direito, a exemplo dos servidores da Justiça Eleitoral, estudantes e estagiários, quanto a eventuais falhas que possam resultar no retorno do feito à instância inaugural para prolação de nova sentença, a fim de se privilegiar a celeridade e a razoável duração do processo, direitos e garantias fundamentais insculpidos na Carta Magna de 1988.

## 2 DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE O TEMA

---

<sup>8</sup> [jusbrasil.com.br](http://jusbrasil.com.br)

<sup>9</sup> <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/index.jsp?pageForm=formAvancado.jsp?sectionServers=MA>

<sup>10</sup> <https://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/index.jsp?sectionServers=MA>

<sup>11</sup> [google.com](http://google.com)

À guisa de preâmbulo, é bom que se faça a diferenciação da espécie de invalidade a que se propôs o presente estudo, do tipo processual, para segmentá-la daquela denominada de material. Apesar disso, Didier Jr (2017, p. 453), ao tempo em que destaca tal diferença, afirma que, para as invalidades processuais, *“todavia, aplicam-se todas as noções da teoria geral do direito sobre o plano da validade dos atos jurídicos”*.

O autor também chama a nossa atenção para a precariedade de se definir uma tipologia para as invalidades processuais, mas sugere a sua distinção em quatro espécies, quais sejam: as meras irregularidades processuais; as invalidades que não se pode decretar *ex officio*; as que assim podem ser decretadas e; as que, apesar de se lhe permitirem tal decretação, precluem.

Por sua vez, Neves (2017, p. 459) adere à classificação mais usualmente utilizada no universo acadêmico. Segundo o autor, fala-se da nulidade processual relativa, quando o seu reconhecimento depender *“da alegação oportuna e adequada da parte interessada”* em vê-la declarada. No outro viés, a de caráter absoluto *“diz respeito às situações em que a forma do ato processual busca preservar algo superior ao interesse das partes”*.

Neves (2017, p. 458) menciona, ainda, a nulidade cominada, para *“aquela expressamente prevista em lei”* e a não cominada, quando *“sem previsão específica na legislação”*.

Hellman (2021, p. 380) também realça os conceitos de nulidade absoluta e relativa, acentuando que no âmbito do Processo Civil, *“as invalidades possuem tratamento diferenciado daquele previsto no Direito Civil”*, não operando *“efeitos de pleno direito”*, ao necessitar sempre *“ser decretada pelo juiz após oportunizado o contraditório”*.

Por fim e, no ponto que interessa ao escopo do presente artigo, com maior relevância, tem-se a classificação destacada por Arruda Alvim (2019, p. 244), onde os vícios processuais aptos a levar à anulação da sentença podem ser intrínsecos ou extrínsecos, sendo que, alguns deles, segundo a autora, podem até mesmo atribuir ao *decisum* a pecha de inexistência.

Na definição dos vícios intrínsecos, deve-se considerar aqueles capazes de macular a sentença, em sua extensão ou em sua essência. Para extensão, pode-se ter sentenças *extra*, *citra* ou *ultra petita*, enquanto que, para essência, a ausência ou defeito de relatório, de fundamentação ou de decisório.

No que concerne aos vícios extrínsecos, esses dizem respeito à falta de pressupostos genéricos de admissibilidade do julgamento de mérito, tais como, o



estabelecimento da relação jurídica autor-juiz-réu, o que abrange a ausência de citação válida, sem que o réu tenha comparecido ao feito de forma espontânea, ou ainda, a violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

### **3 DADOS DA PESQUISA**

Dos 47 (quarenta e sete) acórdãos encontrados e analisados, apenas 32 (trinta e dois) tratam efetivamente de sentença anulada, sendo os outros 15 (quinze), irrelevantes para a temática ora abordada. Nos arestos importantes para o presente estudo, foram localizados vícios intrínsecos nas respectivas sentenças, em 02 (dois) deles e, em outros 28 (vinte e oito), constatou-se a ocorrência de vícios extrínsecos.

Em 02 (dois) dos acórdãos analisados, verificou-se a presença de vícios com natureza mista, na medida em que, ao mesmo tempo em que provenientes de feitos maculados com falhas sentenciais formais de extensão e/ou de essência, tiveram reconhecimento de nulidades processuais a elas alheias.

Dentro da supracitada classificação para vícios intrínsecos, detectou-se as seguintes qualificações sentenciais: 01 (uma) desprovida de fundamentação, com mérito analisado pelo Tribunal, por vislumbrar a causa como madura para tanto, e; 01 (uma) prolatada fora dos limites do pedido.

No âmbito dos vícios extrínsecos à sentença, na forma de nulidades endoprocessuais, detectou-se os seguintes eventos: 02 (duas) constatações de incompetência absoluta da Justiça Eleitoral; 02 (duas) relativas às ilegitimidades, nas formas ativa e passiva; 01 (um) afastamento de litisconsórcio necessário; 02 (duas) citações inválidas ou ausentes; 01 (uma) afastamento de extinção por impossibilidade jurídica do pedido; 01 (um) reconhecimento de litispendência, e: 19 (dezenove) violações aos princípios do contraditório, ampla defesa e do devido processo legal, onde, em 02 (dois) dos quais, houve resolução de mérito na Corte, pela maturidade da causa.

### **4 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Os achados da presente pesquisa parecem ter importância a toda comunidade jurídica atuante nos feitos eleitorais do Estado do Maranhão, quiçá, até mesmo do país. Senão, vejamos.

Após respondidas a primeira e a segunda questões postas, ao se idealizar a presente pesquisa, afeta aos tipos de vícios que levaram às anulações das sentenças relacionadas aos acórdãos pesquisados e à sua frequência, mister se faz tecer breves comentários sobre a regularidade da condução dos feitos em primeira instância, a fim de evitá-las.

Antes, porém, vale enfatizar que o advento da possibilidade de enfrentamento da matéria de mérito, pelo Tribunal, nos casos previstos no art. 1.013, do CPC (teoria da causa madura), minora bastante o prejuízo à celeridade dos feitos em que se necessita anular a sentença. Foi o caso de aproximadamente 9% (nove por cento) dos acórdãos pesquisados e analisados.

Como se viu, em cerca de 6% (seis por cento) dos arestos estudados, verificou-se a ocorrência de vícios intrínsecos às sentenças anuladas, na forma de ausência da fundamentação e de julgamento fora dos limites do pedido. Leia-se os trechos relevantes dos arestos:

A sentença empregou conceitos jurídicos indeterminados, sem relacioná-los ao caso concreto; limitou-se a indicar os pareceres técnico e ministerial, o que poderia ser utilizado para fundamentar qualquer outra sentença; não analisou, ainda que sucintamente, o acerto ou desacerto dos pareceres exarados.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> **RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CANDIDATO. ELEIÇÕES 2016. ALEGAÇÃO DE ERROR IN PROCEDENDO. PREJUÍZO NÃO COMPROVADO. JUSTIFICATIVAS INTEMPESTIVAS. SENTENÇA DESPROVIDA DE FUNDAMENTAÇÃO. ANULAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO. JULGAMENTO DO MÉRITO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. CAUSA MADURA PARA JULGAMENTO. OMISSÃO DE DESPESAS E NÃO COMPROVAÇÃO DO RECOLHIMENTO DAS SOBRAS DE CAMPANHA AO PARTIDO. INEXISTÊNCIA DE AMBAS. APROVAÇÃO DAS CONTAS. I.** Após a emissão do parecer técnico, o Recorrente fora intimado, na data de 14 de novembro 2016 (segunda-feira), via Diário da Justiça Eletrônico, para, no prazo de três dias, sanar as irregularidades apontadas, tendo apresentado suas justificativas apenas no dia 18 de novembro 2016, ou seja, fora do tríduo legal. **II.** Na espécie, a sentença empregou conceitos jurídicos indeterminados, sem relacioná-los ao caso concreto; limitou-se a indicar os pareceres técnico e ministerial, o que poderia ser utilizado para fundamentar qualquer outra sentença; não analisou, ainda que sucintamente, o acerto ou desacerto dos pareceres exarados. Portanto, ante a falta de fundamentação, a sentença recorrida deve ser anulada, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos II, III e IV, do NCPC. **III.** Consagrando a "Teoria da Causa Madura" o artigo 1.013, caput, § 3º, inciso IV, do NCPC, aplicado supletivamente à espécie, autoriza o Tribunal ad quem a decidir imediatamente o mérito da demanda após dar provimento ao recurso. **IV.** No que tange à omissão de despesa, não a vejo presente in casu, pois o valor fora devidamente declarado na prestação de contas do Recorrente (fl. 4) no item 2.30 (produção de jingles, vinhetas e slogans), tendo o cheque nº 85005, no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), transitado pela conta bancária específica do Recorrente, conforme extrato de fl. 7, de sorte que não houve prejuízo ao acompanhamento e à fiscalização das contas apresentadas. Outrossim, não há irregularidade, por absoluta ausência de previsão legal, no fato da empresa prestadora de serviço ter sido constituída no ano da eleição e de, entre os seus sócios, constar filiado ao partido político do Recorrente. **V.** Com relação à irregularidade atinente à transferência das sobras de campanha ao ente partidário, o comprovante de depósito acostado à fl. 09 dos autos não deixa dúvidas quanto ao cumprimento da legislação (artigo 46, § 1º, da Resolução TSE nº 23.463/2015), pois o valor de R\$ 6,60 (seis reais e sessenta centavos), referente à sobras de campanha, foi devidamente depositado na conta corrente do Partido Trabalhista do Brasil - PT do B na data de 26 de outubro 2016 (fl. 4). **VI.** Provimento do recurso para anular a sentença recorrida, ante a falta de fundamentação, nos termos do artigo 489, § 1º, incisos II, III e IV, do NCPC. Considerando que o processo está em condições de imediato julgamento, conforme artigo 1.013, caput, § 3º, inciso IV, do NCPC, voto pela APROVAÇÃO DAS CONTAS de campanha do Recorrente, relativas às eleições de 2016.

(TRE-MA - RE: 32537 BOM JESUS DAS SELVAS - MA, Relator: EDUARDO JOSÉ LEAL MOREIRA, Data de Julgamento: 27/06/2017, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 115, Data 03/07/2017, Página 13)

Independentemente da linha argumentativa aviada pelos Recorrentes, padece a sentença contra eles proferida de inequívoca nulidade posto que formulada *extra petita*, tendo exacerbado os limites subjetivos da lide então proposta<sup>13</sup>.

Tais situações se revelam em erros dos mais simples e de mais singela evitabilidade, tendo em vista que a própria construção teórica e legal do conceito de sentença envolve os requisitos básicos para sua elaboração, dentre os quais, seus fundamentos de fato e de direito e a manutenção da sua natureza sempre adstrita ao requerido (CPC/2015, arts. 489, §1º e 492, *caput*).

Quanto à presença dos vícios extrínsecos, o quantitativo apurado representa em torno de 87% (oitenta e sete por cento) das decisões de anulação de sentenças prolatadas pelo TRE/MA, ao longo dos mais de 21 (vinte e um) anos de julgados revelados pela pesquisa.

Sob a égide do CPC de 1973, notabiliza-se uma decisão<sup>14</sup> onde a referida Corte Regional entendeu por afastar o reconhecimento da impossibilidade jurídica do

---

<sup>13</sup> **RECURSO ELEITORAL EM REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA IRREGULAR. RECORRENTES NÃO CITADOS. CONDENAÇÃO DE SUJEITOS NÃO INTEGRANTES DA LIDE. SENTENÇA "EXTRA PETITA". INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA CORRELAÇÃO. NULIDADE PARCIAL DA PARTE DISPOSITIVA DA DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU RELACIONADA AOS RECORRENTES. TRÂNSITO EM JULGADO DO CAPÍTULO NÃO IMPUGNADO. APLICAÇÃO DO EFEITO DEVOLUTIVO EM PROFUNDIDADE. ANULAÇÃO PARCIAL DA SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU.**

1. A sentença prolatada contra quem não tenha sido citado para responder ao objeto da lide trata-se de decisão nula de pleno direito posto que infringente aos Princípios do Contraditório e da Correlação ao Pedido, sendo assim considerada como *extra petita*. Incidências dos arts. 5º, LV, da CF/88, 9º e 492 do CPC/15. 2. A anulação, contudo, estará circunscrita ao capítulo do decisum devolvido ao conhecimento da Corte, observando-se, para tanto, os limites objetivos e subjetivos do efeito devolutivo dos recursos, respeitando-se as relações jurídicas por eles não abrangidas. 3. Assim, é de reconhecer-se o trânsito em julgado do capítulo da sentença não abrangida pelo Recurso Eleitoral. 4. Recurso conhecido para, ex officio, anular-se parcialmente os pontos da sentença não relacionados aos limites subjetivos da lide.

(TRE-MA - RE: 38913 LAGO DO JUNCO - MA, Relator: RICARDO TADEU BUGARIN DUAILIBE, Data de Julgamento: 10/08/2017, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 145, Data 16/08/2017, Página 7/8)

<sup>14</sup> **RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL POR DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA JURÍDICA. ART. 81, § 1º, DA LEI 9.504/97. ADI 4650. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 81, § 1º DA LEI 9.504/97. REVOGAÇÃO PELA LEI 13.165/2015. DECISÃO DO SUPREMO E ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE NÃO ALCANÇA AS REPRESENTAÇÕES ELEITORAIS AJUIZADAS SOB A ÉGIDE DO ORDENAMENTO ANTERIOR. EXTINÇÃO DO FEITO. IMPOSSIBILIDADE. PROSSEGUIMENTO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA PRETENSÃO RECURSAL.** 1. O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 81, § 1º, da Lei 9.504/97, na apreciação final da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4650, ocorrida em 17/09/2015. Nessa oportunidade, a Corte Suprema julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. 2. Do resultado do julgamento da ADI 4650, se conclui que não foi realizada a modulação de efeitos para o futuro, nos termos da Lei 9868/99. Contudo, o próprio relator fixou que estão "salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento". Nesse sentido, as doações de campanha já realizadas pelas pessoas jurídicas sob a égide da legislação antes vigente, continuam sendo por ela regidas. 3. A revogação do art. 81 da Lei 9.504/97 pela recente Lei 13.165/2015, é igualmente incapaz de atingir o regular andamento das Representações Eleitorais antecedentes à sua vigência, posto que não há no novo texto legal qualquer disposição expressa nesse sentido, permanecendo legítimas as ações iniciadas sob a égide das normas jurídicas anteriores. 4. Merece reforma a decisão de primeiro grau que extingue o feito sem resolução de mérito com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, haja vista não se tratar de impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que a ação foi ajuizada anteriormente à decisão do STF e à alteração legislativa. 5. Recurso conhecido e provido.

(TRE-MA - RE: 6636 SÃO LUÍS - MA, Relator: CLODOMIR SEBASTIÃO REIS, Data de Julgamento: 04/03/2016, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 48, Data 14/03/2016, Página 16)

pedido em virtude da constatação de que a representação eleitoral por doação acima do limite legal foi ajuizada antes de decisão do STF<sup>15</sup> e de uma alteração legislativa<sup>16</sup>, as quais desautorizam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Nessa situação, bastaria ao julgador originário observar a regra do *tempus regit actum* para distanciar-se da decretação de invalidade sentencial.

No ano de 2007, quando já havia o entendimento da existência de legitimidade concorrente para propositura de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) entre coligação e partido, este, ainda que coligado, obteve tal reconhecimento por acórdão<sup>17</sup> que determinou o prosseguimento do feito no Juízo de Primeiro Grau, tendo em vista que já se teria realizado o pleito, na data do ajuizamento da referida ação. Para tal circunstância, independentemente da existência de entendimento jurisprudencial do TSE<sup>18</sup>, no mesmo sentido do aresto regional, à época, ainda nem se cotejava vedação legal de atuação isolada nos feitos eleitorais imposta aos partidos, pela Lei 12.034/2009, bastando ao órgão sentenciante que observasse a inexistência da previsão legislativa na redação original da Lei 9.504/97.

Naquele mesmo ano, ocorreu mais uma decretação de invalidade<sup>19</sup> por inobservância da regra básica para o reconhecimento da litispendência, qual seja, a verificação da tríplice identidade prevista no então vigente art. 300, §2º, do CPC/1973. E ainda mais, o TRE/MA anulou sentença<sup>20</sup> que extinguiu uma AIJE, porquanto o

---

<sup>15</sup> Vide ADI 4650

<sup>16</sup> Vide Lei 13.165/2015

<sup>17</sup> RECURSO INOMINADO. ELEIÇÕES 2004. **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. AÇÃO PROPOSTA POR PARTIDO POLÍTICO QUE ESTAVA COLIGADO DURANTE O PROCESSO ELEITORAL. SENTENÇA EXTINTIVA SEM APRECIÇÃO DO MÉRITO. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SUPERADO NA JUSTIÇA ELEITORAL. PRECEDENTE: ACÓRDÃO TSE Nº 25.269/06. LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO.** - Os partidos políticos que, coligados, disputaram o pleito, detêm legitimidade para propor isoladamente as ações previstas na legislação eleitoral, uma vez realizadas as eleições, o que é admitido, inclusive, concorrentemente com a respectiva coligação. - **Em vista do novo entendimento jurisprudencial, o Colegiado decide pela anulação da sentença recorrida, para determinar o prosseguimento do feito no juízo de primeiro grau.**

(TRE-MA - RI: 4555 MA, Relator: MEGBEL ABDALA TANUS FERREIRA, Data de Julgamento: 06/02/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 16/02/2007, Página 129)

<sup>18</sup> AgRgREspe nº 25.269/06-TSE

<sup>19</sup> RECURSO INOMINADO. ELEIÇÕES 2004. **SENTENÇA UNIFICADA PROLATADA EM SEDE DE CONEXÃO. ACOLHIMENTO DE PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA. INEXISTÊNCIA. ERROR IN PROCEDENDO. VÍCIO PROCESSUAL. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO SINGULAR PARA EMISSÃO DE NOVA DECISÃO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO.** - Ocorre error in procedendo quando, alegada a conexão, emite-se sentença unificada acolhendo preliminar de litispendência inexistente por divergência latente das partes envolvidas; - Para configuração da litispendência, necessário se faz a presença da tríplice identidade (partes, causa de pedir e pedido); - Recurso conhecido e provido. (TRE-MA - RI: 4552 MA, Relator: LOURIVAL DE JESUS SEREJO SOUZA, Data de Julgamento: 15/05/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 18/6/2007, Página 96)

<sup>20</sup> RECURSO EM REPRESENTAÇÃO. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. ABUSO DO PODER ECONÔMICO E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIL. **LITISCONSÓRCIO. DESNECESSIDADE. ANULAÇÃO DA SENTENÇA DO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU QUE EXTINGUIU O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.** Em Ação de Investigação Judicial Eleitoral não se exige a formação de litisconsórcio passivo necessário entre o representado e aqueles que tenham contribuído na realização do ato supostamente abusivo.

autor não promovera a citação de todos aqueles que supostamente contribuíram na realização do ato abusivo, entendendo, o Órgão sentenciante, pela existência de litisconsórcio passivo necessário, o que não seria exigível para o prosseguimento do feito.

Mais recentemente, no ano de 2018, o Tribunal Eleitoral do Maranhão invalidou uma sentença, ao apreciar um Recurso Eleitoral<sup>21</sup> interposto em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), tendo em vista que o julgamento primevo extinguiu o feito por entender que a via processual eleita para apreciação de suposta fraude em cotas de gênero seria inadequada. Nessa conjuntura, também seria suficiente a observação da jurisprudência do TSE<sup>22</sup>, já consolidada no sentido de ampla abrangência do escopo da AIME, quando se tratar de ações qualificadas como fraudulentas, mesmo que de forma indiciária.

Na seara criminal, destacam-se dois Recursos<sup>23</sup>, onde a Corte Regional do Maranhão anulou, ainda que parcialmente, as sentenças que apreciaram condutas

---

(TRE-MA - RE: 4405 MA, Relator: CLEMÊNCIA MARIA ALMADA LIMA DE ÂNGELO, Data de Julgamento: 26/09/2007, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 17/10/2007, Página 104)

<sup>21</sup> RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ALEGAÇÃO DE FRAUDE EM CANDIDATURAS FEMININAS PARA ATENDIMENTO À RESERVA DE GÊNERO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E ILEGITIMIDADE PASSIVA. POSSIBILIDADE DE APURAÇÃO EM AIME. **RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE PASSIVA APENAS QUANTO A COLIGAÇÃO E SEU REPRESENTANTE. ANULAÇÃO DE PARTE DA SENTENÇA COM CONSEQUENTE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA REGULAR SEGUIMENTO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.** RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O Tribunal Superior Eleitoral quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 1-49/PI deixou assentado que o artifício de inclusão de candidaturas femininas fictícias para atendimento à reserva de gênero constitui fraude à legislação eleitoral, passível de apuração em AIME, razão pela qual a prejudicial de inadequação da via eleita não merece prosperar. 2. Se o suplente já foi diplomado, mesmo não estando no exercício do mandato, pode exercê-lo em plenitude em caso de vacância do cargo, razão pela qual deve ser rejeitada a arguição de ilegitimidade passiva dos recorridos que concorreram pela mesma coligação. 3. A coligação ou seu representante não sofrerão qualquer sanção no caso de procedência do pedido formulado em sede de AIME, decorrendo desse fato suas ilegitimidades para figurar no polo passivo da ação. 4. Parcial provimento do recurso.

(TRE-MA - RE: 474 VILA NOVA DOS MARTÍRIOS - MA, Relator: JÚLIO CÉSAR LIMA PRASERES, Data de Julgamento: 10/05/2018, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 89, Data 16/05/2018, Página 6/7)

<sup>22</sup> RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº169 MONSENHOR TABOSA -- CE

<sup>23</sup> ELEIÇÕES 2016. RECURSO CRIMINAL. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO. ART. 14 DA LEI Nº 10.826/03. AUSÊNCIA DE CONEXÃO ENTRE O CRIME ELEITORAL E O CRIME COMUM. **INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ELEITORAL.** ALEGAÇÃO DE DEFEITO NA MÍDIA DE ÁUDIO REFERENTE À OITIVA DAS TESTEMUNHAS DE ACUSAÇÃO. ANÁLISE PREJUDICADA. PROVIMENTO DO RECURSO CRIMINAL. 1. A inexistência de conexão entre o crime de corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral) e o crime de porte ilegal de arma de fogo (art. 14 da Lei nº 10.826/2003) mostraram-se patentes nos autos, sendo de rigor a anulação da sentença recorrida e demais atos decisórios, desde o recebimento da denúncia, no ponto em que julgou matéria não afeta a esta jurisdição especializada. 4. Remessa dos autos à Justiça Comum Estadual para conhecimento da matéria de sua competência. 5. Recurso Criminal conhecido e provido.

(TRE-MA - RC: 58392 SANTA LUZIA DO PARUÁ - MA, Relator: BRUNO ARAUJO DUAILIBE PINHEIRO, Data de Julgamento: 20/08/2019, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 156, Data 26/08/2019, Página 13/14);

ELEIÇÕES 2012. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO CRIMINAL ELEITORAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO RELACIONADA À MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. PORTE ILEGAL DE ARMA DE FOGO. ART. 14 DA LEI Nº 10.826/03. AUSÊNCIA DE CONEXÃO ENTRE O CRIME ELEITORAL E O CRIME COMUM. **INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA ELEITORAL.** PROVIMENTO DOS EMBARGOS. 1. A inexistência de conexão entre o crime de corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral) e o crime de porte ilegal de arma de fogo (art. 14 da Lei nº 10.826/2003) mostraram-se patentes nos autos, sendo

típicas, porém desconexas com crimes eleitorais, com a determinação da remessa dos autos à Justiça Comum, para o processamento dos delitos não afetos à especialização requerida para a competência daquele Órgão Regional. Nesse plano, a leitura desacertada da competência, apesar de não ter por consequência o re julgamento no âmbito eleitoral, aumenta o distanciamento temporal para um desfecho à prestação jurisdicional requerida nos processos, sendo suficiente para, muitas das vezes, trazer insegurança jurídica ao indivíduo que já deveria ter tido seu feito julgado, ao mesmo tempo em que submete a sociedade ao convívio com sujeito que, hipoteticamente, poderia estar recluso.

Observou-se, ainda, em um Recurso em Prestação de Contas<sup>24</sup> e outro, em Duplicidade de Filiação Partidária<sup>25</sup>, a prolação de sentenças sem a realização de citações fidedignas, invalidade essa passível até mesmo de ações declaratórias de nulidade (*querela nullitatis insanabilis*), as quais não precluem, dada a primariedade do defeito processual. A partir dessas modalidades de falhas, já se torna irrelevante se constatadas em feitos processados conforme o antigo ou o novel CPC, face à

---

de rigor a **anulação da sentença** recorrida, no ponto em que julgou matéria não afeta a esta jurisdição especializada, e demais atos decisórios a esta relacionados, desde o recebimento da denúncia. 2. Em que pese a existência de trânsito em julgado sob o ponto discutido (porte ilegal de arma de fogo), registrou-se que o conhecimento da matéria não atrelada à jurisdição eleitoral, notadamente porquanto de natureza criminal, não enseja a eficácia preclusiva da coisa julgada. 3. Embargos de declaração conhecidos e providos. 4. Remessa de cópia dos autos à Justiça Comum Estadual para conhecimento da matéria de sua competência.

(TRE-MA - RC: 587 TIMON - MA, Relator: BRUNO ARAUJO DUAILIBE PINHEIRO, Data de Julgamento: 16/12/2019, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 237, Data 19/12/2019, Página 14/15)

<sup>24</sup> RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. **NOTIFICAÇÃO REALIZADA EM TERCEIRA PESSOA SEM PROCURAÇÃO. AUSÊNCIA DAS FORMALIDADES LEGAIS. CITAÇÃO PESSOAL. SENTENÇA NULA. CONTAS APRESENTADAS TEMPESTIVAMENTE. NOVA ANÁLISE E JULGAMENTO. PROVIMENTO DO RECURSO ELEITORAL. I - É nula a sentença quando julga processo de prestação de contas sem que o candidato seja notificado de forma pessoal ou por hora certa para apresentar as contas. II - A notificação, realizada em mãos, feita à terceiro, sem procuração, não serve para dar ciência ao candidato. III - Registre-se, ainda, que era facultado ao Cartório Eleitoral notificar o candidato por meio de fac-símile, enviando a notificação ao número informado no registro de candidatura (artigo 96-A da Lei nº 9.504/97). Contudo, ao preferir realizar o ato "em mãos", só o candidato estava habilitado a recebê-la, salvo se o terceiro que a recebeu possuir procuração específica para tanto, o que não foi o caso. IV - Ressalte-se que o Recorrente é filiado ao Partido Social Liberal - PSL, e que no Município de Pirapemas possui apenas Comissão Provisória. Dessa forma, o Secretário da Comissão Provisória do PSL não possui legitimidade para receber a notificação dirigida ao candidato para apresentar as contas, notadamente em razão das graves consequências da sua omissão. V - As contas devem ser consideradas tempestivas, em razão da anulação da sentença, fazendo-se a sua regular análise e pronunciando-se novo julgamento. IV - Provimento do recurso, para considerar nula a sentença que julgou como não prestadas as contas da eleição de 2012, face à ausência de citação válida, afastando-se, temporariamente, o status de contas não prestadas até o novo julgamento do processo de prestação de contas.**

(TRE-MA - RE: 4987 PIRAPEMAS - MA, Relator: KATIA COELHO DE SOUSA DIAS, Data de Julgamento: 29/08/2016, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 165, Data 05/09/2016, Página 06/07)

<sup>25</sup> RECURSO ELEITORAL. **DUPLICIDADE DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CANCELAMENTO DAS FILIAÇÕES. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. ANULAÇÃO DA SENTENÇA.** - Anula-se a sentença do juízo de base quando esta não observa os princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, devendo a parte requerida ser citada para apresentar resposta.

(TRE-MA - RE: 4890 MA, Relator: LUIZ GONZAGA ALMEIDA FILHO, Data de Julgamento: 27/05/2008, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 13/06/2008, Página 105)

natureza constitucional das suas imperfeições, o que nos leva às considerações mais relevantes sobre os resultados da pesquisa, a saber.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, foram 21 (vinte e um) processos, se contarmos aqueles com vícios mistos, a apresentarem irregular desenvolvimento por desobediência a um ou a mais de um dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, o que representa mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do total de acórdãos analisados, número com relevância suficiente a nos levar a uma conclusão elementar: algumas das partes, ou até o Ministério Público Eleitoral, tem se manifestado mais nos autos do que outras.

A análise, ainda que por amostragem, desse pequeno universo de decisões de segundo grau pode apontar para uma ou mais soluções para esse problema, o que responderia ao questionamento crucial da presente pesquisa, sobre a condução regular dos feitos em primeira instância. Vejamos.

Elaborar sentença após a devida instrução processual, em se tratando de matéria de fato - não só de direito -, afasta a necessidade de sua anulação, conclusão a que se chega diante de interposição de recurso<sup>26</sup> em processo cuja falha foi detectada nesse particular.

Nessa mesma linha, abrir prazo para oferecimento de alegações finais em processos de registro de candidatura<sup>27</sup>, assim como, oportunizar ao prestador de

---

<sup>26</sup> **RECURSO ELEITORAL. MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. SENTENÇA. OFENSA AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. ANULAÇÃO. MEDIDA LIMINAR. REQUISITOS. PRESENÇA. - Sentença concedida sem a instrução processual, em se tratando de matéria de fato, é nula. - Se presentes ainda os requisitos ensejadores da concessão de liminar, deve esta ser mantida.**

(TRE-MA - RE: 2052 MA, Relator: MARIA DULCE SOARES CLEMENTINO, Data de Julgamento: 31/08/2000, Data de Publicação: SESSAO - Publicado em Sessão, Data 31/08/2000, Página 96/101)

<sup>27</sup> **RECURSO ELEITORAL EM REGISTRO DE CANDIDATURA. MUNICÍPIO DE SÃO DOMINGOS DO AZEITÃO. CANDIDATO A VEREADOR. IMPUGNAÇÃO DO REGISTRO. INELEGIBILIDADE. ARTIGO 1º, INCISO I, ALÍNEA G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 64/90. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. AUSÊNCIA DE PRAZO PARA OFERECIMENTO DE ALEGAÇÕES FINAIS. ACOLHIMENTO. EVIDENTE PREJUÍZO AO RECORRENTE. AFRONTA AO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. ARTIGO 6º DA LEI COMPLEMENTAR Nº. 64/90. ARTIGO 43 DA RESOLUÇÃO TSE Nº. 23.373/2011. ANULAÇÃO DA SENTENÇA DE BASE. RETORNO DOS AUTOS. PRAZO PARA OFERECIMENTO DE ALEGAÇÕES FINAIS. - A ausência de oportunidade às partes para oferecimento de alegações finais fere de forma flagrante os princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa. - A Lei Complementar nº. 64/90, em seus artigos 6º e 7º, e a Resolução TSE nº. 23.373/2011, em seu artigo 43, ditam que o magistrado apenas pode proferir sentença, em sede de impugnação de registro de candidatura, quando decorrido o prazo para alegações finais. - É facultativa a apresentação de alegações finais pelas partes, mas, no entanto, é obrigatório o oferecimento do prazo para tal por parte do Estado.** (TRE-MA - RE: 11905 MA, Relator: LUIZ DE FRANÇA BELCHIOR SILVA, Data de Julgamento: 13/08/2012, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 13/8/2012)

contas prazo para se manifestar sobre irregularidades inéditas<sup>28</sup>, levantadas em sede de pareceres técnicos conclusivos ou ministeriais, por exemplo, pode evitar o retorno dos autos, sendo esse o vício extrínseco mais recorrente de todas as descobertas feitas em razão do presente estudo.

Até mesmo a prolação de decisão interlocutória devidamente fundamentada que rejeite pedido de produção de prova ou a inserção de adequada fundamentação sentencial para indeferir sua realização<sup>29</sup> pode tornar os feitos eleitorais mais céleres e econômicos, ao se observar requisitos mínimos que consolidem a prolação das sentenças como um ato judicial juridicamente perfeito, ao menos no que diz respeito aos vícios que possam atrair sua invalidação, deixando que a instância recursal apenas revise fatos e provas para reformá-la ou não, em seu mérito.

Por fim, nada obstante inexistir uma roteirização para a condução dos processos eleitorais em primeiro grau de jurisdição, o levantamento das principais causas de anulação de sentenças pode trazer um direcionamento aos profissionais atuantes, na medida em que se atente a não repetir as deficiências processuais historicamente identificadas no presente estudo, em prol da razoável duração dos feitos dessa natureza.

---

<sup>28</sup> ELEIÇÕES 2016. RECURSO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. PREFEITO. DESAPROVAÇÃO. ERROR IN PROCEDENDO. IRREGULARIDADES CONSTANTES DO PARECER CONCLUSIVO SOBRE AS QUAIS NÃO HOUE OPORTUNIDADE DE MANIFESTAÇÃO PRÉVIA. INTIMAÇÃO NULA. PUBLICAÇÃO SEM O NOME DO ADVOGADO. **NULIDADE ABSOLUTA. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.** QUESTÃO DE ORDEM ACOLHIDA. RECURSO PREJUDICADO. 1. A matéria processual trazida pelo recorrente - *ausência de intimação acerca do parecer técnico - diz respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa (artigo 5º, LV, CF/88)*. A inobservância destes cânones fundamentais do processo é matéria de ordem pública, podendo ser reconhecida de ofício pelo juízo, de modo que, com muito mais razão, pode ser conhecida por meio de questão de ordem. 2. De fato, acessando o Diário da Justiça Eletrônico do dia 08/05/17, via intranet do TRE/MA, verifico que na publicação do parecer técnico - na qual concedia-se prazo para manifestação sobre as irregularidades apontadas - não constou o nome do causídico até então constituído. Esse vício revela nítido cerceamento de defesa, porquanto o recorrente não teve oportunidade de apresentar justificativas e documentos sobre as irregularidades assinaladas pelo parecerista. Precedentes desta Corte e de outros Tribunais. 3. Neste prisma, o vício procedimental violou frontalmente o texto da Constituição Federal, especialmente os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sendo de interesse da ordem pública o reconhecimento da nulidade processual, vez que se trata de defeito insanável, sem que se opere os efeitos da preclusão. 4. Questão de ordem acolhida. Anulação da sentença recorrida. Recurso prejudicado.

(TRE-MA - RE: 39795 TURLAÇU - MA, Relator: BRUNO ARAUJO DUAILIBE PINHEIRO, Data de Julgamento: 06/11/2019, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 212, Data 13/11/2019, Página 06)

<sup>29</sup> ELEIÇÕES 2010. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 23 DA LEI N.º 9.504/97. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. PESSOA FÍSICA. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE DOAÇÃO E FALSIFICAÇÃO NA EMISSÃO DE RECIBO ELEITORAL. REQUERIMENTO DE PERÍCIA SOBRE O QUAL NÃO HOUE MANIFESTAÇÃO DO JUÍZO DE BASE. **CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA CONFIGURADO. ANULAÇÃO DA SENTENÇA.** - O requerimento de produção de provas formulado pela parte, quando protestado de modo específico e justificado, deverá ser, também, especificamente analisado - *A ausência de manifestação sobre o pedido de produção de provas ou de fundamentos para indeferir a sua realização, viola os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal* - Recurso provido para anular a sentença.

(TRE-MA - RE: 11638 SANTA LUZIA - MA, Relator: JOSÉ CAVALCANTE DE ALENCAR JÚNIOR, Data de Julgamento: 18/08/2020, Data de Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 147, Data 21/08/2020, Página 10/11)



## REFERÊNCIAS

ARRUDA ALVIM, Teresa. Nulidades do processo e da sentença. - 10. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 488 p.

DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. - 19. ed. v. 1. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017. 880 p.

HELLMAN, Renê. Comentários ao código de processo civil: supercpc/juruadocs. - 2. ed. rev. e atual. - Curitiba: Juruá, 2021. 1520 p.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo código de processo civil comentado. - 2. ed. rev. e atual. - Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017. 1920 p.

## **VOTO IMPRESSO: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS À LUZ DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO POLÍTICO**

Vinícius de Almeida Sales<sup>30</sup>

### **RESUMO**

O presente estudo destina-se a realizar uma análise crítica das tentativas de se instituir o voto impresso em nosso sistema eleitoral, bem como das decisões da Suprema Corte brasileira sobre o tema. Para cumprir o objetivo proposto, partir-se-á de uma análise do princípio da vedação ao retrocesso, examinando sua aplicação aos direitos políticos já sedimentados em nosso ordenamento jurídico. Por outro lado, se debaterá acerca da incidência de outros princípios à controvérsia, como eventual mácula ao sigilo do voto, ao voto livre ou ao voto igualitário, bem como à ponderação acerca de eventual possibilidade de reforçar a autenticidade do pleito sem que se incorra nas violações então mencionadas.

**Palavras-chave:** Voto impresso; Direitos Políticos; Vedação ao Retrocesso; ADI nº 4.543; ADI nº 5.889.

### **ABSTRACT**

The present study is intended to carry out a critical analysis of the attempts to establish the printed vote in our electoral system, as well as the decisions of the Brazilian Supreme Court on the subject. In order to fulfil the proposed objective, it will start from an analysis of the principle of the fence to the backlash, examining its application to the political rights already sedimented in our legal order. On the other hand, there will be debate on the incidence of other principles to the controversy, such as possible negligence to the secrecy of the vote, to the free vote or to the egalitarian vote, as well as the consideration of possible possibility of strengthening the authenticity of the plea without incurring the violations mentioned above.

**Keywords:** Vote printed; Political Rights; Fence to the backlash; ADI No 4.543; ADI No 5.889

---

<sup>30</sup> Pós-graduado em Direito Constitucional pela Faculdade CERS. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão.

## Introdução

Depois de trilhar uma história marcada por tristes episódios onde eram comuns violações ao voto livre, sigiloso e igualitário, com escassos e ineficientes métodos de fiscalização e auditoria, o sistema de votação brasileiro, capitaneado pela Justiça Eleitoral, em 1996, com a implantação do sistema eletrônico de votação, teve seu grande salto na história, acompanhando as recentes modificações sociais propostas pela carta cidadã de 1988, conferindo maior lisura aos pleitos e confiabilidade ao sufrágio.

Apesar do aperfeiçoamento dos sistemas ao longo dos anos, com diversas atualizações tanto em termos de *hardware*, quanto *software*, nunca esteve tão em voga a discussão acerca da (in)falibilidade do sistema de votação eletrônico. Discussão esta que culminou em diversas proposições legislativas, entre elas o art. 59-A da Lei nº 9.504/97, incluído pela Lei nº 13.615/2015, o qual tentou instituir novamente a figura do voto impresso em nosso sistema de votação.

Tal dispositivo, tido como inconstitucional pelo STF quando do julgamento da ADI nº 5.889/DF, cuja relatoria coube ao eminente Ministro Gilmar Mendes, apresenta máculas insanáveis de cunho constitucional, por ofensa a cláusulas pétreas como o sigilo do voto, ou princípios como o da vedação ao retrocesso político, em que pese a possível incidência de uma maior proteção à autenticidade do pleito.

Deste modo, o desafio que paira sobre os poderes envolvidos em todo o processo democrático é o aperfeiçoamento do sistema eleitoral, sem que se incorra em ofensa a direitos constitucionais garantidos, de modo a garantir a confiança que se espera do processo eleitoral, buscando sempre dar legitimidade ao pleito democrático.

## Da vedação ao retrocesso

O princípio da vedação ao retrocesso nos traz a ideia de que uma vez concretizado o direito, este não poderia ser diminuído ou esvaziado, concretizando o que a doutrina francesa chamou de *effet cliquet*. Segundo os ensinamentos de Pedro Lenza, *nem a lei poderá retroceder, como, em igual medida, o poder de reforma, uma vez que a emenda à Constituição deve resguardar os direitos sociais já consagrados* (LENZA, 2019. p. 1341). Assim, a vedação ao retrocesso garante que, uma vez alcançados ou conquistados direitos fundamentais, estes passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo.

O conceito da vedação do retrocesso como princípio constitucional implícito é fruto de sua associação a outros princípios constitucionais como a segurança jurídica, a proteção da confiança e elementos de hermenêutica constitucional como a supremacia da constituição. Desta forma, a supressão de direitos então conquistados pelos cidadãos representaria um vácuo legislativo, visto que em verdade se estaria modificando regras vigentes em um determinado ordenamento jurídico que além de transmitir direitos positivados, funcionariam como mecanismos de interpretação constitucional na ordem vigente. Conforme Ingo Wolfgang Sarlet:

Se tomarmos a ideia da proibição de retrocesso em um sentido amplo, significando toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não) constata-se, em termos gerais, que, embora nem sempre sob este rótulo, tal noção já foi, em maior ou menor medida, recepcionada no âmbito do constitucionalismo latino-americano (SARLET, 2009. p. 121).

Por corolário, ao se reconhecer a vedação ao retrocesso em relação a direitos fundamentais, sociais ou até políticos, tem-se a necessidade de declarar a inconstitucionalidade de normas que almejam atingir o núcleo destes direitos, esvaziando-os. Logo, cabe ao Judiciário ao utilizar-se de tal princípio, declarar a invalidade da revogação das normas que concedem ou ampliam direitos desta ordem, sem que essa revogação signifique uma substituição ou equivalência do direito suprimido.

Nesse sentido, é muito comum que o Judiciário utilize do princípio da vedação do retrocesso em processos de controle de constitucionalidade, buscando a preservação do núcleo essencial do direito atingido, ou seja, caso se reconheça a inconstitucionalidade por conta da violação, reconhece-se, também, que quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito já incorporado, este se esvazia e é violado, tratando-se, portanto, de uma ação inconstitucional.

### **Direitos humanos de natureza política**

Os Direitos Políticos são direitos públicos subjetivos fundamentais conferidos aos cidadãos para participarem da vida política do Estado, decorrentes do princípio democrático. São normalmente tratados como prerrogativas e deveres inerentes à cidadania, englobando o direito de participar da organização e funcionamento do Estado, tanto de forma ativa quanto passiva, seja direta ou indiretamente.

Não obstante seja correta a conclusão pelo caráter de direitos fundamentais aos direitos políticos, estes vão além: correspondem a uma concretização da

soberania popular (todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente) e dos fundamentos da República Federativa do Brasil, seja a cidadania, seja o pluralismo político, ambos positivados no art. 1º de nossa Constituição Federal.

Uma vez que correspondem ao próprio exercício da soberania popular, o constituinte originário optou por incluir alguns dos núcleos essenciais dos direitos políticos como cláusulas pétreas (art. 60, §4º, da Constituição Federal), ou seja, não permite qualquer proposta de emenda à Constituição que tenda a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico, mantendo-os em um patamar diferenciado de proteção junto a outros direitos e garantias individuais.

Em um panorama internacional, mais especificamente no que se propõe o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos sobre o tema, não se admite concretização futura dos direitos políticos. Já na esfera do ordenamento jurídico interno, nem sempre houve a aplicação imediata que há hodiernamente. A história de realização dos direitos políticos no Brasil sempre caminhou por trajetos que afastaram os cidadãos das decisões fundamentais, concentradas nos detentores do poder, eleitos para uma representatividade que não era praticada.

Somente com a Constituição democrática de 1988 que os direitos políticos alcançaram um patamar de maior elevação, sendo definidos como fundamentais, remetendo-lhes aos fundamentos da República Federativa. Do mesmo modo, os alçou a uma categoria de normas definidoras de direitos que possuem aplicabilidade imediata.

Isso não significa, todavia, que tenham todas as normas de direitos fundamentais a mesma eficácia jurídica, decorrência da multifuncionalidade e heterogeneidade de posições jurídicas que encerram (Sarlet, p. 313). Na prática, alguns direitos políticos necessitam de atuação legislativa positiva para sua concretização, devido à sua baixa densidade normativa e maior grau de abstração. Deste modo, é imperioso que se inove no ordenamento jurídico para a máxima efetivação desses direitos.

Como exemplos, vemos que para dar a efetividade necessária à norma constitucional veiculadora de direito político, o legislador ordinário precisou editar a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, a chamada Lei das Inelegibilidades, posteriormente modificada pela LC n. 81/94 e pela LC n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa.

Em razão desta necessidade de inovação legislativa para a máxima efetivação de parte dos direitos políticos, bem como da incerteza acerca de quais

direitos merecem a proteção em patamar superior para o atendimento de seu ideal: a soberania popular, é que surge o debate em torno da aplicação ou não do princípio da vedação ao retrocesso em relação a estes direitos.

### **Aplicabilidade do efeito *cliquet* aos direitos políticos**

A vedação ao retrocesso como princípio, é invocada não apenas como limite à atuação do legislador ordinário, mas também como limite jurídico à atuação dos poderes públicos encarregados da concretização dos direitos fundamentais de caráter prestacional (NOVELINO, 2016. p. 464). Deste modo, o princípio teria por desígnio limitar não só as medidas legislativas que viessem a inovar no mundo jurídico de forma a restringir direitos já incorporados, como também dirigir as políticas públicas adotadas para dar efetividade a estes direitos.

O legislador ordinário, quando da edição de normas garantidoras de tais direitos, o faz levando em conta o momento social em que vive. Todavia, deve-se ter uma proteção contra eventual mudança de paradigmas comportamentais e sociais das próximas legislaturas, como corolário de efetivação do art. 5º, §1º, da Constituição Federal de 1988, a qual diz: “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*” (BRASIL, 1988). Em verdade, busca-se uma solução constitucionalmente adequada por intermédio da aplicação em nosso ordenamento jurídico do Princípio da Proibição do Retrocesso, especificamente em matéria de direitos políticos (MARTINS, 2021).

Desenvolvido na experiência doutrinária e jurisprudencial, o denominado Efeito Cliquet (*effet cliquet*) em sua origem aplicava-se em matérias de direitos de liberdade ou direitos sociais. Tais prestações legais não poderiam ser revogadas sem alternativas ou compensações, gerando para o estado além do dever de concretização do direito, um dever de não eliminar ou revogar a lei. Assim, recairiam em declaração de inconstitucionalidade as leis que limitem desproporcionalmente direitos fundamentais ou revogam sem mecanismos de compensação a legislação anterior que preveja direitos em um nível considerado adequado à sociedade.

A origem desse princípio na Europa, mais especificamente tratadas pelos Tribunais Constitucionais alemão e italiano, remonta não necessariamente à vedação ao retrocesso em si, mas encontram guarida no Princípio da Proteção da Confiança e na Segurança Jurídica, os quais embasavam decisões que inviabilizavam o retorno da legislação à um *status quo* anterior, de menor proteção aos direitos já adquiridos.

Já na experiência francesa, o princípio foi chamado de e aplicado a impossibilidade de retrocesso ao se tratar de direitos de liberdade ou direitos sociais (direitos de 1ª e 2ª dimensão). Em Portugal encontramos a matriz de maior influência na jurisprudência pátria, com aplicações do princípio também em matéria de direitos sociais, porém com intervenções práticas nas políticas públicas, revelando um intenso ativismo judicial para evitar ataques diretos ao direito à saúde, constitucionalmente garantido.

Influenciados pelas decisões europeias, tivemos alguns casos na jurisprudência pátria, onde se estabeleceram algumas balizas para utilização do princípio. No julgamento do ARE 737.811 AgR/SP, de Relatoria do Ministro Luiz Fux, o Supremo Tribunal Federal propôs que para a utilização do princípio, sua abrangência deveria estar restrita aos direitos já sedimentados na consciência social ou no sentimento jurídico coletivo, bem como sobre os quais já houvesse consenso profundo formado ao longo do tempo, não devendo sua aplicação ser estendida às regulamentações posteriores. Vejamos:

A aplicação da Lei Complementar nº 135/2010 a fatos anteriores não fere o princípio constitucional da vedação de retrocesso, posto não vislumbrado o pressuposto de sua aplicabilidade concernente na existência de consenso básico, que tenha inserido na consciência jurídica geral a extensão da presunção de inocência para o âmbito eleitoral. (BRASIL, 2021).

Relativamente à aplicação da vedação ao retrocesso aos direitos de natureza política, o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre o assunto no julgamento da ADI n. 4.543, que declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 12.034/09 – Voto Impresso; bem como no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e n. 30, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578, em que se reconheceu a constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/10 – Lei da Ficha Limpa.

No caso da Lei do Voto Impresso, tema central deste trabalho, a Procuradoria-Geral da República apresentou ADIN em face do art. 5º da Lei n. 12.034/09, que assim dizia:

Art. 5º Fica criado, a partir das eleições de 2014, inclusive, o voto impresso conferido pelo eleitor, garantido o total sigilo do voto e observadas as seguintes regras: (Vide ADIN 4543)

§ 1º A máquina de votar exibirá para o eleitor, primeiramente, as telas referentes às eleições proporcionais; em seguida, as referentes às eleições majoritárias; finalmente, o voto completo para conferência visual do eleitor e confirmação final do voto.

§ 2º Após a confirmação final do voto pelo eleitor, a urna eletrônica imprimirá um número único de identificação do voto associado à sua própria assinatura digital.

§ 3º O voto deverá ser depositado de forma automática, sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado.

§ 4º Após o fim da votação, a Justiça Eleitoral realizará, em audiência pública, auditoria independente do software mediante o sorteio de 2% (dois por cento) das urnas eletrônicas de cada Zona Eleitoral, respeitado o limite mínimo de 3 (três) máquinas por município, que deverão ter seus votos em papel contados e comparados com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 5º É permitido o uso de identificação do eleitor por sua biometria ou pela digitação do seu nome ou número de eleitor, desde que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica (BRASIL, 2009).

Na oportunidade, a PGR utilizou o argumento de que este artigo comprometia o sigilo e a inviolabilidade do voto, pelo o que o Plenário do STF deferiu a medida cautelar para suspender liminarmente a eficácia do dispositivo impugnado com fundamento no princípio da proibição do retrocesso, reafirmando-se que o sigilo do voto constitui conquista destinada a garantir a inviolabilidade da vontade do eleitor e a intangibilidade do seu direito como expressão do fundamento democrático. Assim, o segredo do voto se mostra como direito político conquistado e de impossível retroação, cuja supressão afrontaria à Constituição.

Fortalecendo este entendimento, a Relatora Ministra Cármen Lúcia apontou que a proibição do retrocesso é aplicável aos direitos políticos uma vez que tais direitos se mostram como conquistas históricas irrenunciáveis, que são a própria expressão da cidadania. Assim, tal qual acontece com os direitos sociais, a proibição de retrocesso político-constitucional impede que direitos conquistados – como o da democracia representativa exercida segundo modelo de votação que comprovadamente assegura o direito ao voto com garantia de segredo e invulnerabilidade – retrocedam para dar lugar à modelo superado (voto impresso) exatamente pela vulnerabilidade que traz ao processo eleitoral (MARTINS, 2021).

Em outra oportunidade, ao se debruçar sobre eventuais inconstitucionalidades na Lei Complementar n. 135/10 – Lei da Ficha Limpa, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu balizas para sua aplicação, conforme já mencionado acima. Na análise, o Ministro Luiz Fux, em clara alusão à doutrina portuguesa, afastou a aplicação do princípio da presunção da inocência, bem como a aplicação do próprio princípio da vedação ao retrocesso em face de uma eventual mácula ao direito de sufrágio passivo (direito de ser votado), uma vez que não se entendeu inconstitucional a ampliação das hipóteses de inelegibilidade às causas ocorridas antes da entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa.

É de se imaginar que, diante da perspectiva de restrição, pela Lei Complementar nº135/10, do alcance da presunção de inocência à matéria criminal, seja eventualmente invocado o princípio da vedação do retrocesso, segundo o qual seria inconstitucional a redução arbitrária do grau de concretização legislativa de um direito fundamental – in casu, o direito político



de índole passiva (direito de ser votado). (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012).

Na ocasião, o Ministro Relator estabeleceu que para a ocorrência de eventual retrocesso passível de inconstitucionalidade, antes mister se faz que a interpretação da norma constitucional tenha alcançado consenso básico profundo e, dessa forma, tenha radicado no que ele chamou de consciência jurídica geral, bem como a “sedimentação na consciência social ou no sentimento jurídico coletivo”. Assim, não haveria como sustentar que a extensão da presunção de inocência para além da esfera criminal, ou seja, no âmbito eleitoral como direito político, tenha atingido o grau de consenso básico a demonstrar sua aplicação na consciência jurídica geral. Ou seja, não há na esfera eleitoral um senso coletivo de aplicabilidade da presunção de inocência de forma a evidenciar um retrocesso.

Portanto, concluiu-se que o princípio da vedação do retrocesso, apesar de comumente ser associado apenas aos direitos sociais, deve ser aplicado também na esfera dos direitos políticos, sob pena de apresentar-se demasiadamente restritivo e, em última instância, prejudicial ao cidadão. Assim leciona Ingo Wolfgang Sarlet que defende que o princípio da vedação do retrocesso não esteja adstrito apenas aos direitos sociais:

Que não estamos diante de um fenômeno que se manifesta apenas na seara dos direitos fundamentais sociais (o que, considerando uma acepção ampla da proibição de retrocesso, já deflui da proteção outorgada aos direitos adquiridos em geral e à proteção com base nas assim denominadas “cláusulas pétreas” da Constituição) igualmente merece destaque (SARLET, 2009. p. 121).

Apesar de veicularem direitos de natureza garantida por cláusulas pétreas, inclusive, a vedação ao retrocesso deve alcançar também os direitos políticos, uma vez que não há hierarquia entre direitos e garantias fundamentais, estando estes à disposição da aplicabilidade imediata tais quais os direitos sociais.

Verifica-se, portanto, a existência de posicionamentos claros do STF confirmando o entendimento majoritário entre os doutrinadores e não permitindo a criação de quaisquer barreiras interpretativas à aplicação do princípio da vedação do retrocesso aos direitos individuais, de nacionalidade e políticos (CARVALHO, 2020).

### **A inconstitucionalidade do voto impresso**

A análise da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de qualquer tema posto voga, deve ser feita ao arrepio de sedução ideológicas que possam de alguma forma macular uma esmerada verificação dos pressupostos que tornam uma norma

válida ou nula. Não se pode, por exemplo, pôr em xeque preceitos constitucionais apenas para agradar alguns setores da sociedade, do governo ou de maiorias circunstâncias.

O operador do direito ao atuar como intérprete das matérias que lhes são postas, bem como ao verificar se tais situações frente ao texto constitucional se mantêm irrefutáveis diante de todos os princípios, direitos, garantias e procedimentos previstos na constituição, deve se despir das amarras que o prendem a sentimentos individualistas e efêmeros.

Desse modo, por mais que nos dias atuais o voto impresso surja como tema amargo a grande parte da sociedade, o estudo analítico sobre a inconstitucionalidade do tema deve ser realizado dentro dos parâmetros propostos pelo texto constitucional brasileiro que o cercam, aventar inconstitucionalidade indicando violação a princípios genéricos, procedimentos ou questões orçamentárias não aparenta ser o caminho a ser trilhado.

O voto impresso foi utilizado na maior parte do processo constitucional da história do Brasil, seja na fase do Império, seja na fase Republicana. Durante esta forma de votação ficou marcada a ocorrência de diversas fraudes, seja na votação, seja na apuração dos votos. Do mesmo modo, restringia-se a liberdade de voto do eleitor, ao passo que se exigia o comprovante de votação, no que ficou conhecido como “voto de cabresto”.

O avançar para a votação eletrônica, através das urnas informatizadas que aqui se utiliza desde 1996, representou uma verdadeira reviravolta na democracia brasileira, dando fim aos desmandos perpetrados pelos grupos políticos em face dos eleitores, caminhando para a concretização do fundamento republicano de que todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Significou uma ascensão para uma votação livre de fraudes, representando com fidedignidade a vontade do eleitor, ou seja, da soberania popular, exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

Diversas foram as tentativas legislativas de trazer à baila o sistema de impressão de voto ora questionado, a mais recente foi a PEC nº 135/2019 que acabou sendo rejeitada pelo plenário da Câmara dos Deputados em 10 de agosto de 2021 (BRASIL, 2021).

Os diplomas infraconstitucionais que trataram do tema, acabaram por ter sua constitucionalidade questionada junto ao Supremo Tribunal Federal, como é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543, de Relatoria da Ministra Carmem

Lúcia, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.889/DF, de Relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes.

Nesta última, tratou-se de eventual violação ao art. 14, *caput*, da Constituição Federal, por parte do art.59-A da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei nº 13.165/2015, o qual determinava que, na “votação eletrônica”, o “registro de cada voto” deverá ser impresso e “depositado, de forma automática e sem contato manual do eleitor, em local previamente lacrado”, o que ofenderia diretamente o núcleo essencial do direito ao sigilo do voto do eleitor.

Faz-se aqui uma análise mais aprofundada da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543/DF, na qual se questionou a conformidade com a Constituição Federal de 1988 do art. 5º da Lei nº 12.034/2009, já transcrito.

Verifica-se, *de per sí*, que o artigo supramencionado tentou trazer uma forma de voto híbrido (parte eletrônico, parte impresso), com um número de identificação nominal por voto, seguido de assinatura digital na urna, com a consequente confirmação visual do voto e posterior depósito em um compartimento lacrado, com recontagem dos votos em parcela das urnas em todo o território nacional.

O objetivo que norteia as legislações revogadas, as declaradas inconstitucionais e as atuais demandas por sua renovação se mostram pouco sustentáveis, eis que após as análises de relatórios dos técnicos da Justiça Eleitoral restou evidente que a impressão do registro do voto não se revela instrumento hábil a incrementar a integridade das apurações eleitorais, não se prestando a auditoria do pleito, mas ao contrário, se mostra instrumento apto a dar credibilidade à fraude, que pode ocorrer quando da impressão de votos inexistentes ou cancelamento de impressão de votos válidos (MARINS, 2021).

Tal desnecessidade se acentua uma vez que a votação eletrônica já possui as inúmeras formas de auditoria já mencionadas, sendo método de votação reconhecido por sua segurança internacionalmente, inclusive, não necessitando, pois, de outros métodos de aferição de confiabilidade que possam trazer um retrocesso aos direitos já conquistados.

A impressão de um comprovante do voto, com a aposição de um número único de identificação associado à sua própria assinatura digital de registro, para em teoria facilitar posterior auditoria dos resultados apurados em uma dada urna eletrônica representaria, na prática, um enorme retrocesso. Primeiramente porque o fato de associar um número de controle a um voto permitiria a posterior conferência deste voto, abrindo a possibilidade real de identificar o eleitor, o que colide frontalmente com a cláusula pétrea do voto sigiloso.

Por outro lado, o fato de o voto só poder ser computado após sua impressão e confirmação pelo eleitor, macula o direito ao voto igualitário entre os eleitores, eis que expurga de tal conferência aos eleitores com deficiência visual e analfabetos, visto que estes não poderiam verificar a correção dos dados impressos, tendo estes que buscar auxílio de terceiros para concretizar o processo de votação com plena segurança, violando, também, o sigilo de seus votos.

Esta situação retrocede em direitos a um período longínquo, uma vez que até em períodos pretéritos a entrada em funcionamento da urna eletrônica, estes eleitores (deficientes visuais e analfabetos) poderiam ter o exercício do voto assegurado, senão em sua plenitude, perto disto, devido a instrumentos mecânicos como cartões perfurados com o número ou nome do candidato em cédula oficial, devidamente preenchidos, bem como cédulas especiais em braile, o que não é possível de ocorrer na hipótese de se estabelecer a necessidade de confirmação do voto impresso, vez que o acesso do eleitor ao comprovante é estritamente visual.

Jairo Nicolau (2012, p. 135-136) reconhece, inclusive, que um dos avanços da urna eletrônica consiste nessa confirmação visual do voto através da imagem do candidato:

Dois dispositivos da urna eletrônica facilitaram, particularmente, o voto dos eleitores de baixa escolaridade: o uso de um teclado cujos números têm a mesma disposição dos teclados telefônicos e a apresentação da fotografia do candidato na tela após a digitação do seu número. Esse aspecto é importante de ser considerado já que o Brasil nunca utilizou uma cédula que contivesse fotografias e imagens que facilitam a escolha do eleitor.

Assim, uma vez que os eleitores analfabetos podem, na votação eletrônica, validar seu voto pela conferência visual da imagem do candidato, como também os eleitores deficientes visuais dispõem de fones de ouvido associados a software que dita o voto, nada poderiam usufruir no módulo externo de impressão do voto, visto que sem contato manual com este não poderiam participar desta suposta verificação de validade.

Ainda, em uma análise prática das inconveniências geradas pela referida norma, o voto impresso poderia criar a possibilidade de eleitores maliciosos afirmarem que os dados constantes no comprovante impresso não corresponderiam ao efetivamente digitado na urna. Se assim procedesse, criam um impasse insolúvel, visto que dentre as opções de correção a única possível seria a conferência do voto por terceiros, maculando o sigilo do voto do próprio eleitor. Neste cenário, haveria um prato cheio para que políticos mal-intencionados tumultuassem o pleito, criando situações análogas com viés de questionar a validade da votação de forma desnecessária.

A adoção destas medidas faria sentido se não houvesse outras formas de auditar as urnas eletrônicas, porém, conforme já demonstrado exaustivamente, estes mecanismos são inúmeros, não havendo justificativas plausíveis para tanto, especialmente diante da inexistência de quaisquer elementos que possam concluir pela ocorrência de fraude no sistema eletrônico de votação brasileiro, ao longo de sua entrada em vigor.

Assim, a entrada o artigo 5º da Lei nº 12.034/2009 não significou uma supressão ao direito ao sufrágio como um todo, bem como um esgotamento do direito ao voto sigiloso, de forma que se inviabilizasse seu exercício na prática, porém se mostra como uma mácula ao núcleo essencial destes direitos, tanto pelo viés do sigilo, como pelo viés do voto igualitário, o que seria mais do que suficiente para demonstrar o caráter de inconstitucionalidade de tal preceito normativo.

Contudo, a inconstitucionalidade vai além, vez que desconsiderando as conquistas históricas perpetradas, retorna a um *status quo* de fragilidade no pleito democrático, representando verdadeira ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso. Assim, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, ainda que da seara dos direitos políticos, sob pena de recair em claro retrocesso, ofendendo direitos previstos constitucionalmente. Portanto, o que se tenta evitar é a ofensa à própria efetividade da norma, que foi alcançada com sua regulamentação. Logo, se o legislador infraconstitucional alcançou a viabilidade do exercício de um direito caracterizado em uma norma programática que seja, não poderá este simplesmente por uma manobra legislativa contornar a efetividade do direito alcançado, retornando à situação ao estado de omissão legislativa anterior.

A regra, contudo, teve sua constitucionalidade contestada pela ADI nº 4.543 proposta pela Procuradoria-Geral da República alegando, em apertada síntese, que a impressão do voto com um número único de identificação implicaria na possibilidade de desrespeito ao sigilo do voto.

### **Análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.543/DF e nº 5.889/DF**

Relatora do processo, a ministra Cármen Lúcia ao confirmar o pleito ministerial, foi contrária às teses arguidas pela AGU, bem como pelos demais defensores da norma impugnada, tal qual o fez o *amicus curiae*, deferindo liminar utilizando-se de uma série de argumentos, tais como a defesa do sigilo do voto, cláusula pétrea da Constituição, e do risco real de ofensa ao seu núcleo essencial,

enfraquecendo ou suprimindo este princípio com a adoção de um mecanismo identificado numericamente de impressão do voto.

A Ministra também reafirmou o valor igualitário do voto, reconhecendo que os cidadãos que por deficiência ou analfabetismo teriam sua vontade prejudicada pelo sistema introduzido pela Lei nº 12.034/2009, vez que não o poderiam confirmar. Por fim, dedica um capítulo de seu voto para tratar da vedação do retrocesso político. Resume a Ministra (BRASIL, 2011, p. 15):

Como se dá quanto aos direitos sociais, a proibição de retrocesso político-constitucional impede que direitos conquistados, como o da democracia representativa exercida segundo modelo de votação que, comprovadamente, assegura o direito ao voto como garantia de segredo e invulnerabilidade da escolha retroceda para dar lugar a modelo superado exatamente pela vulnerabilidade em que põe o processo eleitoral.

Ainda, retratou com maestria a mácula aos princípios da eficiência e da economicidade ao elencar os aumentos no tempo de votação e no custo unitário estimado de cada voto, fato que por si só não eivaria a norma de inconstitucionalidade, desde que trouxesse um avanço em termos de conquistas de direitos fundamentais, mas o seu contrário traz à tona apenas um sistema que já nasce eivado de vícios do passado, onde sofríamos com inúmeras fraudes e longas apurações.

Percebe-se do voto da eminente Ministra, que o cerne da questão não é apenas de cunho orçamentário ou até mesmo sobre velocidade com que o pleito se realiza e como os eleitores reagem diante da forma como vão exercer o seu direito ao voto. O voto impresso, nos termos como foi proposto, é inconstitucional porque viola principalmente o sigilo e a liberdade do voto, eis aí as pedras de toque constitucionais que levam à nulidade das legislações que versam sobre o tema dessa forma.

Nesse sentido, a relatora asseverou que o cidadão tem pleno direito a ver mantido o sistema de votação hodierno, mantendo a segurança e cumprindo o programa constitucional de proteção à inviolabilidade do voto.

Aduziu também que o dispositivo que trata que a máquina de identificar não tenha nenhuma conexão com a urna eletrônica, representa uma mácula ao brocardo “um eleitor corresponde a um voto”. Isto, pois, o sistema que vigora atualmente permite assegurar que somente se abra a urna após a identificação do eleitor que votará, não sendo possível sua substituição, nem permitindo mais de um voto por pessoa. A partir do momento que se retira do presidente da seção o poder de comando da abertura da urna após a identificação do eleitor, através da retirada da conexão entre a identificação e a urna, abrir-se-ia precedentes para ausência deste controle. Logo, retirando-se o controle acerca da substituição do eleitor, ou permitindo que um

eleitor vote mais de uma vez, estar-se-ia contrariando a garantia constitucional da unidade eleitor e voto (art. 14 da Constituição Federal de 1988).

A Ministra reconhece a existência de um direito fundamental implícito a um processo eleitoral honesto e, por conseguinte, a um modelo de voto mais seguro e isento. Logo, retornar aos métodos já expurgados, como a obrigatoriedade da impressão dos votos digitados nas urnas eletrônicas, traria, em última instância, fragilidades no sistema eleitoral brasileiro e prejuízos aos cidadãos.

Entretanto, é salutar ressaltar, que por mais que se trate de tema amargo à Justiça Eleitoral, os argumentos contrários e a favor do voto impresso devem ser enfrentados da maneira mais transparente possível, não se pode simplesmente deixar de lado o debate e sair em defesa do sistema eletrônico de votação brasileiro apenas por ele se mostra eficaz e não se ter notícias de fraudes comprovadas no seu histórico.

Não se pode olvidar que das entranhas do Congresso Nacional emana a vontade do povo, ainda que de forma indireta. Assim, sempre que proposto o enfrentamento do tema deve ser revisitado, a sociedade muda e o direito não é estático, além disso, a forma como o eleitor vai exercer seu direito ao voto não pode se demonstrar mais importante que o sigilo e a liberdade de exercê-lo.

O ministro Gilmar Mendes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.889/DF, de sua relatoria assevera:

O Congresso Nacional tem reiteradamente demonstrado o desejo de adotar o registro em papel do voto eletrônico. A Lei 10.408/02 acabou revogada pela Lei 10.740/03. A Lei 12.034/09 foi declarada inconstitucional. A Lei 13.165/15, portanto, é a terceira. Ainda tramitam no Congresso Nacional propostas de emenda constitucional para adotar a impressão do registro eletrônico do voto. Portanto, a impressão do registro do voto não é um retrocesso; não é fonte de desconfiança no processo eleitoral e decorre de uma escolha dos representantes eleitos (BRASIL, 2020).

Portanto, reitera-se que, caso em dado momento, o sistema eletrônico de votação deixe de representar avanço para o exercício do direito ao voto livre e sigiloso, em virtude de avanços tecnológicos, não haverá problema algum a uma revisão ao tema voto impresso, desde que ele não represente ofensa a direitos legitimamente conquistados, tais como o voto livre, igualitário e sigiloso. O retrocesso em si não está na forma como o voto é exercido, essa não é a questão, mas sim na violação a direitos e garantias fundamentais oriundos do processo de evolução política da sociedade brasileira.

### **Considerações finais**

Conforme exposto no presente trabalho, é plenamente possível aplicar-se o princípio da vedação ao retrocesso aos direitos políticos, evitando assim modificação substancial no núcleo de tais direitos conquistados, por parte de um parlamento eleito temporariamente. Todavia, verifica-se que em se tratando da possibilidade de uma impressão híbrida, com impressão confirmatória do voto, a inconstitucionalidade que até então se tem é resolvida não por ofensa a tal princípio, uma vez que o direito ao voto não é esvaziado, mas por argumentos outros como uma tendência a se ferir o sigilo do voto, protegido como cláusula pétrea.

Eventuais tentativas de se conferir um maior grau à autenticidade do pleito eleitoral, pode e deve ser formulada, contudo desde suas raízes deve se ter em mente a preservação de tais direitos políticos, buscando formas de não se incorrer em inconstitucionalidade, uma vez que na ponderação entre maior segurança do pleito e direitos tão significantes como ao voto livre, sigiloso e igualitário, estes últimos devem ser concretizados em maior grau.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 14 de novembro de 2022.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 135/2019. Acrescenta o § 12 ao art. 14, da Constituição Federal, dispondo que, na votação e apuração de eleições, plebiscitos e referendos, seja obrigatória a expedição de cédulas físicas, conferíveis pelo eleitor, a serem depositadas em urnas indevassáveis, para fins de auditoria.. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2220292>. Acesso em: 14 de novembro de 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, 29 de setembro de 2009; 188º da Independência e 121º da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)> Acesso em: out. 2022.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543. Constitucional. Eleitoral. Art. 5º da Lei n. 12.034/09: impressão de voto. Plausibilidade jurídica dos fundamentos postos na ação. Sigilo do voto: direito fundamental do cidadão. Vulneração possível da urna com o sistema de impressão do voto: inconsistências provocadas no sistema e nas garantias dos cidadãos. Inconstitucionalidade da norma. Cautelar deferida. Procurador-Geral da República. Órgão Julgador: Pleno. Relatora: Cármen Lúcia. Data do julgamento: 19/10/2011.



\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos. Inexistência de afronta à irretroatividade das leis: agravamento do regime jurídico eleitoral. Ilegitimidade da expectativa do indivíduo enquadrado nas hipóteses legais de inelegibilidade. Presunção de inocência (Art. 5º, LVII, da Constituição Federal): exegese análoga à redução teleológica, para limitar sua aplicabilidade aos efeitos da condenação penal. Atendimento dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Observância do princípio democrático: fidelidade política aos cidadãos. Vida pregressa: conceito jurídico indeterminado. Prestígio da solução legislativa no preenchimento do conceito. Constitucionalidade da lei. Afastamento de sua incidência para as eleições já ocorridas em 2010 e as anteriores, bem como para os mandatos em curso. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 29/DF. Partido Popular Socialista. Órgão Julgador: Pleno. Relator: Luiz Fux. Data do julgamento: 16/02/2012.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.889/DF. Constitucional e eleitoral. Legitimidade do congresso nacional para adoção de sistemas e procedimentos de escrutínio eleitoral com observância das garantias de sigilosidade e liberdade do voto (cf, arts. 14 e 60, § 4º, ii). Modelo híbrido de votação previsto pelo art. 59-A da lei 9.504/1997. Potencialidade de risco na identificação do eleitor configuradora de ameaça à sua livre escolha. Inconstitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Órgão Julgador: Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Data do julgamento: 04 a 14/09/2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 737.811 AgR/SP. Rel. Min. Luiz Fux. 20/05/2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25121151/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-737811-sp-stf/inteiro-teor-123362373>>. Acesso em nov. 2022.

CARVALHO, VOLGANE OLIVEIRA. 2020. Vedação do retrocesso e direitos políticos: Análise da ação direta de inconstitucionalidade nº 4.543. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/342788222\\_VEDACAO\\_DO\\_RETROCESSO\\_E\\_DIREITOS\\_POLITICOS\\_ANALISE\\_DA\\_ACAO\\_DIRETA\\_DE\\_INCONSTITUCIONALIDADE\\_N\\_4543\\_INTERDICTION\\_OF\\_RETROCESSION\\_AND\\_POLITICAL\\_RIGHTS\\_ANALYSIS\\_OF\\_DIRECT\\_ACTION\\_FOR\\_UNCONSTITUTIONALITY\\_N\\_](https://www.researchgate.net/publication/342788222_VEDACAO_DO_RETROCESSO_E_DIREITOS_POLITICOS_ANALISE_DA_ACAO_DIRETA_DE_INCONSTITUCIONALIDADE_N_4543_INTERDICTION_OF_RETROCESSION_AND_POLITICAL_RIGHTS_ANALYSIS_OF_DIRECT_ACTION_FOR_UNCONSTITUTIONALITY_N_)> Acesso em: out. 2022.

LENZA, Pedro. 2019. Direito Constitucional Esquematizado. 23ª ed. Editora Saraiva. São Paulo –SP.

MARINS, PRYSCILA NUNES RIBEIRO. Voto impresso: segurança ou retrocesso. Disponível em: <[https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi\\_arquivos/202105181052\\_arq\\_168505.pdf](https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202105181052_arq_168505.pdf)> Acesso em: out. 2022.

MARTINS, TIAGO MISAEL DE JESUS. Proibição do retrocesso político e Lei da Ficha Limpa. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=faad1b29c35021db#:~:text=O%20Princ%C3%ADpio%20da%20Proibi%C3%A7%C3%A3o%20do,direitos%20fundamentais%20de%20natureza%20pol%C3%ADtica>>. Acesso em: dez. 2022.

NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm, 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. Revista TST, Brasília, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009.

\_\_\_\_\_, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: RT, 2012

Revista da Escola Judiciária Eleitoral do Maranhão

# Capítulo II Acórdãos

**RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600505-28.2020.6.10.0074 - LAGO DO JUNCO  
– 74ª ZONA ELEITORAL DE LAGO DA PEDRA**

**RELATOR:** JUIZ LINO SOUSA SEGUNDO

**RECORRENTE:** ELIDEVAN FERREIRA DE SOUSA

**ADVOGADOS:** DRS. JOSÉ RIBAMAR GAMA NETO – OAB/MA 10.587, MANOEL DIOCESIO MOURA MORAES FILHO – OAB/MA 14.337

**1ºS RECORRIDOS:** MARIA ALDA RODRIGUES LEITE, ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA, NIVALDO PEREIRA GOMES, RAIMUNDO DE SOUSA CAMPELO, FRANCISCA JOSENITA SOARES DE ARRUDA MORAIS, ROMILDO DUARTE DOS SANTOS, MANOEL ALVES MONTEIRO, RAIMUNDO TAVARES DE SOUSA, FRANCISCO JOSÉ CUNHA DOS SANTOS, HAROLDO EUVALDO BRITO LEDA

**ADVOGADOS:** DRS. LORENA COSTA PEREIRA – OAB/MA 22.189, CARLOS EDUARDO BARROS GOMES – OAB/MA 10.303, AIDIL LUCENA CARVALHO – OAB/MA 12.584, BERTOLDO KLINGER BARROS REGO NETO – 11.909

**2º RECORRIDO:** COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL DO PARTIDO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB

**EMENTA**

**RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. CHAPA PROPORCIONAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE AO PERCENTUAL DE GÊNERO. CANDIDATURA FEMININA FICTÍCIA. CONFIGURAÇÃO DA FRAUDE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, PLURALISMO POLÍTICO, CIDADANIA E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PROVA ROBUSTA. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS. CASSAÇÃO DOS REGISTROS E DIPLOMAS. INELEGIBILIDADE DA CANDIDATA DIRETAMENTE ENVOLVIDA. NULIDADE DOS VOTOS. RECONTAGEM DOS QUOCIENTES. RETOTALIZAÇÃO DO RESULTADO. REFORMA DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO ELEITORAL.**

1. A regra atinente ao percentual mínimo de gênero para candidaturas (política afirmativa de incentivo a candidaturas femininas) é assegurada pela Lei 9.504/97, no artigo 10, § 3º (replicada na Resolução TSE 23.609/2019 artigo 17, § 2º), e determina que “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

2. Em casos como este que ora se analisa, há que considerar, o valor maior, o processo como um todo e há necessidade de se legitimar esse processo eleitoral a partir do atendimento ao princípio de igualdade, que é um princípio constitucional de

*afirmativo, no sentido de que medidas devem ser tomadas para que ele seja efetivamente implementado.*

*3. Caso em que as provas demonstram que a candidata fictícia:*

*1) não obteve nenhum voto; no ano de 2008 já se candidatou a vereadora igualmente com votação zerada, pelo mesmo partido – no depoimento alega que tinha dois empregos à época o que impediu de fazer campanha; 2) possui gastos em campanha somente com contabilidade e advocacia – a candidata não tem sequer conhecimento dos dados de sua prestação de contas, inclusive de duas doações recebidas, uma delas de seu irmão. Quando confrontada, em audiência, com a informação da doação de seu irmão, demonstra espanto. Fica claro a condução da campanha, de forma simulada pelos membros da família – a irmã é candidata a vice-prefeita; 3) no depoimento pessoal esclarece que quebrou o pé e compareceu de muletas, apresentando imagens em audiência. Perguntada por que compareceu à convenção, uma vez que já se encontrava com o pé quebrado, responde enfaticamente: “eu fui porque minha irmã era candidata a vice prefeita (...) lógico que eu tenho que comparecer à convenção de minha irmã” – conquanto a autora afirme que candidatar-se era um sonho, do depoimento fica claro que seu comparecimento à convenção tinha a finalidade de prestigiar sua irmã e não engajamento no processo político; 4) o motivo alegado pela autora para a desistência já existia antes da convenção; 5) a candidata logo após a convenção foi levada pelo marido para município distante 75 km, não sabendo esclarecer qualquer evento da campanha no município, não sabe sequer acerca dos eventos de início e encerramento; 6) a candidata não sabe sequer esclarecer quanto ao seu número de campanha.*

*4. Contexto em que não há apenas um elemento indiciário, mas uma confluência de fatores, típicos deste tipo de demanda, que nos levam a concluir que efetivamente houve fraude na observância da cláusula de gênero.*

*5. Uma vez caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (1) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP; (2) a inelegibilidade àqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e (3) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem do cálculo dos quocientes (Código Eleitoral, artigo 222).*

*6. Conhecimento e parcial provimento do Recurso Eleitoral.*

Sob a presidência da Excelentíssima Desembargadora Angela Maria Moraes Salazar, ACORDAM os membros do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, por unanimidade, em DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO, para, reconhecendo a fraude à cota de gênero, cassar os diplomas dos candidatos proporcionais de Lago do Junco, eleitos pelo MDB, determinar o recálculo do quociente eleitoral e partidário, bem como decretar a inelegibilidade de Maria Alda Rodrigues Leite pelo período de oito anos a partir das eleições de 2020, nos termos do voto do Relator.

São Luís, 30 de agosto de 2022

**LINO SOUSA SEGUNDO**

Juiz Relator

**RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso Eleitoral interposto pelo ELIDEVAN FERREIRA DE SOUSA contra a sentença do Juízo da 74ª Zona Eleitoral (Lago do Junco) que julgou improcedente os pedidos formulados na Ação de Investigação Judicial Eleitoral ajuizada em face de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE, ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA, FRANCISCA JOSENITA SOARES DE ARRUDA MORAIS, NIVALDO PEREIRA GOMES, RAIMUNDO DE SOUSA CAMPELO, ROMILDO DUARTE DOS SANTOS, MANOEL ALVES MONTEIRO, RAIMUNDO TAVARES DE SOUSA, FRANCISCO JOSE CUNHA DOS SANTOS, HAROLDO EUVALDO BRITO LEDA e MOVIMENTO DEMOCRATICO BRASILEIRO - PMDB EM LAGO DO JUNCO.

A ação eleitoral em epígrafe foi ajuizada sob o fundamento de fraude à política afirmativa de gênero (Lei 9.504/97, art. 10, § 3º; e Resolução TSE 23.609/2019, art. 17, § 2º), pois as candidaturas de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE e ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA (candidatas ao cargo de Vereadora em Lago do Junco pelo partido MDB) seriam fictícias, sendo requeridas unicamente para que a chapa (DRAP) atingisse o percentual mínimo legal de candidaturas femininas.

No id 17831896, o recorrente alega que a candidatura de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE ("OLGA") seria fictícia porquanto ela não promoveu atos de campanha, não realizou gastos de campanha com publicidade (e sequer sabia da origem dos recursos que custearam seus gastos com advogado e contador) e não obteve votos. Afirma, ainda, que não é a primeira vez que sua candidatura é apresentada nesses moldes, uma vez que em 2008 foi candidata pelo PMDB como também obteve votação zerada.

Sobre o problema de saúde (tornozelo quebrado) que a candidata invoca em sua defesa para justificar suposta desistência da candidatura, o recorrente refuta ao argumento de que ocorrera antes mesmo do período das convenções partidárias, o que demonstraria que MARIA ALDA RODRIGUES LEITE já sabia que não participaria da disputa quando o seu registro de candidatura foi requerido.

Sobre a candidatura de ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA ("TONILDA"), aduz que não realizou atos de campanha, não realizou gastos com publicidade (material de campanha) e obteve apenas 4 votos.

Conclui que o cenário narrado demonstra que tais requerimentos de registros se deram unicamente para viabilizar o deferimento do registro da chapa do MDB.

Pede, ao final, o provimento do recurso para que os pedidos sejam julgados procedentes (reconhecimento da prática de fraude e abuso de poder), com a cassação dos diplomas conferidos aos recorridos (Vereadores eleitos e suplentes em Lago do Junco pelo MDB), bem como decretada a inelegibilidade por 8 anos de todos eles, além do delegado e do presidente do partido.

No id 17831901, contrarrazões apresentadas por MARIA ALDA RODRIGUES LEITE, ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA e OUTROS, nas quais afirmam que não houve intento de burlar a regra de cotas de gênero e que as candidatas impugnadas realizaram campanha efetivamente.

Sobre a candidatura de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE afirmam que houve desistência da candidatura em virtude de acidente sofrido pela candidata (quebrou o tornozelo), o que a deixou impossibilitada emocional e fisicamente de disputar o pleito.

Já no que se refere à ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA afirmam que houve distribuição de santinhos e realização de demais atos de campanha, como visitas aos eleitores, o que teria sido confirmado por depoimentos testemunhais.

Reforçam que as provas colhidas não ostentam a robustez necessária para configurar a fraude invocada e pedem, ao final, a manutenção da sentença.

No id 17868189, a **Procuradoria Regional Eleitoral** opinou pelo conhecimento e parcial provimento do Recurso Eleitoral, para reconhecer a prática de fraude à cota de gênero em relação à candidatura de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE e para que sejam cassados os diplomas dos Vereadores eleitos pelo MDB.

Inclua-se em pauta.

**LINO SOUSA SEGUNDO**  
Juiz Relator

### **VOTO**

O recurso é tempestivo.

A intimação do recorrente a respeito da decisão recorrida ocorreu em 01/12/2021 (quinta-feira). Assim, o tríduo legal (Código Eleitoral, art. 258) se encerrou em 04/12/2021 (domingo), prorrogando-se para o primeiro dia útil seguinte: 06/12/2021 (segunda-feira), data da interposição do recurso, razão pela qual deve ser conhecido.

Passo ao mérito.

O recorrente imputa aos recorridos a prática de fraude à política afirmativa de gênero, prevista na Lei 9.504/97, art. 10, § 3º e na Resolução TSE 23.609/2019, art.

17, § 2º, pois as candidaturas de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE e ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA (candidatas ao cargo de Vereadora em Lago do Junco pelo partido MDB) teriam sido fictícias e requeridas unicamente para que a chapa (DRAP) atingisse o percentual mínimo legal de candidaturas femininas.

Veio a inicial instruída com **prova documental**, consistente em: ata da convenção do MDB (id 17831752), cópia parcial do DRAP do MDB (id 17831753), cópia parcial das prestações de contas de campanha de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE e ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA (id's 17831754 e 17831755), cópias parciais dos requerimentos de registro de candidatura de NIVALDO PEREIRA GOMES e RAIMUNDO DE SOUSA CAMPELO (id's 17831757 e 17831758) e certidão de composição partidária do MDB em Lago do Junco.

Com as contestações, foram juntados documentos pessoais dos recorridos (id's 17831817 e seguintes), além de: fotografias (id's 17831818 e 17831820) e declaração médica (id 17831819).

No feito foi produzida, ainda, **prova oral**, consistente no depoimento pessoal da recorrida MARIA ALDA RODRIGUES LEITE (uma das candidatas apontada como fictícia - id 17831883), além da oitiva das testemunhas arroladas: RENATO DA SILVA OLIVEIRA no id 17831872, EDMAR CARNEIRO DOS SANTOS no id 17831874, LUIS FELIPE LUNA PEREIRA GOMES (informante) no id 17831876, EDIMARCOS ALVES DA SILVA no id 17831878 e PAULO CESAR FELICIANO DA SILVA no id 17831881.

Cumprido, de logo, chamar atenção para o fato de que o firme propósito de combater a fraude no processo eleitoral tem matriz constitucional, tendo como resposta sancionatória, inclusive, as máximas consequências eleitorais previstas na legislação correspondente, quais sejam, a cassação e a inelegibilidade (Constituição Federal, artigo 14, § 10; e Lei Complementar 64/90, artigo 22, inciso XIV).

A fraude repudiada *“implica frustração do sentido e da finalidade da norma jurídica pelo uso de artimanha, astúcia, artifício ou ardil. Aparentemente, age-se em harmonia com o Direito, mas o efeito visado o contraria. A fraude tem sempre em vista distorcer regras e princípios do Direito. No âmbito eleitoral, a fraude visa influenciar ou manipular o resultado da eleição.”* (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, 2013).

Com efeito, a regra atinente ao percentual mínimo de gênero nas candidaturas (política afirmativa de incentivo a candidaturas femininas) é assegurada pela Lei 9.504/97, no artigo 10, § 3º (replicada na Resolução TSE 23.609/2019 artigo 17, § 2º), a saber: Art. 10, § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação **preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.**



Nesse passo, em casos como este, que ora se analisa, há que se considerar o valor maior, o processo eleitoral, como um todo e a necessidade de sua legitimação a partir do atendimento ao **princípio de igualdade**, que é um princípio constitucional afirmativo (de conteúdo positivo), no sentido de que medidas devem ser tomadas para que ele seja efetivamente implementado.

Bem a propósito, o **leading case** no Tribunal Superior Eleitoral que analisou a ocorrência de fraude à política afirmativa de gênero, restou assim ementado:

*RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2016. VEREADORES. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97.1. (...)*

*4. A fraude na cota de gênero de candidaturas representa afronta à isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 - a partir dos ditames constitucionais relativos à igualdade, ao pluralismo político, à cidadania e à dignidade da pessoa humana - e a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, o que se demonstrou na espécie. (...)*

*(Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107).*

Como se vê, ao tempo em que o TSE considera tal conduta contrária aos princípios da igualdade, do pluralismo político, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, também reforça a necessidade da **robustez probatória** suficiente para chegar a essa conclusão.

Ocorre que, na construção da decisão judicial, o julgador examina as alegações sobre fatos. Os fatos, sendo o caso, impõem-se por si mesmos. Alegações sobre os fatos é que são formuladas na argumentação processual e vão ser objetos de provas, demonstrações e valoração jurídica. Às vezes, inclusive, as alegações sobre os fatos não necessariamente representam o que os fatos realmente são. Por conta disso, a grande preocupação com o elemento probatório.

Contudo, necessário verificar, ainda com o TSE, que a fraude pode restar demonstrada pelo conjunto de circunstâncias do caso a ser examinado, desde que possuam força demonstrativa suficiente.

Com efeito, o TSE, no julgamento do AgR-REspEI nº 0600859-95/SC, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 12.5.2022, deixou consignado que “*De acordo com a jurisprudência desta Corte, a prova de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. ”*

DO mesmo modo, no julgamento AREspEI: 06010287120206210094 FREDERICO WESTPHALEN - RS 060102871, Relator: Min. Mauro Campbell Marques, deixou decidido que:

(...)

*2. A fraude à cota de gênero ocorre quando o partido, no momento do registro da candidatura, lança candidaturas femininas fictícias, ou seja, indica candidatas que não disputarão o pleito, com o intuito de tão somente atingir o mínimo de candidaturas de cada sexo exigido por lei.*

*3. Os elementos probatórios trazidos ao processo devem ser capazes de, ao serem examinados em conjunto, oferecer ao julgador um juízo de altíssima verossimilhança da ocorrência da alegada fraude, caracterizada, por sua vez, pelo explícito e específico objetivo do partido de burlar o disposto no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997.*

*4. A obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira, a realização de campanha em favor de outro candidato e a ausência de atos efetivos de campanha são indícios suficientes para comprovar a fraude à cota de gênero, salvo se houver elementos que indiquem a desistência tácita da candidatura. Precedentes.*

(...)

Oportuno ainda citar o julgamento no RESPE: 06020163820186180000 PEDRO LAURENTINO - PI, Relator: Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Data de Julgamento: 04/08/2020, no qual, não obstante aquele Tribunal tenha afastado a ocorrência de fraude à cota de gênero foi bem didático, explicitando que *“Na linha da orientação firmada por este Tribunal no paradigmático caso do Município de Valença/PI (REspe nº 19392, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 4.10.2019) acerca da caracterização da fraude à cota de gênero, “a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso”, como a disputa de mulheres com familiares próximos, sem notícia de animosidade política entre eles; atuação daquelas em prol da campanha dos parentes ou de candidatos do sexo masculino; ausência de despesas com material de propaganda; votação pífia ou zerada; reincidência em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota; e fruição de licença remunerada do serviço público, fatores que não foram cabalmente demonstrados na espécie.* 5. *Para a configuração da fraude a ensejar a desconstituição dos mandatos dos eleitos e a invalidação dos votos atribuídos a todos os integrantes da chapa proporcional, imprescindível prova robusta a demonstrar que os registros de candidaturas femininas tiveram o objetivo precípua de burlar o telos subjacente ao § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, que consiste em fomentar e ampliar a participação feminina na política, um dos grandes desafios da democracia brasileira.* 6. *Fundamental é perquirir, para além das evidências reconhecidas no aresto regional*

*votação zerada, movimentação financeira e material de campanha inexistentes desistências posteriores, se o lançamento da candidatura realizou-se com o fim exclusivo de preenchimento ficto da reserva de gênero ou se houve intenção, mesmo que tímida, de efetiva participação na disputa eleitoral(...)"*

Nesse contexto, não tenho dúvidas acerca da ocorrência de fraude de gênero no caso dos autos, porquanto o conjunto das circunstâncias provadas nos autos demonstram a inexistência de verdadeira candidatura desde a origem.

No caso concreto, objetivamente, segundo o recurso, as provas teriam demonstrado que:

1) a candidata **MARIA ALDA RODRIGUES LEITE ("OLGA")**: a) não realizou atos de campanha; b) não realizou gastos com material de campanha; c) desconhece a origem das doações recebidas para a campanha; d) não obteve votos; e) foi candidata no pleito de 2008 e também não obteve votos.

2) a candidata **ANTONILDA SOUSA MARTINS FERREIRA ("TONILDA")**: a) não realizou atos de campanha; b) não realizou gastos com material de campanha; e c) obteve apenas 4 votos.

No presente caso, como dito, foram ouvidas como testemunhas dos requerentes Renato da Silva Oliveira e Edmar Carneiro dos Santos e dos requeridos Luis Felipe Luna Pereira Gomes, Edmarcos Alves da Silva e Paulo Cesar Feliciano da Silva.

Transcrevo aqui os trechos em degravação livre e que constam no parecer do Ministério Público, cujo conteúdo efetivamente corresponde aos registros audiovisuais:

Ouvidas em Juízo, as testemunhas da investigante disseram (degravação livre):

*"Que conhece alguns candidatos a vereador do MDB; que conhece Olga; que não viu Olga fazendo campanha; que não viu nenhum cartaz dela, nem ela discursando; que conhece Antonilda; que não viu Tonilda pedindo voto, distribuindo santinho ou cartaz; que sempre vê Tonilda trabalhando para o vereador Nivaldo; [...] que conhece a maioria dos candidatos; Que viu Tonilda fazendo campanha para o vereador Nivaldo no seu povoado" (Renato da Silva Rego)*

*"Que conhece Maria Alda, conhecida como Olga; que não sabia que ela era candidata a vereadora; que depois da eleição veio a saber que ela tinha sido candidata; que não viu Olga distribuindo santinho ou cartaz; que não sabia que ela era candidata; que ficou surpreso ao saber; que conhece Tonilda; que também não sabia que Tonilda era candidata; que não viu Tonilda participando de nenhum ato de campanha; que apenas após as eleições soube que Olga e Tonilda eram candidatas; que acha que elas não tinham intenção de participar do pleito" (Edmar Carneiro dos Santos)*

*"Que não conhece os candidatos a vereador do PC do B; que não sabia que Andreza e Doura eram candidatas; que não teve conhecimento de*

*distribuição de santinhos de candidatos na sua região; que não sabe quantos candidatos a vereador tinha em Lago do Junco” (Leandro de Jesus Lima)*

Por sua vez, as testemunhas dos investigados declararam (degravação livre):

*“Que conhece Maria Alda e Antonilda; que Antonilda exerce atividade política em Lago do Junco; que ela foi candidata a vereador nas últimas eleições; que a viu participando de atividade de campanha, nas visitas nos povoados e pedindo voto, indo nas casas; que viu material gráfico dela (santinhos); que não sabe dizer se ela desistiu; que não foi a todos os atos de campanha; que Antonilda não frequentava a casa de seus pais; que Antonilda não foi cabo eleitoral de seu pai em eleições passadas” (Luís Felipe Luna Pereira Gomes)*

*“Que conhece Maria Alda e Antonilda; que Antonilda foi candidata a vereador; que ela era do lado de Enoc; que presenciou algumas caminhadas de Antonilda; que sabe onde ela mora; que tinha material gráfico na campanha; que ela pediu a pedir voto ao depoente; que não lembra o número da candidata; que algumas vezes participou de atos políticos; que não sabe dizer se ela levou a campanha até o fim; que conhece Maria Alda (‘Olga’); que não sabe dizer se ela era vereadora; que não sabe dizer se ela fez ato de campanha, distribuiu santinho, discursou; que trabalha com arte gráfica; que fez a arte do santinho de Antonilda; que não fez a impressão do material” (Edimarcos Alves da Silva)*

*“Que conhece Maria Alda (‘Olga’) e Antonilda; que sabe que elas foram candidatas a vereador na eleição passada; que viu ‘Olga’ na convenção; que não teve conhecimento e santinhos ou cartazes de Olga; que só viu Olga na convenção; que não viu Antonilda fazendo atos de campanha; que não viu Olga nem Antonilda discursando; que sabia que Olga era candidata porque a viu na convenção; que soube que Olga não pode prosseguir na campanha por conta de um acidente que sofrera” (Paulo César Feliciano da Silva)*

Ouvida em juízo, a investigada Maria Alda Rodrigues Leite declarou (degravação livre):

*“Que seu número de candidata era 15000; que esse era seu número na campanha para vereador; que quebrou o tornozelo em 27/08/2021; que a convenção do MDB foi dia 12/09/2020; que não lembra onde foi o pontapé inicial da campanha eleitoral, pois estava doente; que não foi no comício de encerramento porque estava doente; que começou a fazer atos de campanha umas duas vezes, então quebrou o pé; que pensou que era coisa pouca; que o médico disse que era coisa pouca; que ele disse que não precisava fazer cirurgia; que foi para a fazenda; que não fez mais campanha; que em seguida veio a pandemia e teve crise de nervosismo, pois as notícias de morte eram diárias; que é hipertensa e não teve mais condição de sair mais de casa; que seu interesse era ter continuado; que isso era sonho de sua família; que sua irmã teve 05 mandatos de vereador e 01 de vice; que como sua irmã era candidata a vice-prefeito entrou como candidata a vereadora; que por motivo de saúde não pode continuar; que só praticou atos de campanha no começo; que depois não participou de mais nada; que ainda pediu uns ‘votozinhos’ para as colegas; que isso foi logo depois das convenções; que em 2008 entrou como candidata ‘só para constar’; que não teve votos naquela eleição; que naquela eleição também desistiu; que agora desistiu por motivo de doença; que foi votar no dia da eleição; que está tomando remédio controlado; que chegou na seção eleitoral tremendo; que deu um branco, mas consta que votou; que votou para prefeito; que para vereador não sabe em quem votou; que depois da eleição sua filha veio buscá-la e passou 03 meses em Marabá/PA em tratamento; que não comunicou a ninguém que não iria participar mais da campanha; que não recebeu nenhuma doação na campanha; que não lembra bem porque não teve santinho; que falou que o número era 15000, mas não tinha certeza porque não lembra, pois não fez campanha; que começou, mas parou logo; que não recebeu nenhum tipo de doação; que conhece Haroldo Leda; que não sabia que ele doara R\$ 600,00 para sua campanha; que conhece Lourenço (filho); que também não sabia*

*que ele havia doado R\$ 600,00 para sua campanha; que sabe que não teve votos em 2008 e em 2020; que teve um problema de saúde e desistiu; que foi para a convenção porque sua irmã era candidata a vice-prefeita; que era lógico que tinha que comparecer na convenção para prestigiar sua irmã.”*

A partir dos elementos de prova, reitere-se, não restam dúvidas quanto à existência de Fraude à cota de gênero. Vejamos a situação de Maria Alda Rodrigues Leite:

1) não obteve nenhum voto; no ano de 2008 já se candidatou a vereadora igualmente com votação zerada, pelo mesmo partido – no depoimento alega que tinha dois empregos à época o que impediu de fazer campanha;

2) possui gastos em campanha somente com contabilidade e advocacia – **a autora não tem sequer conhecimento dos dados de sua prestação de contas, inclusive de duas doações recebidas, uma delas de seu irmão, Lourenço Nunes. Quando confrontada, em audiência, com a informação da doação de seu irmão, demonstra espanto. Fica claro a condução da campanha, de forma simulada pelos membros da família – a irmã é candidata a vice-prefeita;**

3) **no depoimento pessoal** esclarece que quebrou o pé e compareceu de muletas, apresentando imagens em audiência. Perguntada por que compareceu à convenção, uma vez que já se encontrava com o pé quebrado, responde enfaticamente: “eu fui porque minha irmã era candidata a vice-prefeita (...) lógico que eu tenho que comparecer à convenção de minha irmã” – **conquanto a autora afirme que candidatar-se era um sonho, do depoimento fica claro que seu comparecimento à convenção tinha a finalidade de prestigiar sua irmã e não engajamento no processo político;**

4) **o motivo alegado pela autora para a desistência já existia antes da convenção;**

5) **a Sra. Maria Alda** logo após a convenção foi levada pelo marido para Marajá do Sena, distante 75 km, não sabendo esclarecer qualquer evento da campanha no município, **não sabe sequer acerca dos eventos de início e encerramento**

6) a alegação de que ainda “pediu um votozinho, pedi para minhas colegas(...)” é até contraditória com os demais elementos do depoimento, ficando claro que a Sra. Maria Alda nunca pretendeu fazer campanha, se ausentando imediatamente após a convenção do município.

7) a candidata não sabe sequer esclarecer quanto ao seu número de campanha.

Acrescente-se percuciente análise contida no parecer ministerial:

*Resta saber por qual razão Maria Alda registrou-se candidata.*

*Um filiado registra-se candidato (i) por vontade própria, espontaneamente, com intenção de participar do pleito, ou (ii) por pedido/imposição da agremiação partidária.*

*Como já explanado, Maria Alda – ao contrário da irmã, detentora de 05 mandatos de vereador e 01 mandato de Vice-Prefeito – não tem vocação política e não pretendia disputar o pleito por vontade própria.*

*Em Juízo, Maria Alda mencionou que esteve presente na convenção municipal (para prestigiar Zezé Nunes, sua irmã, segundo declarou), apresentando foto sua numa cadeira de rodas no referido evento.*

*Ora, Maria Alda já sabia que não teria como promover sua campanha, considerando sua deficiência física temporária, pois deveria ficar afastada de suas atividades habituais por 90 dias, o que podia ser facilmente constatado pelos presentes à convenção partidária.*

*Segundo o DRAP do MDB (nº 0600274-98.2020.6.10.0074), havia apenas 03 (três) mulheres presentes à convenção: Francisca Josenita Soares de Arruda (que atuou como secretária), Antonilda Sousa Martins Ferreira (investigada) e Maria Alda Rodrigues Leite (investigada), todas escolhidas candidatas.*

*Os 06 (seis) homens presentes à convenção e escolhidos candidatos a vereador foram: Romildo Duarte dos Santos, Raimundo de Sousa Campelo, Manoel Alves Monteiro, Raimundo Tavares de Sousa, Nivaldo Pereira Gomes e Francisco José Cunha dos Santos.*

*De acordo com o DRAP do candidato majoritário (nº 0600273-16.2020.6.10.0074), também estavam presentes na convenção Haroldo Euvaldo Brito Leda (presidente do MDB municipal e candidato a prefeito), Edilmar Santos Martins (tesoureiro) e José Malaquias Pereira Neto (membro da comissão provisória municipal).*

*Havia, portanto, 08 (oito) possíveis candidatos a vereador. Entretanto, esse quantitativo (08 candidatos do gênero masculino) exigiria a participação de 04 (quatro) candidatas do gênero feminino para suprir a cota legal.*

*Caso apenas Francisca Josenita Soares de Arruda e Antonilda Sousa Martins Ferreira (investigada) participassem da disputa eleitoral, o MDB só poderia lançar 04 (quatro) candidatos do gênero masculino, dentre os 08 (oito) possíveis, ou seja, apenas a metade.*

*É nesse cenário que Maria Alda registrou-se candidata, pois, além de Francisca Josenita Soares de Arruda e Antonilda Sousa Martins Ferreira, era a única filiada ao MDB presente à convenção.*

*Frise-se, ainda, que Maria José Rodrigues Nunes (Zezé Nunes), candidata a vice-prefeito, era filiada ao PC do B, partido distinto do de Maria Alda (MDB), o que reforça o argumento de que a investigada Maria Alda compareceu à convenção municipal apenas para prestigiar a irmã e não para registrar-se candidata [4].*

*Nessa linha de raciocínio, resta claro que era do conhecimento do MDB que Maria Alda – além de não querer – não tinha condições de participar do pleito, registrando-se candidata tão somente para “legitimar” o registro do maior número possível de candidatos do gênero masculino, em evidente fraude ao requisito da cota de gênero, devendo ser cassado o diploma de todos os candidatos eleitos do partido.*

Em relação à candidata Antonilda Sousa Martins Ferreira, conquanto a inexpressiva votação e que a testemunha Renato tenha afirmado que somente viu a candidata trabalhando para o Vereador Nivaldo, há igualmente testemunhos, Luis Felipe e Edimarcos, que dão conta da existência de material e a prática de atos de campanha, a indicar uma possível desistência, não havendo elementos robustos que demonstrem a fraude na cota de gênero.

Por todo o explanado, concluo, fundado no contexto fático narrada e em todo o conjunto probatório apresentado nestes autos, que restou configurada a fraude à

cota de gênero nas candidaturas proporcionais requeridas pelo partido MDB nas eleições 2020 em Lago do Junco, em relação à candidatura de Maria Alda.

Assim, uma vez caracterizada a fraude e, por conseguinte, comprometida a disputa, a consequência jurídica é: (1) a cassação dos candidatos vinculados ao DRAP; (2) a inelegibilidade àqueles que efetivamente praticaram ou anuíram com a conduta; e (3) a nulidade dos votos obtidos pelo partido, com a recontagem do cálculo dos quocientes eleitoral e partidários (Código Eleitoral, artigo 222).

Nesse panorama, com a desconstituição da chapa das candidaturas proporcionais, ao caso se aplica a cassação dos registros/diplomas de todos os candidatos a vereador do partido MDB em 2020 no Município de Lago do Junco.

À candidata MARIA ALDA RODRIGUES LEITE - que participou diretamente dos fatos que viabilizaram a fraude - incide, ainda, a sanção de inelegibilidade pelo período de 8 anos subsequentes à eleição de 2020.

Posto isso, de acordo com a Procuradoria Regional Eleitoral, voto por conhecer e dar **PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso interposto para, reconhecendo a prática de fraude no tocante à candidatura de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE:

1) cassar os registros/diplomas de todos os candidatos da chapa proporcional (DRAP) do MDB em Lago do Junco nas eleições 2020;

2) reconhecer a nulidade dos votos obtidos pelo MDB em Lago do Junco nas eleições 2020 e determinar a recontagem do cálculo dos quocientes, com a retotalização do resultado da eleição, bem como dos atos então subsequentes; e

3) declarar a inelegibilidade de MARIA ALDA RODRIGUES LEITE pelo período 8 anos subsequentes à eleição de 2020;

São Luís, 30 de agosto de 2022.

**LINO SOUSA SEGUNDO**

Juiz Relator

**RECURSO CRIMINAL ELEITORAL (14209) - Processo nº 0000008-10.2017.6.10.0061 - Esperantinópolis - MARANHÃO**

**RECORRENTE:** IARA DA SILVA LOPES

**ADVOGADO:** JOSÉ TEODORO DO NASCIMENTO - MA0006370

**RECORRIDO:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**RELATORA:** JUÍZA CAMILLA ROSE EWERTON FERRO RAMOS

**RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso Criminal interposto por **IARA DA SILVA LOPES** contra sentença que a condenou pela prática do crime descrito no art. 350 do Código Eleitoral – inserção de declaração falsa em documento público para fins eleitorais –, estabelecendo, como sanção, a aplicação de pena de 1 (um) ano e 2 (dois) meses de reclusão e 7 (sete) dias-multa, que foi substituída por duas penas restritivas de direito (ID 16767115).

Inconformada, a recorrente interpôs recurso alegando em síntese que não há provas robustas e convincentes de que tenha praticado o ato ilícito, pois, na condição de diretora da escola, apenas assinou as declarações de frequência dos alunos, chamando a atenção para o fato de que agiu de boa-fé ao assinar as declarações dos alunos que, de fato, estavam matriculados na escola em que ela prestava serviços como diretora; que o professor Jailson Gomes Bezerra, em seu depoimento afirmou categoricamente que os alunos frequentavam a escola, e que cabia razão à diretora quando esclareceu que a chamada era feita de forma precária, sendo apenas anotado em uma folha à parte, o nome dos alunos, não devendo ser responsabilizada pela falta de organização da escola; que a testemunha Antônio Irisvan, em seu termo de declarações afirma que frequentou a escola no ano de 2016, ainda que de forma esporádica.

Sustenta que, em momento algum, durante a instrução processual, restou demonstrado que ela agiu de forma dolosa, nem ficou configurada a prática do crime previsto no art. 350 do Código Eleitoral; alega, ainda, que foi induzida pelos alunos a assinar a declaração, e que em momento algum agiu com dolo.

Por fim, pugna pela reforma da sentença para que a ré seja absolvida; ou que seja reconhecida a atipicidade do fato e da conduta dolosa.



Em contrarrazões, o Ministério Público Eleitoral contrapõe os argumentos e pugna pela manutenção integral da sentença.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo conhecimento e desprovemento do recurso, mantendo-se incólume a sentença recorrida.

Nos termos do art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno do TRE-MA, encaminhem-se os autos ao douto Juiz Revisor.

É o relatório.

São Luís, 2 de maio de 2022.

**CAMILLA ROSE EWERTON FERRO RAMOS**

Juíza Relatora

### **VOTO**

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do Recurso.

*Ab initio*, observa-se que o *parquet* eleitoral ofereceu denúncia em desfavor da recorrente, sob alegação de prática do ilícito previsto no art. 350 do Código Eleitoral, asseverando que a ré, prevalecendo-se do cargo que ocupava na Secretaria de Educação do Município de São Raimundo do Doca Bezerra/MA, inseriu, com fins eleitorais, informações falsas nas fichas de matrícula de Antônio Irisvan da Conceição dos Santos e Danilo Neres Pereira Castro.

Em suas razões recursais a recorrente alega que assinou as declarações agindo de boa-fé, visto que os alunos realmente estavam matriculados na escola, tendo sido influenciada pelos alunos para assinar os documentos, não existindo nos autos provas suficientes para comprovar a autoria e dolo do crime, motivo pelo qual deve ser absolvida.

O art. 350 do Código Eleitoral, assim dispõe:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena - reclusão de até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão de até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

De acordo com a norma, para que haja a caracterização de crime, de falsidade ideológica eleitoral, o agente deve agir com o intuito de prejudicar direitos, ou seja, com dolo específico, para alterar verdades, sobre fatos juridicamente relevantes,

fazendo declarações inverídicas, em documentos públicos ou particulares, com o fim eleitoral.

A lei tem por objetivo tutelar a fé pública eleitoral e a autenticidade dos documentos públicos e particulares, que têm relevância para o exercício das atividades da Justiça Eleitoral.

O cerne da questão está em perquirir se a recorrente praticou a conduta típica prevista no art. 350 do Código Eleitoral (falsidade ideológica para fins eleitorais).

Ocorre que a conduta descrita no referido artigo se caracteriza como crime próprio, isto é, exige uma qualidade ou característica especial do sujeito ativo, somente aquele que possui esse elemento especial determinado em lei (o próprio eleitor) poderá praticar esse ilícito eleitoral.

Com efeito, se a conduta for praticada por terceiro, como revelada nos autos, trata-se de figura atípica, o que induz a absolvição da recorrente.

Nesse sentido:

**Ac-TSE, de 2.5.2006, nos Respe nºs 25417 e 25418:** para a adequação do tipo penal previsto neste dispositivo é necessário que a declaração falsa prestada para fins eleitorais seja firmada pelo próprio eleitor interessado, e não por terceiro. (Referência ao art. 350 do Código Eleitoral).

\*\*\*\*

RECURSO CRIMINAL. FALSIDADE IDEOLÓGICA PARA FINS ELEITORAIS. ARTIGO 350 DO CÓDIGO ELEITORAL. SENTENÇA ABSOLUTÓRIA.

Declaração de residência fornecida por Ana Maria Farias Kaiser para outra eleitora para fins de comprovação de residência.

**Utilização do documento para transferência eleitoral. Atipicidade da conduta do recorrente. Para caracterização do delito do art. 350 do Código Eleitoral é necessário que a declaração falsa, prestada para fins eleitorais, seja firmada pelo próprio eleitor interessado. Jurisprudência do c. TSE e do TRE-MG.**

Ao analisar o mérito da questão, vê-se que o Ministério Público Eleitoral não fez prova do dolo específico da recorrida, ou seja, atuar deliberada e dolosamente, com finalidade de beneficiar o eleitor com a transferência.

O servidor do Cartório Eleitoral compareceu ao endereço na data de 7 de agosto de 2013 (fl. 14), data na qual a corré Letícia Caiafa Ferreira Gama Lisboa já não mais residia no local, conforme o interrogatório. Assim, razoável que não mais se encontrasse a corré.

O fato da realização de revisão de eleitorado do município e eventual cancelamento da inscrição do corréu não apontam para a falsidade ideológica aqui pretendida, até pela independência das esferas administrativa e penal.

Além disso, o cancelamento se deu em razão da ausência de comprovação da residência da corré pelo servidor da Justiça Eleitoral, já apresentada acima.

Igualmente, não há provas suficientes de crime, previsto no art. 350 do CE, perpetrado por Letícia Caiafa Ferreira Gama Lisboa, que inclusive aceitou a suspensão condicional do processo (fl. 108). Hei por bem estender a absolvição a ela também, com base no art. 580 do Código de Processo Penal, já que os motivos da absolvição da corré não são de caráter exclusivamente pessoal.

RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, PARA MANTER a sentença proferida pelo Juiz Eleitoral, que absolveu Ana Maria Farias Kaiser do crime de falsidade ideológica para fins eleitorais, descrito no artigo 350 do Código Eleitoral.

EXTENSÃO DA ABSOLVIÇÃO A LETÍCIA CAIAFA FERREIRA GAMA LISBOA, COM BASE NO ART. 580 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL.

(TRE-MG. Recurso Criminal nº 336, Acórdão, Relator(a) Des. Carlos Roberto de Carvalho, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 12/07/2017) (Negritei)

Diante do exposto, em dissonância com o parecer ministerial, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO** para, reformando a sentença recorrida, **absolver IARA DA SILVA LOPES** do crime de falsidade ideológica para fins eleitorais, em função da atipicidade da conduta.

É como voto.

São Luís, 23 de junho de 2022.

**CAMILLA ROSE EWERTON FERRO RAMOS**

Juíza Relatora

#### **EMENTA**

**RECURSO CRIMINAL. CRIME DE FALSIDADE IDEOLÓGICA ELEITORAL. DECLARAÇÃO ESCOLAR FRAUDULENTA FORNECIDA PARA FINS ELEITORAIS. CONDUTA PRATICADA PO TERCEIRO. ATIPICIDADE DE CONDUTA. PROVIMENTO. ABSOLVIÇÃO.**

*1. A denúncia foi oferecida sob a alegação de que houve prática do ilícito previsto no art. 350 do Código Eleitoral, em que a recorrente teria inserido informações falsas em fichas de matrículas, com fins eleitorais.*

*2. Para a caracterização do crime de falsidade ideológica eleitoral, o agente deve agir com o intuito de prejudicar direitos, ou seja, com dolo específico, para alterar verdades, sobre fatos juridicamente relevantes, fazendo declarações inverídicas, em documentos públicos ou particulares, com o fim eleitoral.*

*3. A conduta descrita no referido artigo caracteriza-se como crime próprio, isto é, exige uma qualidade ou característica especial do sujeito ativo, somente aquele que possui esse elemento especial determinado em lei (o próprio eleitor) poderá praticar esse ilícito eleitoral.*

*4. Se a conduta for praticada por terceiro, como revelada nos autos, trata-se de figura atípica, o que induz a absolvição da recorrente.*

*5. Recurso conhecido e provido para absolver a recorrente.*

**MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) - Processo nº 0600204-75.2021.6.10.0000 – Urbano Santos - MARANHÃO**

**IMPETRANTES:** CLEMILTON BARROS ARAUJO e DARCY ALMEIDA MELO

**ADVOGADO DOS IMPETRANTES:** FERNANDO CÉSAR VILHENA MOREIRA LIMA JÚNIOR – OAB/MA 14.169

**POLO PASSIVO:** JUÍZO DA 73ª ZONA ELEITORAL DE URBANO SANTOS (IMPETRADO)

**PL – 22 PARTIDO LIBERAL – MUNICIPAL – URBANO SANTOS/MA (LITISCONSORTE)**

**RELATORA:** JUÍZA CAMILLA ROSE EWERTON FERRO RAMOS

**RELATÓRIO**

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado por CLEMILTON BARROS ARAUJO e DARCY ALMEIDA MELO contra ato da lavra do Exmo. Sr. Juiz Eleitoral da 73ª Zona Eleitoral de Urbano Santos - MA, imputado de ilegal

Sustentam os Impetrantes, em suma, que a Autoridade Coatora acatou pedido de adiamento de audiência do dia 30/09/2021 para o dia 17/12/2021, formulado pelo autor, 1 (um) dia após a realização da audiência do dia 30, nos autos da Ação de Impugnação de Mandato Eleitoral - AIME n.º 0600001-88.2021.6.10.0073, apesar de o autor ter sido devidamente intimado da audiência ocorrida no dia 30.

Aduzem que *“de forma inversamente proporcional a lógica processual civil, a celeridade que o direito eleitoral impõe e em vilipêndio ao devido processo legal, no dia 01 de outubro, ou seja, 1 (hum) dia após a audiência, o patrono dos autores juntou EXTEMPORANEAMENTE um pedido de adiamento de audiência (ID: 97620563 - Pág. 3) materializado em dois atestados médicos que atestava CID 10.M54 (Dorsalgia = dor nas colunas torácicas, sentida na região dorsal)”*.

Contra tal decisão se insurgem, alegando que no caso concreto esse ato é ilegal e teratológico *“materializa-se o direito líquido e certo não amparável por habeas corpus ou habeas data que tem a sua integridade violada em razão da prática do ato TERATOLÓGICO emanado pela autoridade coatora ao proferir decisão ACATANDO a justificativa do patrono dos autores da AIME”*.

Argumentam, ainda, que *“a decisão que acolheu os argumentos extemporâneos do autor da AIME nº 0600001-88.2021.6.10.0073 e marcou nova audiência para o dia 17 de dezembro do corrente ano, revelou situação em que o*

*impetrado de forma clara violou um dos princípios norteadores e essenciais para a obtenção de uma sentença de fato justa, o devido processo legal, ocasionando assim um flagelo na prestação jurisdicional ao impetrante”*

Quanto ao pedido liminar, os Impetrantes expõem as razões pelas quais consideram presentes na espécie o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**.

Argumentam que o seu direito encontra-se no “*poder seguir com garantia jurídica na corrida eleitoral tendo suas ações processadas de acordo com a legislação, sendo submetidas aos princípios constitucionalmente estabelecidos e em inteiro cumprimento do rito previamente disposto. Direito esse, que se encontra ameaçado por uma decisão com efeitos teratológicos esculpida de abuso, maculando inclusive o direito subjetivo do impetrante que se vale das prestações jurisdicionais para combater as supostas ilegalidades apontadas, ferindo os ditames processuais eleitorais, em especial o rito da Ação de Investigação Judicial Eleitoral subsidiada pelo Código de Processo Civil*”.

Já o *periculum in mora* estaria consubstanciado no fato de que “*a permanência da decisão, por um instante a mais que seja, torna irrecuperável não o tempo esvaído, mas os prejuízos advindos deles, na medida em que a realização da audiência junto com a oitiva das testemunhas pode causar vícios processuais por se tratar de um AIJE, dado que tem suas peculiaridades, colocando em risco a decisão que será proferida na sentença, acarretando consequências imensuráveis aos impetrantes*”

Requereram, então, a concessão, *inaudita altera pars*, de decisão liminar para sustar, imediatamente, todos os efeitos da decisão de ID 17804321, proferida nos autos da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 0600001-88.2021.6.10.0073, suspendendo a audiência marcada para o dia 17/12/2021, bem como todos os atos posteriores, até apreciação e julgamento do mérito do presente *mandamus*.

No mérito, requerem seja confirmada a decisão liminar, concedendo-se a segurança pleiteada.

Em análise prefacial de liminar, foi deferida a medida pleiteada, suspendendo a audiência marcada para o dia 17/12/2021, bem como todos os atos posteriores, até apreciação e julgamento do mérito da presente ação (ID. 17804365).

O magistrado apontado como autoridade coatora prestou informações nos autos, destacando que não se baseou no art. 362, §1º do CPC/2015, mas no §2º do art. 223 do CPC/2015, uma vez que teria existido justa causa para a remarcação da audiência (ID. 17811870).

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral opinou pela denegação da ordem pleiteada (ID 17823848).

É o relatório.

### VOTO

Consoante relatado, intentam os Impetrantes obter medida judicial contra decisão do Juízo da 73ª Zona Eleitoral de Urbano Santos-MA, que acatou pedido de adiamento de audiência para o dia 17/12/2021, formulado pelo autor, 1 (um) dia após a realização da audiência ocorrida em 30/09/2021, nos autos da Ação de Impugnação de Mandato Eleitoral - AIME n.º 0600001-88.2021.6.10.0073.

Acerca do tema, o entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais, o **cabimento de Mandado de Segurança contra decisão judicial** é medida de exceção, que somente é admitida quando compactuarem os seguintes **requisitos**:

**1º.** Inexistência de instrumento recursal idôneo para a necessária defesa do direito lesado ou ameaçado;

**2º.** Inocorrência de coisa julgada; e

**3º. Ocorrência de teratologia na decisão impugnada.**

Nesse sentido, cito a seguir entendimento do Tribunal Superior Eleitoral em recente decisão:

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO JUDICIAL. SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO CABIMENTO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 22 DA SÚMULA DO TSE. OFENSA AO ART. 5º, LXIX, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. ANÁLISE DO MÉRITO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO.

**1. Nos termos do Enunciado n.º 22 da Súmula do TSE, "não cabe mandado de segurança contra decisão judicial recorrível, salvo situações de teratologia ou manifestamente ilegais".** 2. Na espécie, encontra-se pendente pedido de reconsideração e não se verifica teratologia ou ilegalidade na decisão judicial impugnada. 3. Na linha de precedentes desta Corte, "[...] a Súmula nº 22/TSE, cujo teor corresponde ao Enunciado nº 267 do Supremo Tribunal Federal, não contraria ou limita a disciplina do mandado de segurança, **uma vez que decisões judiciais devem ser impugnadas pelos recursos legalmente previstos, autorizada a utilização do writ nas hipóteses de teratologia, ilegalidade ou abuso de poder em face de direito líquido e certo, tal qual resguarda o art. 5º, LXIX, da Constituição Federal**" (AgR-Reconsid-Pet nº 0600112-47/DF, rel. Min. Rosa Weber, julgado em 8.10.2019, DJe de 20.5.2020). 4. Assentado o não cabimento do mandado de segurança, é despicienda a análise da matéria de fundo, sem que isso configure omissão ou negativa de prestação jurisdicional. Precedentes. 5. Negado provimento ao agravo interno. (TSE. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL nº 060055816, Acórdão, Relator Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 22/09/2020) *Grifamos*

Nesse sentido, também é a Súmula nº 22 do Tribunal Superior Eleitoral, **verbis**: “Não cabe mandado de segurança contra decisão judicial recorrível, salvo situações de teratologia ou manifestamente ilegais”.

Na situação posta em análise, tem-se uma decisão (ID 17804321), tida por teratológica, que deferiu pedido de adiamento de audiência, formulado pelo autor da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 0600001-88.2021.6.10.0073, ainda em trâmite na 73ª Zona Eleitoral de Urbano Santos - MA, um dia após ter sido realizada audiência de instrução, na qual o autor do pedido de adiamento não compareceu, apesar de devidamente intimado, e o magistrado zonal encerrou a instrução da referida ação.

Contra tal decisão, em tese, seria cabível agravo de instrumento. Porém, o seu manejo não é previsto na Justiça Eleitoral<sup>31</sup>. Assim, presente, *in casu*, o primeiro requisito para o cabimento do **mandamus**.

Quanto ao segundo requisito, a ausência de trânsito em julgado da decisão, é verificável de plano, tendo em vista que a AIME nº 0600001-88.2021.6.10.0073 encontra-se na fase de instrução. Presente, pois, o segundo requisito também.

Chega-se, pois, à análise do terceiro requisito: a teratologia da decisão judicial impetrada juntada sob o ID 17804321.

Pois bem. Teratológica é aquela decisão que “*destoa do objeto do processo e ultrapassa a legalidade e os próprios poderes do juiz*”<sup>32</sup>.

Do compulsar dos autos, de forma minudente, após todas as informações prestadas, a meu sentir, a decisão judicial indicada não se apresenta como teratológica ou manifestamente ilegal, na forma como excepcionalmente se admite a impetração de Mandado de Segurança na Justiça Eleitoral.

Vejamos:

Nas informações prestadas nos autos, a autoridade apontada como coatora destacou que não se baseou no art. 362, §1º do CPC/2015, mas no §2º do art. 223 do CPC/2015, bem como em precedentes do STJ, uma vez que teria existido justa causa para a remarcação da audiência (ID. 17811870).

Na espécie, o Juiz *a quo* deferiu pedido de adiamento de audiência realizada no dia 30/09/2021, formulado pelo autor da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 0600001-88.2021.6.10.0073, ainda em trâmite na 73ª Zona Eleitoral de Urbano

---

<sup>31</sup> “(...) 2. *As decisões de natureza interlocutória - as quais não põem termo ao processo - são irrecuráveis de imediato, devendo a irresignação ser submetida ao tribunal ad quem por ocasião da interposição de recurso contra a decisão final do processo.* (TSE. AgR-AI 82229 SP).

<sup>32</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. O mandado de segurança segundo a lei n. 12.016, de 07 de agosto de 2009. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 15.

Santos-MA, um dia após ter sido realizada essa audiência de instrução (1/10/2021), na qual o único advogado do autor da ação não compareceu, alegando como justa causa estar acometido da Covid-19 (Id. 17822001).

**Aqui, o cerne da questão é analisar se está configurada a justa causa para o único advogado da parte não ter comparecido à audiência marcada para o dia 30/09/2021, bem como para pedir a remarcação dessa audiência.**

Ora, como já tinha sido intimado da data da aludida audiência, e comprovou estar acometido por sequelas da Covid-19, com recomendação médica de afastamento de suas atividades laborais por 2 (dois) dias, a partir do dia 29/09/2022, conforme atestado e relatório médicos anexos (Id. 17822001), resta claro que **o impetrado não poderia participar da audiência agendada para o dia 30/09/2022, tampouco informar antecipadamente o seu não comparecimento**, por circunstâncias alheias a sua vontade, vez que conforme atestado estava acometido por patologia descrita como anedonia (é o fenômeno onde se observa a perda de qualquer satisfação em realizar atividades) e associado a depressão grave, que isso por si só já autoriza a confusão mental, o esquecimento, o que comprometeu a falta de comunicação ao Judiciário de sua doença que pode prejudicar a sua atividade futura (ID 17822000).

Constata-se, ainda, no dia 1/10/2021, comunicação à Justiça Eleitoral da impossibilidade de ter comparecido à citada audiência de instrução, acompanhado do requerimento de sua remarcação, feitos após o término da licença médica, comprovando justa causa para o pedido (doença), conforme se vê no Id. 17822001, nos termos do parágrafo 2º do artigo 223 do CPC<sup>33</sup> e de precedente do STJ (AREsp 1.541.258/CE).

Ademais, destaco trecho do parecer da Procuradoria Regional Eleitoral quanto à ausência de demonstração de prejuízo irreparável à defesa e ao exercício do contraditório pelo impetrante (Id. 17823848).

“Nesse particular, soa imperativo ressaltar que, para que se declare legitimamente uma nulidade processual, tudo restará condicionado à ocorrência de prejuízo às partes, circunstância que deverá ser evidenciada de forma inconcussa pelo interessado.

E é isso que o Código Eleitoral deixa explícito (mesmo que elaborado em outro contexto), em consonância com a nova sistemática implementada pelo Código de Processo Civil, que privilegia o julgamento do mérito da causa.

---

<sup>33</sup> Art. 223. Decorrido o prazo, extingue-se o direito de praticar ou de emendar o ato processual, independentemente de declaração judicial, ficando assegurado, porém, à parte provar que não o realizou por justa causa. § 1º Considera-se justa causa o evento alheio à vontade da parte e que a impediu de praticar o ato por si ou por mandatário. § 2º Verificada a justa causa, o juiz permitirá à parte a prática do ato no prazo que lhe assinar.



Art. 219. Na aplicação da lei eleitoral o juiz atenderá sempre aos fins e resultados a que ela se dirige, abstendo-se de pronunciar nulidades sem demonstração de prejuízo.

Dessa forma, a decisão impugnada pelo writ não padece de teratologia, nem tampouco de manifesta ilegalidade, inexistindo assim direito líquido e certo na forma exigida pelo art. 5º, LXIX, da CF/88.

Assim, não se está diante de decisão irrecurável a ser atacada em sede mandamental, mas apenas de decisão não recorrível de imediato, de modo que as questões objeto da decisão controvertida são passíveis de recurso final, não incidindo a preclusão”.

Portanto, apesar da excelente argumentação do Impetrante, esta não merece prosperar, pois o Tribunal deve interferir somente em situações de **flagrante ilegalidade ou teratologia**, o que não é o caso desse Mandado de Segurança, razão pela qual entendo que o seu aviamento é incabível.

Afinado nesse diapasão, transcrevo os arestos pretorianos:

AGRAVO INTERNO EM **MANDADO DE SEGURANÇA. ATO JUDICIAL. SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO CABIMENTO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 22 DA SÚMULA DO TSE. OFENSA AO ART. 5º, LXIX, DA CF. NÃO OCORRÊNCIA. ANÁLISE DO MÉRITO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO.**

1. **Nos termos do Enunciado nº 22 da Súmula do TSE, “não cabe mandado de segurança contra decisão judicial recorrível, salvo situações de teratologia ou manifestamente ilegais”.**

2. Na espécie, encontra-se pendente pedido de reconsideração e **não se verifica teratologia ou ilegalidade na decisão judicial impugnada.**

3. Na linha de precedentes desta Corte, “[...] a Súmula nº 22/TSE, cujo teor corresponde ao Enunciado nº 267 do Supremo Tribunal Federal, não contraria ou limita a disciplina do mandado de segurança, **uma vez que decisões judiciais devem ser impugnadas pelos recursos legalmente previstos, autorizada a utilização do writ nas hipóteses de teratologia, ilegalidade ou abuso de poder em face de direito líquido e certo, tal qual resguarda o art. 5º, LXIX, da Constituição Federal**” (AgR–Reconsid–Pet nº 0600112–47/DF, rel. Min. Rosa Weber, julgado em 8.10.2019, DJe de 20.5.2020).

4. **Assentado o não cabimento do mandado de segurança, é despicienda a análise da matéria de fundo, sem que isso configure omissão ou negativa de prestação jurisdicional.** Precedentes.

5. Negado provimento ao agravo interno.  
(TSE. MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL nº 060055816, Acórdão, Relator Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 22/09/2020) *Grifamos.*

\*\*\*\*

**“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TERATOLOGIA. AUSÊNCIA. DESPROVIMENTO.**

1. **O mandado de segurança é remédio constitucional destinado a prevenir e coibir ilegalidade ou abuso de poder em face de *direito líquido e certo, demonstrado, de modo inequívoco, na petição inicial.***

2. **Na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, caracteriza-se direito líquido e certo quando a regra jurídica**

*incidente sobre os fatos incontestes configurar direito da parte. Precedente.*

3. **O cabimento do mandamus em face de decisões judiciais *requer a ocorrência de decisão teratológica ou capaz de causar dano irreparável a direito líquido e certo do impetrante, inexistente na espécie.***
4. **No caso, não há teratologia a autorizar o manejo do writ, haja vista que o indeferimento dos pedidos de produção de provas indicadas na petição inicial e de ampliação do polo passivo da ação penal foi devidamente fundamentado, não havendo falar em ofensa a direito da ora agravante. (...).**

(TSE. AgR-RMS - Agravo Regimental em Recurso em Mandado de Segurança nº 4783. Acórdão de 21/06/2016. Relatora Min. **MARIA THEREZA ROCHA DE ASSIS MOURA**. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 126, Data 01/07/2016, Página 6/7). *Grifei.*

Ante o exposto, revogo a decisão liminar anteriormente deferida (Id. 17804365), e por não vislumbrar, *in casu*, todos os requisitos para o cabimento do Mandado de Segurança contra decisão judicial, em consonância com o parecer Ministerial, **VOTO PELA DENEGACÃO DA SEGURANÇA PLEITEADA**, para manter incólume a decisão de primeiro grau desafiada pela ação mandamental, bem como para que se prossiga com nova audiência de instrução pelo Juízo de 1º grau, nos autos da Ação de Impugnação de Mandato Eleitoral - AIME n.º 0600001-88.2021.6.10.0073, em trâmite na 73ª Zona Eleitoral de Urbano Santos/MA.

É como voto.

São Luís, 21 de junho de 2022.

**CAMILLA ROSE EWERTON FERRO RAMOS**

Juíza Relatora

## **EMENTA**

**MANDADO DE SEGURANÇA. AIME. DECISÃO QUE REDESIGNOU AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO. ÚNICO ADVOGADO. SEQUELAS DA COVID-19 (DEPRESSÃO). JUSTA CAUSA COMPROVADA. TERATOLOGIA OU ILEGALIDADE. INOCORRÊNCIA. WRIT COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO Nº 22 DA SÚMULA DO TSE ORDEM DENEGADA.**

1. Nos termos do Enunciado n.º 22 da Súmula do TSE, “não cabe mandado de segurança contra decisão judicial recorrível, salvo situações de teratologia ou manifestamente ilegais”

2. Do compulsar dos autos, de forma minudente, após todas as informações prestadas, a decisão judicial indicada não se apresenta como teratológica ou manifestamente ilegal, na forma

como excepcionalmente se admite a impetração de Mandado de Segurança na Justiça Eleitoral.

3. Como já tinha sido intimado da data da aludida audiência, e comprovou estar acometido por sequelas da Covid-19, com recomendação médica de afastamento de suas atividades laborais por 2 (dois) dias, a partir do dia 29/09/2022, conforme atestado e relatório médicos anexos (Id. 17822001), resta claro que **o impetrado não poderia participar da audiência agendada para o dia 30/09/2022, tampouco informar antecipadamente o seu não comparecimento**, por circunstâncias alheias a sua vontade, vez que conforme atestado estava acometido por patologia descrita como anedonia (é o fenômeno onde se observa a perda de qualquer satisfação em realizar atividades) e associado a depressão grave, que isso por si só já autoriza a confusão mental, o esquecimento, o que comprometeu a falta de comunicação ao Judiciário de sua doença que pode prejudicar a sua atividade futura.

4. Ordem denegada.

**PROCESSO Nº0600267-24.2020.6.10.0069 – CLASSE RE**

**PROCEDÊNCIA:** CAPINZAL DO NORTE – MA (69º ZONA ELEITORAL)

**RECORRENTE:** ROBÉRIO CARRIA DE PAULA DOS REIS

**ADVOGADO(S):** DR. LUÍS FRANCISCO RODRIGUES LIMA (OAB/MA19173-A); E DR. CHRISTIAN SILVA DE BRITO (OAB/MA16919-A)

**RECORRIDOS:** FRANCISCO DE SOUSA BARROS E PARTIDO SOCIAL CRISTÃO (PSC)

**ADVOGADO:** DR. JOSÉ RIBAMAR ALVES JÚNIOR (OAB/MA14260-A)

**RELATORA:** JUÍZA ANNA GRAZIELLA SANTANA NEIVA COSTA

### **RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso Eleitoral interposto por **ROBÉRIO CARRIA DE PAULA DOS REIS** em face da sentença proferida pelo Juízo da 69ª Zona Eleitoral (**Id 17769684**), integrada pela decisão de embargos de **Id 17769695**, que **julgou parcialmente procedente os pedidos** formulados na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada por **FRANCISCO DE SOUSA BARROS** e pelo **PARTIDO SOCIAL CRISTÃO (PSC)**, ora Recorridos.

Nos termos da **sentença (Id 16657265)**, ficou configurada **fraude na composição das cotas de gênero** dos candidatos lançados ao pleito proporcional pelo PROGRESSISTAS (PP) do município de Capinzal do Norte - MA, nas eleições de 2020, o qual teria realizado o registro das pessoas de DARQUIVONE OLIVEIRA ALVEIRA e NAYRANE ARAGÃO VALÉRIO DA SILVA tão somente para o atendimento da regra estabelecida no artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Assim, declarou a inelegibilidade das mencionadas candidatas e da pessoa de NILVAN DOS SANTOS LIMA, indicado como responsável direto pela perpetração da ilicitude, e declarou sem efeito o DRAP da chapa proporcional, anulando-se os votos dos respectivos candidatos e, por conseguinte, cassando o diploma do postulante por ela eleito, Sr. ROBÉRIO CARRIA DE PAULA DOS REIS, ora Recorrente. Nesse contexto, também determinou o magistrado a retotalização dos votos proporcionais da circunscrição.

Em suas **razões recursais (Id 17769704)**, sustentou o Recorrente os seguintes fundamentos:

1º) A inadequação da via eleita, posto que, conforme sustenta, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) não contaria com a hipótese de fraude dentre o objeto da sua causa de pedir, nos termos do que dispõe expressamente o artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990; e

2º) Quanto aos fundamentos do pedido autoral, aduziu que as irregularidades apontadas não seriam capazes de acarretar prejuízo à lisura do pleito, não tendo ficado demonstrada a potencialidade lesiva dos atos e nem a existência de prova cabal de fraude à cota de gênero.

**Contrarrazões** apresentadas apenas pelo Recorrido FRANCISCO DE SOUSA BARROS (**Id 17769711**), nas quais se pugnou pelo desprovimento do recurso, mantendo-se todos os termos da sentença de primeiro grau.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral (PRE) opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, por seu desprovimento (**Id 17816628**).

Nos termos do art. 931, parte final, do CPC, incluem-se os autos em pauta de julgamento.

São Luís (MA), 24 de janeiro de 2022.

**ANNA GRAZIELLA SANTANA NEIVA COSTA**  
Juíza Relatora

**PROCESSO Nº 0600267-24.2020.6.10.0069 – Classe RE**

**PROCEDÊNCIA:** CAPINZAL DO NORTE – MA (69ª ZONA ELEITORAL)

**RECORRENTE:** ROBÉRIO CARRIA DE PAULA DOS REIS

**ADVOGADO(S):** DR. LUÍS FRANCISCO RODRIGUES LIMA (OAB/MA19173-A); E DR. CHRISTIAN SILVA DE BRITO (OAB/MA16919-A)

**RECORRIDOS:** FRANCISCO DE SOUSA BARROS E PARTIDO SOCIAL CRISTÃO (PSC)

**ADVOGADO:** DR. JOSÉ RIBAMAR ALVES JÚNIOR (OAB/MA14260-A)

**RELATORA:** JUÍZA ANNA GRAZIELLA SANTANA NEIVA COSTA

### EMENTA

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÃO 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. CABIMENTO DA AIJE PARA AFERIÇÃO DE FRAUDES. POSSIBILIDADE. CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. CONFIGURAÇÃO. ARCABOUÇO PROBATÓRIO CONCLUSIVO. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. É pacífico o entendimento da jurisprudência do TSE quanto à possibilidade de análise de atos fraudulentos no bojo das ações de investigação judicial eleitoral (AIJEs).

2. Deveras, consoante lição do eminente Min. Luiz Fux, “Do ponto de vista jurídico-processual, é perfeitamente possível - e recomendável - apurar a ocorrência, ou não, de fraude em ação de investigação judicial eleitoral, uma vez que as ações eleitorais, embora veiculem pretensões subjetivas, assumem a feição de tutela coletiva, seja por tutelarem interesses supraindividuais, seja por resguardarem a própria noção de democracia” (REspe nº 63184, Min. Luiz Fux, DJE - 05/10/2016).

3. Com efeito, independentemente de não colacionada de modo literal no art. 22, inc. XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, a realização de atos fraudulentos é objeto da Ação de Investigação Eleitoral (AIJE) posto que constituem, em última análise, atos de abuso de poder, sendo esta, por conseguinte, via adequada para a aferição dos atos que, eventualmente, tenham sido praticados para o desvirtuamento da legislação eleitoral, notadamente o escopo do artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

4. O art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, c/c art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.609/2019, dispõem que, do número total de vagas, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero.

5. Diante desse cenário legislativo, observou-se, durante as campanhas eleitorais, o lançamento de candidaturas “laranjas”

femininas no intuito de burlar o percentual mínimo da cota de gênero.

6. Nesse contexto, buscando traçar balizas para o enquadramento jurídico das candidaturas fictícias, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no julgamento do RESP nº 193-92/PI1, de relatoria do Ministro Jorge Mussi, em 17/09/2019 (Dje de 04/10/19), assentou que “(...) a prova da ocorrência de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, §3º, da Lei 9.504/97”.

7. Ademais, como consequência da eventual configuração do reputado ilícito, pontuou a Corte Superior Eleitoral que “Com a verificação da fraude à quota de gênero, é possível determinar a cassação de toda a coligação” (AgR–REspEI 1–62, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 29.6.2020).

8. *In casu*, existem elementos contundentes, seguros o bastante para qualificar a candidatura das pessoas de DARQUIVONE OLIVEIRA ALVEIRA e NAYRANE ARAGÃO VALÉRIO DA SILVA como fraudulentas: 1) ausência de obtenção de votos; 2) ausência de atos de campanha; 3) prestação de contas zerada, sem registro de qualquer despesa ou percepção de recursos, ainda que estimáveis; 4) depoimento pessoal confirmando a fraude.

9. Assim sendo, na pujança de provas robustas acerca do dolo em burlar o percentual mínimo estabelecido para a cota de gênero, vê-se que a sentença guerreada não merece reparos, dado que a extração das candidatas fictícias da chapa proporcional acarreta o direto e objetivo cumprimento da regra estabelecida no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997.

10. Recurso eleitoral conhecido, mas desprovido.

## VOTO

O recurso foi interposto a tempo e modo, subscrito por procurador devidamente habilitado nos autos, razões pelas quais deve ser conhecido.

Consoante relatado, trata-se de recurso eleitoral interposto em face da decisão de primeiro grau que cassou o mandato eletivo do Recorrente (ROBÉRIO CARRIA DE PAULA DOS REIS), vereador eleito no pleito de 2020 pelo PROGRESSISTAS (PP), no município de Capinzal do Norte – MA, ante a configuração de fraude para o atendimento da cota de participação feminina estabelecida no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, além da cominação de inelegibilidade das pessoas de DARQUIVONE OLIVEIRA ALVEIRA e NAYRANE ARAGÃO VALÉRIO DA SILVA, apontadas como “candidatas laranjas”, e de NILVAN

DOS SANTOS LIMA, representante local do PP, a quem se atribuiu a cooptação das mesmas.

Como observado, sustenta o Recorrente duas teses defensivas, quais sejam, respectivamente, a inadequação da via eleita pelos então Investigantes, ora Recorridos, e ausência de provas conclusivas quanta à configuração de fraude para a composição do percentual de gênero, conforme já mencionado.

**(i) Inadequação da via eleita**

Quanto à alegada inadequação da via eleita, suscitada pelo Recorrente, tenho que o tema não comporte maiores digressões, sendo hoje pacífico o entendimento quanto à possibilidade de análise de atos fraudulentos no bojo das ações de investigação judicial eleitoral.

Segundo o escólio de José Jairo Gomes<sup>34</sup>, *verbis*:

“(...) A fraude implica frustração do sentido e da finalidade da norma jurídica pelo uso da artimanha, astúcia, artifício ou artil. Aparentemente, age-se em harmonia com o Direito, mas o efeito visado - e, por vezes - alcançado - o contraria. A fraude tem sempre em vista distorcer regras e princípios do Direito.”

Ainda sobre o tema, relevante compilar a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), objetivando extirpar quaisquer dúvidas a respeito do manejo da ação em tela (AIJE) para apurar a ocorrência de fraude nas eleições.

Inicialmente, valho-me do **Recurso Especial nº 631-84<sup>35</sup>, relatado pelo eminente Ministro LUIZ FUX, publicado em 05/10/2016**, no qual tratava da verificação de fraude em virtude de substituição, às vésperas do pleito, de candidatos a cargo majoritário, sem a necessária publicidade. No julgamento deste RESpe, estatuiu a Corte Superior Eleitoral que **toda fraude é uma espécie do gênero abuso de poder e, portanto, apurável por meio da AIJE**.

Porquanto elucidativos, transcrevo os seguintes fragmentos da ementa:

“(...) ”

5. O postulado da liberdade de escolha dos cidadãos sobressai como vetor metanormativo para a exigência de ampla publicidade da substituição em pleitos majoritários.

**6. Toda fraude é uma conduta abusiva aos olhos do Direito.**

(...) ”

**e) Do ponto de vista jurídico-processual, é perfeitamente possível - e recomendável - apurar a ocorrência, ou não, de fraude em ação de investigação**

---

<sup>34</sup> Gomes, José Jairo, Direito eleitoral/José Jairo Gomes - 12 ed. - São Paulo: Atlas, 2016, p. 785.

<sup>35</sup> (Recurso Especial Eleitoral nº 63184, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume , Tomo 192, Data 05/10/2016, Página 68/70)



**judicial eleitoral, uma vez que as ações eleitorais, embora veiculem pretensões subjetivas, assumem a feição de tutela coletiva, seja por tutelarem interesses supraindividuais, seja por resguardarem a própria noção de democracia.**

**f) A teleologia subjacente à investigação judicial eleitoral consiste em proteger a legitimidade, a normalidade e a higidez das eleições, de sorte que o abuso de poder a que se referem os arts. 19 a 22 da LC 64/90 deve ser compreendido de forma ampla, albergando condutas fraudulentas e contrárias ao ordenamento jurídico-eleitoral. A rigor, a fraude nada mais é do que espécie do gênero abuso de poder.**

g) O abuso de poder, num elastério hermenêutico, resta caracterizado com a renúncia de candidato, sabidamente inelegível (possuía uma condenação em AIJE transitada em julgado com o reconhecimento de inelegibilidade, a teor do art. 22, XIV, da LC 64/90), oportunizando a substituição da chapa em pleito majoritário, às vésperas do pleito, sem a contrapartida exigida de ampla publicidade, por ultrajar a ratio essendi que justifica a existência jurídica da ação de investigação judicial eleitoral.

(...)"

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 63184, Acórdão, Relator(a) **Min. Luiz Fux**, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume , Tomo 192, Data 05/10/2016, Página 68/70) (Grifei)

A força o *decisum* destacado mostra-se plenamente assente na jurisprudência do TSE, em voga, especialmente, quanto ao tema em liça. Vejamos:

"ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97.** CANDIDATA QUE DESISTE DA CANDIDATURA DURANTE A CAMPANHA. CADERNO PROBATÓRIO INSUFICIENTE PARA CONCLUIR PELO ILÍCITO. FRAUDE NÃO COMPROVADA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. SÚMULA Nº 28 DO TSE. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

1. **O Tribunal Superior Eleitoral firmou o entendimento, em recente julgado, de que é possível a apuração de fraude em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), por constituir tipo de abuso de poder, cujas consequências são a cassação dos mandatos dos eleitos e dos diplomas dos suplentes e não eleitos e a declaração de inelegibilidade dos diretamente envolvidos na fraude** (REspe nº 193-92/PI, Rel. Min. Jorge Mussi, julgamento encerrado em 17.9.2019).

(...)."

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 74789, Acórdão, Relator(a) **Min. Edson Fachin**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 161, Data 13/08/2020, Página 218-225)

\*\*\*\*

"ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO. TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE. **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL.**

GRAVAÇÃO AMBIENTAL. LICITUDE. CASSAÇÃO. REGISTRO DE CANDIDATURA. CANDIDATOS. COLIGAÇÃO. **COTA DE GÊNERO.** REEXAME. SÍNTESE DO CASO.  
(...)

6. Este Tribunal Superior já decidiu que: ***"Com a verificação da fraude à quota de gênero, é possível determinar a cassação de toda a coligação. Da forma em que apresentado, aliás, nem sequer o DRAP seria deferido porque a observância da cota de gênero é condição para a participação da coligação na disputa eleitoral"*** (AgR–REspEI 1–62, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 29.6.2020).  
(...)."

(TSE - TUTELA CAUTELAR ANTECEDENTE nº 060040024, Acórdão, Relator(a) **Min. Sergio Silveira Banhos**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 224, **Data 03/12/2021**) (Grifei)

\*\*\*\*

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVOS INTERNOS. RECURSOS ORDINÁRIOS. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO FEDERAL. **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. CANDIDATURA FICTÍCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO.**

1. No aresto embargado, por unanimidade, **manteve-se a improcedência do pedido formulado em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) proposta contra o Diretório Estadual do PSL e toda a chapa relativa ao cargo de deputado federal por Rondônia em 2018 ante a ausência de elementos probatórios aptos a caracterizar fraude à cota de gênero constante do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97.**  
(...)

5. Dessa forma, não há falar em ausência de fundamentação, uma vez que "[n]os termos do art. 489, § 1º, IV, do CPC/2015, o órgão julgador não está obrigado a enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo, mas apenas aqueles capazes de, em tese, infirmar a conclusão do decisum. Precedentes" (ED–AgR–REspE 060011767/BA, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE 4/5/2021).

6. Os supostos vícios apontados denotam propósito de rediscutir matéria já decidida, providência inviável na via aclaratória. Precedentes.

7. Embargos de declaração rejeitados.

(TSE - RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060169322, Acórdão, Relator(a) **Min. Luis Felipe Salomão**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 108, **Data 15/06/2021**, Página 0)

\*\*\*\*

"AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. VEREADOR. **AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). FRAUDE. COTA DE GÊNERO. ART. 10, § 3º, DA LEI 9.504/97. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. EXIGÍVEL APENAS ENTRE OS ELEITOS. DECADÊNCIA. AFASTADA. RETORNO DOS AUTOS. PROVIMENTO.**  
(...)

3. Agravo interno provido, assim como o recurso especial, para **afastar a decadência reconhecida na origem, além de determinar o retorno dos autos ao TRE/MT para que se reaprecie o recurso eleitoral.**

(TSE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 68735, Acórdão, Relator(a) **Min. Luis Felipe Salomão**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, **Data 22/09/2020**) (Grifei)

De fato, são inúmeros os julgados do TSE que reconhecem a viabilidade da AIJE como instrumento de aferição das práticas fraudulentas perpetradas durante o pleito eleitoral, seja sobre o tema das candidaturas fictícias, seja em relação a outras formas de malversação do sistema eleitoral (REspe nº 21265, Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto; REspe nº 37820, Min. Jorge Mussi; REspe nº 64121, Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, e etc.).

A exegese dominante do Tribunal Superior Eleitoral sobre a definição de fraude, portanto, é no sentido de que **"o conceito de fraude é aberto e pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições seja afetada por atos fraudulentos"** (Respe nº 149, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 21.05.2015).

Outrossim, conforme destacado pelo eminente Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, no julgamento do Resp nº 99420<sup>36</sup>, **"[...] a doutrina caracteriza a fraude 'como o ato voluntário que induz outrem em erro, mediante a utilização de meio astucioso ou ardil. Pressupõe que a conduta seja perpetrada com o deliberado propósito de induzir alguém em erro, configurando-se o ilícito tanto quando houver benefício como prejuízo indevido a quaisquer dos atores do processo eleitoral (candidato, partido ou coligação); outrossim, que a ação ilícita 'abrange toda e qualquer fase relacionada ao processo eleitoral (inclusive a fase de votação e apuração), desde que tenha como resultado a interferência na manifestação de vontade do eleitorado, com reflexo na apuração de votos."**

Com efeito, independentemente de não colacionada de modo literal no art. 22, inc. XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, a realização de atos fraudulentos é objeto da Ação de Investigação Eleitoral (AIJE) posto que constituem, em última análise, atos de abuso de poder, sendo esta, por conseguinte, via adequada para a aferição dos atos que, eventualmente, tenham sido praticados para o desvirtuamento da legislação eleitoral, notadamente o escopo do artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

#### **(ii) Causa de pedir**

Passando à discussão da **causa de pedir**, cumpre avaliar o acervo probatório colacionado, de modo que, colmatando-o aos pressupostos normativos e à jurisprudência aplicável, fixar o entendimento desta Corte Regional sobre a comprovação, ou não, de fraude na composição da cota de gênero dos candidatos lançados ao pleito proporcional pelos PROGRESSISTAS do município de Capinzal do Norte - MA, nas eleições de 2020.

---

<sup>36</sup> REspe no 99420, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 5.10.2018.

Pois bem.

No que diz respeito à cota de gênero, o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, c/c art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.609/2019, dispõem que, do número total de vagas, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada gênero.

Almejando materializar a isonomia entre as candidaturas dos gêneros masculinos e femininos, o legislador instituiu as cotas de gênero com a finalidade de fomentar o aumento da participação feminina na política.

Diante desse cenário legislativo, observou-se, durante as campanhas eleitorais, o lançamento de candidaturas “laranjas” femininas no intuito de burlar o percentual mínimo da cota de gênero.

Nesse contexto, buscando traçar balizas para o enquadramento jurídico das candidaturas fictícias, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no julgamento do RESP nº 193-92/PI<sup>37</sup>, de relatoria do Ministro **Jorge Mussi**, em 17/09/2019 (Dje de 04/10/19), assentou que “(...) **a prova da ocorrência de fraude na cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso, a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, §3º, da Lei 9.504/97**”.

Em novo julgado, o Tribunal Superior Eleitoral reafirmou a necessidade da existência de provas robustas no sentido de que os registros de candidaturas femininas tiveram a intenção de burlar a cota de gênero. A esse respeito:

“ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. AIJE. AIME. VEREADOR. FRAUDE À COTA DE GÊNERO. INOCORRÊNCIA. FINALIDADE DE BURLAR A NORMA. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. CANDIDATURAS FEMININAS FICTÍCIAS. PRECEDENTE. RESPE Nº 193–92 (VALENÇA/PI). ACÓRDÃO REGIONAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.

I – Das premissas extraídas do acórdão recorrido e da conclusão da Corte Regional

1. Na origem, trata-se de AIJE e AIME, julgadas em conjunto, para apuração de fraude à cota de gênero consubstanciada no lançamento das candidaturas supostamente fictícias.

**2. A Coligação A Força do Povo apresentou lista para candidatura à eleição proporcional no pleito de 2016 formada por 9 (nove) homens e 4 (quatro) mulheres, proporção condizente com o percentual mínimo de 30% da cota de gênero exigido pelo art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Todavia 3 (três) postulantes do sexo feminino teriam se candidatado somente para preencher o requisito formal da mencionada legislação, sem que pretendessem exercer o mandato eletivo em disputa.**

---

<sup>37</sup> (Recurso Especial Eleitoral nº 19392, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 193, Data 04/10/2019, Página 105/107)

3. O Tribunal a quo, em análise soberana do arcabouço fático–probatório dos autos, reformou a sentença e julgou improcedente a AIJE ao fundamento de que "inexistem provas robustas e indene de dúvidas de que se trata de candidaturas 'laranja' e/ou fictícias, lançadas apenas para compor a cota de gênero exigida por lei".

**II – Necessidade de prova robusta a ensejar a procedência da AIJE em virtude de fraude à cota de gênero – incidência do princípio in dubio pro sufrágio**

4. Na linha da orientação firmada por este Tribunal no paradigmático caso do Município de Valença/PI (REspe nº 193–92, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 4.10.2019) acerca da caracterização da fraude à cota de gênero, "a prova de sua ocorrência deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso", como a disputa de mulheres com familiares próximos, sem notícia de animosidade política entre eles; atuação daquelas em prol da campanha dos parentes ou de candidatos do sexo masculino; ausência de despesas com material de propaganda; votação pífia ou zerada; reincidência em disputar cargo eletivo apenas para preencher a cota; e fruição de licença remunerada do serviço público – fatores que não foram cabalmente demonstrados na espécie.

5. Para a configuração da fraude a ensejar a desconstituição dos mandatos dos eleitos e a invalidação dos votos atribuídos a todos os integrantes da chapa proporcional, imprescindível prova robusta a demonstrar que os registros de candidaturas femininas tiveram o objetivo precípuo de burlar o telos subjacente ao § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/97, que consiste em fomentar e ampliar a participação feminina na política, um dos grandes desafios da democracia brasileira.

6. Fundamental é perquirir, para além das evidências reconhecidas no aresto regional – votação zerada, movimentação financeira e material de campanha inexistentes e desistências posteriores –, se o lançamento da candidatura realizou-se com o fim exclusivo de preenchimento ficto da reserva de gênero ou se houve intenção, mesmo que tímida, de efetiva participação na disputa eleitoral, a exemplo do que ocorreu nestes autos, em que foi constatada presença das candidatas em palestras e na convenção partidária, realização de atos de campanha "corpo a corpo", pedido de voto a eleitores do município e da zona rural e inocorrência de apoio político a outros candidatos.

7. Os elementos delineados no acórdão regional não revelam que as desistências tenham ocorrido mediante pressão ou motivadas por total desinteresse na disputa, mas devido à falta de perspectiva de êxito das candidatas diante dos demais concorrentes.

8. "É admissível e até mesmo corriqueira a desistência tácita de disputar o pleito por motivos íntimos e pessoais, não controláveis pelo Poder Judiciário, sendo descabido e exagerado deduzir o artil sem que se comprove má-fé ou prévio ajuste de vontades no propósito de burlar a ação afirmativa" (AgR–REspe nº 2–64/BA, Rel. Min. Jorge Mussi, acórdão pendente de publicação). Incidência da Súmula nº 30/TSE.

9. No caso vertente, a Corte Regional concluiu que nem dos depoimentos pessoais nem da prova testemunhal ou documental – seja isoladamente, seja em conjunto com os demais elementos – se poderia extrair juízo de certeza da alegada fraude. Conquanto tenham sido reconhecidos indícios do ilícito imputado nestes autos, há dúvida razoável a atrair o postulado in dubio pro suffragio, segundo o qual a expressão do voto e da soberania popular merece ser preservada pelo Poder Judiciário.

**III – Conclusão**

10. Recursos especiais desprovidos."

(TSE - Recurso Especial Eleitoral nº. 060201638, Acórdão, Relator **Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 175, Data 01/09/2020, Página 0) (Grifei)

No acórdão acima transcrito, a Corte Superior Eleitoral assentou expressamente que (i) votação zerada, (ii) ausência de movimentação financeira, (iii) material de propaganda inexistente e (iv) desistência posterior da candidatura, são indícios de candidaturas fictícias, não revelando, por si só, provas incontestas da fraude à cota de gênero, porquanto, naquele caso concreto, houve a demonstração, ainda que minimamente, da participação das candidatas no início das suas campanhas eleitorais.

A candidatura fictícia é configurada, portanto, naquele candidato que não deseja disputar a eleição, mas registra sua candidatura com o único objetivo de burlar o percentual mínimo estabelecido para a cota de gênero. A prova do elemento volitivo é indispensável para a caracterização da fraude.

Saliente-se, outrossim, que à configuração de tal ilícito sequer depende do indeferimento do registro da candidatura, uma vez que seria possível a sua demonstração ainda que estivessem todos eles formalmente deferidos. Efetivamente, a burla à norma eleitoral consiste na prova consistente da materialidade do registro de candidatura fantasioso, firmado ao único objetivo de observar o percentual mínimo de gênero, pouco importando o aspecto formal do processo de registro da candidatura.

*In casu*, **existem elementos contundentes, seguros o bastante para qualificar a candidatura das pessoas de DARQUIVONE OLIVEIRA ALVEIRA e NAYRANE ARAGÃO VALÉRIO DA SILVA como fraudulentas.** Senão, vejamos:

- 1) *Nenhuma das então candidatas obteve qualquer votação, sequer votando em si mesmas;*
- 2) *Inexiste prova da realização de qualquer espécie de ato de campanha, sequer através de redes sociais;*
- 3) *As prestações de contas de ambas foram apresentadas zeradas, sem o registro da realização de despesa de campanha ou a percepção de recursos, ainda que meramente estimáveis; e*
- 4) *Depoimento pessoal das mencionadas candidatas em juízo, no qual afirmaram que não pretendiam lançar candidaturas.*

É inarredável a contundência das provas colacionadas, todas elas confirmadas em juízo pelo depoimento pessoal das próprias postulantes, que afirmaram, em suma (**Ids 17769673, 17769674 e 17769675**)<sup>38</sup>:

- **NAYRANE ARAGÃO VALÉRIO DA SILVA:** Que não foi informada que seria candidata; Que foi informada “pra botar o nome lá, pra completar não sei o quê”; Que trabalhava pra esposa de Nilvan (candidato a vereador);

---

<sup>38</sup>As Srs NAYRANE ARAGÃO VALÉRIO DA SILVA e DARQUIVONE OLIVEIRA ALMEIDA são rés na presente ação, não tendo elas apresentado recurso em face da sentença de Id.

Que Nilvan disse que era para ajudar ele, colocando o nome nesse lugar, e que ele irá ajudar com uma quantia; Que a quantia oferecida foi de R\$ 1.000,00 (um mil reais), não sendo, no entanto, recebida; Que ele deu um papel pra assinar, mas não sabia que era para ser candidata; Que **só ficou sabendo por terceiros que era candidata**; Que Nilvan pediu também pra ela tirar foto; Que **chegou a perguntar à Nilvan sobre “essa história de ser candidata”, e que ele apenas respondeu que isso não iria dar em nada**; Que cobrou o valor prometido várias vezes, pois estava precisando muito do dinheiro, encontrando-se separada e com uma filha pequena; Que **não fez campanha**; Que Nilvan disse que ela não seria envolvida em nada; Que só ficou sabendo do seu número de urna porque terceiros lhe informaram; Que **não votou** pois estava em outra cidade, na casa dos pais, devida a separação; Que **não recebeu nenhum valor para aplicação na campanha**.

\*\*\*\*

- **DARQUIVONE OLIVEIRA ALMEIDA**: Que **não sabia que era candidata**; Que Nilvan Lima pediu para colocar seu nome para completar o partido; Que ele pediu os documentos, que era pra dar uma ajuda pra ele, pra “completar” o partido; Que Nilvan prometeu valor de R\$1.000,00 (um mil reais); Que não recebeu o dinheiro, mas devia R\$ 1.000,00 (um mil reais) para a esposa de Nilvan, montante que foi descontado; Que **perguntou para a esposa de Nilvan se teria que fazer campanha e ela disse que não, que não precisaria fazer nada**; Que depois viu seu nome em *blogs* e ficou preocupada; Que **sabia que seu nome seria colocado em candidatura, mas que não precisaria fazer nada**; Que **não recebeu outro valor para fazer campanha**; Que **não votou em si mesma**; Que **votou no Nilvan**; Que **trabalhava na casa dele como empregada doméstica há mais de um ano**; Que chegou a tirar foto; Que se fosse explicado que aconteceria tudo isso, jamais teria entrado; Que Nilvan falou que era só pra ajudar ele, para “completar” o partido dele; Que **não fez campanha, não pediu votos, ele disse que não era pra fazer**; Que não sabia o seu número de urna.”

Observou-se também o **depoimento da testemunha ANIELLY SOUSA DA SILVA SANTOS (Id 17769675)** que afirmou ter obtido o conhecimento da candidatura das senhoras NAYRANE e DARQUIVONE apenas quando já ultrapassado o período eleitoral.

Conforme vislumbrado, trata-se de um caso clássico de candidaturas femininas fictícias, cuja gravidade da conduta se revela não somente pela profunda e evidente violação de uma política afirmativa de cotas – tão cara à sociedade –, mas também pelo claro aproveitamento de pessoas vulneráveis, dependentes financeiramente do agente cooptador.

Pelo que consignado, ambas as candidatas possuíam relação de dependência financeira com a pessoa identificada como promotora da fraude, sendo-lhes oferecida contrapartida financeira tão-somente para a composição da chapa proporcional lançada pelo PROGRESSISTAS. O ato vislumbrado, para além da fragorosa fraude à norma eleitoral, revela atitude vil e profundo desprezo para com a condição da mulher na sociedade, cuja condição social das “candidatas” foi fator preponderante para o cometimento do ilícito.

Assim sendo, na pujança de provas robustas acerca do dolo em burlar o percentual mínimo estabelecido para a cota de gênero, tenho que a sentença guerreada não merece reparos, vez que a extração das candidatas fictícias da chapa proporcional acarreta o direto e objetivo cumprimento da regra estabelecida no § 3º do art. 10 da Lei nº 9.504/1997.<sup>39</sup>

**Ante o exposto**, em consonância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral (PRE), **conheço**, mas **NEGO PROVIMENTO** ao recurso eleitoral em análise para, assim, manter a sentença em todos os seus termos.

Comunique-se o juízo de primeiro grau a respeito da presente decisão para que lhe seja dado imediato cumprimento.

É como voto.

São Luís (MA), 22 de fevereiro de 2022

**Anna Graziella Santana Neiva Costa**  
Juíza Relatora

---

<sup>39</sup> O Progressistas registrou ao todo 12 candidatos, sendo 08 do sexo masculino e 04 do sexo feminino. Logo, ante a necessária exclusão das 02 candidaturas fraudulentas, há de se reconhecer que o partido não compôs o mínimo de 30% de candidaturas femininas, considerando-se um universo de 10 (dez) candidaturas ( $30\% \times 10 = 3$ ).



**PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS (12193) - 0602379-08.2022.6.10.0000 -**

**São Luís – MARANHÃO**

**RELATOR:** LUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS

**REQUERENTE:** HILDÉLIS SILVA DUARTE JUNIOR

**ADVOGADOS:** FLÁVIO VINICIUS ARAUJO COSTA – OAB/MA 9.023, DANILO MOHANA PINHEIRO CARVALHO LIMA – OAB/MA 9.022, FRANCISCA AGDA OLIVEIRA FEITOSA – OAB/MA 22.074, WENDEL RIBEIRO SILVA – OAB/MA 21.352, TARSIS COELHO DA CUNHA AZEVEDO – OAB/MA 20.582

**EMENTA**

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DEPUTADO ESTADUAL. DESCUMPRIMENTO DO PRAZO PARA ENVIO DOS RELATÓRIOS FINANCEIROS. DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE DOAÇÕES E DESPESAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARCIAIS E FINAIS. DESPESAS REALIZADAS EM DATA ANTERIOR ÀQUELA PREVISTA PARA ENTREGA DAS CONTAS PARCIAIS. AMOSTRA DE MATERIAIS IMPRESSOS. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NORMATIVA. PRODUÇÃO CONJUNTA. USO COMUM. DOAÇÃO ESTIMÁVEL. NÃO CONFIGURAÇÃO. IRREGULARIDADES QUE NÃO COMPROMETEM A FISCALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. EMISSÃO DE NOTA FISCAL EM BENEFÍCIO DA CAMPANHA DO PRESTADOR, SEM O DEVIDO REGISTRO E SEM PROVA DE CANCELAMENTO. IRREGULARIDADE GRAVE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOUREIRO NACIONAL.

1. O não-cumprimento da exigência prevista no art. 28, § 4º, I, da Lei 9.504/97, que determina a emissão, a cada 72 (setenta e duas) horas, dos relatórios financeiros relativos às doações recebidas, não conduz, por si só, à desaprovação das contas, tendo em vista que tais informações foram prestadas posteriormente, não impossibilitando a aferição da regularidade da movimentação dos recursos de campanha, tampouco impedindo a fiscalização pela Justiça Eleitoral.
2. O registro do recebimento de doações e/ou despesas em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais é irregularidade de caráter meramente formal, que não compromete a confiabilidade e a transparência das informações prestadas, não autorizando a rejeição das contas.
3. As prestações de contas parciais servem apenas para divulgação das despesas e receitas dos candidatos, bem como dos doadores, através do site da Justiça Eleitoral na internet e não estão sujeitas a julgamento. Assim, o esclarecimento de informações divergentes entre tais

prestações não conduz à desaprovação das contas, especialmente quando houver diferença entre valores previstos e efetivamente pagos.

4. A descrição detalhada dos gastos eleitorais, nas respectivas notas fiscais, torna dispensável a apresentação de “amostras” de materiais gráficos produzidos, até mesmo por ausência de previsão normativa para tanto.

5. Ausente comprovação de produção conjunta de material impresso, afastado está o seu uso comum e, por via de consequência, a obrigatoriedade de registro de doação estimável prevista no art. 7º, §10, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

6. A emissão de nota fiscal com o CNPJ de campanha do candidato gera a presunção de existência da despesa e, conseqüentemente, do seu pagamento (art. 53, II, c, Resolução TSE nº 23.607/2019), cabendo ao prestador providenciar o seu cancelamento ou retificação (art. 59 c/c art. 92, §6º, Resolução TSE nº 23.607/2019). Quando não o faz, os respectivos valores devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional (art. 32, da Resolução TSE nº 23.607/2019).

7. Irregularidades correspondentes a 0,13% do total de despesas efetuadas, de forma que aplicáveis os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de afastar a desaprovação e aprovar as contas com ressalvas.

8. Contas aprovadas com ressalvas. Recolhimento ao erário a título de recursos de origem não identificada.

Sob a presidência da Excelentíssima Desembargadora Angela Maria Moraes Salazar, **ACORDAM** os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, por unanimidade, APROVAR, COM RESSALVAS, A PRESTAÇÃO DE CONTAS, determinando o recolhimento ao Tesouro Nacional do valor de R\$ 2.936,00, referente a recursos de origem não identificada, nos termos do voto do Juiz Relator. O Procurador Regional Eleitoral Hilton Araújo de Melo declarou-se suspeito, sendo substituído pelo Procurador Marcelo Santos Correa.

São Luís, 7 de dezembro de 2022.

**JUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS**  
Relator

**RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas, referentes às Eleições 2022, apresentada por HILDÉLIS SILVA DUARTE JÚNIOR, que concorreu ao cargo de Deputado Federal pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Prestação de contas final, apresentada por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), em 07/11/2022 (IDs 18073647 a 18074056).

Publicado o edital (ID 18073563), nos termos do art. 56 da Resolução TSE nº 23.607/2019, não houve qualquer impugnação às contas (ID 18082722).

A Seção de Análise de Contas Eleitorais e Partidárias (SECEP) emitiu Relatório Preliminar de Exame (ID 18088655) sugerindo a realização de diligências para sanar irregularidades, ao que, devidamente intimado, o prestador apresentou prestação de contas retificadora, nota explicativa e novos documentos (IDs 18094628 a 18094979).

A unidade técnica emitiu Parecer Conclusivo (ID 18101335), opinando pela desaprovação das contas, uma vez que subsistiriam as seguintes irregularidades:

- a) Descumprimento quanto à entrega dos relatórios financeiros de campanha no prazo estabelecido pela legislação eleitoral (art. 47, I, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- b) Doação recebida em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais (art. 47, §6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- c) Divergências entre despesas registradas na apresentação parcial e final das contas (art. 47, §6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- d) Despesas registradas em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais (art. 47, §6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- e) Omissão de despesas, na forma de notas fiscais emitidas, no CNPJ do prestador, sem registro na prestação e sem o devido cancelamento (art. 53, I, “g”, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- f) Irregularidades de despesas realizadas com recursos provenientes do FEFC.*
  - f1) Ausência de materialidade e detalhamento de notas fiscais (art. 60, caput e §3º)*
  - f2) Despesas com materiais impressos que beneficiaram mais de um candidato, sem o respectivo registro de doação (art. 53, I, “e” c/c art. 7º, §10, da Resolução TSE nº 23.607/2019 e art. 38, §2º, da Lei 9.504/1997).*

Chamado a se manifestar, o Ministério Público Eleitoral se posicionou pela desaprovação das contas (ID 18104126), sugerindo determinação de recolhimento de valores ao Tesouro Nacional, sendo R\$ 2.936,00 (dois mil novecentos e trinta e seis reais), referente à omissão de receitas e gastos eleitorais, e de R\$ 616.086,80 (seiscentos e dezesseis mil e oitenta e seis reais e oitenta centavos), relativos às irregularidades na aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (total: R\$ 619.022,80).

Processo pautado para a sessão do dia 06/12/2012, adiado mediante apresentação de Petição (ID 18106067 e anexos).

Eis o relatório.

## **V O T O**

### **I. Aplicação da norma.**

O presente feito encerra o tema da arrecadação e da aplicação de recursos utilizados na campanha eleitoral de 2022, ao que deve ser analisado principalmente à luz da Resolução TSE nº 23.607/2019, além, por óbvio, à das Leis nº 9.504/1997 e Lei nº 9.096/95.

### **II. Irregularidades e/ou impropriedades.**

Após realização das diligências necessárias à complementação das informações, obtenção de esclarecimentos e saneamento de falhas, o setor técnico, em parecer conclusivo (ID 18101335), apontou que subsistiram inconsistência e/ou irregularidades. Passo ao exame de cada uma.

#### **a) Entrega extemporânea dos relatórios financeiros de campanha.**

No caso, em relação às receitas financeiras do prestador, o parecer preliminar (ID 18088655) registrou o seguinte: em 15/09/2022, houve doação realizada por APPCIVICO CONSULTORIA LTDA, no valor de R\$ 628,50 (seiscentos e vinte e oito reais e cinquenta centavos), tendo ocorrido o envio do relatório financeiro na data de 20/09/2022, portanto, 05 (cinco) dias depois do ensejo normativo, o que implicaria “*inconsistência grave*”.

Em nota explicativa (ID 18094962), o prestador alegou que “o referido atraso não compromete o recebimento do recurso, bem como sua fiscalização, tratando-se de um mero equívoco formal”.

Isto posto, compete ao órgão julgador analisar, no caso concreto, se o atraso na entrega dos relatórios financeiros trouxe efetivos prejuízos para, primeiro, a fiscalização contábil do recebimento de recursos pelo prestador, e, segundo, a transparência das contas para o público em geral, via internet.

Dispõe o art. 28, §4º, I, da Lei nº 9.504/1997, repetido pelo art. 47, caput, I, da Resolução TSE 23.607/2019:

*Art. 28. [...].*

*§ 4º. Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet): (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)*

*I - os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).*

Divisada a inobservância àquela norma, orienta o art. 47, §§ 7º e 8º, da Resolução TSE 23.607/2019:

*Art. 47. [...].*

*§ 7º A ausência de informações sobre o recebimento de recursos financeiros de que trata o inciso I do caput deve ser examinada de acordo com a quantidade e os valores envolvidos na oportunidade do julgamento da prestação de contas, podendo levar à sua desaprovação.*

*§ 8º Após os prazos previstos no inciso I do caput e no § 4º deste artigo, as informações enviadas à Justiça Eleitoral somente podem ser retificadas com a apresentação de justificativa que seja aceita pela autoridade judicial e, no caso da prestação de contas parcial, mediante a apresentação de prestação retificadora na forma do art. 71, caput e § 2º, desta Resolução.*

Sobre o tema, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, temos:

*ELEIÇÕES 2018. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA (PRP). IRREGULARIDADES. BAIXO PERCENTUAL. INEXISTÊNCIA DE ÔBICES À FISCALIZAÇÃO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INCIDÊNCIA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. PRECEDENTES. ANISTIA. EC Nº 117/2022.*

*APLICABILIDADE IMEDIATA. 1. O entendimento do TSE para o pleito de 2018 é de que o atraso no envio dos relatórios financeiros ou das contas parciais ou sua entrega com inconsistências não conduzirá à desaprovação das contas, desde que evidenciado seu saneamento na prestação de contas final. Observância à segurança jurídica e à isonomia. Precedentes. [...] 8. Diante do baixo percentual irregular e não havendo indícios de má-fé ou óbices relevantes à fiscalização das contas em sua totalidade, estas devem ser aprovadas com ressalvas. Precedentes. 9. Contas aprovadas com ressalvas.*

*(TSE, Prestação de Contas nº 060122485, Relator(a) Min. Carlos Horbach, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 222, Data 04/11/2022)*

Assim é que a falha na pronta disponibilização dos relatórios financeiros não conduz imediatamente à desaprovação das contas, pois as respectivas informações podem ser retificadas no ensejo seguinte. Naturalmente, que transparência, hígidez e audibilidade das contas devem estar salvaguardadas.

Nessa linha, no que diz respeito a eventual prejuízo à fiscalização contábil dos recursos recebidos, não o vislumbro. Isso pelo fato de que o repasse foi informado a essa Justiça Eleitoral, quando da apresentação da prestação de contas finais, além do que a diferença entre a data de recebimento da doação e a data de envio do relatório financeiro foi apenas de 08 (oito) dias, sendo tais informações levadas em consideração na elaboração do parecer técnico conclusivo. A rigor, houve o recebimento dos recursos e a efetiva comprovação da sua aplicação, não restando falha na apuração contábil.

De toda forma, ainda restou certo prejuízo à transparência, na medida em que o desiderato da legislação não é apenas clareza na movimentação financeira, mas também o seu acompanhamento pelo público, pelo cidadão. Todavia, o prejuízo trazido com a intempestividade na apresentação das informações merece, nesse quesito, **apontamento de ressalvas** no julgamento das contas por ser considerada falha formal pela atual jurisprudência do TSE.

**b) Doação recebida em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais.**

Na espécie, o doador Tupinambá Ferreira da Silva teria repassado, em 10/08/2022, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) à campanha do prestador.

Segundo o parecer conclusivo, a falha frustraria a execução tempestiva das medidas de controle concomitante, transparência e fiscalização, contrariando o que dispõe o art. 47, § 6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

O prestador se manifestou no sentido de que *“a alteração do contrato de locação de imóvel sede do comitê, em favor de Tupinambá Ferreira da Silva, em um primeiro momento por erro no momento da rolagem com as opções foi colocado por engano a opção ‘locação de bens imóveis’, quando na verdade o contrato e a despesa trata de, “cessão que foi corrigido na entrega na prestação de contas final”*.

Nesse contexto, embora o § 6º do art. 47 da Resolução TSE nº 23.607/2019 estabeleça que a entrega da prestação de contas parcial de forma que não corresponda à efetiva movimentação de recursos pode caracterizar infração grave, a ser apurada na oportunidade do julgamento da prestação de contas final.

No caso em tela, tal falha não inviabilizou a análise por esta Justiça Especializada, pois os valores em questão foram declarados na prestação de contas final, como receita estimável em dinheiro (cessão de bens móveis), dentro do que manifestado pelo prestador, afastando a gravidade da irregularidade, merecendo apenas **apontamento de ressalvas**.

**c) Despesas registradas em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais.**

No caso específico, a análise preliminar detectou o registro 08 (oito) lançamentos de pagamentos feitos a pessoas físicas, em datas anteriores àquela prevista para a apresentação da prestação de contas parciais.

Em nota, o prestador justificou a apontada falha admitindo que ela *“se dá pelo fato destas despesas terem sido lançadas pela data de contratação no regime de competência, porém alguns pagamentos foram feitos no momento da prestação dos serviços. Cabe salientar que o fato do registro ter sido lançado pelo regime de competência não prejudicou na transparência e nem na análise da referida conta”*.

Como exemplo, tem-se registro do contrato de DANILO BARBOSA NOGUEIRA, desde o dia 16/08/2022, no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), montante que foi declarado e comprovado, tanto na apresentação parcial (ID 18073824), quanto na final das contas (ID 18073824).

Neste item, não vislumbro irregularidade apta a atrair nem mesmo ressalvas às presentes contas, pelo simples fato de que a antecipação de tais registros não gerou prejuízo algum para a fiscalização dos gastos.

Com tal entendimento, **afasto o apontamento do item como irregularidade** apta a desaprovar as contas.

**d) Divergências entre despesas registradas na apresentação parcial e final das contas.**

No presente caso, o relatório preliminar de diligências apontou a redução de valores pagos a pessoas que prestaram serviços de militância, quando feito o comparativo entre aqueles informados na apresentação parcial e na definitiva das contas.

A título de ilustração, tem-se que SÉRGIO DAVID SILVA OLIVEIRA assinou contrato (ID 18073877) no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), mas recebeu apenas R\$ 400,00 (quatrocentos reais), como prova recibo e comprovante bancário acostados (ID 18094705). De igual modo, outras 55 (cinquenta e cinco) pessoas foram devidamente especificadas no parecer exordial.

Por seu turno, o prestador aduziu ter havido *“alteração em alguns lançamentos de militantes remunerados todas as pessoas contratadas para atividade de militância remunerada foram contratadas no dia 16/08/2022 por um prazo de 45 dias e conforme contrato os pagamentos seriam feitos a cada 15 dias de trabalho, e foram registrados por seus valores totais no valor de R\$ 1.290,00, ocorre que alguns militantes deixam as funções por motivos pessoais, alheios a campanha, sendo assim se fez necessário fazer alterações no valor dos contratos que já tinham sido informados através do spce na prestação de contas parcial, sendo assim, foram alterados e anexados na prestação de contas final de cada militante e os mesmos receberam o proporcional aos dias trabalhados”*.

Com tal cenário fático, há de se questionar se a alteração no registro gerou algum prejuízo para a fiscalização dos gastos.

Adianto que não vislumbro prejuízo. Pelo seguinte.

Como é bem sabido, as divergências entre as informações relativas às despesas constantes da prestação de contas final e aquelas informadas na prestação de contas parcial dizem respeito a mera impropriedade, insuscetíveis à rejeição dos balanços contábeis.

A minoração dos valores efetivamente pagos, uma vez que tenham sido acompanhadas de registro de pagamentos efetuados via transferências bancárias - TEDs - não gera impacto contábil nas contas, tendo em vista que não implica na ocorrência de despesas pagas e não registradas.

Ao reverso, o prestador logrou êxito em colacionar os comprovantes de todas as TEDs efetuadas às pessoas contratadas para a atividade de militância, fazendo



prova de que os valores registrados na apresentação final das contas foram aqueles efetivamente pagos.

Nessa linha de compreensão, **afasto a pecha de irregularidade** apontada para o presente item.

**e) Omissão de despesas, na forma de notas fiscais emitidas, no CNPJ do prestador, sem registro na prestação e sem o devido cancelamento (R\$ 2.936,00).**

De início, neste quesito, destaco que o prestador apresentou documentação de ID 18106067 extemporaneamente, divorciada de justificação bastante o suficiente para enquadrar o fato ao modelo de exceção normativa (art. 435, CPC) que viabilize a aceitação. Aqui, a declaração apresentada poderia ter sido anexada anteriormente, quando intimado o prestador para tanto.

Deixo de acolher, pois, tal documentação.

Realizadas as usuais diligências (circularização, análise de informações voluntárias de campanha e cotejo com notas fiscais eletrônicas de gastos eleitorais), foi detectado que o prestador deixou de informar a realização de despesas junto ao fornecedor GELO ICETUBE / GELO ICEBERG (CNPJ nº 26.714.942/0001-25), no valor de R\$2.936,00 (dois mil, novecentos e trinta e seis reais), discriminados em **20 (vinte) notas fiscais** devidamente especificadas em relatório preliminar emitido pela unidade técnica.

Em sua manifestação, o prestador alegou que não *“reconhece essas despesas e depois do presente relatório foi entrado em contato com fornecedor gelo icetube/gelo iceberg, para que os mesmos procedam com o cancelamento das referidas notas fiscais uma vez que compete somente ao emissor proceder com o cancelamento das mesmas, conforme relatório enviado pelo fornecedor”*.

Nesse cenário, cabe analisar se tem razão o prestador ou se o contexto normativo lhe impõe um mister que ele deixou de observar. Vejamos.

Como cediço, as Prestações de Contas devem ser compostas por informações correspondentes a receitas e despesas (art. 53, I, g, Resolução TSE nº 23.607/2019).

A emissão de nota fiscal com o CNPJ de campanha do candidato gera a presunção de existência da despesa e, conseqüentemente, do seu pagamento (art. 53, II, c, Resolução TSE nº 23.607/2019).

Não há como se acolher a afirmação de que o prestador simplesmente não reconhece tais despesas, sem que haja qualquer comprovação de que tenha perseguido o cancelamento das referidas notas fiscais, não se desincumbindo de juntar esclarecimentos firmados pelo fornecedor (art. 59 c/c art. 92, §6º, Resolução TSE nº 23.607/2019).

Por esse viés, evidente que o prestador se beneficiou de recursos que podem ser caracterizados como aqueles de origem não identificada, passíveis de transferência ao Tesouro Nacional (art. 32, da Resolução TSE nº 23.607/2019).

Portanto, não tendo o prestador atuado para afastar a falha, **permanece a irregularidade** com potencial para desaprovar as contas e, não sendo possível a identificação da origem dos recursos que patrocinaram os produtos, **há de se recolher tais valores ao Tesouro Nacional**.

#### **f) Irregularidades em despesas com FEFC.**

##### **f.1) Ausência de materialidade e detalhamento de notas fiscais.**

Com base no §3º, do art. 60, da Resolução TSE nº 23.617/2019, a unidade técnica solicitou detalhamento de diversas notas fiscais, na forma da discriminação dos gastos e dimensões do material produzido, requisitando, ainda, a materialidade dos produtos e/ou serviços adquiridos, consolidados em amostras ou fotos digitalizadas.

Em sua manifestação (ID 18094962), o prestador deixou de apresentar todas as amostras requeridas. Entretanto, ao que se percebe da análise dos documentos fiscais (IDs 18073788, 18073864, 18073802, 18073838, 18073873, 18073894, 18073795, 18073859, 18073745 e 18073754), os produtos e serviços ali descritos atendem um mínimo de detalhamento exigido pela norma, de forma a se ter eficácia na identificação de todos os itens.

Somente a título de ilustração, tem-se o seguinte exemplo: NFS e 2142, NOVA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA, trazendo itens como “BANDEIRAS

PERSONALIZADAS EM CETIM MED: 90 X 60CM (FOTO); "INFORMATIVO C/4 PÁGINAS MED: 21 X 30CM (DUARTE FEZ E VAI FAZER MUITO MAIS).

Nessa linha, vislumbro atendida a exigência normativa quanto à "descrição detalhada" de gastos eleitorais no documento fiscal.

Quanto à materialidade (amostra etc.), tenho-a por inexigível pela legislação, sendo suficiente para se considerar o gasto efetivamente realizado, o detalhamento supracitado, bem como, a boa-fé presumida de que os recursos foram empreendidos na aquisição de todos os itens especificados em seus respectivos documentos fiscais.

Portanto, **afasto o apontamento do presente subitem como irregularidade** apta a atrair desaprovação das presentes contas.

**f.2) Despesas com materiais impressos que beneficiaram mais de um candidato, sem o respectivo registro de doação, no valor de R\$ 616.086,80 (recursos provenientes do FEFC).**

Na espécie, o parecer de diligências requisitou informações complementares sobre 08 (oito) notas fiscais, considerando necessária a apresentação de amostra ou foto digitalizada dos impressos ali faturados, assim como a realização do rateio entre candidatos beneficiados, se fosse o caso.

Eis a especificação das notas: NOVA INDÚSTRIA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.: ID 18073788 (cartazes "Duarte e Brandão"), ID 18073864 (perfurados e lonas "Duarte, Flávio Dino e Brandão"; lonas "Duarte e Brandão"), ID 18073802 (perfurados "Duarte e Brandão") e ID 18073838 (cartazes, bandeiras, minidoors, banners, santinhos e informativos, sem informações sobre presença de outro candidato); SÔNIA ASSAD MARTINS ID 18073873 e ID 18073894 (bandeiras, sem informações sobre presença de outro candidato); A C SOUSA GALENO ME. ID 18073795 (placa "Isabelle com Duarte"); BARBOSA E SANTOS LTDA: ID 18073859 e ID 18073745 (adesivos, sem informações sobre presença de outro candidato); A. C. SOUSA GALENO ME: ID 18073754 (perfurados, bolas e folders, sem informações sobre presença de outro candidato).

Inobstante não ter trazido aos autos qualquer amostra e/ou foto digitalizada do material supracitado, em nota explicativa (ID 18094962), o prestador alegou que

*“a situação referida não se trata de doação os materiais foram utilizados apenas pela campanha do candidato Duarte Junior, em benefício próprio da sua campanha eleitoral como forma de vincular a sua imagem com a dos candidatos em questão”.*

Isto posto, compete-nos avaliar, no caso concreto, se houve irregularidade relacionada à ausência de registro de doação de bens estimáveis a atrair desaprovação das contas. Vejamos.

Dispõe o art. 38, §2º, da Lei 9.504/1997:

*Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, adesivos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013) [...]*

*§ 2º Quando o material impresso veicular propaganda conjunta de diversos candidatos, os gastos relativos a cada um deles deverão constar na respectiva prestação de contas, **ou apenas naquela relativa ao que houver arcado com os custos.** (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) (Grifei)*

Dispõem, ainda, os §§ 6º e 7º e 10, do art. 7º, da Resolução TSE nº 23.607/2019:

*Art. 7º Deverá ser emitido recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos:*

*I - estimáveis em dinheiro para a campanha eleitoral, inclusive próprios; [...]*

*§ 6º É facultativa a emissão do recibo eleitoral previsto no caput nas seguintes hipóteses: [...]*

*II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatas ou candidatos e partidos políticos decorrentes do **uso comum** tanto de sedes quanto de materiais de **propaganda eleitoral**, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas da(o) responsável pelo pagamento da despesa; [...].*

*§ 7º Para os fins do disposto no inciso II do § 6º desta Resolução, **considera-se uso comum:** [...]*

*II - de materiais de propaganda eleitoral: a **produção conjunta** de materiais publicitários impressos, observado o disposto no art. 38, § 2º, da Lei nº 9.504/1997*

*§ 10. A dispensa de emissão de recibo eleitoral prevista no § 6º deste artigo não afasta a obrigatoriedade de serem registrados na prestação de contas das doadoras ou dos doadores e na de suas beneficiárias ou de seus beneficiários os valores das operações constantes dos incisos I a III do referido parágrafo, observado o disposto no art. 38, § 2º, da Lei nº 9.504/1997. (Grifos acrescentados)*

No cotejo dos dispositivos supratranscritos com os eventos relatados nos autos, a primeira conclusão é a de que os gastos em questão foram realizados exclusivamente pelo prestador, o qual levou a efeito a regra de registro de despesas e comprovações, nos termos do art. 53, I, “g” c/c o art. 60, caput, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Nessa esteira, além das notas fiscais já referenciadas, verifica-se nos autos o devido registro de despesas com materiais impressos e adesivos publicitários, como se infere da leitura do extrato final da prestação de contas (ID 18094960).

Já no que se refere à ocorrência de doação estimável suscitada pela unidade técnica, necessária uma ponderação sobre os diversos conceitos que lhe são afetos, no âmbito do normativo regulamentador, a Resolução TSE nº 23.607/2019.

Em seu art. 7º, quando aborda a matéria da emissão de recibos eleitorais, o referido diploma traz um encadeamento de conceitos segundo os quais, a depender do caso, podem implicar na configuração da doação estimável em dinheiro, decorrente de uso comum de material impresso fruto de produção conjunta. Explico.

Na sistemática dos §§ 6º, II e 7º, II, do art. 7º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, haverá doação estimável de material impresso quando for caracterizado o uso comum, sendo este verificável quando houver produção conjunta dos mesmos.

À míngua da definição regulamentar do que venha a ser produção conjunta, é razoável inferir-se que tal fenômeno venha a ocorrer quando reunirem-se dois ou mais candidatos, com o intuito de contratar a produção de material publicitário impresso, de forma a obtenção de um benefício coletivo.

No caso que ora se analisa, o prestador admitiu o gasto, o comprovou e ainda alegou que o vínculo da sua imagem com a de outros candidatos em seu material publicitário seria para lhe trazer benefícios, sem que tenha reconhecido a realização de qualquer tipo de doação.

Importante ressaltar, ainda, que inexistente nos autos qualquer informação acerca de que os candidatos descritos nas notas fiscais tenham registrado receitas provenientes dessa espécie de doação estimável, o que reforça o afastamento da gravidade do apontamento feito no parecer conclusivo de lavra da unidade técnica.

Nessa linha de entendimento, não configurada a doação, afasta-se a obrigatoriedade do registro previsto no §10, do art. 7º, da resolução em comento, **não havendo irregularidade a se destacar no presente item** a justificar desaprovação e nem recolhimento de valores.

### **III. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.**

No que concerne à aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo como viável, pois a única irregularidade de maior relevo importa em valor (R\$ 2.936,00) que representa apenas 0,13% do total de gastos realizados (R\$ 2.114.829,23).

#### **IV. Conclusão.**

Do exposto, em parcial dissonância com o parecer do Ministério Público Eleitoral, voto pela aprovação com ressalvas das contas de HIDEIS SILVA DUARTE JUNIOR, nos termos do art. 30, II, da Lei nº 9.504/1997 c/c art. 74, II, da Resolução TSE nº 23.607/2019, bem como pela determinação de restituição ao Tesouro Nacional do valor de R\$2.936,00 (dois mil novecentos e trinta e seis reais), relativo a recursos de origem não identificada.

É como voto.

São Luís/MA, 07 de dezembro de 2022.

**JUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS**  
Relator

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAIS (12193) - 0602196-37.2022.6.10.0000 - SÃO LUÍS**

**RELATOR:** JUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS

**REQUERENTE:** MÁRCIO JERRY SARAIVA BARROSO

**ADVOGADO:** EGBERTO MAGNO DOS SANTOS DE JESUS – OAB/MA 16.855

**EMENTA**

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2022. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DEPUTADO FEDERAL. DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES DE DESPESAS NAS PRESTAÇÕES DE CONTAS PARCIAIS E FINAIS. DESPESAS REALIZADAS EM DATA ANTERIOR ÀQUELA PREVISTA PARA ENTREGA DAS CONTAS PARCIAIS. IRREGULARIDADES QUE NÃO COMPROMETEM A FISCALIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. PUBLICIDADE POR MATERIAIS IMPRESSOS. COMPROVAÇÃO DA MATERIALIDADE. DESPESAS COM LOCAÇÃO DE IMÓVEL. COMPROVAÇÃO DA PROPRIEDADE. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FEFC DE CANDIDATO AUTODECLARADO NEGRO PARA CANDIDATO AUTODECLARADO BRANCO. BENEFÍCIO À CANDIDATURA DO PRESTADOR. POSSIBILIDADE. ART. 17, § 7º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO FEFC. CANDIDATO DE PARTIDO DIVERSO. VEDAÇÃO. ART. 17, § 2º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.607/2019. IRREGULARIDADE GRAVE. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. RECOLHIMENTO DE VALORES AO TESOURO NACIONAL.

1. As prestações de contas parciais servem apenas para divulgação das despesas e receitas dos candidatos, bem como dos doadores, através do site da Justiça Eleitoral na internet e não estão sujeitas a julgamento. Assim, o esclarecimento suficiente de informações divergentes entre tais prestações evita a desaprovação das contas, remanescendo a rubrica de ressalvas.

2. O registro de despesas em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais é irregularidade de caráter meramente formal, que não compromete a confiabilidade e a transparência das informações prestadas, não autorizando a rejeição das contas.

3. A descrição detalhada dos gastos eleitorais, nas

respectivas notas fiscais, e a apresentação de materiais gráficos produzidos com imagens apenas do prestador se mostram suficientes à comprovação da despesa, consoante aduz o art. 60, caput e §1º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, não se podendo concluir pela existência de rateio.

4. O pagamento de despesa com locação de imóvel em nome de terceiro não proprietário do bem, que tenha figurado como locador do imóvel no contrato juntamente com o proprietário, não configura irregularidade na aplicação de recursos.

5. O repasse de recursos do FEFC por candidato autodeclarado negro/pardo a candidato autodeclarado branco, dentro do permissivo legal do art. 17, §7º, da Resolução TSE nº 23.607/19, não configura desvio de finalidade dos recursos destinados ao financiamento de tais campanhas (“cota racial”), não havendo falha a ser apontada.

6. Em regra, é vedado o repasse de recursos do FEFC para candidato não integrante do mesmo partido ou coligação, nos termos do art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

8. Irregularidades correspondentes a 2,22% do total de despesas efetuadas, de forma que aplicáveis os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a fim de afastar a desaprovação e aprovar as contas com ressalvas.

9. Contas aprovadas com ressalvas. Recolhimento ao erário de valores oriundos do FEFC.

Sob a presidência da Excelentíssima Desembargadora Angela Maria Moraes Salazar, ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, por unanimidade, APROVAR, COM RESSALVAS, A PRESTAÇÃO DE CONTAS, nos termos do voto do Juiz Relator.

São Luís, 12 de dezembro de 2022.

**JUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS**  
Relator

## **RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas, referentes às Eleições 2022, apresentada por **MÁRCIO JERRY SARAIVA BARROSO**, que concorreu ao cargo de Deputado Federal pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB.



Prestação de contas final apresentada pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) em 27/10/2022 (IDs 18021332 a 18020003).

Publicado o edital (ID 18054973), nos termos do art. 56 da Resolução TSE nº 23.607/2019, não houve qualquer impugnação às contas (ID 18073535).

A Seção de Análise de Contas Eleitorais e Partidárias (SECEP) emitiu Relatório Preliminar de Exame (ID 18085357) sugerindo a realização de diligências para sanar irregularidades e, devidamente intimado, o candidato apresentou prestação de contas retificadora, nota explicativa, bem como novos documentos (ID's 18094520 a 18093263).

A unidade técnica emitiu Parecer Conclusivo (ID 18101357), opinando pela desaprovação das contas, uma vez que subsistiram as seguintes irregularidades:

- a) Divergências entre despesas registradas na apresentação parcial e final das contas (art. 47, §6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- b) Despesas registradas em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais (art. 47, §6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- c) Inconsistências em despesas pagas com recursos do FEFC sem a apresentação da comprovação devida (arts. 35, 53, II, c, e 60 da Resolução TSE nº 23.607/2019);*
- d) Transferência de recursos do FEFC da prestação de contas do candidato autodeclarado negro para candidatos não autodeclarados negros, sem a indicação de benefício para a campanha do prestador;*
- e) Transferências de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro originados do FEFC para candidatos ou partidos não pertencentes à mesma coligação e/ou não coligados.*

Em petição de ID 18104763, o prestador apresentou questão de ordem, ao argumento de que a unidade técnica não teria analisado a nota explicativa nº 11, e demais arquivos juntados na retificadora, pelo que requer o retorno dos autos ao setor técnico.

Chamado a se manifestar, o Ministério Público Eleitoral se posicionou pela desaprovação das contas (ID 18110317), sugerindo determinação para o recolhimento de valores (R\$ 415.082,96).

Eis o relatório.

## **VOTO DO RELATOR**

### **I. Da questão de ordem suscitada.**

Não assiste razão ao prestador neste ponto.

Ainda que a unidade técnica tenha deixado de se manifestar acerca de qualquer documento que esteja nos autos, estes serão levados em consideração pelo Juízo, uma vez atendidas as exigências legais para sua produção.

As demais alegações da petição de ID 18104763 não foram conhecidas, uma vez que o requerente trata novamente do mérito da demanda, estando, pois, preclusas.

#### **I. Aplicação da norma.**

O presente feito encerra o tema da arrecadação e da aplicação de recursos utilizados na campanha eleitoral de 2022, ao que deve ser analisado à luz da Resolução TSE nº 23.607/2019, além, por óbvio, das Leis nº 9.504/1997 e Lei nº 9.096/1995.

#### **II. Irregularidades e/ou impropriedades:**

Ao analisar as contas, o setor técnico, após realização das diligências necessárias à complementação das informações e obtenção de esclarecimentos e saneamento de falhas, por meio de parecer conclusivo (ID 18101357), opinou pela sua desaprovação, afirmando que permaneceram as seguintes inconsistências e/ou irregularidades, as quais aqui se dará tratamento de forma individualizada:

**a) Divergências entre as informações relativas às despesas, constantes da prestação de contas final e aquelas constantes da prestação de contas parcial.**

No caso específico, a análise preliminar detectou o registro de 01 (uma) despesa registrada na prestação de contas parcial, omitidas quando da apresentação de contas final, no valor de R\$40.000,00 com serviços advocatícios, bem como uma divergência de informações em despesas com impulsionamento de conteúdo. Como é bem sabido, as divergências entre as informações relativas às despesas constantes da prestação de contas final e aquelas informadas na prestação de contas parcial dizem respeito a mera impropriedade, insuscetíveis à rejeição dos balanços contábeis. Dita a jurisprudência:

*ELEIÇÕES 2018. PRESTAÇÃO DE CONTAS. SENADOR. 1º E 2º SUPLENTE. DIVERGÊNCIAS ENTRE PRESTAÇÕES PARCIAIS E FINAL. ERROS FORMAIS. NÃO COMPROMETIMENTO DA CONFIABILIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM*

*RESSALVAS. 1. Durante a análise técnica, foram encontradas as seguintes inconsistências: a) doações recebidas em data anterior à data inicial de entrega da prestação de contas parcial e não informadas à época e b) gastos eleitorais realizados em data anterior à data inicial de entrega da prestação de contas parcial, mas não informados à época. 2. Trata-se de divergências entre as prestações de contas parciais e final, as quais não comprometem a confiabilidade e transparência do balanço contábil. Erros formais que, por si sós, não autorizam a rejeição das*

*contas, recomendando a aprovação com ressalvas, a teor do art. 79 da Resolução TSE nº 23.553/2017. Precedentes: AgReg em Respe nº 3920415. Acórdão de 03/05/2012. Relator: Min. GILSON DIPP. DJE DE 20/08/2012, p. 193/194) 3. Contas aprovadas com ressalvas. (TRE/MA. PRESTACAO DE CONTAS nº 0601118-47.2018.6.10.0000, Acórdão*

*nº 571415 de 10/12/2018, Relator(a) EDUARDO JOSE LEAL MOREIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/12/2018).*

Assim, o prejuízo atraído por esta divergência não recomenda a desaprovação das contas, mas tão somente a anotação de ressalvas.

**b) Despesas realizadas em data anterior àquela prevista para entrega das contas parciais.**

Não se desconhece a norma (art. 47, §6º, Resolução TSE nº 23.607/2019), a qual estabelece que a entrega da prestação de contas parcial de forma que não corresponda à efetiva movimentação de recursos pode caracterizar infração grave, a ser apurada na oportunidade do julgamento da prestação de contas final.

Não obstante, no presente caso, tal falha não inviabilizou a análise jurisdicional, pois os valores em questão foram declarados na prestação de contas final como: “serviços advocatícios” (ID 18093625), dentro do que manifestado pelo prestador, afastando a irregularidade.

**c) Inconsistências em despesas pagas com recursos do FEFC sem a apresentação da comprovação devida.**

Segundo a análise do setor técnico, os gastos não foram devidamente comprovados, em suposta ofensa ao art. 60 da Resolução TSE nº 23.607/2019. São eles:

EVOLUÇÃO CONSULTORIA EM EDUCAÇÃO E EVENTOS LTDA (Eventos de promoção da candidatura) - Nota Fiscal 5 - Valor: R\$56.000,00;

EVOLUÇÃO CONSULTORIA EM EDUCAÇÃO E EVENTOS LTDA (Eventos de promoção da candidatura) - Nota Fiscal 4 - Valor: R\$52.000,00;

FRANCISCO PAULO DA SILVA (Locação/cessão de bens imóveis) - Valor: R\$30.000,00;

M DE JESUS RIBEIRO (Publicidade por materiais impressos) – Nota Fiscal 102 – Valor: R\$ 9.780,00;

M DE JESUS RIBEIRO (Publicidade por materiais impressos) - Nota Fiscal 104 - Valor: R\$ 9.780,00;

C CLAUDINA CARDOSO (Publicidade por materiais impressos) - Nota Fiscal 102 - Valor: R\$ 7.350,00;

JR GRÁFICA E PUBLICIDADES LTDA (Publicidade por materiais impressos) - Nota Fiscal 361 - Valor: R\$ 530,00;

Em resposta (ID 18094520), o prestador se manifestou em cada item da seguinte forma:

*Itens 1 e 2 - "Por meio de prestação de contas com status de retificadora no SPCE foi anexado planilha de eventos realizados constando data, local, horário e fotos".*

*Item 3 - "Por meio de prestação de contas com status de retificadora no SPCE foi anexado documento de propriedade do imóvel". "O Prestador informa que o valor contratual se encontra dentro dos valores praticados no mercado". "O Prestador informa que o imóvel foi alugado para fins de comitê de campanha eleitoral". "O Prestador informa que o endereço cadastrado no RCand corresponde ao endereço da sede estadual do partido candidato, cujos dados foram inseridos em período anterior às eleições de 2022 para garantir segurança jurídica na citação em endereço físico antes e depois do pleito".*

*Itens 4 e 5 - "O Prestador informa que por meio de prestação de contas com status de retificadora no SPCE as amostras foram anexadas aos documentos das referidas despesas e que não houve necessidade de realizar rateio e doações estimadas a terceiros, vez que no material não figurou imagem de outro candidato".*

*Item 6 - "O Prestador informa que por meio de prestação de contas com status de retificadora no SPCE as amostras foram anexadas aos documentos das referidas despesas e que não houve necessidade de realizar rateios e doações estimadas a terceiros, vez que no material não figurou imagem de outro candidato".*

*Item 7 - "O Prestador informa que por meio de prestação de contas com status de retificadora no SPCE as amostras foram anexadas aos documentos das referidas despesas e que não houve necessidade de realizar rateio e doações estimadas a terceiros, vez que no material não figurou imagem de outro candidato".*

#### **c.1) EVOLUÇÃO CONSULTORIA EM EDUCAÇÃO E EVENTOS LTDA (duas ocorrências).**

Quanto a estas despesas, em que pese o parecer técnico ter informado que não há descrição detalhada da despesa e nem materialidade, verifico que o prestador supriu esta irregularidade em sua retificadora.

Conforme se depreende de nota explicativa nº 11 de ID 18093288, o prestador apresentou, quanto a esta despesa: relatório de atividades; descrição dos eventos constando o tipo de evento, local, data e hora; e fotos dos eventos, de forma que entendo comprovadas as despesas, afastando a irregularidade.

#### **c.2) FRANCISCO PAULO DA SILVA.**

A despesa aqui tratada se refere a locação de imóvel, pela qual entendeu o setor técnico que não estaria comprovada a propriedade do bem por parte do locador.

Analisando os autos, verifica-se que o prestador colacionou o contrato referente à locação, comprovante de transferência bancária em nome do locador e escritura do imóvel (ID 18093460).

Apesar da aparente contradição entre o pagamento ter sido realizado na conta de Francisco Paulo da Silva e o imóvel estar em nome de Maria Deusdetiza de Lima e Silva, observa-se que esta última também figura como locadora no contrato, tendo, inclusive, assinado o mesmo juntamente com o Francisco, conforme se observa à pág. 2 do documento de ID 18093460.

Assim, estaria suprida a irregularidade, uma vez que a proprietária do imóvel estava ciente do objeto da locação, bem como do destino do pagamento, que estava discriminado no contrato.

**c.3) M. DE JESUS RIBEIRO** (duas ocorrências); **C. CLAUDINA CARDOSO**; e **JR GRÁFICA E PUBLICIDADES LTDA**.

As despesas efetuadas em nome destes fornecedores, relativas à publicidade por materiais impressos, foram tidas como irregulares pelo setor técnico em razão de terem veiculado propaganda conjunta com outros candidatos, sem o respectivo registro de rateio.

Na espécie, abriu-se oportunidade de diligências e foram requisitadas informações complementares sobre o fato de terem sido adquiridos materiais impressos que beneficiam mais de um candidato, considerando necessária a apresentação de amostra ou foto digitalizada dos impressos ali faturados, assim como a realização do rateio entre candidatos beneficiados, se fosse o caso.

Inobstante não ter trazido aos autos qualquer amostra e/ou foto digitalizada do material supracitado, em nota explicativa (ID 18094520), o prestador alegou que *“as amostras foram anexadas aos documentos das referidas despesas e que não houve necessidade de realizar rateio e doações estimadas a terceiros, vez que no material não figurou imagem de outro candidato”*.

Analisando os autos, verifica-se que o prestador juntou as notas fiscais nº 102, 104, 110 e 361 (IDs 18093531, 18093600, 18093543 e 18093404), que discriminam a confecção de santinhos e outros materiais de publicidade impressos. Nestes documentos, detalhando as despesas, o requerente junta ainda: certidões negativas

dos fornecedores contratados e comprovantes de transferências nos valores totais das notas fiscais.

Isto posto, compete-nos avaliar, no caso concreto, se houve irregularidade relacionada à ausência de registro de doação de bens estimáveis a atrair desaprovação das contas. Vejamos.

Dispõe o art. 38, §2º, da Lei 9.504/1997:

*Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, adesivos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato. [...]*

*§ 2º Quando o **material impresso** veicular **propaganda conjunta** de diversos candidatos, os **gastos** relativos a **cada um deles deverão constar na respectiva prestação de contas**, ou apenas **naquela relativa ao que houver arcado com os custos**.*

Dispõem, ainda, os §§ 6º e 7º e 10, do art. 7º, da Resolução TSE nº 23.607/2019:

*Art. 7º Deverá ser emitido recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos: I - estimáveis em dinheiro para a campanha eleitoral, inclusive próprios; [...]*

*§ 6º É facultativa a emissão do recibo eleitoral previsto no caput nas seguintes hipóteses:[...]*

*II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatas ou candidatos e partidos políticos decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas da(o) responsável pelo pagamento da despesa; e*

*§ 7º Para os fins do disposto no inciso II do § 6º desta Resolução, considera-se uso comum:[...]*

*II - de materiais de propaganda eleitoral: a produção conjunta de materiais publicitários impressos, observado o disposto no art. 38, § 2º, da Lei nº 9.504/1997 . [...]*

*§ 10. A dispensa de emissão de recibo eleitoral prevista no § 6º deste artigo não afasta a obrigatoriedade de serem registrados na prestação de contas das doadoras ou dos doadores e na de suas beneficiárias ou de seus beneficiários os valores das operações constantes dos incisos I a III do referido parágrafo, observado o disposto no art. 38, § 2º, da Lei nº 9.504/1997.*

No cotejo dos dispositivos supra transcritos com os eventos relatados nos autos, a primeira conclusão é a de que os gastos em questão foram realizados exclusivamente pelo prestador, o qual levou a efeito a regra de registro de despesas e comprovações, nos termos do art. 53, I, “g” c/c o art. 60, caput, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Nessa esteira, além das notas fiscais já referenciadas, verifica-se nos autos o devido registro de despesas com materiais impressos publicitários, pagos com a conta “FEFC”, como se infere da leitura do extrato final da prestação de contas (ID 18093625).

Já no que se refere à ocorrência de doação estimável suscitada pela unidade técnica, necessária uma ponderação sobre os diversos conceitos que lhe são afetos, no âmbito do normativo regulamentador, a Resolução TSE nº 23.607/2019.

Em seu art. 7º, quando aborda a matéria da emissão de recibos eleitorais, o referido diploma traz um encadeamento de conceitos segundo os quais, a depender do caso, podem implicar na configuração da doação estimável em dinheiro, decorrente de uso comum de material impresso fruto de produção conjunta.

Na sistemática dos §§ 6º, II e 7º, II, do art. 7º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, haverá doação estimável de material impresso quando for caracterizado o uso comum, sendo este verificável quando houver produção conjunta dos mesmos.

À míngua da definição regulamentar do que venha a ser produção conjunta, é razoável inferir-se que tal fenômeno venha a ocorrer quando reunirem-se dois ou mais candidatos, com o intuito de contratar a produção de material publicitário impresso, de forma a obtenção de um benefício coletivo.

No caso que ora se analisa, o prestador admitiu o gasto, o comprovou e ainda alegou que não houve o vínculo da sua imagem com a de outros candidatos em seu material publicitário, de forma que não reconheceu a realização de qualquer tipo de doação.

Importante ressaltar, ainda, que inexistente nos autos qualquer informação acerca de que os candidatos descritos nas notas fiscais tenham registrado receitas provenientes dessa espécie de doação estimável, o que reforça o afastamento da gravidade do apontamento feito no parecer conclusivo de lavra da unidade técnica.

Nesse contexto, concluo que, ainda que persistisse a pendência documental nesse ponto, a comprovação de tal gasto de campanha mostrou-se regular, nos termos do art. 60, §1º, Resol.- TSE nº 23.607/2019. De toda forma, não configurada a doação, afasta-se a obrigatoriedade do registro previsto no §10, do art. 7º, da resolução em comento, razões pelas quais entendo que deve ser **superada a percepção de irregularidade a justificar desaprovação e nem recolhimento de valores.**

**d) Transferência de recursos do FEFC da prestação de contas do candidato autodeclarado negro para candidatos não negros, sem a indicação de benefício para a campanha do prestador.**



A SECEP identificou a transferência de recursos do FEFC a título de doações estimáveis em dinheiro no valor total de **R\$ 184.042,96 (cento e oitenta e quatro mil, quarenta e dois reais e noventa e seis centavos)**, do ora prestador, autodeclarado pardo, a candidatos autodeclarados de cor branca.

Importante pontuar que o prestador recebeu recursos públicos a serem destinados à promoção de candidaturas negras, o que foi atestado pelo órgão técnico.

A verba do FEFC destinada a custeio das campanhas de pessoas negras/pardas em regra deve ser aplicada exclusivamente nessas campanhas, sendo ilícito o seu emprego no financiamento de outras campanhas não contempladas nas cotas a que se destinam (art. 17, § 6º, da Resolução TSE nº 23.607/2019), mesmo em se tratando de recurso estimável. A exceção a essa regra é trazida pelo §7º do mesmo artigo, que reza:

*Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).*

*[...]*

*§ 6º A verba do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) destinada ao custeio das campanhas femininas e de pessoas negras **deve ser aplicada exclusivamente nestas campanhas**, sendo ilícito o seu emprego no financiamento de outras campanhas não contempladas nas cotas a que se destinam. (Redação dada pela Resolução nº 23.665/2021)*

*§ 7º O disposto no § 6º deste artigo **não impede**: o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino e de pessoas não negras; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas, **desde que haja benefício para campanhas femininas e de pessoas negras**. (Redação dada pela Resolução nº 23.665/2021).*

Analisando os dispositivos supra transcritos, um primeiro ponto a se concluir é que uma das condições para ocorrência do permissivo legal ao pagamento de despesas comuns é a existência de benefício para a campanha do candidato autodeclarado negro/pardo.

Em sua resposta (ID 18094520) o prestador alega que houve benefício à sua candidatura, já que tais recursos doados se referem à material impresso compartilhado, de forma que “*as parcerias feitas com os candidatos contribuíram para que o Prestador obtivesse uma expressiva votação no Estado, uma vez que todos foram bem votados e reforçaram o pedido de votos para a dobrada eleitoral*”.

Portanto, há de se reconhecer que o caso dos autos se subsume à exceção constante do § 7º do mencionado dispositivo.

Tem-se, pois, que a utilização de material impresso compartilhado se enquadra no conceito de despesas de uso comum, enquadrando-se, então, na hipótese da exceção.

Quanto a este quesito, dispõem, os §§ 6º e 7º do art. 7º da Resolução TSE nº 23.607/2019:

*Art. 7º Deverá ser emitido recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos: I - estimáveis em dinheiro para a campanha eleitoral, inclusive próprios; [...]*

*§ 6º É facultativa a emissão do recibo eleitoral previsto no caput nas seguintes hipóteses: [...]*

*II - doações estimáveis em dinheiro entre candidatas ou candidatos e partidos políticos decorrentes do **uso comum** tanto de sedes quanto de **materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas da(o) responsável pelo pagamento da despesa; [...]***

*§ 7º Para os fins do disposto no inciso II do § 6º desta Resolução, **considera-se uso comum**: [...]*

*II - de materiais de propaganda eleitoral: a produção conjunta de **materiais publicitários impressos**, observado o disposto no art. 38, § 2º, da Lei nº 9.504/1997*

Nessa situação, apesar do registro da doação por outro candidato, o prestador alegou a existência de benefício do vínculo da sua imagem com a de outros candidatos em seu material publicitário, além de ter produzido prova capaz de demonstrar a existência da doação estimável (vide material conjunto de ID 18093336).

Nessa mesma esteira entendeu o TSE, quando deparou-se com caso semelhante. Na ocasião, tratando do recebimento de recursos em cota de gênero, assim decidiu:

*ELEIÇÕES 2018. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. DEPUTADA FEDERAL. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS VINCULADOS À PROMOÇÃO DE CANDIDATURAS FEMININAS EM SERVIÇOS COMPARTILHADOS COM CANDIDATO A DEPUTADO ESTADUAL. “DOBRADINHAS”. LICITUDE. RESULTADO DAS URNAS. PROVA TARIFADA. INEXISTÊNCIA. CONTROVÉRSIA JURÍDICA CUJA SOLUÇÃO NÃO DEMANDA O REVOLVIMENTO PROBATÓRIO. PROVIMENTO DOS ÁGRAVOS E DO RECURSO ESPECIAL.*

*[...]*

*3.1. Esta Corte Superior admite que os recursos advindos da cota de gênero sejam utilizados para despesas comuns e/ou coletivas que envolvem candidatos do gênero oposto, desde que haja benefício para a campanha feminina. Nesse sentido: AgR-RO-EI nº 0601463-39/TO, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16.9.2021, DJe de 14.10.2021; RO- EI nº 0602634-91/PA, rel. designado Min. Alexandre de Moraes, julgado em 5.5.2022.*

[...]

3.4. A Corte Regional elegeu como parâmetro para a configuração do desvio de finalidade na utilização de recursos advindos da cota de gênero o quantitativo de votos obtidos pela candidata e pelo candidato com o qual a recorrente quis vincular sua imagem. No entanto, **embora o resultado nas urnas possa se qualificar como aspecto secundário para o fim de se avaliar o benefício eleitoral do gasto, não é, por si só, critério determinante para a confirmação do ilícito, mormente porque não há, no ordenamento jurídico eleitoral, a chamada “prova tarifada”, em que o legislador estabelece previamente o seu valor probante.**

[...]

3.7. **A estratégia de marketing eleitoral da candidata – que consistiu em campanha casada em comunhão de interesses com candidatura a cargo diverso de filiado ao mesmo partido político –, se tratou de mecanismo lícito para a promoção da sua candidatura feminina. Ademais, não há base normativa para considerar os votos obtidos como critério exclusivo para aferir eventual desvio da finalidade na utilização de recursos públicos de aplicação vinculada à ação afirmativa.**

4. Agravos e recurso especial providos, a fim de aprovar as contas da candidata e de excluir a determinação de devolução de valores ao erário.

(AgR-AREspE nº 0601553-31.2018.6.24.0000/SC. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. SESSÃO DE 23.6.2022).

Nessa linha, configurada a doação estimável, bem como o benefício à candidatura do prestador, não há irregularidade a ser apontada aqui, tampouco valores a serem recolhidos ao erário.

**e) Transferências de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro originados do FEFC para candidatos ou partidos não pertencentes à mesma coligação e/ou não coligados.**

Por fim, segundo o relatório do setor técnico, o prestador, então candidato pelo partido PCdoB, realizou doações estimáveis em dinheiro com recursos oriundos do FEFC, a candidatos de partidos diversos, em afronta ao art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019, que estabelece:

*Art. 17. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e distribuído aos diretórios nacionais dos partidos políticos na forma disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º).*

*§ 1º Inexistindo candidatura própria ou em coligação na circunscrição, é vedado o repasse dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para outros partidos políticos ou candidaturas desses mesmos partidos.*

**§ 2º É vedado o repasse de recursos do FEFC, dentro ou fora da circunscrição, por partidos políticos ou candidatas ou candidatos:**

**I – não pertencentes à mesma coligação; e/ou – não coligados.**

As doações, conforme apontadas, foram registradas nas prestações de contas dos beneficiários.

Discrimino os beneficiários e valores respectivos:

ANTONIO PEREIRA FILHO (PSB)

- R\$1.000,00; ANTONIO PEREIRA

FILHO (PSB) - R\$1.100,00;

ANTONIO PEREIRA FILHO (PSB)

- R\$30.000,00;

CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA LULA (PSB) -

R\$1.000,00; CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA

LULA (PSB) - R\$1.100,00; CARLOS EDUARDO

DE OLIVEIRA LULA (PSB) - R\$900,00; CARLOS

EDUARDO DE OLIVEIRA LULA (PSB) -

R\$1.175,00; CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA

LULA (PSB) - R\$2.500,00; FRANCISCO NAGIB

BUZAR DE OLIVEIRA (PSB) - R\$1.000,00;

FRANCISCO NAGIB BUZAR DE OLIVEIRA (PSB)

- R\$1.100,00; FRANCISCO NAGIB BUZAR DE

OLIVEIRA (PSB) - R\$20.000,00; LEANDRO

BELLO DE SÁ ROSAS COSTA (PODE) -

R\$1.000,00; LEANDRO BELLO DE SÁ ROSAS

COSTA (PODE) - R\$1.100,00; LEANDRO BELLO

DE SÁ ROSAS COSTA (PODE) - R\$625,00;

MARCO AURÉLIO DA SILVA AZEVEDO (PSB) -

R\$2.000,00.

Nessa situação, o prestador, candidato ao cargo de deputado federal (eleição proporcional), destinou recursos a candidatos que também almejavam cargos proporcionais de deputado estadual.

Como é cediço, é vedada a celebração de coligação nas eleições proporcionais, nos termos do art. 17, §1º, da CF. Como corolário, inadmite-se o repasse de recursos do FEFC, inclusive os estimáveis, por candidatos de partidos que, por óbvio, não poderiam estar coligados, nos termos do §2º, I, do art. 17, da Resolução TSE nº 23.607/2019.

Inobservar tal regra implica configuração de irregularidade grave, caracterizando recebimento de recursos de fonte vedada, nos precisos termos do §2º-A do art. 17 da Res.-TSE nº 23.607/19.

Nessa linha de entendimento, os valores relativos aos itens contidos nas notas fiscais, em que constatado o benefício coletivo advindo de repasses vedados, devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional.

Para o TSE (REsp nº 0601193-81/AP, Re. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 03/09/2019), a doação de partido político a candidato ou a partido não coligado atenta contra o legítimo direito de candidatos daquele partido de receberem recursos públicos, assim como a finalidade dos fundos que seria de custear despesas e candidaturas da própria agremiação e de seus filiados. Concluiu, a Superior Corte que admitir doações nesse vetor configuraria verdadeira “**infidelidade partidária ao avesso**”.

Ressalta-se que a existência de coligação partidária nas eleições para o cargo de Governador ou Presidente (majoritária) não autoriza a doação para candidato de partido diverso na eleição de deputado federal (proporcional), porquanto o Fundo Eleitoral destinado a um partido há de ser investido nos candidatos deste, não sendo possível destinar a outro, ainda que não seja adversário, à míngua de uma permissivo legal (TSE - AgR- REspe nº 0605091- 26/MG, rel. Min. Sérgio Banhos, DJe de 01/07/2020).

Essa irregularidade é grave e acarretaria, por si só e a princípio, a **desaprovação das contas**, com a consequente determinação para que seja **devolvido ao Tesouro Nacional o montante em questão (R\$65.600,00)**, uma vez que implica uso irregular de recursos públicos. A respeito, o TRE/MA:

*[...] 3. Com efeito, é lícita a transferência de recursos provenientes do FEFC a partidos integrantes da coligação e a candidatos a vereador do mesmo partido. Contudo, é vedada a transferência desses recursos a partidos ou candidatos (ainda que por via transversa) não integrantes da mesma coligação, o que está a ocorrer no caso vertente.*

*4. Tal irregularidade, por si só, é grave e intrinsecamente relevante, uma vez que desvirtua o sistema de financiamento público de campanha, que é pautado na representatividade dos entes partidários (art. 16-D, LE).*

*(TRE/MA, Recurso Eleitoral nº 0600199-82.2020.6.10.0034 – São Raimundo das Mangabeiras/MA, Relatora Juíza Anna Graziella Santana Neiva Costa, Julgado em 10/03/2022, Publicação: DJE de 16/03/2022). Grifei.*

### III. Aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

No que concerne à aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo como viável, pois as irregularidades remanescentes, ainda que de maior relevo, importam em valor total de R\$ 65.600,00 (sessenta e

cinco mil e seiscentos reais), o qual representa apenas 2,22% do total de gastos realizados (R\$2.951.430,32).

#### IV. Conclusão.

Do exposto, em dissonância com o parecer do Ministério Público Eleitoral, voto pela **aprovação com ressalvas** das contas de **MÁRCIO JERRY SARAIVA BARROSO**, nos termos do art. 30, II, da Lei nº 9.504/1997 c/c art. 74, II, da Resolução TSE nº 23.607/2019, bem como pela determinação de **restituição ao Tesouro Nacional do valor total de R\$ 65.600,00 (sessenta e cinco mil e seiscentos reais)**, relativos a recursos oriundos FEFC (item “e” do presente voto).

É como voto.

São Luís/MA, 12 de dezembro de 2022.

**JUIZ ANDRÉ BOGÉA PEREIRA SANTOS**  
Relator

**PROCESSOS Nº 0600285-20.2020.6.10.0045 (AIJE) E Nº 0600290-42.2020.6.10.0045 (AIME) – CLASSE RE**

**PROCEDÊNCIA:** PENALVA (45ª ZONA ELEITORAL)

**RECORRENTE:** COLIGAÇÃO “ALIANÇA POR UMA PENALVA DE RESPEITO”

**ADVOGADOS:** DR. SÓCRATES JOSÉ NICLEVISK (OAB/MA 11.138), DRA. SUZILENY DE JESUS MACIEL COSTA (OAB/MA 8.425)

**RECORRIDOS:** RONILDO CAMPOS SILVA, ROBSON JANSEN PEREIRA

**ADVOGADA:** DRA. MARIA SANDRA FERREIRA (OAB/MA 8.422)

**RELATORA:** JUÍZA CAMILLA ROSE EWERTON FERRO RAMOS

### **VOTO-VISTA**

Eminentes Membros, respeitado Procurador Regional Eleitoral, após ouvir atentamente o voto da Exma. Senhora Relatora, Dra. Camilla Rose Ewerton Ferro Ramos, seguida do voto-vista exarado pelo Exmo. Desembargador Presidente, Dr. José Joaquim Figueiredo dos Anjos, e mesmo ciente do acolhimento – até o presente momento – da posição externada no voto inaugural pela unanimidade da Corte, no sentido do desprovemento do recurso, entendi por bem pedir vista dos autos para analisar, especificamente, a alegação da ocorrência de abuso de poder político sob o viés da influência religiosa no pleito de 2020, no município de Penalva.

Pois bem.

O propalado ato abusivo, fixado como uma das causas de pedir, teria decorrido da **compra do apoio político de autoridades religiosas locais, em troca da doação de terrenos públicos para suas congregações**. O elemento fulcral, em que tal conduta teria sido revelada, ocorrera quando da realização de um culto ecumênico na residência do Recorrido, RONILDO CAMPOS SILVA (então prefeito e candidato à reeleição), em 26/10/2020 – *em período eleitoral, portanto*, – ocasião em que teria, ele próprio, afirmado:

“Quero fazer um compromisso com a Comunidade Evangélica, nunca me neguei a nada, **nosso governo nunca se negou a nada, mas eu quero ampliar esse compromisso**, quero deixar **se no dia 15 de outubro, o escolhido for Ronildo Campos, oh perdão 15 de novembro, o escolhido for Ronildo Campos**, a partir de 1 de janeiro de 2021, **o nosso compromisso** com a comunidade cristã, evangélica, compromisso com a comunidade cristã evangélica, seja ela de qualquer denominação católica, **aumentará ainda mais...**”

“O nosso próximo governo que Deus irá consagrar, a vitória no dia 15 de novembro, **será o governo aonde as Igrejas terão muita participação**,

**muito acesso, muito apoio**, nos seus eventos, nas suas ações, nos seus projetos, e eu estarei disponível para conversar com cada um de vocês para apoiar, **já doe terrenos para igrejas do pastor Dedé, estou disponível aquilo que eu puder fazer como prefeito para obra de Deus eu irei fazer seja ajudar na construção das igrejas, seja ajudar na doação de terrenos, seja ajudar, nos eventos nas obras...**"  
(Grifei)

De início, cumpre gizar que o **conteúdo, a autoria, bem como as condições de lugar e tempo em que este discurso fora proferido é fato incontroverso nos autos**. O Recorrido, afirmou sim que, na qualidade de Prefeito, teria doado terrenos para pastor evangélico (identificado como pastor Dedé), e prometido “ajudar” na construção de igrejas e na efetivação de outras doações análogas.

Ora, independentemente de provar-se, ou não, a efetiva transferência formal da propriedade imobiliária, houve a promessa de doação futura de bens, condicionada à reeleição do então candidato, fato este claramente ocorrido sob o viés da religiosidade dos agraciados (“*O nosso próximo governo que Deus irá consagrar*”).

Pelas imagens colacionadas aos autos (**Id 17602665**), verifica-se a presença de um grande número de participantes no mencionado culto, não havendo, em absoluto, como sustentar ter sido ele realizado de forma restrita a amigos e a parentes próximos dos Recorridos. Tratou-se de uma cerimônia religiosa simplesmente transferida da sede da igreja para a residência do candidato, buscando-se, de forma dissimulada, à não incidência na vedação contida no art. 37 da LE<sup>40</sup>.

Nas proposições do Recorrido RONILDO CAMPOS SILVA, há uma evidente promessa de quebra da impessoalidade na administração da coisa pública, em claro ato de abuso de poder político e desvio de finalidade (o candidato era o prefeito do município), e, também, clara discriminação entre as vertentes religiosas, escolhendo-se, justamente, a matiz que lhe asseguraria maior quantitativo de votos, dado que contava com o apoio dos seus líderes.

Tratasse da implementação de uma política pública, o discurso do Recorrido poderia – com certas ressalvas – até mesmo ser considerado legítimo. Seria tolerável, em tese, a proposição de parcerias com entidades religiosas para construção de suas sedes, desde que em benefício de todos os munícipes, em um ato impessoal e moralmente legítimo.

---

<sup>40</sup> “Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.”

(...)

§ 4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, **templos**, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.” (Grifei)



A toda evidência, no entanto, a finalidade eleitoral das propostas formuladas pelo candidato, especialmente na condição de Chefe do Executivo local, extirpam de normalidade a conjuntura do pleito e imprimem evidente quebra de paridade entre os concorrentes, tratando-se de fulgente ato de abuso de poder político.

Deveras, para a ciência eleitoralista, entende-se por abuso de poder “**o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição**” (José Jairo Gomes, Direito Eleitoral, p. 297).<sup>41</sup>. O abuso está inserido, portanto, no mau uso das faculdades que estão disponíveis ao sujeito ativo, *in casu*, as que deram proeminência aos Recorridos sob determinada classe de pessoas (comunidade evangélica).

É claro que o uso da religiosidade como chave de abertura de espaços políticos não pode ser considerado, por si só, uma ferramenta ilegítima de poder. Defender a exclusão de agrupamentos religiosos da participação do jogo político seria negar o núcleo principal do ideal democrático. Contudo, é de se exigir de todos, inclusive das variadas matizes religiosas e seus agrupamentos, que suas participações aconteçam dentro dos limites legais e constitucionais. Surge a ilicitude, entretanto, quando a medida da razoabilidade da atuação é quebrada e os valores democráticos são lateralizados.

Ensina o Prof. **Alexandre Francisco de Azevedo** (Abuso do poder religioso nas eleições), que “**não é democrático impor vedação para que os segmentos religiosos participem do processo eleitoral. De igual modo, não é democrático a utilização do aparato e da estrutura religiosa para definir o resultado de uma eleição**”<sup>42</sup>.

A laicidade do Estado impede a subvenção de igrejas ou o seu tratamento privilegiado por parte da administração pública (art. 19, I, CF/1988). Logo, havendo a configuração de um ato que importe no abuso das faculdades de manifestação religiosa, voltado a causar influência em dada eleição, é claro que a normalidade da disputa poderá ser afetada, devendo a Justiça Eleitoral coibir tal prática. Desta forma, o desvio de finalidade, a pessoalidade na realização dos atos e programas de governo, também devem ser investigados e reprimidos pelas instituições competentes.

A respeito do tema, cumpre destacar o conteúdo da obra “**O Discurso Religioso na Política Brasileira: Democracia e Liberdade Religiosa no Estado Laico**”, do Prof. **Luiz Eduardo Peccinin**, da qual colho os seguintes excertos<sup>43</sup>:

“(...) Reconhece-se a religião como valor individual e fato social importantes à vida humana, bem como que pluralidade de crenças deve ser respeitada para o aprimoramento do processo democrático. Todavia, [a Constituição]

<sup>41</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 297.

<sup>42</sup> AZEVEDO, A. F. (2017). Abuso do poder religioso nas eleições. Verba Legis, n. 7, p. 1-9, in: [https://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2017/Artigos-01\\_Abuso-do-poder-religioso-nas-eleicoes.php](https://apps.tre-go.jus.br/internet/verba-legis/2017/Artigos-01_Abuso-do-poder-religioso-nas-eleicoes.php)

<sup>43</sup> PECCININ, Luiz Eduardo. O discurso religioso na política brasileira: democracia e liberdade religiosa no estado laico. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 172, 173 e 176.

impôs a separação, a não confessionalidade e neutralidade do poder político face ao sagrado, **poder este que, muito embora não seja ateu, não é exercido legitimamente se colocado a serviço de determinada doutrina, se conferir vantagem ou primazia de uma fé específica, ainda que amplamente majoritária.** A garantia de liberdade entre Estado e igrejas assegura a própria liberdade individual de crença e a igualdade entre os cidadãos. Violada esta separação e direcionada à soberania popular em pró ou contra determinada fé, ou mesmo àqueles sem qualquer fé, vulnerada esta a liberdade em sua dimensão individual, coletiva e institucional.

(...) não há como formalmente despir o cidadão de suas convicções morais, filosóficas e religiosas a partir do momento em que ele se encontra em um fórum político decisório, muito menos excluí-lo em virtude de suas crenças individuais. Todavia, o mesmo não se pode concluir da motivação dos atos políticos: **não há como fundamentar projetos de lei, atos normativos ou políticas públicas de caráter geral com base em argumentos pura ou eminentemente religiosos.** Não somente em virtude de sua incompatibilidade com a razão pública, mas pela necessária neutralidade axiológica do Estado em face de qualquer confissão religiosa que decorre de sua laicidade. Pois violadores do artigo 19, I, da Constituição Federal e do dever de neutralidade do Estado em face das diferentes confissões, **são ilegítimos os atos estatais, legiferantes ou administrativos, motivados, exclusiva ou primordialmente, por razões de ordem religiosa.**" (Grifei)

No âmbito da jurisdição, o **Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina**, em 2007, salvo melhor juízo, foi o primeiro a debater a presente temática nos autos na Representação nº 2458, de Relatoria do Dr. Márcio Luiz Fogaça Vicari, tendo pontuado, na oportunidade, que o "*atrelamento de pedidos de votos a crenças e práticas religiosas pode configurar abuso se houver influência indevida na liberdade de escolha do eleitor, o que demanda apuração própria que, no caso, não foi pedida [pelo Ministério Público Eleitoral]*"<sup>44</sup>.

O **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)**, por seu turno, de forma bastante recente, teve a oportunidade de se manifestar sobre a aplicabilidade das penas inerentes ao abuso de poder na esfera da religiosidade. Tratou-se do julgamento do **Recurso Especial Eleitoral nº 0000082-85.2016.6.09.0139**, da relatoria do **Min. Edson Fachin**, tendo ele adquirido especial notoriedade já que o eminente relator propunha a fixação da tese do cabimento da Ação de Investigação Judicial (AIJE) em face de abuso de poder de autoridade religiosa, independentemente da presença do poder político, econômico ou midiático.

<sup>44</sup> "REPRESENTAÇÃO - CAPTAÇÃO E USO DE RECURSOS FINANCEIROS VEDADOS NA CAMPANHA - ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO INOCORRÊNCIA - RECEBIMENTO DE DOAÇÃO DIRETA OU INDIRETA DE ENTIDADE RELIGIOSA - ART. 24, VIII, E ART. 30-A da LEI N. 9.504/1997 - AUSÊNCIA DE PROVA - IMPROCEDÊNCIA - VINCULAÇÃO DE PEDIDO DE VOTO À CRENÇA RELIGIOSA - ABUSO DE PODER - POSSIBILIDADE EM TESE - INVIABILIDADE DE EXAME NO CASO CONCRETO - EXCLUSÃO DO MÉRITO. O Ministério Público Eleitoral é parte legítima para a propositura de representação fundada no art. 30-A da Lei n. 9.504/1997 pela sua legitimidade constitucional para a defesa da lisura dos pleitos. Não havendo prova suficiente à demonstração do recebimento de recursos financeiros de fonte vedada sua captação irregular ou existência de gastos ilícitos na campanha eleitoral, impõe-se sim procedência do pedido que se funda nessas causas. O atrelamento de pedidos de votos a crenças e práticas religiosas pode configurar abuso se houver influência indevida na liberdade de escolha do eleitor, o que demanda apuração própria que, no caso, não foi pedida"

(Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Representação nº 2458 Relator Márcio Luiz Fogaça Vicari. Diário de Justiça do Estado, 24 jul. 2007)

Nesse julgado, cuja conclusão se deu na sessão de 18/08/2020, pontuou sua Excelência, o Min. Fachin, os seguintes fundamentos, dos quais destaco<sup>45</sup>:

1º) “o imperativo de neutralidade do Estado não enseja, absolutamente, a total eliminação do aspecto religioso da experiência política e, por arrastamento, do próprio contexto das competições eleitorais”;

2º) “a Constituição da República concebe uma forma de organização política que, a despeito de ser ideológica e religiosamente neutra, será sempre uma organização embalada pelo princípio de absorção do pensamento variado”;

3º) “a consagração da não confessionalidade impede a “assunção de tarefas religiosas pelo Estado” e determina a sua neutralidade, sem impedir, no entanto, o reconhecimento do importante papel sociopolítico cumprido pela religião e pelos diversos cultos”;

4º) “é direito fundamental a livre manifestação do pensamento (inciso IV do art. 5º da CRFB) e é garantia fundamental a liberdade de crença e o livre exercício dos cultos religiosos (inciso VI do art. 5º da CRFB)”;

5º) é “necessário afastar toda e qualquer visão preconceituosa a respeito da influência do aspecto religioso nas questões sociais e políticas”;

6º) o “próprio regime inerente ao sufrágio assegura, a cada indivíduo, plena autonomia para a seleção dos critérios definidores da opção eleitoral”;

7º) “a incidência do discurso religioso nas campanhas eleitorais não deprime, *ipso facto*, a essência básica do pleito”;

8º) “a imposição do Estado laico, conquanto vital e incontornável, tem de ser perspectivada em termos compatíveis com a preservação do pluralismo político”;

9º) “a Carta Política brasileira, na direção oposta das constituições orgânicas de vocação fascista, elege o homem como ponto de partida para a compreensão dos direitos dos grupos, obstando a reprodução de uma hermenêutica orientada em sentido contrário”;

10º) “a atuação dos coletivos sociais perde legitimidade quando, sob o pretexto de realizar os seus respectivos interesses, termine por coactar a autonomia de seus membros”;

11º) “no panorama do Estado constitucional, inexistem direitos absolutos, de maneira que a liberdade religiosa, quer em sua dimensão individual ou institucional, encontra, por certo, limites em outros direitos fundamentais e na própria dignidade da pessoa humana”;

12º) “a defesa da liberdade religiosa, por importante que seja, não chega ao extremo de acobertar práticas que atrofiem a autodeterminação dos indivíduos, designadamente porque, consoante o panorama da Constituição, inexistente exercício legítimo fora do traçado da dignidade do homem. Essa liberdade vocaciona limites”;

13º) “a intervenção das associações religiosas nos processos eleitorais deve ser observada com a devida atenção, tendo em consideração que as igrejas e seus dirigentes ostentam um poder com aptidão para amainar a liberdade para o exercício de sufrágio e debilitar o equilíbrio entre as chances das forças em disputa”, logo, “a imposição de limites às atividades eclesiais representa uma medida necessária à proteção da liberdade de voto e da

<sup>45</sup> <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/2/9/43/50/8949d32031ce82fa05e9f531f2a0c62c970467c5ff3a03bd5bf1b68bb8715212>

própria legitimidade do processo eleitoral, dada a ascendência incorporada pelos expoentes das igrejas em setores específicos da comunidade”;

14º) “a máxima de proteção do processo eleitoral contra quaisquer atores ou grupos que possam arriscar a sua integridade é compatível com a lógica subjacente à fórmula vaga presente no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, que prevê, sem maiores especificações, a possibilidade de declaração de inelegibilidade “de quantos hajam contribuído para prática do ato” configuradores de hipótese de abuso de poder”;

15º) “conquanto inexistia alusão direta às autoridades religiosas no plano das ações que acarretam o cancelamento do registro de candidatura, a cassação do diploma ou do mandato, não se pode afirmar que a intervenção das igrejas nos processos eleitorais escapa ao âmbito da atenção legislativa”;

16º) “a autoridade a que alude o art. 22, caput, da LC nº 64/90 é também a autoridade religiosa”; e

17º) “afigura-se inviável apurar, a partir da falta de proscrição inequívoca, a existência de um direito subjetivo à manipulação das consciências por intermédio do uso ilegítimo do argumento religioso”.

Apesar do judicioso voto, esta, contudo, não foi a tese (*figura autônoma de abuso de poder*) que prevaleceu na Corte Superior Eleitoral (TSE), de modo que o uso abusivo da atividade religiosa não foi considerada inserida nas regras de constrição dos mandatos eletivos constantes nas ações eleitorais típicas, exceto se inserida nos tradicionais modelos de excessos econômicos, políticos e dos meios de comunicação.

Ao fim e ao cabo, o citado Acórdão ficou assim ementado:

“ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. VEREADORA. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. REUNIÃO REALIZADA NAS DEPENDÊNCIAS DE UMA IGREJA. PEDIDO DE APOIO POLÍTICO. **CABIMENTO DE AIJE EM FACE DE ABUSO DE PODER DE AUTORIDADE RELIGIOSA, INDEPENDENTEMENTE DA PRESENÇA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO OU ECONÔMICO. ENQUADRAMENTO DA AUTORIDADE RELIGIOSA DENTRO DO CONCEITO GERAL DE AUTORIDADE PREVISTO NO ART. 22, CAPUT, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 DE 1990. IMPOSSIBILIDADE. PROPOSTA DE FIXAÇÃO DE TESE REJEITADA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.**

1. Existentes outros mecanismos aptos a sancionar condutas irregulares eventualmente perpetradas por instituições e líderes eclesiásticos no decurso das campanhas eleitorais, resulta inviável a compreensão do abuso de poder de autoridade religiosa como categoria ilícita autônoma, designadamente em face da inexistência de alusão expressa no marco regulatório da ação de investigação judicial eleitoral.

**2. A prática do abuso de poder de autoridade religiosa, conquanto não disciplinada legalmente, pode ser sancionada quando as circunstâncias do caso concreto permitam o enquadramento da conduta em alguma das formas positivadas de abuso, seja do poder político, econômico ou dos meios de comunicação social.**

3. Na espécie, não se verifica a presença de comportamento revelador de abuso de poder, tendo em consideração a brevidade, o alcance limitado, o caráter disperso e a ausência de elementos constitutivos no teor do discurso endereçado.

4. Recurso especial provido. Agravo interno prejudicado.

---

(TSE - RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 8285, Acórdão, Relator(a) **Min. Edson Fachin**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 200, Data 06/10/2020) (Grifei)

Fiz questão de referenciar tal julgado não para dizer que o caso aqui tratado é idêntico ao que fora avaliado pelo TSE, no REspe nº 82-85.2016.6.09.0139. **Aqui, vislumbra-se o abuso do poder político, cuja essência se extrai do uso da religião e de lideranças eclesiais como propulsores de ganhos eleitorais, contemporizados pela promessa de doação de bens públicos (terrenos) para suas igrejas.**

O **abuso de poder mediante a utilização do discurso político** é tema já enfrentado pela doutrina eleitoralista, da qual, mais uma vez, trago o escólio do **Prof. José Jairo Gomes**, que o qualifica como **atos perlocutórios**. Pergunta insigne autor<sup>46</sup>: *“pode o abuso de poder se perfazer apenas com atos de fala ou discurso, ou seria sempre necessário para caracterizá-lo a ocorrência de ações externas ao discurso, tais como o efetivo uso ou emprego de recursos materiais em prol de candidatura?”*

Fixando sólidas premissas sobre a matéria, aponta o festejado professor que:

“Não há dúvidas de que ameaçar, oferecer ou prometer publicamente algo implica a intenção de se realizar o que foi dito. A ameaça, oferta ou promessa enfeixam ações intencionais, e devem ser levadas a sério, a menos que haja motivos para se duvidar da seriedade delas, como ocorreria, por exemplo, em um espetáculo teatral ou tiverem caráter jocoso ou forem externadas por mentiroso contumaz.

**Sendo relevantes, sérias e factíveis, a ameaça, oferta ou promessa de bens ou vantagens têm potencialidade para macular a integridade do processo eleitoral em razão do efeito que produzem na consciência política dos cidadãos. Configurar-se-ão, então, como modalidade de abuso de poder.** No caso, discurso e ação se equivalem ou se confundem, causando efeitos nas consciências dos eleitores, distorcendo a formação de suas vontades políticas e desvirtuando o processo psicológico de escolha, que deve ser livre e normal. Muitos terão motivos bastantes para sucumbir à ameaça, bem como acreditar na oferta ou promessa intencionalmente lançadas no discurso, com isso sendo impelidos a defender determinadas escolhas, posições ou visões de mundo. A distorção provocada no processo eleitoral é fruto da conformação da consciência político-eleitoral dos cidadãos a partir dos discursos ou falas abusivas, assim se delineando o abuso do poder ostentado pelo interessado.” (Grifei)

Também no âmbito do TSE, existem diversos precedentes em que os discursos políticos foram tomados como base para aplicação da cassação de mandatos, justamente por terem configurado atos abusivos à normalidade e à legitimidade das eleições. Vejamos:

**“RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO ESTADUAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. UTILIZAÇÃO DA**

---

<sup>46</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 17. ed. – São Paulo: Atlas, 2021, p. 753/755.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. IMPULSIONAMENTO ILÍCITO DA CANDIDATURA. FALSO CADASTRAMENTO DA POPULAÇÃO EM PROGRAMA HABITACIONAL. FINALIDADE ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONFIGURAÇÃO. DOAÇÃO DE CAMPANHA. UTILIZAÇÃO DE VALORES DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. UTILIZAÇÃO DE CONTAS DE PASSAGEM. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. CONFIGURAÇÃO. RECURSO IMPROCEDENTE. CASSAÇÃO DE DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE DE EX-PREFEITO. ART. 22 DA LC 64/90. ACÓRDÃO MANTIDO.

(...)

MÉRITO

ABUSO DE PODER POLÍTICO

(...)

33. Quanto à segunda conduta, abertura de cadastramento para recebimento de moradias populares inexistentes no âmbito do programa federal Minha Casa Minha Vida – MCMV – no período eleitoral, está comprovado que a Prefeitura de Tobias Barreto/SE lançou convite à população para inscrição no programa social MCMV. Ressalto que, diretamente aos munícipes, a propaganda institucional seguiu nos seguintes termos: "Não perca essa oportunidade de ter a casa própria! A partir de amanhã, estarão abertas as inscrições para ter a sua casa própria. Certifique-se da documentação necessária e compareça para fazer o seu cadastro. AS SENHAS DIÁRIAS SÃO LIMITADAS!" (ID 38123138).

(...)

38. A gravidade desse ato reside, portanto, como já exposto, especialmente, na exploração da miséria da população com a promessa de entrega de moradia inexistente, fazendo com que os munícipes acreditassem no iminente recebimento da casa própria, captando ilicitamente votos, incorrendo em conduta abusiva.

39. Isso porque as moradias anunciadas eram inexistentes, pois não há quaisquer documentos demonstrando que os projetos referentes a esses empreendimentos estivessem aprovados ou autorizados pela Caixa Econômica Federal.

(...)

45. Portanto, novamente, houve a prática de abuso de poder político na divulgação de inscrição em programa federal de habitação popular para moradias sabidamente não elegíveis, com viés eleitoral, já que fora escolhida a segunda recorrente para concorrer ao cargo de deputado estadual, gerando ilícitos dividendos políticos.

(...)

60. Assim, as condutas analisadas nos presentes autos comprometeram a lisura do pleito eleitoral, pois a segunda recorrente foi colocada em posição privilegiada, de maneira a ferir a isonomia do processo eleitoral e a igualdade entre os demais candidatos.

CONCLUSÃO

Recursos ordinários a que se nega provimento."

(TSE - RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060157647, Acórdão, Relator(a) **Min. Sergio Silveira Banhos**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 192, **Data 19/10/2021**) (Grifei)

\*\*\*\*

"ELEIÇÕES 2016. AGRAVOS REGIMENTAIS. AGRAVOS. RECURSOS ESPECIAIS INADMITIDOS. AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. PROCEDÊNCIA. CANDIDATOS ELEITOS. PLEITO MAJORITÁRIO.

**CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. INELEGIBILIDADE. AGENTES RESPONSÁVEIS PELO ATO ABUSIVO: CHEFE DO PODER EXECUTIVO À ÉPOCA E SUA VICE, ENTÃO CANDIDATA À PREFEITA. DECISÃO AGRAVADA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. SÚMULA Nº 26/TSE. PRELIMINARES AFASTADAS. DECISUM REGIONAL DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROMESSA DE DOAÇÃO DE LOTES PELA PREFEITURA DURANTE A CAMPANHA. DESVIO DE FINALIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA Nº 30/TSE. ELEMENTOS DE PROVA. ACÓRDÃO REGIONAL. ROBUSTEZ E GRAVIDADE DOS FATOS. REEXAME PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. DESPROVIMENTO.**

(...)

- *In casu*, O TRE/GO, à unanimidade, entendeu caracterizada a prática de abuso do poder político consistente na oferta a um grande número de eleitores de entrega de lote em futuro loteamento que seria implantado pela prefeitura municipal, em pleno período de campanha eleitoral.

- Na moldura fática do acórdão regional consta que "*de fato a liberdade do voto, a normalidade e a lisura das eleições majoritárias do Município de Turvelândia-GO foram sensivelmente deturpadas pela prática de abuso do poder político ou de autoridade por parte dos recorridos*", de forma que ficou "*caracterizado, portanto, o requisito da gravidade das circunstâncias do caso concreto para a imposição aos recorridos das penas de cassação dos diplomas e declaração de inelegibilidade por 8 anos*" (fl. 841).

(...)

- A conclusão firmada pelo Tribunal de origem se alinha à jurisprudência desta Corte Superior segundo a qual o uso indevido de cargo político para alavancar determinada candidatura em detrimento dos demais candidatos e da lisura do pleito é ato ilícito apto a configurar abuso do poder político, (precedente: RO nº 8032-69/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 4.10.2016), o que fez incidir a Súmula nº 30/TSE.IV - Conclusão: agravos regimentais desprovidos."

(TSE - Agravo de Instrumento nº 670-28, Acórdão, Relator(a) **Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 224, Data 21/11/2019, Página 11/12) (Grifei)

\*\*\*\*

**"ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL. CANDIDATO A PREFEITO NÃO ELEITO. QUESTÕES PRELIMINARES E NULIDADES. IMPROCEDÊNCIA. DECISÕES. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. PROCEDÊNCIA. IMPOSIÇÃO. CASSAÇÃO DE REGISTRO, INELEGIBILIDADE E MULTA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.**

(...)

Matéria de fundo

**9. A Corte de origem entendeu caracterizados o abuso do poder econômico e político e a captação ilícita de sufrágio, em razão dos seguintes fatos:**

i) intermediação da prestação de serviços junto a órgãos públicos como: marcação de consultas, encaminhamento de pacientes para realizar exames, promessa de emprego, entre outros;

ii) atuação do candidato junto às camadas mais carentes do eleitorado, mediante oferecimento de serviços referentes às suas necessidades básicas, independentemente de projetos e políticas pelo Poder Público, criando em si a imagem de benfeitor diante do eleitorado.

10. O Tribunal *a quo* analisou minuciosamente a prova robusta e incontestada colhida nos autos, enumerando documentos apreendidos e relacionando-os aos diversos depoimentos das testemunhas prestados, tendo concluído que: "Os liames entre as provas apreendidas e notadamente dos depoimentos produzidos, comprovam a prática de abuso e de captação ilícita de sufrágio nos termos do Art.41-A da Lei 9.504/97" (fl. 505).

11. A revisão da conclusão da Corte de origem a respeito da caracterização dos ilícitos eleitorais imputados ao candidato a prefeito não eleito demandaria o reexame de fatos e provas, providência vedada em sede extraordinária. Agravo regimental a que se nega provimento."

(TSE - Agravo de Instrumento nº 221-87, Acórdão, Relator(a) **Min. Sergio Silveira Banhos**, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, **Data 16/09/2019**, Página 30) (Grifei)

Conforme vislumbrado, o caso em análise em muito se assemelha aos acórdãos acima listados, em que, independentemente da concretude da oferta de indevida vantagem, houve por configurado abuso de poder por parte da autoridade pública.

A Justiça Eleitoral atua como guardiã da igualdade de oportunidades ("paridade de armas") no pleito, da liberdade do voto e da legitimidade do mandato conquistado. O abuso de poder, sob a ótica da proteção à liberdade de voto, nos casos específicos em que o discurso se coloca como argumento de recompensa para a conquista do apoio do fiel eleitor há grave vulneração do livre convencimento e formação da vontade política.

*In casu*, conforme vislumbrado, o oferecimento da vantagem foi realizado de forma séria e contundente pelo gestor municipal, candidato à reeleição, em atitude desvinculada de quaisquer dos valores republicanos. A sua condição política (de Prefeito) e o apoio de lideranças religiosas locais foram fatores preponderantes para a concretização da promessa de doação de terrenos às igrejas evangélicas. Perfez-se, portanto, um ato, não só antidemocrático, mas, acima de tudo, antiético, valendo-se do sentimento de servilidade e engajamento dos fiéis para com o suposto benfeitor da obra do Senhor<sup>47</sup>, com quem os seus "representantes terrenos" puderam e sempre poderão contar.

Muito embora o caso concreto não se amolde à figura típica do art. 41-A da LE - *pela qual se exige a observância de vantagem usufruível individualmente, por eleitor determinado ou determinável*<sup>48</sup> -, o abuso do poder político exercido pelo

<sup>47</sup> Conforme lição de Mateus Barbosa Gomes Abreu, in "*Eleições e Religião: Abuso de Poder Religioso nas Eleições*" (Juruá, 2020, p. 221), "*O carisma das autoridades religiosas projetado sobre os fiéis pode desencadear diversos efeitos, tais como o desenvolvimento de confiança, lealdade, obediência e a devoção ao líder, e a inspiração para que os seguidores aceitem e realizem tarefas sem hesitar ou questionar, a despeito dos seus próprios interesses ou convicções pessoais*".

<sup>48</sup> "*Na linha da jurisprudência desta Corte, para a configuração do ilícito previsto no art. 41-A da Lei 9.504/97, a promessa de vantagem pessoal em troca de voto deve corresponder a benefício a ser obtido concreta e individualmente por eleitor determinado ou determinável*" (TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 47444, Acórdão,



Recorrido equivaleu-se a uma verdadeira “compra de votos no atacado”, cooptando-se todo um segmento da sociedade.

É sabido e consabido - lição basilar da doutrina e da jurisprudência - que “**a desconstituição de um mandato eletivo pela via jurisdicional é medida de caráter excepcional**”, de modo que “**(...) uma cassação de diploma ou invalidação de mandato somente é admitida para proteção da quebra de isonomia entre candidatos, da violação substancial à liberdade do voto do eleitor ou da transgressão à normalidade e legitimidade das eleições (e desde que os elementos probatórios coligidos na instrução demonstrem, à saciedade e sem espaço de dúvida, a ocorrência dos fatos ilícitos)**” (Rodrigo López Zilio, *in* Tratado de Direito Eleitoral, p. 455/456)<sup>49</sup>. No entanto, conforme claramente observado neste caderno processual, a igualdade de chances entre os candidatos ao cargo de prefeito do município de Penalva-MA fora fragorosamente solapada pelo Recorrido RONILDO CAMPOS SILVA, tendo ele atuado de forma grave e contundente para malferir a liberdade dos votos dos eleitores, sendo as circunstâncias do caso concreto graves e suficientes para comprometer a normalidade das eleições.

**Diante do exposto**, pedindo todas as vênias à posição externada pelos doutos Membros que se manifestaram em sentido contrário ao que penso, **divirjo do voto da Eminente Relatora e do parecer da Procuradoria Regional Eleitoral (PRE)**, de modo que **DOU PROVIMENTO** ao recurso eleitoral em análise para, reformando a sentença de primeiro grau e, assim, **julgar procedentes os pedidos formulados na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 0600285-20.2020.6.10.0045 e na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) nº 0600290-42.2020.6.10.0045, no que tange ao capítulo destacado na presente manifestação**. Logo, ficam cassados os mandatos eletivos de RONILDO CAMPOS SILVA e de ROBSON JANSEN PEREIRA, respectivamente, Prefeito e Vice-Prefeito de Penalva-MA.

Outrossim, nos termos do art. 22, inc. XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, para efeito da AIJE em liça, **declaro a inelegibilidade de RONILDO CAMPOS SILVA pelo período de 08 (oito) anos**, computados a partir da data do pleito de 2020, inclusive, uma vez que autor do reputado ato abusivo. **Deixo de aplicar tal sancionamento ao Recorrido ROBSON JANSEN PEREIRA** dado que somente lhe

---

Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 30/04/2019).

<sup>49</sup> FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 494 p. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 7.), p. 455/456.

foi configurada a condição de mero beneficiário, não havendo provas de sua anuência quanto aos fatos em análise.

É como voto.

São Luís (MA), 10 de maio de 2022

**ANNA GRAZIELLA SANTANA NEIVA COSTA**

Juíza-Membro

**PROCESSOS Nº 0600660-96.2020.6.10.0020 – CLASSE RE**

**PROCEDÊNCIA:** CAJARI - MA (20ª ZONA ELEITORAL)

**RECORRENTE:** COLIGAÇÃO “O TRABALHO CONTINUA”

**ADVOGADOS:** LEANDRO DIAS GOULAO FILHO – GO21416-A, GILSON ALVES BARROS – MA7492-A, ENEAS GARCIA FERNANDES NETO – MA6756-A, MANOEL FELINTO DE OLIVEIRA NETTO – PB14492-A, FABIANA BORGNETH SILVA ANTUNES – MA10611-A, BRENO RICHARD LIMA GOMES – MA 19939-A

**RECORRIDOS:** ENOCK OLIVEIRA, PEDRO DE JESUS NUNES FILHO, VALDIMAR SOEIRO, JANNESON MARCELLO FREITAS COELHO

**ADVOGADO:** RODRIGO REIS COSTA – MA17300-A

**RELATOR:** JUIZ ANGELO ANTONIO ALENCAR DOS SANTOS

#### **EMENTA**

AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO FRAUDE À QUOTA DE GÊNERO. ELEMENTOS OBJETIVOS. CANDIDATA SEM GASTOS ELEITORAIS E QUE NÃO FOI VOTADA. ELEMENTOS SUBJETIVOS. DOENÇA GRAVE EM PESSOA DA FAMÍLIA. JULGAMENTO SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO. AUSÊNCIA DE PROVA DA ALEGADA FRAUDE. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A participação política feminina é tema de primeira hora na agenda da Justiça Eleitoral atualmente, tendo sido objeto de tratamento legal, regulamentar e jurisprudencial.

2. A fim de dotar de efetividade a política pública que institucionalizou as quotas de gênero a Justiça Eleitoral tem padronizado características indicativas de tal burla.

3. São apontados como indicativos de fraude: a) registro de candidatura realizado contra a vontade ou sem conhecimento da candidata; b) existência de candidatura de parentes próximos ao mesmo cargo; c) apoio político explícito a outro candidato concorrente ao mesmo cargo; d) candidata ser servidora pública e buscar a licença com afastamento do cargo; e) ausência ou baixa quantidade de propaganda eleitoral efetivamente realizada; f) ausência ou baixo percentual de votos obtidos; g) não haver a candidata votado em si mesma; h) ausência ou baixa movimentação de recursos financeiros durante a campanha; i) inércia do

partido ou coligação em efetivamente dotar de suporte as candidaturas femininas.

4. É necessário, entretanto, que nos casos de fraude à quota de gênero se realize um julgamento sob a perspectiva de gênero reconhecendo as peculiaridades do caso sob a ótica feminina.

5. Assim, deve-se analisar elementos subjetivos que possuem gravidade suficiente para anular a presunção de ilicitude, tais como: a) dificuldades com a organização da estrutura de campanha; b) adoecimento da candidata ou de pessoa próxima a si; c) obstáculos relacionados ao trabalho ou outros meios de subsistência própria ou da família; d) problemas relacionados com os filhos e com a organização da estrutura familiar; e) episódios de violência política; f) desistência voluntária não formalizada; g) desencanto com o ambiente político e a falta de apoio do eleitorado, da legenda ou dos colegas de partido.

7. Analisando o caso sob a perspectiva de gênero observa-se que a candidata Janilza Gaspar Patrício realizou propaganda eleitoral, participou de reuniões e comícios, teve material de propaganda, mas teve de abandonar informalmente a candidatura para acompanhar seu pai que convalescia de doença grave.

8. As provas constantes dos autos apontam de modo unânime no sentido de não ter ocorrido a fraude aventada.

9. Recurso a que se nega provimento.

## RELATÓRIO

Trata-se de Recurso Eleitoral ofertado pela Coligação “O trabalho continua”, em desfavor de Enock Oliveira, Pedro de Jesus Nunes Filho, Valdimar Soeiro, Janneson Marcello Freitas Coelho, Janilza Gaspar Patrício, Antonio de Jesus Mendes Matos, Benedito Muniz Coelho, Byanca Alves Maia, Fernanda Gomes Soeiro, Marcos Jesse Santos de Noronha, Jailson Ferreira Silva, Josinete Campos Bandeira, Hamilton Pereira Serejo e Partido Comunista do Brasil, com o objetivo de reformar sentença da 20ª Zona Eleitoral, que julgou improcedente Ação de Impugnação de Mandato Eletivo em que afirmava a existência de fraude à quota de gênero realizada pela legenda, nas Eleições Municipais de 2020, em Cajari/MA.

A exordial aduz que o PC do B registrou 9 candidatos e 4 candidatas ao cargo de vereador na urbe, mas que o registro da candidatura de Janilza Gaspar Patrício fora fraudulento, o que resultaria no desrespeito à quota mínima por gênero exigida pela lei de regência.

A fim de comprovar sua tese, a coligação afirma que a candidata não realizou gastos de campanha; não fez propaganda e, ao final, teve votação zerada. Ao final requer a procedência da ação, a cassação dos mandatos dos vereadores eleitos pela grei e a anulação dos votos atribuídos a ela.

Em sua defesa, os impugnados assim se manifestaram: Enock Oliveira, Pedro de Jesus Nunes Filho, Valdimar Soeiro, Jailson Ferreira Silva, Josinete Campos Bandeira e Janneson Marcello Freitas Coelho afirmaram que a candidata teve problemas pessoais que a levaram a desistir da eleição, não havendo, entretanto, qualquer fraude pedindo ao fim a improcedência da ação (Ids. 17875397, 17875402 e 17875411).

Chamando o feito à ordem, a magistrada de 1º grau determinou a exclusão do polo passivo da demanda dos candidatos não eleitos, bem como dos não diplomados (Janilza Gaspar Patrício, Antonio de Jesus Mendes Matos, Benedito Muniz Coelho, Byanca Alves Maia, Fernanda Gomes Soeiro, Marcos Jesse Santos de Noronha, Jailson Ferreira Silva, Josinete Campos Bandeira e Hamilton Pereira Serejo) e do Partido Comunista do Brasil (Id. 17875415).

Em sede de alegações finais, os impugnados reafirmaram seus propósitos iniciais (Id 17875454 e 17875472), os impugnantes, da mesma, reiteraram as manifestações primeiras (Id 17875470).

O Ministério Público Eleitoral manifestou-se pela improcedência dos pedidos (Id 17875476).

O Juízo da 20ª Zona Eleitoral prolatou sentença em que julgou improcedente a ação por falta de provas do alegado (Id 17875477).

Os impugnantes apresentaram Embargos de Declaração (Id 17875483), os quais foram rejeitados (Id 17875494).

Inconformada, a Coligação “O Trabalho Continua” interpôs recurso, reiterando argumentos anteriormente esgrimidos e pretendendo a reforma do julgado (Id 17575499).

Em suas contrarrazões, os recorridos pugnam pelo desprovimento do recurso (Id 17875506).

Remetidos os autos a este Tribunal e instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral opinou pelo conhecimento e desprovimento do apelo (Id 17892946).

É o relatório.

Autos remetidos à Secretaria para inclusão em pauta de julgamento, nos termos do artigo 93, *in fine* do Código de Processo Civil.

## **VOTO**

### **I- ADMISSIBILIDADE DO RECURSO**

O recurso deve ser conhecido, pois foi apresentado a tempo e modo.

### **II- ANÁLISE DO MÉRITO**

O presente Recurso Eleitoral tem como núcleo o debate acerca da fraude à quota de gênero, mais especificamente quanto à existência de registro de candidatura supostamente realizado à margem da legislação apenas para garantir o percentual mínimo de mulheres concorrentes e assegurar maior participação masculina.

Esse persiste sendo um dos temas mais importantes do Direito Eleitoral atualmente e ainda exige o desenho de balizas norteadoras mais nítidas que possam delimitar melhor os indícios de fraude e os elementos que a afastam.

#### **1. DA GARANTIA DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA NA LEI E JURISPRUDÊNCIA**

Desde a regulamentação do voto feminino no Código Eleitoral de 1932, o processo de salvaguarda de garantias legais e institucionais que possam assegurar a adequada participação das mulheres nos processos político-eleitorais foi desenhado com muitos avanços e recuos.

Um grande passo nessa caminhada certamente foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que explicitou de forma definitiva a força e necessidade de respeito ao princípio da isonomia em todos os seus aspectos e introduziu no ordenamento jurídico nacional inúmeros institutos de proteção e garantia dos direitos fundamentais das mulheres.

No campo eleitoral propriamente dito, há um novo marco temporal com a edição da Lei das Eleições, em meados dos anos 1990, que pode ser apontada como a primeira tentativa formal de assegurar a representação feminina dentro das chapas ofertadas às disputas eleitorais, até que se conseguisse consolidar a distribuição proporcional das vagas por gênero. Nesse sentido determina a Lei nº 9.504/97:

Art. 10 [...]

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

Esse é o marco para o surgimento da quota de gênero, que foi desenhada como um verdadeiro instrumento legal de incentivo à participação feminina na política, e colocado sob a proteção da Justiça Eleitoral, a quem compete a fiscalização do seu cumprimento.

Nessa mesma missão, o legislador avançou sobre a estrutura partidária, com o fito de assegurar que a matéria também alcançasse ressonância no interior das legendas, o que resultaria, ao menos em tese, em uma ocupação natural dos espaços partidários pelas mulheres e o fomento ao surgimento de novas lideranças femininas que poderiam converter-se em novas candidatas, formando um círculo virtuoso.

A face mais nítida dessa solução pode ser verificada na obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo do fundo partidário no desenvolvimento de programas, no corpo dos partidos, que estimulem a participação política da mulher, inclusive, com o estabelecimento de sanções para o caso de desobediência, conforme se depreende da Lei dos Partidos Políticos (art. 44, V e § 5º).

Tal desenho institucional ganhou contornos ainda mais nítidos a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 117/22 que conferiu nova redação ao artigo 17 da Constituição Federal:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§ 8º O montante do FEFC e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30%, proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.

Nesse mesmo campo, é de se recordar que também foi elevado à dignidade constitucional o dever de distribuição de recursos destinados à propaganda eleitoral no interior dos partidos e federações partidárias, respeitando o percentual de candidaturas por gênero.

Essa medida foi a mais recente alteração legislativa engendrada com o objetivo de alimentar as candidaturas femininas e decorreu da percepção de que ao final de duas décadas de atuação legislativa intensa, o progresso obtido ainda era insuficiente e seguia em ritmo pífio, o que exigiu a abertura de novas frentes de ação em busca de resultados mais representativos.

Diante disso, a dianteira dos processos saiu das Casas Legislativas e passou à burocracia estatal, mais especificamente, à Justiça Eleitoral que, através de sua atuação jurisdicional e regulamentar implementou medidas importantes para o incremento da participação política feminina, dentre elas, a definição acerca da fórmula para divisão dos recursos destinados à publicidade eleitoral.

Após esse novo passo, foi possível observar um incremento importante de candidatas eleitas para cargos legislativos. Contudo, como ensina a física clássica toda ação gera uma reação de igual força em sentido inverso. Nesse caso, a resposta reacionária deu-se com o incremento do registro de candidatas com o objetivo de garantir o cumprimento dos requisitos legais e legitimar o registro de candidatos.

O crescimento dos casos de fraude à quota de gênero tornou imperioso que a Justiça Eleitoral buscasse delimitar balizas que pudessem delimitar os caminhos tortuosos que desaguavam na fraude. Nesse processo de construção progressiva de precedentes, o Tribunal Superior Eleitoral elencou situações que nitidamente apontam para a existência da fraude, especialmente, quando identificados em conjunto.

A jurisprudência da Corte tem apontado com clareza esse quadro:

[...] 9. Apontaram-se no aresto a quo elementos de prova suficientes para se reconhecer a fraude, tais como (a) votação ínfima (Carmem Lúcia - nenhum



voto e Rita de Cássia - um voto); (b) ausência de atos de publicidade eleitoral (não há prova de que distribuíram material gráfico custeado pelo partido nem de que divulgaram suas candidaturas via internet); (c) realização de propaganda para candidatos adversários; (d) ajustes contábeis idênticos. 10. O TRE/RJ assentou que a candidata Carmem Lúcia compartilhou várias publicações eleitorais de Márcio Vieira, que também concorria ao cargo de vereador pelo Cidadania, assim como Rita de Cássia difundiu propaganda do adversário Rodrigo da Aposentadoria, em que ele pedia apoio nas urnas. Destaca-se o engajamento de Carmem Lúcia na campanha do opositor, pois, mesmo antes do registro de candidatura, ela já divulgava publicidade do outro candidato, postura que se manteve de forma reiterada até data próxima das eleições, deixando claro que ela nunca teve intenção de disputar o pleito. 11. A Corte a quo também consignou inexistirem provas de que elas entregaram a eleitores impressos publicitários de suas campanhas e que "[t]ampouco nas redes sociais das candidatas [...] foi feita qualquer postagem de propaganda para si próprias". E, ainda, que "as seis candidatas mulheres, do Partido Cidadania, auferiram, cada uma, poucos recursos estimáveis em dinheiro no idêntico valor de R\$ 476,75, ao passo que os candidatos do sexo masculino receberam, em média, o montante de R\$909,76". 12. Na linha do parecer ministerial, "[o] conjunto probatório utilizado para fundamentar a conclusão pela configuração da fraude converge, portanto, com o parâmetro probatório admitido pelo TSE para a comprovação das candidaturas fictícias." 13. Impõe-se manter a cassação do diploma dos vereadores eleitos pela grei, na condição de beneficiários do ilícito, pois, como esta Corte já assentou em diversas oportunidades, a fraude à cota de gênero macula toda a chapa e torna inadmissível que se preservem quaisquer votos por ela obtidos. (TSE, REspEI nº 060164691, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 03/03/2023)

[...] 6. O fundamento do acórdão regional de que o apoio a outros candidatos "se justifica no âmbito de pequeno município, em que a complexidade de interesses políticos e econômicos sofre a influência do desdobramento da campanha, tendendo os postulantes com menor chance a apoiar os pretensos favoritos" vai de encontro à mens *legis* do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, que visou compelir as agremiações a efetivamente apoiarem as candidaturas femininas, não bastando a mera formalização do pedido de registro de candidatura para o cumprimento da ação afirmativa. 7. A inércia dolosa da agremiação em resguardar a eficácia da ação afirmativa em comento – a exemplo da falta de apoio direto da agremiação – constitui critério para a configuração da nefasta fraude. (TSE, Ag-REspEI nº 060073837, Rel. Min. Raul Araújo Filho, 03/03/2023)

[...] 3. Consoante entende esta Corte, a fraude à cota de gênero deve ser aferida caso a caso, a partir das circunstâncias fáticas de cada hipótese, sobretudo levando-se em conta aspectos como falta de votos ou votação ínfima, inexistência de atos efetivos de campanha, prestações de contas zeradas ou notoriamente padronizadas entre as candidatas, de modo a transparecer o objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. 4. No caso, a somatória dos elementos contidos no aresto a quo permite concluir que a candidatura teve como único fim burlar a regra do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97: (a) votação zerada, ou seja, nem sequer a candidata votou em si; (b) ajuste de contas sem registro de receita ou despesa; (c) ausência de atos efetivos de campanha. (TSE, REspEI nº 060119636, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 02/03/2023)

[...] 4. Extrai-se do voto condutor do aresto regional as seguintes premissas fáticas do caso concreto: i) a candidata não obteve nenhum voto; ii) a candidata não realizou campanha eleitoral, nem mesmo nas redes sociais; iii) o pai da candidata concorreu ao mesmo cargo eletivo; iv) a candidata foi intimada para complementar a documentação necessária ao deferimento do registro e não se manifestou; v) não houve substituição da candidatura

indeferida; vi) a candidata não realizou gastos de campanha. 5. A partir do *leading case* do caso de Jacobina/BA (Ag-REspEI 0600651-94, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, 30.6.2022), a jurisprudência do Tribunal tem reiteradamente assentado que "a obtenção de votação zerada ou pífia das candidatas, a prestação de contas com idêntica movimentação financeira e a ausência de atos efetivos de campanha são suficientes para evidenciar o propósito de burlar o cumprimento da norma que estabelece a cota de gênero, quando ausentes elementos que indiquem se tratar de desistência tácita da competição" (REspEI 0600001-24, rel. Min. Carlos Horbach, 13.9.2022). (TSE, REspEI nº 060045963, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, 10/03/2023)

Observando o conjunto de julgados mais recentes é possível afirmar que o posicionamento contemporâneo da Corte com relação à identificação de fraude à quota de gênero exige que ocorra um somatório de fatores que tenham como objetivo menoscabar a participação da mulher como candidata e que podem ser identificados, dentre outros, nas seguintes circunstâncias:

- a) registro de candidatura realizado contra a vontade ou sem conhecimento da candidata;
- b) existência de candidatura de parentes próximos ao mesmo cargo;
- c) apoio político explícito a outro candidato concorrente ao mesmo cargo;
- d) candidata ser servidora pública e buscar a licença com afastamento do cargo;
- e) ausência ou baixa quantidade de propaganda eleitoral efetivamente realizada;
- f) ausência ou baixo percentual de votos obtidos;
- g) não haver a candidata votado em si mesma;
- h) ausência ou baixa movimentação de recursos financeiros durante a campanha;
- i) inércia do partido ou coligação em efetivamente dotar de suporte as candidaturas femininas.

Essa percepção foi cristalizada, inclusive, no Enunciado 60 da I Jornada de Direito Eleitoral do TSE, que determina:

Enunciado 60 A fraude à cota de gênero deve ser apurada mediante Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), devendo ser aferida pela análise conjunta dos seguintes indícios relevantes, entre outros: número significativo de desistências ou votação pífia de candidatas mulheres, especialmente de candidatas familiares de candidatos e de dirigentes partidários; prestações de contas

padronizadas; e realização, por mulheres candidatas, de campanhas para candidaturas alheias (art. 10, § 3º, da Lei das Eleições).

Na seara local, o Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão possui importante *leading case* oriundo do município de Caxias, processo da relatoria do Des. José Luiz de Almeida, em que a corte afirmou a existência de características objetivas definidoras da fraude à quota de gênero:

Em resumo, é possível afirmar que o posicionamento hodierno da Corte, com relação à identificação de fraude à cota de gênero, exige que ocorra um somatório de fatores – de minha parte entendo, numa interpretação evolutiva, progressiva e adaptativa, que, muitas vezes, em face do contexto fático, sequer precisamos de um somatório de circunstâncias - que evidenciam a vontade de menoscar a participação da mulher como candidata e que podem ser identificados, dentre outras, nas seguintes circunstâncias: I) candidatura feminina associada à candidatura de parentes próximos ao mesmo cargo; II) ausência ou baixa quantidade de propaganda eleitoral efetivamente realizada; III) ausência ou baixo percentual de votos obtidos; IV) não haver a candidata votado em si mesma; V) ausência ou baixa movimentação de recursos financeiros durante a campanha; e VI) prestações de contas padronizadas e/ou zeradas. (TRE-MA, REI 0601043-25.2020.6.10.0004, Rel. Des. José Luiz Oliveira de Almeida, 30/08/2022)

Nessa seara, a identificação da fraude em um caso concreto é uma tarefa de investigação, busca e interpretação de eventos e posturas durante todo o processo eleitoral (desde a convenção até o pleito), pois nem sempre as condutas e omissões são realizadas às escancaras.

A burla à ação afirmativa que busca incrementar a participação política feminina tem se revestido, cada vez mais, de meios e métodos sofisticados que exigem do julgador a investigação proficiente de todos os fatos em suas menores nuances associada com visão do conjunto da obra, pois a fraude não nasce, como se percebe na jurisprudência do TSE, de atos isolados com grande impacto, mas sim, de pequenas realizações sucessivamente sobrepostas.

É importante, entretanto, observar, que estrondosa ou delicada a fraude à quota de gênero sempre representará uma “[...] afronta aos princípios da igualdade, da cidadania e do pluralismo político, na medida em que a *ratio* do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97 é ampliar a participação das mulheres no processo político-eleitoral” (AgReg-REspEI nº 001902017.6.09.0046, Rel. Min. Alexandre de Moraes, de 04/02/2022).

O sistema de quotas de gênero em eleições é um sofisticado mecanismo de políticas públicas com foco na concretização do plano constitucional referente aos

direitos políticos e como tal representa uma meta do Estado brasileiro que pretende ver seus objetivos concretizados.

Nesse sentido, a constitucionalização do tema deve ser compreendida como um compromisso efetivo em busca da inclusão feminina em todos os espaços políticos, dos partidos aos parlamentos, afastando-se qualquer possibilidade de que a constitucionalização tenha ocorrido apenas simbolicamente.

## 2. DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS SUBJETIVOS NA INVESTIGAÇÃO DA FRAUDE À QUOTA DE GÊNERO: O JULGAMENTO SOB PERSPECTIVA DE GÊNERO

O tema da fraude às candidaturas femininas certamente é uma mácula no sistema eleitoral brasileiro que deve ser vergastada tenazmente, contudo, as candidaturas de mulheres a cargos eletivos não se resumem à vergonha da fraude e ao sucesso pleno coroado com votações expressivas.

É cruel alocar as mulheres candidatas nesses espaços sem que lhes sejam dadas a oportunidade de viver a disputa eleitoral em toda a sua complexidade, complexidade do pleito e complexidade humana. Além das candidatas fictícias e das vitoriosas, existe um mar de mulheres que vivenciou a experiência eleitoral de forma diversa, positiva e negativamente.

João Andrade Neto, Polianna Pereira dos Santos e Roberta Maia Gresta resumem essa realidade com precisão:

A cota de gênero, em lugar de ser um convite para que as mulheres se aproximem da política, torna-se um pretexto para a criação de uma distinção qualitativa das candidaturas femininas: se aos homens se permite a Liberdade de se lançar candidato com ou sem compromisso efetivo com o projeto de se eleger, das mulheres se cobra uma virtude cívica sem a qual serão tratadas como instrumento ou, mesmo, responsáveis da fraude eleitoral. aí eu falo ele escreve. De modo contraditório, a regra que o objetivo é promover a igualdade de gênero no campo político culmina por impor às mulheres, destinatárias da proteção, um padrão de conduta mais elevado, agravando as discrepâncias. O problema não é a incorreta distribuição apenas do ônus da prova mas também do ônus moral<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> ANDRADE NETO, João; SANTOS, Polianna Pereira dos; GRESTA, Roberta Maia. **Fraude à cota de gênero como fraude à lei:** os problemas conceituais e procedimentais decorrentes do combate às candidaturas femininas fictícias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. Tratado de Direito Eleitoral: abuso de poder e perda de mandato. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 7. v.

É fato que há urgência na formulação de um quadro mínimo de características associáveis à fraude à quota de gênero para servir de guia para o julgador, podendo ser aferível em qualquer caso concreto e, em busca desse intento, é inegável que as diferentes cortes eleitorais, principalmente o TSE, estão imbuídas desse propósito e já avançaram bastante.

Contudo, os modelos até o momento formulados são incompletos, uma vez que não possuem flexibilidade suficiente para abarcar o campo das subjetividades que cada caso possui. Desse modo, acabam ignorando situações que são importantes o suficiente para apagar o quadro fraudulento que as percepções meramente objetivas podem desenhar.

Essas situações podem ser descortinadas, através do emprego de um olhar com perspectiva de gênero, ou seja, quando se reconhece que o *locus* social destinado à mulher não é igual ao do homem, devido uma série de atribuições e responsabilidades de ordem ética, moral, antropológica e sociológica, que lhes é atribuída formal e informalmente e que impactam na sua vida e nos seus processos decisórios.

Essa medida, inclusive, é recomendada e estimulada pelo Conselho Nacional de Justiça conforme se depreende da Recomendação nº 128/2022 emitida por aquele órgão que recomenda a aplicação do Protocolo para julgamento sob a perspectiva de gênero.

O Protocolo afirma: “É preciso, de pronto, questionar se as assimetrias de gênero, sempre em perspectiva interseccional, estão presentes no conflito apresentado”<sup>51</sup> e adiante complementa: “Após a apreciação de fatos atenta às desigualdades estruturais, e depois de identificadas as normas e os princípios aplicáveis, é hora de interpretar o direito com atenção a esses fatos”<sup>52</sup>.

É inólvável, ademais, que tais medidas não se tratam de mera perfumaria jurídica a ser adotada ou descartada conforme a preferência do julgador. Ao inverso. É peremptória a adoção do julgamento sob a perspectiva de gênero como se depreende, inclusive, da recentíssima Resolução-CNJ nº 492/2023 que, entre outras medidas, torna obrigatória a realização de cursos preparatórios sobre o tema nas escolas da magistratura e cria o Comitê de Acompanhamento e Capacitação sobre

<sup>51</sup> BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça-Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. p. 44.

<sup>52</sup> BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. cit.* p. 51

Julgamento com Perspectiva de Gênero no Poder Judiciário que deverá, entre outras missões, acompanhar a adoção de tal procedimento pelos corpos julgadores do país.

Nesse cenário, um julgamento sob perspectiva de gênero permite que sejam considerados na formulação de tal equação elementos subjetivos que possuem o condão de anular o juízo favorável à fraude construído com base unicamente em dados objetivos. Compõem esse quadro:

- a) dificuldades com a organização da estrutura de campanha;
- b) adoecimento da candidata ou de pessoa próxima a si;
- c) obstáculos relacionados ao trabalho ou outros meios de subsistência própria ou da família;
- d) problemas relacionados com os filhos e com a organização da estrutura familiar;
- e) episódios de violência política;
- f) desistência voluntária não formalizada;
- g) desencanto com o ambiente político e a falta de apoio do eleitorado, da legenda ou dos colegas de partido.

A jurisprudência do TSE já reconhece a força de algumas dessas causas e seu efeito neutralizante sobre os indícios objetivos de fraude como é possível verificar nos seguintes julgados:

[...] 4. É imprescindível o cuidadoso exame de cada caso para assentar a efetiva ocorrência do ilícito, sob pena de se concluir que todo indeferimento de registro, falta de prática de atos de campanha ou votação zerada caracterizaria fraude, o que não se revela proporcional e tampouco consentâneo com a realidade, em que candidaturas não prosperam por motivos outros que não o propósito de burlar o art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. 5. Na espécie, acerca da primeira candidata impugnada, extrai-se do aresto a quo o seguinte contexto: a) não prestou apoio a adversário político; b) foi escolhida pela grei porque ocupava cargo de secretária executiva no diretório municipal desde 2013 e já conhecia os demais candidatos, filiados e a estrutura partidária; **c) sua renúncia decorreu da falta de apoio familiar**; d) após sua desistência, a grei a substituiu por outra candidata do gênero feminino e da mesma base geográfica; e) a sua substituta recebeu material de propaganda do partido, realizou atos típicos de campanha e obteve 22 votos. 6. Quanto à segunda candidata impugnada, infere-se do aresto a quo as seguintes circunstâncias: a) recebeu material publicitário da grei em quantidade superior a outros candidatos (sete mil santinhos); b) participou de várias reuniões feitas pelo partido com o intuito de promover as candidaturas femininas da sigla; **c) ficou afastada da campanha eleitoral pelo período de 15 dias porque teve contato com parente que faleceu vítima da covid-19**. 7. Em suma, ao contrário do que alega o agravante, a grei agravada demonstrou verdadeiro intuito de promover a participação das mulheres nas eleições, sobretudo porque organizou eventos com essa finalidade específica. Ademais, uma de suas filiadas que havia renunciado à

candidatura foi substituída por outra que demonstrou grande desenvoltura no período de campanha, inclusive com amplo apoio da legenda. Ou seja, a atuação em concreto do partido atendeu aos objetivos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97. (TSE, REspEI nº 060000180, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 02/08/2022)

1. O Tribunal local, soberano na análise de fatos e provas constantes nos autos, concluiu que não ficou evidenciado o caráter fictício da candidatura, malgrado tenha expressamente consignado a existência de diversos indícios nesse sentido (quantidade inexpressiva de votos, ausência de contratação de serviços, doação de serviços em valor ínfimo, ausência de atos de campanha nas redes sociais). 2. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal Superior, além de meros indícios, faz-se necessária a presença de provas robustas para configurar a fraude em candidaturas femininas. **3. Na espécie, a candidata teve gestação de alto risco durante a corrida eleitoral, o que corrobora a alegação de que houve a desistência tácita de sua campanha, conduta admitida por esta Justiça especializada.** (TSE, REspEI nº 060000172, Rel. Min. Mauro Campbell, 29/04/2022)

**Na espécie, restou comprovado que a candidata praticou atos de campanha, participou de comícios, tendo desistido, posteriormente, de sua candidatura ao cargo de Vereador,** o que impede que se conclua pela intenção fraudulenta no momento do pedido de seu registro de candidatura e, por consectário, o reconhecimento da prática de fraude à cota de gênero. (TSE, REspEI nº 74789, Rel. Min. Edson Fachin, 13/08/2020)

Nesse ambiente, ao tempo em que os primeiros elementos possuem um caráter eminentemente objetivo e apontam a via que pode levar à comprovação da fraude, o segundo bloco possui elementos subjetivos que devem ser levados em conta e que compõem a realidade da mulher candidata, são indissociáveis da condição feminina e não podem ser ignorados, diminuídos ou desprezados pelo julgador.

Realizar um julgamento sob a perspectiva de gênero é também compreender que tais fatos, embora possam ser tidos como comezinhos sob a perspectiva masculina, muitas vezes têm a força de sobrepor-se à vontade das candidatas, firmando-se como uma realidade inarredável.

Tão grave quanto alijar as mulheres dos ambientes políticos através da fraude é usar a defesa do direito feminino de participação política e a política pública duramente construída para garanti-lo como caminho vulgar para a cassação de mandatos.

As ações eleitorais não podem ser resumidas à análise inquisitorial do papel feminino, é preciso que se analise com a mesma tenacidade sua realidade e se reconheça que a mulher possui um bloco de responsabilidades impostas socialmente que se sobrepõem aos seus sonhos e desejos e dos quais é difícil, quiçá impossível, se desvencilhar.

Diante disso, deve-se perceber que no campo das candidaturas femininas e das quotas de gênero é perfeitamente possível que a mulher candidata não seja vilã ou vítima, participando apenas como uma personagem com autonomia para decidir o que é melhor para si, sem precisar localizar-se nos polos extremos em que corriqueiramente uma visão dicotômica da realidade vem alocando-a.

### 3. DA ANÁLISE DOS FATOS SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

No caso em análise, é possível verificar que o Partido Comunista do Brasil na cidade de Cajari registrou 13 candidatos ao cargo de vereador, 9 homens e 4 mulheres, para as eleições de 2020. Contudo, a fraude à quota de gênero está centrada no registro de apenas uma candidata.

Nesse sentido, atribui-se à candidatura de Janilza Gaspar Patrício a pecha de fraudulenta. Para tanto, são apontados os seguintes dados:

- a) a candidata não realizou gastos de campanha, apresentando contas sem movimentação;
- b) não realizou atos de propaganda eleitoral ou outras atividades em busca de votos;
- c) não obteve nenhum voto, nem o seu próprio.

É de se observar que as três alegações que fundamentam o pedido encontram guarida no rol de elementos objetivos elencados alhures e que funcionam como indicativos da presença de fraude à quota de gênero.

Superada a primeira etapa de análise da perspectiva objetiva da fraude à quota de gênero, em respeito à fórmula ora proposta que visa assegurar um julgamento do caso sob a perspectiva de gênero passemos à análise dos elementos subjetivos identificáveis na espécie e que eventualmente possuam o condão de neutralizar as constatações anteriores.

A análise dos dados subjetivos será ultimada com base nas alegações da defesa em suas manifestações e no testemunho de Enilson dos Santos Silva Gomes colhido em juízo.

A testemunha (Ids 17875430 a 17875432) afirmou que assistiu Janilza Gaspar Patrício participando de reuniões, discursando em comícios e fazendo campanha na



região do Povoado Baiano, seu local de moradia. Lembrou ainda, que a candidata teve material de campanha impresso, notadamente, santinhos, cartazes e adesivos com sua propaganda eleitoral. Tendo chegado a visualizar, inclusive, cartazes com a sua imagem colados em algumas casas do Povoado Baiano.

Afirmou também que a candidata recebeu o material de propaganda como doação da candidata a prefeita Maria Félix, fato posteriormente corroborado pela anexação de cópias da prestação de contas da chapa majoritária do partido (Ids 17875439 a 17875449), determinada na fase de diligências posteriores ao depoimento. Essas informações, por si só, são suficientes para neutralizar as alegações de inexistência de despesas e de ausência de campanha eleitoral.

Do depoimento emergem, ainda, provas de que a candidata precisou cuidar de seu pai que estava com câncer terminal (Ids 17875430 a 17875432), e necessitou permanecer internado por um período acompanhado da filha, que é solteira e sua vizinha. Esse fato fez-lhe desistir informalmente de sua candidatura, para cuidar de seu genitor.

A escolha pela assistência ao pai é motivo mais que suficiente para justificar o fim das atividades de campanha e a desistência informal da disputa. Tendo desistido informalmente, aliás, é lícito concluir que Janilza Gaspar Patrício preferiu destinar seu voto a outra pessoa que desejava ver eleita, abdicando de votar em si mesma, já que não se sentia mais parte do processo.

Os elementos ora colacionados constam do rol proposto de situações aptas a afastar a ideia de fraude quanto à quota de gênero em um julgamento realizado sob a perspectiva de gênero. Nesse sentido, pelo conjunto probatório que emerge dos autos não é possível identificar a presença de comportamento fraudulento que possa dar ensejo à procedência do presente recurso eleitoral.

### **III- DISPOSITIVO**

Diante do exposto, em concordância com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, **CONHEÇO DO RECURSO** e lhe **NEGO PROVIMENTO**.

É como voto.

São Luís-MA, datado e assinado eletronicamente.

**JUIZ ANGELO ANTONIO ALENCAR DOS SANTOS**

Relator

# Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão



Avenida Senador Vitorino Freire s/n  
Areinha, São Luís-MA.  
[www.tre-ma.jus.br](http://www.tre-ma.jus.br)