



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

ORIENTAÇÃO TÉCNICA PRE/CE nº 04/2020

(PR-CE-00026864/2020)

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 n. 9.504/97.

A **PROCURADORA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DO CEARÁ**, no exercício de suas atribuições conferidas pelos artigos 127 e 129, IX, da Constituição da República, pelos artigos 72 e 77, da Lei Complementar n. 75/1993, e pelos artigos 24, VI, c/c artigo 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 a Procuradoria Regional Eleitoral no Ceará recebeu o Ofício Circular nº Ofício Circular nº 02/2020 – SM/Genafe, da Coordenação do Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral, encaminhando orientações destinadas aos(as) Promotores(as) Eleitorais relativamente ao descumprimento da cota de gênero (artigo 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97), reproduzidas na presente Orientação Técnica;

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);



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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 reputa discriminatória 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 política¹;

¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/noticias/402862150/eleicoes-2016-numero-de-prefeitas-eleitas-em-2016-e-menor-que-2012>>. Acesso em: 27 maio 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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 TSE².

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. 97/2017³—, 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.

² Conforme entendimento sedimentado pelo TSE, na Consulta n. 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 n. 21.538/2003 e demais normas de regência” (TSE, CTA (11551) 060405458, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 1/03/2018, publicado no DJe em 02/03/2018). (grifado).

³ Art. 2º A vedação à celebração de coligações nas eleições proporcionais, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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, **cumpram 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 casos⁴.

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)**⁵, de indiscutível propriedade, e

⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2018, p.421.

⁵ É pacífico o entendimento do TSE no sentido que: “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, julgado em 08/08/2019, publicado no DJe em 16/09/2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

a **Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)**⁶, 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.

A AIJE, por seu turno, é cabível, nos termos do art. 22 da Lei Complementar n. 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

⁶Muito embora o TSE tenha se pronunciado no sentido de que: “*é possível verificar, por meio da ação de investigação judicial eleitoral, se o partido político efetivamente respeita a normalidade das eleições prevista no ordenamento jurídico – tanto no momento do registro como no curso das campanhas eleitorais, no que tange à efetiva observância da regra prevista no artigo 10, §3º, da Lei das Eleições – ou se há o lançamento de candidaturas apenas para que se preencha, em fraude à lei, o número mínimo de vagas previsto para cada gênero, sem o efetivo desenvolvimento das candidaturas*” (TSE, Respe no 24342/PI, Rel. Min. Henrique Neves, julgado em 16/08/2016, publicado no DJe em 11/10/2016), **precedentes mais atuais proferidos pela Corte sinalizam a possibilidade de revisitação deste tema [adequação da AIJE para a veiculação da tese de fraude à Lei] no futuro** (TSE, Respe 19392/PI, Rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 17/09/2019, publicado no DJe em 04/10/2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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 2020⁷.

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 o manejo da AIJE para a tutela da normalidade e da legitimidade do pleito, e, ulteriormente, **também** da AIME, via 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. 9.504/1997⁸.

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

⁷ Neste sentido, os votos dos Ministros Sérgio Banhos, Rosa Weber e Og Fernandes.

⁸ Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

Eleitoral nos REspes no 684-80 e 685-65⁹, 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 gênero¹⁰.

A exceção a essa regra alcançaria apenas os suplentes¹¹ que, com base 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 da agremiação, ainda que suplentes e mesmo que não tenham obtido votos válidos;

b) que o polo passivo da **AIJE**¹² seja integrado **(1)** por todos os

⁹ Concluído na sessão de 28 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=44cW0K27Hh8>>. Acesso em: 29 maio 2020.

¹⁰ 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 — Ministros Luís Barroso e Marco Aurélio; (2) falta interesse de agir aos suplentes, eis que a unicidade da tese de defesa afasta, para estes, a necessária utilidade da ação — Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; e (3) a tese de que o reconhecimento da fraude acarreta a invalidade do DRAP e, por conseguinte, de todos os candidatos do partido ou coligação, foi consolidado 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.

¹¹ Mesmo aqueles que não tenham alcançado a votação mínima a que se refere o art. 108 do Código Eleitoral, quando tratar-se de AIME ou AIJE.

¹² Vide o item 1.2.1 desta Orientação Normativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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, aspecto subjetivo que se revela imprescindível apenas para se impor ou não a eles inelegibilidade para eleições futuras.* (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). A responsabilidade subjetiva dos promovidos será requisito apenas para a cominação de inelegibilidade, seja pela declaração expressa na decisão em sede de AIJE ou pela incidência tácita do art. 1º, I, da LC nº 64/90.

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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 especificada¹³, 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 350¹⁴ e 353¹⁵ do Código Eleitoral.

Identificada a existência de indícios de que o(a) candidato(a) ou os(as)

¹³ O TSE decidiu que: “*o simples protesto genérico de prova não se confunde com requerimento de prova*” (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).

¹⁴ Art. 350 CE - 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 até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão 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.

¹⁵ Art. 353 CE - Fazer uso de qualquer dos documentos falsificados ou alterados, a que se referem os artigos. 348 a 352: Pena - a cominada à falsificação ou à alteração.



MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO CEARÁ

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.

Ressalte-se, porém, o entendimento do TSE recentemente reiterado quando do julgamento monocrático do RHC 0600075-95.2019.6.08.0000¹⁶, no sentido de que não comete falsidade ideológica eleitoral a pessoa que simplesmente autoriza o partido político a usar o seu nome como candidata para adimplir o percentual de gênero.

3. PROVIDÊNCIAS FINAIS

Encaminhe-se ao CAOPEL do Ministério Público do Estado do Ceará a fim de divulgar entre todos(as) os(as) Excelentíssimos(as) Promotores(as) Eleitorais do Estado, preferencialmente por meio eletrônico (email), disponibilizando-se, igualmente, no site da PRE/CE.

Dê-se conhecimento do presente ato à Procuradoria-Geral Eleitoral e ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará.

Publique-se no DMPF-e.

Fortaleza/CE, 23 de junho de 2020.

LÍVIA MARIA DE SOUSA

Procuradora Regional Eleitoral

¹⁶ TSE, RHC nº 060007595, Decisão Monocrática de 13/08/2019, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, publicado no DJe em 14/08/2019.