



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

PARECER 115/2016-PROJUR

Assunto: Processo Administrativo Eleitoral. Apuração e Declaração de Resultado. Possibilidade ou não de dois Turnos.

RELATÓRIO

1. O Presidente da Comissão Eleitoral do Conselho Regional de Odontologia do Paraná solicita parecer desta Procuradoria com intuito de orientar o órgão *como proceder na apuração dos votos*, especificamente quanto à *Declaração do Resultado*, considerada as normas que regem o processo em andamento, a *existência de 02 chapas inscritas e a possibilidade ou não de haver 2º turno*.

Tratando-se o expediente de questão consultiva, suficiente o resumo.

FUNDAMENTAÇÃO

2. Instrumentos Normativos.

As eleições administrativas nos Conselhos de Odontologia regem-se pelas disposições da Lei Federal 4.324/64, Decreto 68.704/71, e pelas Resoluções normativas do Conselho Federal de Odontologia, especificamente a Resolução CFO-80/2007 e a Resolução CFO-155/2015, ambas compilam-se e formam o Regimento Eleitoral.

A Lei 4.324/64 diz, sobre o tema:

Art. 9º Os **Conselhos Regionais** serão instalados em cada capital de Estado, de Território e no Distrito Federal, sendo compostos de **5** (cinco) **membros** e outros tantos suplentes, com mandato bienal



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

eleitos em votação secreta, **por maioria absoluta de votos dos cirurgiões-dentistas inscritos na respectiva região.**

Dela se extrai que a eleição dos membros do Conselho Regional se dá pela **maioria absoluta de votos, dos cirurgiões dentistas inscritos** em cada Regional.

Em igual sentido dispõe o Decreto 68.704/71, com um pouco mais de detalhes sobre o procedimento:

Art. 49. Os membros efetivos e suplentes dos Conselhos Regionais serão eleitos por maioria absoluta de votos dos Cirurgiões-Dentistas inscritos no seu quadro, em eleição que deverá realizar-se, pelo menos, 60 (sessenta) dias antes do término do mandato dos Conselheiros em exercício.

Art. 52.

(...)

§ 2º Concluída a apuração, o Presidente do Conselho declarará eleita a chapa que obtiver a maioria absoluta de votos dos Cirurgiões-Dentistas inscritos e comunicará o resultado ao Conselho Federal de Odontologia para proclamação.

§ 3º Se não fôr obtida a maioria absoluta, a eleição se repetirá dentro de 20 (vinte) dias, com as duas chapas mais votadas considerando-se eleita a que obtiver a maioria absoluta dos votantes.

Disso já se infere que em 1º turno **vence as eleições aquele que obtiver a maioria absoluta de votos**, somente havendo 2º turno, **entre as duas mais votadas**, na hipótese de não se alcançar, umas das concorrentes, a votação necessária.

Por sua vez, o Regimento Eleitoral, baixado para regulamentar pormenorizadamente as eleições administrativas, é ato normativo editado por Autarquia Federal – CFO -, com amparo no art. 63 do Decreto Presidencial n. 68.704/71:



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

Art. 63. O Conselho Federal de Odontologia baixará as resoluções que forem julgadas necessárias para o pleno funcionamento dos Conselhos Regionais, complementando a presente Regulamentação.

Dispõe, então, o Regimento Eleitoral, no oportuno, conforme redação dada pela Resolução CFO-155/2015:

"Art. 39. Os membros efetivos e suplentes dos Conselhos Regionais de Odontologia são eleitos, na forma prevista neste Regimento, para um mandato bienal, em votação secreta, **por maioria absoluta de votos dos cirurgiões-dentistas nele inscritos, com direito a voto**, na respectiva unidade da Federação, **não computados os votos brancos e nulos**.

§ 1º. Se não for obtida a maioria absoluta, proceder-se-á a nova eleição dentro de 20 (vinte) dias após a apuração da primeira, **com a participação das 2 (duas) chapas mais votadas**, considerando-se eleita a que obtiver a maioria dos votos dos cirurgiões-dentistas votantes, não computados os votos brancos e nulos.

§ 2º. Em caso de empate na segunda eleição, será eleita a chapa que, entre as duas empatadas, houver obtido a maioria dos votos válidos. Se persistir o empate, será eleita a chapa que contiver o cirurgião-dentista com o número de inscrição mais antigo no respectivo Conselho Regional.

§ 3º. No caso de chapa única, esta será considerada eleita com qualquer número de votos.

§ 4º. Para a apuração do "quorum", que deverá ser feita até 30 (trinta) dias antes do pleito, serão computados os cirurgiões-dentistas com os seguintes requisitos:

a) com inscrição principal efetuada até 60 (sessenta) dias antes do pleito, excetuando aquele que tenha anotada, em sua carteira profissional, a condição de "cirurgião-dentista militar"; e,

b) quites com a Tesouraria, inclusive com a anuidade correspondente ao exercício anterior ao da eleição, quando esta se realizar no primeiro semestre e com a do ano, quando no segundo.

(...)



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

Art. 84. **O Presidente do Conselho Regional declarará eleita a chapa que obtiver, na primeira eleição, a maioria absoluta dos votos válidos** dos cirurgiões-dentistas inscritos, ou, sendo que em ambos os turnos, **serão excluídos da contagem, os votos brancos e nulos."**

Adequado destacar que as citadas normas do Regimento Eleitoral se harmonizam com as disposições da Lei de criação dos Conselhos de Odontologias e, para tanto, confere instruções complementares, necessárias a se realizar a escolha dos dirigentes de modo consentâneo com os ditames constitucionais aplicáveis à Administração Pública.

Não há excesso normativo que invalide a regra, tratando-se, pois, de **complementação** salutar ao processamento de eleição dos Conselheiros Regionais.

3. Cômputo de Votos. Cirurgião Dentista Apto a Votar.

Pois bem. A **primeira declaração expressa** se colhe do Regimento Eleitoral, em sentido integrante às normativas da Lei 4.324/64 e do Decreto 68.704/71, **diz respeito ao cômputo** apenas dos **votos dos eleitores que gozem desse direito.**

É evidente, mas não demasiado realçar, que **os cirurgiões dentistas sem direito a voto não podem ser inclusos na apuração de quórum ou mesmo considerados como determinantes para se eleger**, ainda que em primeiro turno, qualquer dos grupos concorrentes. Isso porque **deles não se retira aproveitamento no pleito administrativo eleitoral, vez que impedidos de votar.**

O Regimento Eleitoral, ao estabelecer de modo expresso que apenas se considera para fins eleitorais os cirurgiões dentistas com direito a voto (caput, do art. 39), nada mais fez do que deixar claro – porquanto expresso – o que implicitamente já se extraía da cabeça do art. 9º, da Lei 4.324/64, uma vez que não se chegaria à conclusão razoável, na construção do sentido da expressão "*maioria absoluta de votos dos cirurgiões-dentistas inscritos na respectiva região*", senão pela exclusão daqueles que não podem votar.

PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

4. Abstenções.

Do mesmo modo, agora **de maneira implícita nas normas** que regem esse processo administrativo eleitoral, **não se computa para fins de quórum** ou no processo de **compreensão da expressão "maioria absoluta de votos dos cirurgiões dentistas inscritos na respectiva região" as abstenções no pleito.**

Ora, **aquele que não comparece nas eleições** – seja presencialmente, seja por voto de correspondência – tem por **inexistente o voto** e, por consequência, do nada, não se extrai coisa alguma.

Conclusão que, de algum modo, **aproveite as abstenções**, com o devido respeito, **peca no bom senso; compromete a convivência harmônica em sociedade**, na medida em que impregna sentido destoadado do moralmente aceito no corpo coletivo; **afronta o ideal de cidadania** (ao dar efeito a ato contrário ao dever cívico, de votar); **desqualifica a democracia participativa**; e, **prestigia a desídia** do profissional **em detrimento** aquele que **cumprir com os deveres impostos pela ordem jurídica** – art. 1º, II, da CF c/c art. 22, da Lei 4.324/64.

Com efeito, a se evitar teratologia, **os cirurgiões dentistas sem direito a voto e as abstenções** não conferem qualquer efeito ativo no processo administrativo eleitoral e, portanto, **são desconsiderados no procedimento de escolha da chapa vencedora**, em qualquer turno.

Fazendo um paralelo com as eleições ordinárias, destinadas ao preenchimento dos cargos políticos da República, especialmente para o cargo de Presidente de República, observar-se-á que apenas se considera os votos válidos (art. 2º, da Lei 9.504/97¹), sem qualquer consideração a abstenções.

Veja-se, a propósito, a apuração em 1º Turno das Eleições nacionais de 2014:

"TSE divulga dados gerais sobre primeiro turno das Eleições 2014.

Foi o resultado de eleição presidencial mais rápido na história da Justiça Eleitoral.

(...)

Compareceram ao pleito 115.122.883 (80,61%) do eleitorado nacional. O número de abstenções corresponde a 27.698.475 (19,39%). Os



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

votos válidos somam 104.023.802 (90,36%), brancos 4.420.489 (3,84%) e nulos 6.678.592 (5,80%).

A proclamação do resultado será feita em sessão ordinária do TSE nesta terça-feira (7) às 19h.(...)” (fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Outubro/tse-divulga-dados-gerais-sobre-primeiro-turno-das-eleicoes-2014>)

É fato notório que em 1º Turno nas Eleições para Presidente da República em 2014, a candidata Dilma obteve 41,59% dos votos válidos (43.267.668 votos); o candidato Aécio Neves, 33,55% dos votos válidos (34.897.211 votos); e, a candidata Marina Silva obteve 21,32% dos votos válidos (22.176.619 votos) - a ficar com os 3 primeiros colocados - (<http://placar.eleicoes.uol.com.br/2014/1turno/>).

Portanto, o percentual de votos para fins de definição de vencedor, em 1º turno, se deu, como de direito se dá, consoante a divisão dos votos recebidos pelo candidato com o total de votos válidos (que se obtém excluídos abstenções, brancos e nulos).

Se pairar dúvida sobre o modo de contagem, basta considerar os votos recebidos pelo candidato, levando em conta o total de votos válidos, excluídos brancos e nulos, que se chegará ao resultado percentual indicado acima. Por exemplo, a candidata Dilma: $43.267.668/104.023.802 = 41,59\%$ dos votos válidos.

Veja-se, então, que para a escolha do Presidente da República, são considerados apenas como voto válido aquele conferido a algum dos candidatos, não computado branco, nulos e, por óbvio, excluídas as abstenções.

Assim, **dada a importância do cargo de Presidente da República**, no aspecto administrativo para fins de comparação no contexto, sendo ele o Chefe da Administração Pública Federal, **não se pode conceber que um processo de escolha de dirigentes de Autarquia Federal** – hierarquicamente inferior à Administração Direita – **se dê em complexidade e rigidez maior** do que aquele para a escolha da Autoridade maior da União.

Logo, vale a máxima popular: *quem pode mais pode menos* - expressão que ganha índole normativa, em tradução jurídica, por força do princípio da proporcionalidade -, de modo a revelar que, se se desconsideram abstenções, votos brancos e nulos no processo eleitoral destinado a eleger o Chefe da Administração



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

Pública Federal, quão mais se deve fazê-lo no processo administrativo de escolha de agentes administrativos dirigentes de pessoa jurídica que compõe a Administração Indireta Federal.

Com efeito, sem infirmar a relevância do processo administrativo em apreço, esse não pode ser compreendido de modo mais complexo e rígido do que a escolha do Presidente da República, no qual, repise-se, elide-se no cômputo as abstenções (além de brancos e nulos).

Nem se alegue, data vênua, que a **representativa** conduziria em conclusão diametralmente oposta, a dar relevo as abstenções, brancos e nulos, porquanto a escolha em 1º turno haveria de considerar todos os inscritos no CRO.

Em um Estado **Democrático de Direito**, fundado sob o manto da **Cidadania, afigura legítimo considerar**, em um processo de escolha/eleitoral, **as expressões de vontade exercidas** consoante previsto na ordem jurídica, e não apenas a quantidade total de pessoas com direito a influir no pleito, mas que por qualquer motivo, não manifestaram esse direito.

A Democracia, no Brasil, é de índole participativa – diz-se *Democracia Participativa* –, como diversas normas constitucionais permitem afirmar – veja-se: art. 1º, parágrafo único; art. 10; art. 37, §3º; art. 89, inciso VII; art. 187; art. 194, VII, dentre outros.

O Direito (na expressão *Estado Democrático de Direito*) significa a escolha feita pelos titulares do poder (o povo) quanto aos parâmetros de direção e alinhamento dos comportamentos na sociedade, cuja regência se dá através das normas jurídica, nos limites por elas impostos.

A Cidadania, por sua vez, pressupõe o exercício de direitos e o cumprimento de deveres na órbita estatal, pelos atores que dela fazem parte (quando adquirem o *status* de cidadão, basicamente ao completar 16 anos e, então, pode exercer o direito de voto).

Por conseguinte, exige-se do cidadão que cumpra seus deveres quando chamados para tanto, de modo que, então, sua voz seja ouvida; seu direito exercido; sua participação mereça ponderação; de seus atos emanem força jurídica.

A representatividade, portanto, em um **Estado Democrático de Direito não imprime destaque a quem deixa de cumprir com suas**



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

obrigações, como no caso, a de votar (art. 22, da Lei 4.324/64). Pelo contrário, pune o desidioso, o qual mais do que deixa de exercer um direito, descumpra uma obrigação, a de participar das eleições – art. art. 22, §1º, da Lei 4.324/64.

Representativa, em nossa perspectiva, **extrai-se da conduta ativa daqueles que se apresentam nas eleições** dos Conselhos e exercem o direito de voto, a merecer, portanto, absoluta desconsideração as abstenções.

5. Votos Branco, Nulos e Válidos.

Os votos brancos e nulos recebem do Regimento Eleitoral expressa ordem para exclusão – art. 39 e art. 84 – quando da apuração e declaração do resultado.

Resta, então, saber quais votos comporão a **“base de cálculo”** para fins de **aferição de qual chapa concorrente vencerá o pleito**.

Nesse contexto, merece destaque a definição dada pelo Tribunal Superior Eleitoral as expressões *votos branco, nulos e válidos*, como se retira do texto divulgado pela Justiça Eleitoral:

“Voto em branco

De acordo com o Glossário Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), **o voto em branco é aquele em que o eleitor não manifesta preferência por nenhum dos candidatos**. Antes do aparecimento da urna eletrônica, **para votar em branco bastava não assinalar a cédula de votação, deixando-a em branco**. Hoje em dia, para votar em branco é necessário que o eleitor pressione a tecla “branco” na urna e, em seguida, a tecla “confirma”.

Voto nulo

O TSE considera como **voto nulo aquele em que o eleitor manifesta sua vontade de anular o voto**. Para votar nulo, o eleitor precisa digitar um número de candidato inexistente, como por exemplo, “00”, e depois a tecla “confirma”.

Antigamente como o voto branco era considerado válido (isto é, era contabilizado e dado para o candidato vencedor), ele era tido como um voto de conformismo, na qual o eleitor se mostrava satisfeito com o candidato que vencesse as eleições, enquanto que **o voto nulo**

PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

(considerado inválido pela Justiça Eleitoral) **era tido como um voto de protesto** contra os candidatos ou contra a classe política em geral.

Votos válidos

Atualmente, vigora no pleito eleitoral o princípio da maioria absoluta de votos válidos, conforme a Constituição Federal e a Lei das Eleições. **Este princípio considera apenas os votos válidos**, que são **os votos nominais** e os de legenda, **para os cálculos eleitorais, desconsiderando os votos em branco e os nulos**.

A contagem dos votos de uma eleição está prevista na Constituição Federal de 1988 que diz: "é eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos".

Ou seja, **os votos em branco e os nulos simplesmente não são contados**. Por isso, apesar do mito, mesmo quando mais da metade dos votos forem nulos, não é possível cancelar uma eleição.

Como é possível notar, **os votos nulos e brancos acabam constituindo apenas um direito de manifestação de descontentamento do eleitor, não tendo qualquer outra serventia para o pleito eleitoral**, do ponto de vista das eleições majoritárias (eleições para presidente, governador e senador), em que o eleito é o candidato que obtiver a maioria simples (o maior número dos votos apurados) ou absoluta dos votos (mais da metade dos votos apurados, excluídos os votos em branco e os nulos). (<http://www.tre-es.jus.br/imprensa/noticias-tre-es/2014/Outubro/voto-branco-x-voto-nulo-saiba-a-diferenca>).

Veja-se, então, que **excluídos os votos brancos, nulos** e desconsideradas as **abstenções, ter-se-á o montante dos votos válidos**, base para se efetuar o cálculo nas eleições que se seguem.

Registre-se que inexistente definição, nas normas jurídicas que regem o processo administrativo eleitoral nos Conselhos de Odontologia, sobre o alcance das expressões *voto em branco*, *voto nulo* e *voto válido*, ensejando, consoante os ditames da hermenêutica, a utilização dos conceitos empregados pela Justiça Eleitoral, que com expertise trabalha a matéria.

PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

Cumprе destacar, também, que embora não se tenha expressa menção a **votos válidos**, no *caput* do art. 9º, da lei 4.324/64, isso não infirma a conclusão de que **os votos a se considerar na contagem** sejam apenas **aqueles válidos**, que se obtém excluídos brancos e nulos, uma vez que **a Lei 4.324/64 não autoriza a consideração de votos branco e nulos** (e muito menos abstenções que nem votos são) e, portanto, em exegese convergente aos ideias Democracia, Participação, Representatividade, afigura-se inexorável o arremate:

Somente votos dirigidos a uma das Chapas concorrentes podem ser validamente considerados e, assim, atender o que reclama o art. 9º, caput, da Lei 4.324/64, declarando-se eleita a chapa que obtiver, em 1º turno, a maioria absoluta de votos válidos.

A mesma conclusão se extrai do Regimento Eleitoral:

Art. 84. **O Presidente do Conselho Regional declarará eleita a chapa que obtiver, na primeira eleição, a maioria absoluta dos votos válidos dos cirurgiões-dentistas inscritos, ou, sendo que em ambos os turnos, serão excluídos da contagem, os votos brancos e nulos."**

O Regimento Eleitoral, evitando qualquer discussão, enfatiza:

"Art. 39. (...)

§ 3º. No caso de chapa única, esta será considerada eleita com qualquer número de votos."

Ora, se chapa única é eleita com qualquer número de votos, somente se consideram votos nominais à chapa. Permita-nos o silogismo: se apenas se considera voto nominal à chapa, os votos em branco, nulos são inválidos para os fins eleitorais.



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

6. Duas Chapas. Eleição apenas em Primeiro Turno.

Conectando as ideias até aqui expostas, autoriza-se afirmar que **em pleito no qual concorrem apenas duas chapas, a solução se dará em turno único.**

Veja-se que, eliminando-se as abstenções e excluindo da contagem os votos brancos e nulos, ter-se-á apenas votos nominais a uma ou outra chapa, sagrando-se vencedora, com maioria absoluta de votos válidos, em primeiro turma, uma das duas, exceto se houve empate numeral, caso em que a solução se dá pela regra do § 2º, do art. 39, do Regimento Eleitoral:

"Art. 39. (...)

§ 2º. Em caso de empate na segunda eleição, será eleita a chapa que, entre as duas empatadas, houver obtido a maioria dos votos válidos. Se persistir o empate, será eleita a chapa que contiver o cirurgião-dentista com o número de inscrição mais antigo no respectivo Conselho Regional."

A primeira parte da norma será inaplicável, pois, a despeito da redação de difícil compreensão, parece querer significar que o empate numeral em 2º turno leva a vitória da chapa que obteve em 1º turno a maioria de votos válidos. Se isso não ocorrer, impõe vitória à chapa, cujo integrante tenha a inscrição mais antiga no Conselho Regional.

Conclusão lógica será a de que, no caso de turno único, porquanto concorrente apenas duas chapas, vencerá o pleito, em caso de empate, aquela que *contiver o cirurgião-dentista com o número de inscrição mais antigo no respectivo Conselho Regional.*

Em qualquer caso, inexistente hipótese para segundo turno no caso de concorrerem nas eleições administrativas duas chapas.

7. Declaração da Chapa Vencedora.

Cumpra-se à Comissão Eleitoral, consoante interpretação dos artigos 38, § 2º combinado com art. 84, ambos do Regimento Eleitoral, declarar eleita a chapa que obtiver a maioria absoluta de votos válidos.



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

Após, dando azo ao cumprimento do art.4º, alínea J, da Lei 4.324/64, bem como art. 52, §2º do Decreto n. 68.704/71, deve a Comissão Eleitoral comunicar o Conselho Federal de Odontologia, para, no prazo inserto no art. 53 do Decreto 68.704/71, proclamar do resultado.

CONCLUSÃO

8. Por todo o exposto, nos termos da fundamentação, conclui esta Procuradoria Jurídica que:

8.1. Cirurgiões dentistas sem direito a voto não integra qualquer base de cálculo para fins do processo administrativo eleitoral;

8.2. Abstenções não são consideradas para nenhum fim no processo administrativo eleitoral, porquanto inexistente o voto;

8.3. Os votos brancos e nulos são excluídos da contagem, não sendo considerados votos válidos;

8.4. Somente votos dirigidos a uma das Chapas concorrentes são considerados votos válidos;

8.5. Deve ser eleita a chapa que obtiver, em 1º turno, a maioria absoluta de votos válidos;

8.6. Em pleito no qual concorrem apenas duas chapas, a solução se dará em turno único;

8.7. Em caso de empate numeral, em pleito composto por duas chapas, como o em questão, a chapa vencedora será aquela que contiver o cirurgião dentista com o número de inscrição mais antigo no respectivo Conselho Regional;

8.8. Apurado os votos, excluídos os nulos e em branco, ter-se-á em numeral os votos válidos, cujo montante será a base de cálculo que determinará o vencedor; e,

8.9. Compete à Comissão Eleitoral declarar eleita a chapa que obtiver a maioria absoluta de votos válidos e comunicar o resultado ao Conselho Federal de Odontologia.



PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ

É a nossa recomendação

Curitiba, 03 de maio de 2016.

ALEXANDRE MAZZETTO

Procurador Jurídico

OAB/PR 45.138

EVERSON DA SILVA BIAZON

Procurador Jurídico

OAB/PR 53.508

ⁱ Lei 9.504/97: Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.