



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL

ORIENTAÇÃO NORMATIVA nº. 2/2020-MPF/PR/MS/GABPRE

Estabelece diretrizes para atuação dos órgãos do Ministério Público Eleitoral no combate à simulação de cumprimento da regra inscrita no art. 10, § 3º, da Lei nº. 9.504/97 (Lei das Eleições).

O PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL, no exercício de suas atribuições conferidas pelos artigos 127 e 129, IX, da Constituição da República, pelos artigos 72 e 77, da Lei Complementar nº. 75/1993, e pelos artigos 24, VI, c/c art. 27, § 3º, ambos do Código Eleitoral, e, em especial:

CONSIDERANDO que compete à Procuradoria Regional Eleitoral dirigir, no âmbito do respectivo Estado, as atividades do Ministério Público Eleitoral (artigo 77, da Lei Complementar n. 75/93);

CONSIDERANDO que compete à Procuradoria Regional Eleitoral expedir instruções aos órgãos do Ministério Público com atuação perante as zonas eleitorais do respectivo Estado (artigo 24, inciso VIII, c/c artigo 27, § 3º, do Código Eleitoral);

CONSIDERANDO a atribuição constitucional do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, CF/88);

CONSIDERANDO que o pluralismo político é fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso V, CF/88);

CONSIDERANDO o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil

de construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º, CF/88);

CONSIDERANDO que a Constituição expressamente afirma que “*homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações*” (artigo 5º, inciso I, CF/88); e da igualdade constitucional entre homens e mulheres decorre a garantia de igualdade de oportunidades, de condições e de participação na vida pública da nação;

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Decreto n. 4.377/2002);

CONSIDERANDO que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) não considera discriminação a adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher (artigo 4º, 1);

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil se comprometeu a tomar todas as medidas apropriadas para modificar os padrões socioculturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres; e a tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país (artigos 5º, “a” e 7º, *caput*, CEDAW);

CONSIDERANDO que nas eleições municipais de 2016 o número de mulheres eleitas ao cargo de prefeita foi menor do que o relativo ao pleito de 2012; enquanto o número de vereadoras eleitas no país manteve-se praticamente estável, o que revela a sub-representação feminina na política;

CONSIDERANDO que cada partido ou coligação deverá registrar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (artigo 10, § 3º, Lei n. 9504/97), inclusive em relação às vagas remanescentes e na indicação de eventuais substitutos;

RESOLVE expedir a presente **ORIENTAÇÃO NORMATIVA**, nos termos a

seguir dispostos:

1. DAS MEDIDAS DESTINADAS A ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DAS COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

1.1 Do período de registro de candidaturas

Estabelece o artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições) que, nas eleições proporcionais, cada partido deverá registrar o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo, considerando, inclusive, a **diversidade de gênero**, como decidiu o TSE na Consulta nº. 0604054-58.2017.6.00.0000:

(...) a expressão "cada sexo" mencionada no artigo 10, § 3º, da Lei nº. 9.504/97, refere-se ao gênero, e não ao sexo biológico, de forma que tanto os homens como as mulheres transexuais e travestis podem ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina. Para tanto, devem figurar como tal nos requerimentos de alistamento eleitoral, nos termos estabelecidos pelo art. 91, caput, da Lei das Eleições, haja vista que a verificação do gênero para o efeito de registro de candidatura deverá atender aos requisitos previstos na Resolução TSE nº. 21.538/2003 e demais normas de regência.

(TSE, CTA (11551) 060405458, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, j. 01/03/2018, DJe 02/03/2018).

Com o início da vigência da vedação constitucional imposta à celebração de coligações nas eleições proporcionais realizadas a partir do ano de 2020 – nos termos do que dispõe o artigo 2º da Emenda Constitucional n. 97/2017 –, o labor fiscalizatório do Ministério Público Eleitoral quanto ao efetivo cumprimento das cotas de gênero, ainda no período de registro de candidaturas, revela-se, sobremaneira, fundamental.

Desta forma, e considerando que a partir das eleições de 2020, cada partido político deverá encaminhar à Justiça Eleitoral, com o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), a lista dos candidatos e das candidatas que disputarão o pleito municipal, **orienta-se que os(as) Promotores(as) Eleitorais** requeiram nos autos principais (DRAP) o indeferimento do pedido de registro do partido político (art. 17, § 6º, da Res. TSE 23.609/19), uma vez que, nos termos do art. 48 da Res. TSE 23.609/19, o seu indeferimento “*é fundamento suficiente para indeferir os pedidos de registro a ele vinculados*”, sempre que houver indícios da ocorrência de fraude à cota de gênero.

1.2 Da fluência do pleito e dos atos posteriores à diplomação dos eleitos

Ainda que os DRAPs das agremiações requerentes sejam deferidos pela Justiça Eleitoral, em razão do cumprimento formal dos percentuais mínimo e máximo de candidaturas de cada gênero, **cumprido ao Ministério Público Eleitoral fiscalizar a efetiva implementação da política pública de reserva de vagas para o lançamento de candidaturas femininas**, uma vez que os indícios da ocorrência desse tipo de fraude [à cota de gênero], em geral, são constatados após o pleito, e evidenciados por situações como a ausência de votos à candidata, a não realização de campanha, a inexistência de gasto eleitoral, a não transferência e tampouco a arrecadação de recursos – com prestação de contas “zerada”, nesses últimos casos (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 421).

Constatados, portanto, elementos de prova suficientemente capazes de demonstrar a ocorrência de fraude na implementação da política pública de reserva de vagas para candidatas mulheres, nas eleições proporcionais municipais de 2020, **orienta-se os(as) Promotores(as) Eleitorais** a ajuizarem as demandas judiciais cabíveis - Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), de indiscutível propriedade, e a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), esta última cabível de forma mitigada -, com a finalidade de coibir fraudes praticadas por ocasião do lançamento de candidaturas femininas, observando-se, para tanto, as seguintes premissas fixadas pelo TSE, em julgamentos anteriores:

1.2.1 Do cabimento (mitigado) da AIJE para a apuração da fraude à cota de gênero

O art. 14, § 10, da Constituição Federal estabelece que “[o] mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

Logo, em se tratando de ação que visa apurar a ocorrência de fraude à cota de gênero, a **AIME** afigura-se como de indiscutível cabimento. Seu ajuizamento, porém, somente é possível após a diplomação e em face de candidatos, ainda que suplentes e mesmo que não tenham obtido votos válidos. Nesse sentido:

(...) a alegação de fraude é suficiente para configurar o interesse jurídico para o ajuizamento da ação [de impugnação de mandato eletivo], ainda que não exista abuso de poder econômico, (...) já que a fraude constitucionalmente referida é interpretada de forma ampla e independente de sua associação a outros ilícitos.

(TSE, AgR-REspe nº. 557-49/MG, Rel. Min. Luiz Edson Fachin, j. 08/08/2019, Dje 16/09/2019).

A **AIJE**, por seu turno, é cabível, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº. 64/90, para “*apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político (...)*”. Há, portanto, certa dúvida quanto à utilização deste meio processual para a apuração da fraude que se pretende.

Conquanto o TSE tenha assentado, por ocasião do julgamento do *leading case* REspe n. 193-92/PI, a tese de cabimento da AIJE para a apuração da fraude à cota de gênero em lista de candidatura, **alguns Ministros da Corte expressaram objeções quanto à possibilidade do uso deste meio processual para a repressão de fraudes à lei, sinalizando a possível rediscussão do tema para as Eleições de 2020** (TSE, REspe-e 19392/PI, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 17/09/2019, DJe 04/10/2019).

De toda sorte, há que se ressaltar que a AIJE possibilita a aplicação da sanção de inelegibilidade e, por essa razão, permite que sejam incluídos no polo passivo - e posteriormente responsabilizadas - as pessoas que, embora não tenham se candidatado, participaram da conduta fraudulenta.

Destarte, à vista da fragilidade da mencionada orientação jurisprudencial e, por isso mesmo, da possível revisitação do tema, pelo TSE, para as vindouras eleições, bem como diante das características processuais mais abrangentes da AIJE, **orienta-se os(as) Promotores(as) Eleitorais** que, diante de situações de fraude à cota de gênero providenciem o ajuizamento de ambas as ações.

Quando a ocorrência da fraude for verificada antes da diplomação, orienta-se a adoção da AIJE para a tutela da normalidade e da legitimidade do pleito, e, posteriormente, também da AIME, meio processual de indubitável cabimento para tal fim.

Orienta-se, ainda, que o ajuizamento posterior da AIME seja efetivado pelo órgão do Ministério Público Eleitoral mesmo quando eventual AIJE - com igual objeto -, tenha sido proposta por outro legitimado (partido, coligação ou candidato) e, de seus termos, se constate a possível ocorrência da fraude.

Por fim, **orienta-se** que na AIME seja mencionada a existência de AIJE que discute igual questão requerendo-se, desde logo, a aplicação do art. 96-B da Lei n. 9.504/1997.

1.2.2 Da legitimação passiva nas ações fundadas na tese de fraude à cota de gênero

No julgamento dos agravos internos deduzidos pela Procuradoria-Geral Eleitoral nos REspes no 684-80 e 685-65, ambos provenientes de Cuiabá/MT, o TSE - por maioria (4x3) -, firmou o entendimento de que os suplentes, via de regra, figuram como litisconsortes passivos facultativos - e não necessários - nas AIJEs e AIMEs que têm por objeto a fraude à cota de gênero. A compreensão majoritária foi apoiada em fundamentos distintos:

- (1) os suplentes dispõem de mera expectativa de direito e, por isso mesmo, são alcançados apenas indiretamente pela decisão que reconhece a fraude, ao contrário do que ocorre com os eleitos;
- (2) falta interesse de agir aos suplentes, eis que a unicidade da tese da defesa afasta, para estes, a necessária utilidade da ação; e
- (3) a tese de que o reconhecimento da fraude acarreta a inviabilidade do DRAP e, por conseguinte, de todos os candidatos do partido ou coligação, foi consolidada apenas no ano de 2019.

Desse modo, em homenagem à segurança jurídica, impõe-se aplicar a teoria da asserção às ações relativas aos pleitos de 2016 e 2018, exigindo-se de seus autores a integração do polo passivo apenas com os responsáveis pela prática fraudulenta.

A exceção a essa regra alcançaria apenas os suplentes (mesmo aqueles que não tenham alcançado a votação mínima mencionada no art. 108 do Código Eleitoral, quando se tratar de AIJE e AIME) que, com bases nos indícios e provas disponíveis no momento do ajuizamento da ação (teoria da asserção), poderiam estar envolvidos na conduta fraudulenta, tal como sucede com os “candidatos-laranjas”.

Entretanto, o julgado em tela possui características que devem ser sopesadas, a saber: a) deu-se por apertada maioria (4x3); b) a Corte não ostentava a sua composição definitiva, uma vez que o Ministro Alexandre de Moraes ainda não havia tomado posse, tendo sido substituído pelo Ministro Marco Aurélio Mello; e c) referiu-se ao pleito de 2018. Na ocasião, o Ministro Edson Fachin foi expresso ao afirmar que o seu entendimento fundamentava-se no princípio da asserção e que deveria ser aplicado aos pleitos de 2016 e 2018.

Dado tal contexto, **orienta-se os(as) Promotores(as) Eleitorais:**

a) que o polo passivo da AIME seja integrado por todos os candidatos, ainda que suplentes e mesmo que não tenham obtido votos válidos;

b) que o polo passivo da AIJE seja integrado (1) por todos os candidatos constantes do DRAP, e, ainda, (2) por todas as pessoas físicas que, à base dos indícios até então colhidos, tenham participado da fraude.

1.2.3 Da desnecessidade de participação ou anuência dos candidatos impugnados ou investigados na consecução da fraude à cota de gênero para fins de cassação de seus diplomas/mandatos

Por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral n. 19392, o TSE entendeu que: “*caracterizada a fraude à cota de gênero, não se requer, para fim de perda de diploma de todos os candidatos que compuseram as coligações, prova incontestada de sua participação ou anuência*” (Rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17/09/2019, publicado no DJe em 04/10/2019).

Orienta-se, portanto, os(as) Promotores(as) Eleitorais, seja na qualidade de autores ou como *custos legis*, sobre a desnecessidade da prova de participação ou anuência dos(as) candidatos(as) beneficiados pela fraude à cota de gênero, para que sejam desconstituídos os seus respectivos mandatos/diplomas no âmbito da respectiva Ação Eleitoral (AIME ou AIJE).

1.2.4 Da produção probatória

A despeito da desnecessidade de dilação probatória para a aferição da anuência ou da participação dos candidatos beneficiados pela burla à cota de gênero, para fins de desconstituição de seus respectivos mandatos/diplomas, o juízo de procedência dessa espécie de demanda pressupõe a comprovação, mediante provas robustas, da ocorrência de fraude no lançamento de candidaturas.

Considerando que ambas as ações (AIME e AIJE) devem seguir, até a prolação da sentença, os ritos ordinários previstos na Lei Complementar n. 64/90 e que, tanto o artigo 3º, § 3º, quanto o *caput* do art. 22, do mencionado diploma, estabelecem a necessidade de

especificar os meios de prova pelas quais se pretende demonstrar a ocorrência do ato ilícito, **orienta-se** os(as) Promotores(as) Eleitorais que a respectiva petição inicial seja instruída com os elementos de prova produzidos até então, ainda que de caráter indiciário, de modo a evidenciar a prática de fraude à cota de gênero.

Orienta-se, ademais, que a exordial veicule, **de forma especificada** (TSE, REspe no 3175155, Rel. Min. Gilson Langaro Dipp, julgado em: 22/10/09, publicado no DJE em 27/10/09; TSE, REspe no 27961, Rel. Min. Fernando Gonçalves, julgado em 22/10/09, publicado em DJE em 27/10/09), todos os pedidos de produção de provas, a exemplo de requerimento de perícia e oitiva de testemunhas, sob pena de preclusão .

2. DAS MEDIDAS DESTINADAS A REPRIMIR, NA ESFERA PENAL, A FRAUDE OU DESVIRTUAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COTAS DE GÊNERO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

Considerando que o lançamento de candidaturas femininas inidôneas, destinadas ao cumprimento meramente formal da cota de gênero, prevista no artigo 10, § 3º, da Lei nº. 9.504/97, é operacionalizado, no mais das vezes, pela inserção de declarações falsas no âmbito de seus respectivos RRCs e/ou DRAPs da correspondente agremiação partidária ou, ainda, pela apresentação de documentos falsos à Justiça Eleitoral, possível se cogitar a prática, em tese, dos delitos de falsidade ideológica eleitoral e/ou uso de documento falso para fins eleitorais, tipificados, respectivamente, nos artigos 350 e 353 do Código Eleitoral.

Identificada a existência de indícios de que o(a) candidato(a) ou os(as) dirigentes de sua respectiva agremiação partidária inseriram declarações falsas no âmbito de RRCs ou DRAPs e/ou apresentaram documentos falsos à Justiça Eleitoral com a finalidade de viabilizar o lançamento de candidaturas femininas sabidamente inidôneas para dar cumprimento formal à cota de gênero, **orienta-se os(as) Promotores(as) Eleitorais** a instaurarem Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC) ou determinarem a instauração de Inquérito Policial para a apuração da prática, em tese, dos delitos de falsidade ideológica eleitoral e/ou uso de documento falso, sem prejuízo da responsabilização destes agentes na seara cível-eleitoral em virtude da prática de fraude à cota de gênero.

Ressalta-se, porém, o entendimento do TSE no julgamento do RHC 0600075-95.2019.6.08.0000.

3. DAS MEDIDAS DESTINADAS A ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DAS COTAS DE GÊNERO NA CONSTITUIÇÃO DOS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS

Considerando, por fim, que, em 19/05/2020, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar a Consulta CTA-0603816-39, entendeu que a aplicação da regra de reserva de gênero de 30% das candidaturas proporcionais para mulheres também deverá incidir sobre a constituição dos órgãos partidários, a exemplo da constituição de comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais, ressalvados os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária de legendas, que não tenham aplicados a reserva de 30%, os quais serão analisados, caso a caso, pela Justiça Eleitoral, **orienta-se os(as) Promotores(as) Eleitorais** adotarem as medidas cabíveis para orientarem as agremiações políticas de Mato Grosso do Sul, expedindo-se recomendações via ofício circular, se for o caso.

4. PROVIDÊNCIAS FINAIS

Dê-se conhecimento do presente ato à Procuradoria-Geral Eleitoral, ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul e à Coordenação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Patrimônio Público e Social, das Fundações e Eleitorais.

Por fim, encaminhe-se cópia do presente ato, por meio eletrônico, diretamente aos(as) Promotores(as) Eleitorais, para conhecimento e adoção das medidas que entenderem cabíveis.

Publique-se no DJe do TRE/MS e no DMPF-e.

Campo Grande/MS, *data da assinatura digital*.

PEDRO GABRIEL SIQUEIRA GONÇALVES
Procurador Regional Eleitoral

lfhbbr