



*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

**PARECER 050/2016-PROJUR**

**Assunto: Processo Administrativo Eleitoral. Resolução CFO-155/2015. Art. 16, CF.**

**RELATÓRIO**

**1.** O Presidente da Comissão Eleitoral do Conselho Regional de Odontologia do Paraná solicita parecer sobre a aplicabilidade da Resolução CFO-155/2015, publicada no Diário Oficial da União em 13 de outubro de 2015, que altera o Regimento Eleitoral, Resolução CFO-80/2007, atos normativos editados pelo Conselho Federal de Odontologia, para as eleições em curso no âmbito deste Conselho, ante a força normativa do art. 16 da Constituição Federal.

Sendo a matéria de direito, é o resumo do necessário.

**FUNDAMENTAÇÃO**

**2.** Primeiramente, deve-se conceber o art. 16 da Constituição Federal como instrumento inibidor de artifícios ilegítimos produzidos por quem temporariamente figura no poder do Estado, que altere a regra de **processo eleitoral** em curso, beneficiando-o ou uma maioria, em prejuízo de outros que também participem da eleição.

Visa, portanto, preservar a segurança jurídica, proteger as justas expectativas dos eleitores e principalmente dos candidatos, revelando-se como instrumento de garantia de igualdade de chances a quem pretender concorrer a cargo político.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"(...) Essa fase não pode ser delimitada temporalmente entre os dias 10 e 30 de junho, no qual ocorrem as convenções partidárias, pois o processo político de escolha de candidaturas é muito mais complexo e tem início com a própria filiação partidária do candidato, em outubro do ano anterior. A fase pré-eleitoral de que trata a jurisprudência desta Corte não coincide com as datas de realização das convenções



*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como o registro dos partidos no TSE. A competição eleitoral se inicia exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Constituição exige que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata para o pleito em curso. (...) Toda limitação legal ao direito de sufrágio passivo, isto é, qualquer restrição legal à elegibilidade do cidadão constitui uma limitação da igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Não há como conceber causa de inelegibilidade que não restrinja a liberdade de acesso aos cargos públicos, por parte dos candidatos, assim como a liberdade para escolher e apresentar candidaturas por parte dos partidos políticos. E um dos fundamentos teleológicos do art. 16 da Constituição é impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral. (...) O princípio da anterioridade eleitoral constitui uma garantia fundamental também destinada a assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria, o Poder Legislativo pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral. A aplicação do princípio da anterioridade não depende de considerações sobre a moralidade da legislação. O art. 16 é uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria." (**RE 633.703**, rel. min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 23-3-2011, Plenário, *DJE* de 18-11-2011, com repercussão geral.).

Diz, então, o texto da Constituição Federal:

**Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação da EC 4/1993)**

A anualidade conferida pelo texto da lei fundamental tem razão lógica de existir, porquanto se sabe que o **pleito eleitoral tem início** justamente **um ano antes das eleições**. Basta verificar a exigência legal de o candidato estar filiado em partido político constituído e com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral pelo menos há um ano antes das eleições (art. 4º, da Lei 9504/97), bem como possuir



*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito (art. 9º, da Lei 9504/97).

**3.** Cumpre observar, também, que o art. 16 da Constituição Federal se encontra inserto no Capítulo IV, destinado aos *Direito Políticos*, que, resumidamente, se pode entender como o direito do cidadão de participar, seja como eleitor ou candidato, do **processo político** brasileiro.

Portanto, o dispositivo normativo esta direcionado, por uma interpretação sistemática e conjunta do art. 14 e 16, ao processo eleitoral de escolha do Presidente e Vice-Presidente da República, Senador, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz, e Vereador. (art. 14, §3º, VI, alíneas, *a, b, c e d*, da CF).

**4.** Além disso, a suspensão da eficácia da lei, no que concerne à que altera o processo eleitoral, somente se restringe ao ato normativo de nível legal (*status* de lei), que é aquele produzido em regular processo legislativo (art. 59, da CF) e com aptidão constitucional para dispor sobre matéria eleitoral, ou seja, ato de competência privativa da União – art. 22, I, da CF.

Com efeito, a interpretação deve ser restritiva sob pena de se inviabilizar que alterações legislativas operem regulares efeitos, ainda quando não violarem o princípio consagrado no art. 16, da CF, não influam no processo eleitoral e nem acarretem qualquer surpresa ou mesmo interfira na igualdade de competição.

Neste sentido:

"Lei 11.300/2006 (minirreforma eleitoral). Alegada ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16). Inocorrência. Mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais. Inexistência de alteração do processo eleitoral. Proibição de divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito. Inconstitucionalidade. Garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no Estado Democrático de Direito." (**ADI 3.741**, rel. min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 6-9-2006, Plenário, DJ de 23-2-2007.)

"A norma consubstanciada no art. 16 da CR, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-



*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (José Afonso da Silva e Antonio Tito Costa). A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo STF, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório." (**ADI 3.345**, rel. min. **Celso de Mello**, julgamento em 25-8-2005, Plenário, *DJE* de 20-8-2010.)

**5.** Diversamente do processo de escolha para preenchimento dos cargos políticos, as **eleições no âmbito dos Conselhos de Odontologia** (e demais Conselhos Profissionais) **não possui índole eleitoral, e sim administrativa.**



*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

Veja-se que se esta tratando de eleição para escolha de dirigentes de Autarquia Federal, cargos administrativos, portanto, e não para preenchimento de cargo político.

Nesse contexto, observem que o Decreto-Lei 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, expressamente prevê a eleição como forma de escolha de dirigentes de Autarquia (art. 26, parágrafo único, 2ª parte).

Em sintonia com a reforma administrativa operada pelo Decreto-Lei 200/67 está o disposto no art. 9º, da Lei 4.324/64, ao estabelecer eleição para a escolha dos dirigentes do Conselho Regional, bem como o Regulamento editado pelo Poder Executivo – Decreto 68.704/71 –, nos art. 48 e ss normatizando a forma de escolha dos membros que dirigem os Conselhos.

Evidentemente, à luz do disposto no artigo 26, parágrafo único, a, do Decreto Lei 200/67, conjugado com as disposições da Lei 4.324/64, está se diante de **matéria administrativa e não eleitoral**, visto que as eleições objetivam escolher dirigentes de Autarquia Federal.

Todos esses atos normativos citados possuem clara **natureza administrativa**, uma vez que elaborados por **iniciativa privativa** do Presidente da República (art. 61, §1º, II, a, CF), ou por ele baixado em função do poder regulamentar (art. 84, IV), e afetos à Administração Pública Indireta (Autarquias), enquanto que as leis que tratam de eleições possuem iniciativa concorrente (art. 61, caput, da CF) e não exclusiva do Presidente da República (inclusive é vedado ao chefe do executivo baixar medida provisória sobre matéria relacionada a direito eleitoral, art. 62, §1º, I, a, da CF).

E mais. No caso, o ato normativo tratado (Resolução CFO-155/2015) foi editado por Autarquia Federal – CFO –, em observância ao art. 63 do Decreto Presidencial n. 68704/71:

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.



*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

A Resolução CFO-155/2015, que altera o Regimento Eleitoral, insere-se nesse contexto, ou seja, de matéria de ordem administrativa, **o que já revela inaplicável o art. 16, da CF à questão.**

**6.** Outro ponto a se destacar referente a inaplicabilidade do art. 16, da CF, no processo administrativo eleitoral nos Conselhos de Odontologia, remete ao início do processo de escolha dos dirigentes autárquicos.

Relembre-se que o princípio da anualidade contido no art. 16 da Constituição objetiva conferir segurança jurídica ao processo eleitoral e evitar que alterações repentinas violem as justas expectativas dos candidatos na estabilidade do processo e lesem a igualdade de chances na competição, uma vez que, como se disse, o feito tem início um ano antes da data marcada para as eleições.

Já o processo administrativo de eleição no Conselho Regional de Odontologia começa com a convocação das eleições, ato que deve ser publicado com 90 (noventa) a 100 (cem) dias de antecedência da data do pleito, conforme dispõe o art. 46, do Regimento Eleitoral.

Mesmo que se entenda que o pleito se inicia com a constituição da Comissão Eleitoral, que se dá com antecedência de 120 dias da data da eleição (art. 38, §1º, do Regimento Eleitoral), ou mesmo com o edital do Conselho Federal fixando a data, com 180 dias de antecedência, forte no art. 45, parágrafo único do Regimento Eleitoral, certo é que não há qualquer remissão a prazo que se possa considerar o começo do processo eleitoral um ano antes do pleito.

Logo, não haveria sentido a aplicação do art. 16, da CF às normas administrativas que regem a escolha dos dirigentes dos Conselhos de Odontologia, pois o processo eleitoral (no caso administrativo) não se inicia a um ano das eleições, de modo que as alterações do Regimento Eleitoral não afetariam o processo de escolha em igualdade de condições, nem causaria insegurança jurídica, se aplicado nas eleições administrativas que ocorrerem dentro de um ano de sua vigência.

**7.** Noutra perspectiva, ainda que se considerasse a incidência do art. 16, da CF no processo administrativo eleitoral dos Conselhos de Odontologia,

*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

seria preciso verificar, em cada caso, se a modificação operada por ato normativo do CFO interfere no processo eleitoral, de modo a afetar a igualdade de chances de competição, ou mesmo que a alteração pudesse trazer surpresa aos possíveis competidores e os afetasse negativamente, então, ai assim, violando a segurança jurídica.

Lendo, então, a Resolução CFO-155/2015, é possível afirmar que ela não traz nenhum requisito novo quanto as causas de inelegibilidade, nem fixa data nova para qualquer procedimento que deve ser realizado no curso do processo administrativo eleitoral, ou mesmo altera norma relacionada ao direito de voto ou de ser votado.

A Resolução CFO-155/2015, basicamente:

**I) Art. 68: aperfeiçoa o procedimento quanto ao voto, permitindo o voto por correspondência também nos locais em que haja mesa eleitoral, o que já era feito, mas em escala menor, pois o voto por correspondência era restrito aos inscritos que se encontravam em local que não havia mesa receptora de voto;**

Essa modificação, além de ampliar legitimamente o alcance das opções previstas em lei ao exercício de direito a voto, harmoniza-se com o ideal de democracia participativa estimulada pela Lei Fundamental.

**II) Art.39: aprimora o modo de contagem de votos, excluindo-se expressamente os brancos e nulos e aclara a compreensão sobre maioria absoluta de votos;**

Essa alteração conferiu ao Regimento Eleitoral, finalmente, sintonia com o que está previsto na Lei 4.324/64 e no Decreto 68.704, pois não deixa dúvida que somente voto recebido à chapa concorrente pode ser considerado para fins de quórum eleitoral.

Era desarrazoada, data vênica, a compreensão que se tinha do Regimento Eleitoral, segunda a qual se computaria votos inválidos (brancos e nulos) e abstenções para fins de quórum para se chegar a chapa vencedora. Em nossa compreensão, essa nunca foi a melhor exegese que se poderia extrair da Lei 4.324/64 e de seu Regulamento, pois, as menções a eleições nessas normas revelavam, a mais

*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

não poder, que deve ser proclamado vencedor aquele que receber mais votos, seja em primeiro ou em segundo turno, com a maioria absoluta ou simples, respectivamente, tal como ocorre em qualquer outro processo de competição do gênero.

**III) Art. 2º: revoga expressamente o art. 88 do Regimento Eleitoral.**

Essa talvez seja a mais sensível alteração trazida pela Resolução CFO-155/2015 que acabou com a indesejada e ilegal espécie de intervenção de uma Autarquia em outra, criada por ato infralegal.

Inúmeras vezes o Conselho Federal de Odontologia interveio nos Regionais para nomear os dirigentes, em situação totalmente à margem do que prega a Lei de criação das Autarquias, utilizando de medida naturalmente excepcional e provisória, como mecanismo corriqueiro e definitivo.

Desprezava-se a escolha da maioria dos cirurgiões-dentistas que exerciam a cidadania, participando do pleito como eleitores e escolhendo os dirigentes de seu Conselho ao votar em chapa participante, para dar relevo a intervenção do Conselho Federal.

Em boa hora o Regimento Eleitoral se aperfeiçoou e eliminou esse dispositivo de pouco apreço democrático.

**8.** A vigência e eficácia da Resolução CFO-155/2015 não deixa dúvida. Até mesmo porque, fosse a intenção do órgão editor do ato que ele não se aplicasse aos pleitos marcados (e veja-se que a data é fixada pelo próprio Conselho Federal) a um ano de sua vigência, bastaria deixar claro na Resolução e não o fazendo, revela comportamento contundente no sentido da plena eficácia do ato normativo para todos os processos administrativos eleitorais que tiverem curso a partir de então.

Publicado no Diário Oficial da União a Resolução CFO-155/2015, entrando em vigor na data de sua publicação, a alteração do Regimento Eleitoral é inexorável. Vige, pois, o Regimento com as alterações advindas da Resolução CFO-155/2015, conforme consta de seu conteúdo, não podendo este CRO/PR se abster de aplicá-lo.





*PROCURADORIA JURÍDICA DO CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO PARANÁ*

Cumprе registrar, que promovida a alteração no Regimento Eleitoral, como no caso o fora, não mais tem vigência os dispositivos revogados e, os alterados, devem ser aplicados conforme a nova redação.

**CONCLUSÃO**

**9.** Por todo o exposto, conclui esta Procuradoria Jurídica que a Resolução CFO-155/2015, publicada no Diário Oficial da União em 13 de outubro de 2015, possui vigência e eficácia plena e imediata, não incidindo o art. 16, da Constituição Federal, pertinente apenas ao processo eleitoral político, de modo que se deve aplicar o Regimento Eleitoral, Resolução CFO-80/2007, com as alterações advindas da Resolução CFO-155/2015, ao processo administrativo eleitoral em curso neste Conselho Regional, com pleito aprazo para 12/05/2016.

É a nossa recomendação

Curitiba, 02 de março de 2016.

**ALEXANDRE MAZZETTO**

**Procurador Jurídico**

**OAB/PR 45.138**

**EVERSON DA SILVA BIAZON**

**Procurador Jurídico**

**OAB/PR 53.508**