

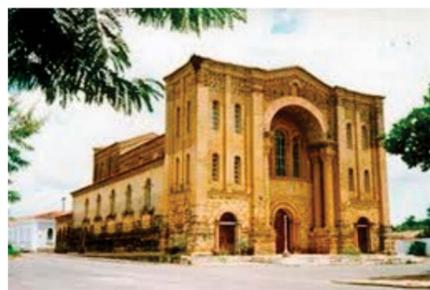
## CATEDARAL DE NOSSA SENHORA DAS MERCÊS

**Catedral de Nossa Senhora das Mercês** - Situada em Porto Nacional, nas proximidades da margem direita do Rio Tocantins, no mesmo local da antiga capela de Nossa Senhora das Mercês. A sua história vem desde 1810, quando o ouvidor Thetonio Segurado fez uma doação de dois contos de réis, para edificação de um templo a Nossa Senhora das Mercês.

Foi construída por Frades Dominicanos vindos da França. Teve sua pedra fundamental colocada em 7 de maio de 1884. Sua construção durou nove anos, de 1894 a 1903.

A Igreja Nossa Senhora das Mercês não foi construída pelos escravos, como muitos acreditam, mas sim por homens livres, tanto negros como brancos. Os recursos para sua construção vieram da França, doações de comerciantes e de senhores de Porto Nacional. A construção foi feita com pedras lapidadas e tijolos, a argamassa era feita de barro, cinzas e capim, pois na época não havia cimento. A maioria das suas imagens sacras foram trazidas da França e de Belém do Pará. Seu primeiro sino, todo em bronze, também veio da França. A Catedral representa a "Ordem Dominicana" em Porto Nacional.

Por Regina Bezerra dos Reis



ISSN 2176-9710



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL Tocantins

# Revista Jurídica TRE-TO

Ano 5 n° 2 jul/dez 2011

REVISTA JURÍDICA - TRE-TO

Ano 5

Número 2

jul/dez 2011

Capim Dourado (capa)  
(syngonanthus s.p)

O Capim dourado é uma espécie de gramínea de nome científico (syngonanthus s.p), existente apenas no Brasil. Foi descoberto pelos Índios do norte de Goiás, hoje Estado do Tocantins. De rara beleza é utilizado para produção de artesanato.

Sua principal característica é a cor que lembra o ouro. Constitui-se de uma roseta de haste dourada, prolongada na forma de uma flor que só pode ser colhida entre 20 de setembro e o início das chuvas no mês de novembro, quando suas hastes estão secas e douradas.

A principal localidade onde iniciou a produção artesanal foi o Povoado do Mumbuca, um vilarejo de comunidade quilombola localizado no município de Mateiros, região do Jalapão. Visando a sustentabilidade ambiental, econômica e social da região, não é permitida a saída do material "in natura", mas somente peças já produzidas pela comunidade local.

A tradição do artesanato foi passada de geração em geração pelas mãos da artesã Guilhermina Ribeiro da Silva, a dona Miúda (*in memorian*), que contava que sua mãe aprendeu a técnica para a confecção do artesanato com os índios. Hoje, após a introdução de cursos de designer, são confeccionados bolsas, cintos, pulseiras, artigos de decoração e outros.

O artesanato, derivado do capim dourado bastante admirado por turistas, foi mostrado pela primeira vez a um grande público em 1993, na Feira de Folclore, Comidas Típicas e Artesanato do Tocantins- FECOARTE, que acontece em Palmas. Hoje, pode ser encontrado em todo o Brasil e no exterior.





**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL  
TOCANTINS**

# **Revista Jurídica TRE-TO**

ISSN 2176-9710

Palmas	ano. 5	n.2	p. 86	jul/dez 2011
--------	--------	-----	-------	--------------

© 2011 Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins  
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida , desde que citada a fonte.  
Disponível também em: <<http://www.tre-to.jus.br>>

#### ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA

Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins  
Coordenadoria de Gestão da Informação  
202 Norte, Av. Teotônio Segurado, Conj 01, Lotes 1 e 2, Plano Diretor Norte  
- PALMAS – TO CEP: 77.006-214 / CAIXA POSTAL 181 / Tel.: (63) 3216-  
6838 Fax: (63) 3216-6838  
<<http://www.tre-to.jus.br>>  
*E-mail:* [sedip@tre-to.gov.br](mailto:sedip@tre-to.gov.br)

#### COMISSÃO EDITORIAL

Francisco Gomes - Presidente  
Jacinta Brito Tavares  
José Eudacy Feijó de Paiva  
Maria do Carmo Barbosa  
Maria Zita Rodrigues Vilela Dias  
Marisa Batista Alvarenga Webler  
Regina Bezerra dos Reis  
Renato Alves Gomes  
Sandro Mascarenhas Neves  
Saulo Gomes da Rocha

Editoração/Diagramação: Seção de Editoração e Publicações / COGIN / SJI  
Capa: Maria do Carmo Barbosa

Tiragem: 800 exemplares

Os artigos foram inseridos de acordo com as notas dos próprios autores

Revista Jurídica do TRE-TO / Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins  
a. 5, n. 2 (jul/dez).\_ Palmas – TO, TRE-TO, 2011

Semestral

ISSN 2176-9710

1. Direito Eleitoral – periódicos I. Palmas. Tribunal Regional Eleitoral.  
CDU 342.8(811.7)(05)

# **Pleno do TRE-TO**

## **MEMBROS EFETIVOS**

MARCO VILLAS BOAS  
Desembargador Presidente

JOSE DE MOURA FILHO  
Desembargador Vice-Presidente

MARCELO ALBERNAZ  
Juiz Federal Corregedor

FRANCISCO GOMES  
Juiz de Direito Vice-Corregedor

JOSE RIBAMAR MENDES JUNIOR  
Juiz de Direito Ouvidor

## **PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**

RODRIGO LUIZ BERNARDO SANTOS

## **DIRETOR-GERAL DA SECRETARIA**

FRANCISCO ALVES CARDOSO FILHO



# Sumário

## DOCTRINA

- A Nova Contabilidade Pública: De Contabilidade Orçamentária a Instrumento de Gestão, Transparência e Controle..... 9
- A Regulamentação Eleitoral Brasileira – Uma Visão Inicial..... 35
- O Caráter Normativo das Resoluções Advindas de Respostas a Consultas Eleitorais pelo Tribunal Superior Eleitoral..... 45

## PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

- RvE - Autos nº 12.629/2011..... 51

## JURISPRUDÊNCIA

### Decisões Colegiadas (Acórdão / Inteiro Teor)

- MS – Autos nº 66-38.2011.6.27.0000 – Mandado de Segurança..... 61
- PA – Autos nº 154-76.2011.6.27.0000 - Processo Administrativo..... 69
- Pet - Autos nº 2479-58.2010.6.27.0034 – Transferencia de domicilio eleitoral.. 73
- Rp - Autos nº 1936-55.2010.6.27.0000 – Abuso de poder político..... 77



## **A NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA: DE CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA A INSTRUMENTO DE GESTÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE**

*\*Artigo científico vencedor (categoria profissional) do V Encontro de Contabilidade da Amazônia Legal*

### **RESUMO**

**LUCIANO GOMES GONÇALVES<sup>1</sup> – EDIMARA PEREIRA R. GONÇALVES<sup>2</sup>**

Vários problemas afetavam as informações geradas pela contabilidade pública, entre os principais está a interpretação equivocada do art. 35 da Lei nº 4.320/64, que diz que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas, caracterizando aqui o regime misto orçamentário. Esse equívoco acaba por afetar a fidedignidade das informações contábeis fornecidas aos usuários, pois os dados contidos nas demonstrações não espelham a realidade do ente. Pretendeu-se com este estudo demonstrar como a contabilidade pública vive um momento único, de transição de um modelo totalmente focado no orçamento para um modelo que demonstre a plenitude das mutações patrimoniais e as espelhe com fidedignidade nas demonstrações financeiras. Esse novo modelo vem surgindo do esforço dos principais Órgãos normatizadores da Contabilidade Aplicada ao Setor Público brasileiro, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN e o Conselho Federal de Contabilidade - CFC. Conclui-se que a forma que era realizada a Contabilidade Pública não trazia fidedignidade as informações fornecidas pelos entes. Entretanto, as mudanças ocorridas buscam aprimorar o que já estava sendo feito e conseqüentemente aumentar a transparência e confiabilidade com que as informações serão fornecidas aos usuários. No entanto, ainda existe um período de implantação dessas novas normas que entraram e estão entrando em vigor, para colocar na prática o que vem sendo editado pelo CFC e pela STN, de modo a melhorar a forma de realizar a Contabilidade Pública.

Palavras-chave: Contabilidade pública; Evolução da contabilidade; Ferramenta de gestão.  
Área temática: Contabilidade Pública

---

<sup>1</sup> LUCIANO GOMES GONÇALVES - Contador público federal (TRE-TO) e professor universitário (Faculdade Serra do Carmo - FASEC).

<sup>2</sup> EDIMARA PEREIRA R. GONÇALVES - Bacharela em Ciências Contábeis.

## **1. INTRODUÇÃO**

A cada dia a Contabilidade Pública assume uma importância crescente na vida dos entes estatais. Frente a isso, ela vem passando atualmente por um processo de discussão que abrange desde aspectos legais e procedimentais a questões conceituais. Assim, mais do que uma simples atualização ou modernização, a constatação dos especialistas é de que está ocorrendo um período de verdadeira evolução na área.

Para Silva (2009) a contabilidade opera como um sistema integrador dos registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com o objetivo de evidenciar todas as movimentações do patrimônio público e identificar os responsáveis por tais movimentações com vistas à prestação de contas que todo o agente público deve apresentar, pelo menos, ao final de cada exercício. Para isso devem ser aplicados os princípios fundamentais de contabilidade e as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público.

A evidenciação das mutações patrimoniais, sejam qualitativas ou quantitativas, de forma oportuna e tempestiva, na contabilidade governamental, atendendo aos princípios de contabilidade e as normas legais a ela aplicadas, deve ser buscada a todo tempo. Todavia, o que se viu até pouco tempo foi uma grande confusão entre orçamento e contabilidade.

Tal fato ocorre devido ao orçamento ser o principal formador do patrimônio dos entes públicos, e a uma interpretação equivocada do art. 35 da Lei n 4.320/64, que diz que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas, caracterizando aqui o regime misto orçamentário.

Esse equívoco acaba por afetar a fidedignidade das informações contábeis fornecidas aos usuários, pois os dados contidos nas demonstrações não espelham a realidade do ente. Diante desse cenário bem como a tendência mundial à convergência a um modelo internacional de normas contábeis aplicadas ao setor público surge a necessidade da evolução dos conceitos e técnicas da contabilidade aplicadas ao setor público.

Dessa forma, a contabilidade pública vive um momento único, de transição de um modelo totalmente focado no orçamento para um modelo que demonstre a plenitude das mutações patrimoniais e as espelhe com fidedignidade nas demonstrações financeiras. Esse novo modelo vem surgindo do esforço dos principais Órgãos normatizadores da Contabilidade Aplicada ao Setor Público brasileiro, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN e o Conselho Federal de Contabilidade - CFC.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP da STN e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP editadas pelo CFC são os primeiros frutos desse esforço que tentam transformar a contabilidade pública em verdadeiro instrumento de gestão, transparência e controle, buscando ainda, homogeneizar a contabilidade

nacional ao padrão internacional normatizado pelo *International Federation of Automatic Control - IFAC*.

Uma vez que essas mudanças em fase de implementação na contabilidade do setor público brasileiro representam uma verdadeira revolução no arcabouço conceitual, nos procedimentos de escrituração e nas técnicas de evidenciação, surge um questionamento: como os procedimentos de escrituração e as técnicas de evidenciação contábeis levarão a contabilidade aplicada ao setor público a ser um verdadeiro instrumento de gestão, transparência e controle?

E para responder esse questionamento definiu-se como Objetivo Geral: Analisar as contribuições que as mudanças propostas a Contabilidade do setor público proporcionará ao processo de gestão pública em termos de transparência e controle.

Para atingir o objetivo geral do trabalho foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Evidenciar as principais fragilidades da contabilidade com foco estritamente orçamentário;
- Identificar o que a Secretaria do Tesouro Nacional - STN e o Conselho Federal de Contabilidade - CFC vêm fazendo para modernizar a contabilidade aplicada ao setor público;
- Demonstrar as principais alterações nas normas e procedimentos que já estão em vigor;
- Identificar se a nova contabilidade, por meio de seus novos conceitos e procedimentos se tornará uma ferramenta de gestão, transparência e controle.

Assim, por serem incipientes as discussões sobre o tema e diante de mudanças tão relevantes, justifica-se desenvolver um estudo acerca de como era realizada a contabilidade pública no Brasil, das suas alterações e avaliar se a nova contabilidade pública realmente conseguirá atingir os objetivos a que se propõe.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Para Sá (2006), a contabilidade é a ciência que estuda os fenômenos patrimoniais, preocupando-se com realidades, evidências e comportamentos dos mesmos, em relação à eficácia funcional das células sociais.

Já no entendimento de Assaf (2004) a contabilidade é conceituada como um sistema de informação capaz de orientar os donos ou acionistas de uma empresa a tomarem decisões apoiadas em números que idealizem a situação financeira e patrimonial do seu negócio. A classificação das ciências ajuda quando se busca localizar o melhor método de tratar as mesmas, assim como de estudar as correlações mais fortes entre os campos de especulação ou pesquisa. Sá (2006).

Essa classificação ou a divisão das ciências surgiu em decorrência da dificuldade encontrada pelos cientistas de seu domínio. As proporções universais das ramificações científicas foram tornando impossível a compreensão das subdivisões que as circundam. Fachin (2002).

Afirma ainda o autor que o propósito da divisão é, obedecendo a um esquema classificatório, agrupar as diversas ciências com seus objetivos particulares e dentro de suas áreas peculiares de estudo. Como resultado desse processo, a compreensão individual de cada ciência torna-se mais clara, e permite maior abrangência do conhecimento do conjunto científico em seus aspectos gerais e universais.

Se a Contabilidade trata do patrimônio das células sociais e se estas se inserem no todo social, é fácil concluir que seja ela uma ciência social. (Sá, 2006).

Ainda segundo Sá (2006) a Contabilidade foi adotada como ciências sociais pela Academia de Ciências na França em 1836.

## **2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - OBRIGAÇÃO DE PRATICAR CONTABILIDADE PÚBLICA**

Administração pública é todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional. Conforme a competência dos órgãos e de seus agentes é o instrumental de que dispõe o Estado para colocar em prática às opções políticas do Governo. (Marinela, 2010)

Apesar de o Executivo exercer de forma precípua a atividade administrativa, o Legislativo e o Judiciário, quando estiverem no exercício de atividade administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

A contabilidade aplicada a Administração Pública, seja na área Federal, Estadual, Municipal ou no Distrito Federal, tem como regulamentadora a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Mas também deve observar os Princípios de Contabilidade, assim como os demais ramos da ciência contábil.

A contabilidade aplicada a Administração Pública registra a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecidos no Orçamento Público aprovado para o exercício, escritura a execução orçamentária da receita e da despesa, faz a comparação entre a previsão e realização das receitas e despesas, controla as operações de crédito, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações, revela as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio. (Pires, 2002).

Além disso, deve estudar, registrar, controlar e evidenciar, através de seus demonstrativos toda e qualquer alteração patrimonial, seja ela qualitativa ou quantitativa, em obediência aos Princípios de Contabilidade. Assim, a contabilidade aplicada ao setor público deverá demonstrar tanto as alterações patrimoniais orçamentárias quanto as extra-orçamentárias.

De acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP, O campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor

Público abrange todas as entidades do setor público. Pela resolução do Conselho Federal de Contabilidade - CFC nº 1.128/2008, as entidades abrangidas pelo campo de aplicação devem observar as normas e as técnicas próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, considerando-se o seguinte escopo:

(a) integralmente, as entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais;

(b) parcialmente, as demais entidades do setor público, para garantir procedimentos suficientes de prestação de contas e instrumentalização do controle social.

Assim, o que já estava presente de forma implícita na Lei nº 4.320/64, acerca da aplicação dos Princípios Contábeis, foi ratificado, e ainda, fortalecido, pela Resolução CFC nº 1.111/07, não deixando qualquer margem de dúvida quanto a sua observância no âmbito da contabilidade aplicada ao setor público.

## **2.2 CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO**

De acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP, Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

De acordo com a Res. CFC, Nº 1.128/2008, que aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação - o objetivo desse ramo contábil é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações.

O objeto da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o patrimônio público.

A função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e a instrumentalização do controle social.

Para Mota, (2009), a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, utilizando os princípios, critérios, métodos e técnicas da Ciência Contábil, é responsável

pela tarefa de avaliação do patrimônio público, a contabilidade também acompanha a sua execução, traduzida na arrecadação da receita e da realização da despesa.

Devido a esse elemento - orçamento - é que esse ramo da Ciência Contábil tem peculiaridades tão especiais e pouco encontradas em suas demais vertentes, o que a torna deveras complexa e singular.

### **2.3 CONTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA**

O regime para reconhecimento das receitas e despesas orçamentárias, adotado no Brasil para a Contabilidade Pública é o chamado regime misto, ou seja, adota ao mesmo tempo o regime de caixa e o de competência. (Mota, 2009).

Segundo Mota (2009), esse regime é consagrado em nossa legislação que trata do Direito Financeiro pelo art. 35 da Lei 4.320/64 que dispõe:

*“Art. 35 - Pertencem ao exercício financeiro:  
I - as receitas nele arrecadadas; e  
II - as despesas nele legalmente empenhadas.”*

Pela compreensão do conteúdo deste artigo, pode-se concluir que é adotado o regime de caixa na contabilização da receita orçamentária e o regime de competência na contabilização da despesa orçamentária, caracterizando o denominado “regime misto”. Na realidade, é melhor caracterizar o regime da receita como regime orçamentário de caixa (arrecadação), enquanto o da despesa, como regime orçamentário de competência (empenho) (Mota, 2009).

É comum encontrar na doutrina contábil a interpretação do artigo 35 da Lei nº 4.320/1964, de que na área pública o regime contábil é um regime misto, ou seja, regime de competência para a despesa e de caixa para a receita, para todas as mutações patrimoniais. Essa interpretação equivocada acaba por resultar em demonstrações contábeis que não espelham a realidade patrimonial do ente.

### **2.4 CONTABILIDADE PATRIMONIAL**

Em função do que estabelece a melhor doutrina da Ciência Contábil com relação ao momento de reconhecimento dos efeitos do patrimônio decorrentes de receita e despesa, bem como do disciplinamento da Resolução do CFC nº 1.111/07 acerca do Princípio da Competência, deve-se adotar também na área pública os procedimentos de registro de receita e despesa adotadas no âmbito da contabilidade aplicada às empresas.

Para Mota (2009), Princípio da Competência é aquele que reconhece as transações e os eventos na ocorrência dos respectivos fatos geradores, independentemente do seu pagamento ou recebimento, aplicando-se integralmente ao Setor Público. “Os atos e os fatos que afetam o patrimônio público devem ser contabilizados por competência, e os seus efeitos devem ser

evidenciados nas Demonstrações Contábeis do exercício financeiro com o qual se relacionam completamente ao registro orçamentário das receitas e das despesas públicas”.

Ainda de acordo com Mota (2009), a receita e despesa contábeis decorrem de fatos modificativos aumentativos e diminutivos, respectivamente. Seus efeitos no patrimônio devem ser reconhecidos quanto da alteração na situação líquida e patrimonial, independente de haver ou não autorização orçamentária. Esse é o enfoque patrimonial de receita e despesa.

De acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP o subsistema Patrimonial, registra, processa e evidencia os fatos não financeiros relacionados com as variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público.

Em se tratando de contabilidade patrimonial, de acordo com a Resolução 1.111/07, o enunciado do Princípio da Competência é: *As receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento.*

Ainda de acordo com esta norma, o Princípio da Competência determina quando as alterações no ativo ou no passivo resultam em aumento ou diminuição no Patrimônio Líquido, estabelecendo diretrizes para classificação das mutações patrimoniais, resultantes da observância do Princípio da Oportunidade. O reconhecimento simultâneo das receitas e despesas, quando correlatas, é consequência natural do respeito ao período em que ocorrer sua geração.

Isto posto, a observância do regime de competência no registro das mutações patrimoniais no âmbito do setor público encontra respaldo na própria Lei nº 4.320/64, na resolução CFC nº 1.111/07, no MCASP e nas NBCASP, o que impõe verdadeira obrigação, e não uma faculdade a sua observação.

## **2.5 INFORMAÇÃO GERENCIAL - INSTRUMENTO DE GESTÃO**

Considera-se como uma das principais características da Contabilidade a de fornecer informação para diversos usuários, contemplando tanto a dimensão interna (atendendo às necessidades do gestor), como também a externa (informando fornecedores, investidores e instituições financeiras sobre a condição da entidade em determinado período). (Perez Júnior e Oliveira, 1998).

Ante isso, a Contabilidade foi assimilando as novas perspectivas existentes no que se refere à gestão da entidade, tornando-se um suporte relevante no que concerne à informação, principalmente pelo fato de constituir-se num verdadeiro “banco de dados” sobre a movimentação orçamentária, financeira e patrimonial da entidade em determinado período. Essa

característica reforçou ainda mais a relevância da contabilidade como instrumento de gestão.

Assim, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como ferramenta de gestão, torna-se cada vez mais necessária, visto que a tomada de decisão deve ser a mais eficiente e eficaz possível, uma vez a limitação de recursos, a necessidade de prestação de contas de como foram utilizados esses recursos, bem como a demanda cada vez maior da sociedade por serviços públicos de qualidade. Mota (2009).

Desta feita, na atualidade, a informação passa a ter extrema importância para o gestor público, o qual passa a contar com um subsídio relevante para conseguir amparar o processo decisório dentro da realidade vivenciada pelo ente, podendo ter acesso a dados que são fontes relevantes para a formulação do planejamento e execução orçamentária e financeira do órgão.

Logo, ante esse cenário, a informação contábil deve ser baseada em dados consistentes, considerando a realidade vivenciada pela entidade em determinado período, vinculando-a também a perspectivas futuras de crescimento. Nesse sentido os registros devem ser realizados levando em conta as melhores práticas contábeis, sejam elas normativas ou científicas.

E, ainda, a contabilidade possui uma multiplicidade de funções que permite ao seu usuário ter um controle mais efetivo sobre sua organização, em decorrência de seus relatórios estarem embasados em informações colhidas em todos os setores, contemplando a diversidade de atividades desenvolvidas no âmbito do órgão, sendo desta forma, uma ferramenta imprescindível à boa gestão pública.

## **2.6 TRANSPARÊNCIA**

Com a ampla divulgação nos diversos meios de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e outras formas de relatórios da execução orçamentária e financeira, fica fortificada a transparência e mais fácil o controle pela sociedade quanto ao uso dos recursos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, determina que o governante terá que publicar a cada quatro meses o relatório de gestão fiscal, que devesse informar com clareza e objetividade as contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo, possibilitando aos interessados o acesso às contas públicas para que estes possam realizar a boa gestão do dinheiro público. Além disso, o governante terá que publicar, a cada dois meses, balanços simplificados das finanças que administra. Os chefes de poder prestarão contas ao Tribunal de Contas conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. (Matias, 2010).

É importante o cumprimento da Lei para maior transparência de como estão sendo utilizados os recursos públicos, para que se previnam os riscos e se corrijam os desvios de forma que não haja perdas para a sociedade. Esta pode ainda participar e acompanhar as informações de como está sendo utilizado o dinheiro público por meio de audiências públicas.

Existem também os portais da transparência que existem para facilitar o controle da utilização dos recursos públicos pela sociedade. Esses portais surgiram como uma resposta à sociedade civil ante as irregularidades e denúncias de má utilização desses recursos. Neles são publicados os atos do Poder Público que se referem à arrecadação e utilização do dinheiro público. A idéia é evitar que qualquer decisão do poder público fique oculta da sociedade.

## **2.7 CONTROLE**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, existem dois tipos de Controle: o Controle Institucional e Controle Social.

Controle Institucional, que é exercido por entidades e órgãos do Poder Público. O Controle Interno existe para que possa haver responsabilidade pública, com objetivo de inibir e precaver ações ilícitas ou que possam ir contra os princípios da Constituição Federal. O controle interno tem fundamento na ordem administrativa, jurídica e política, e tem previsão no art. 74 da nossa Carta Magna.

O Controle Externo, previsto no art. 71 da Constituição da República, é realizado por órgão público estranho ao que se realizou o ato. Consiste na verificação do exercício regular da competência atribuída pela lei a determinada entidade, ou seja, fiscaliza as ações da Administração Pública e o seu funcionamento. Dessa forma, o Poder Legislativo conta com o auxílio dos Tribunais de Contas na realização desse controle externo, para controlar os gastos públicos e avaliar a adequação das ações governamentais previstas em seus orçamentos.

Controle Social, que é executado diretamente pela sociedade. O Controle Social é a integração da sociedade com a administração pública, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficiência. Esta integração se torna mais eficiente e constante porque a sociedade brasileira esta mais participativa e mais preparada para reparar os conflitos sociais.

## **2.8 ÓRGÃOS NORMATIZADORES DA CONTABILIDADE PÚBLICA - STN E CFC**

Como órgãos principais que regulam a contabilidade pública no Brasil têm - se o Conselho Federal de Contabilidade – CFC e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O CFC foi criado no Brasil pelo Decreto-lei 9.295/46, com o intuito de orientar, normatizar e fiscalizar o exercício da profissão contábil, por intermédio (nos Estados) dos Conselhos Regionais de Contabilidade. É uma autarquia de caráter corporativo, sem vínculo com a Administração pública do Brasil.

É o órgão responsável por garantir que os profissionais de contabilidade observem procedimentos adequados à finalidade e ao objetivo da ciência contábil. Assim as normas técnicas do CFC servem de instrumento balizador das práticas a serem adotadas.

As principais normas editadas ultimamente por essa entidade voltada à área pública foram a Resolução nº 1.111/07 que trata da aplicação dos Princípios de Contabilidade à área pública e mais recentemente as NCB T 16.1 a 16.10 que dispõem sobre as NBCASP.

Ainda nesse sentido, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, elaborou o documento “Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil”, que traz diretrizes relacionadas à promoção e ao desenvolvimento conceitual, à convergência às normas internacionais e ao fortalecimento institucional da Contabilidade. (RBC, 2010).

A STN é o Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, elevada a esse patamar pela Lei nº 10.180/01, com atribuições regulamentadas pelo Decreto nº 6.976/09. Tem como objetivos a padronização e a consolidação das

contas nacionais, a busca da convergência aos padrões internacionais de contabilidade e o acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público.

Em 2008, o Ministério da Fazenda – MF editou a Portaria nº 184/08, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergente com as Normas Internacionais de Contabilidade Governamental.

O instrumento determina à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, o desenvolvimento de ações no sentido de promover a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade publicadas pelo IFAC e às Normas Brasileiras de Contabilidade aplicada ao Setor Público editadas pelo CFC, porém, sempre respeitando os aspectos formais e conceituais estabelecidos na legislação vigente.

Nessa esteira, desde 2008 a STN está empreendendo esforços no sentido de atingir os objetivos dessa portaria, o que vem culminando numa série de manuais de procedimentos por ela publicados, que juntos formam o MCASP.

## **2.9 CONVERGÊNCIA AO PADRÃO INTERNACIONAL**

A globalização impõe a necessidade de convergir os padrões contábeis brasileiros às normas internacionais de contabilidade, sendo a IFAC o organismo internacional que edita as IPSAS, as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, deve-se convergir às normas brasileiras ao padrão por ele editado.

Buscando atingir essa convergência, ou seja, harmonizar a contabilidade pública brasileira ao padrão internacional, é que vêm trabalhando nos últimos anos a STN e o CFC. Esse esforço conjunto já rende frutos, que são as NBCASP editadas pelo CFC e o MCASP da STN, este, deverá estar sendo

totalmente implementado e utilizado, nas três esferas de governo a partir de 2013. (MBCASP, 2009).

Essa homogeneização com o padrão internacional garantirá mais transparência às informações fornecidas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como tornará mais fácil a compreensão das informações ali descritas, visto que as técnicas utilizadas para registrar e evidenciar estas informações passarão cada dia mais a ser uma linguagem universal.

### **3. METODOLOGIA**

Utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica exploratória, para elaboração do trabalho de conclusão de curso, com base em bibliografias, revista e anuários sobre o assunto.

Marconi e Lakatos (2009, p. 43) definem pesquisa bibliográfica como “levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita. Sua finalidade é colocar o pesquisador

em contato direto com tudo aquilo que foi escrito sobre determinado assunto”. A pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada como o primeiro passo para a pesquisa científica.

A pesquisa bibliográfica é um tipo de pesquisa realizada pela maioria dos pesquisadores mesmo em seu preâmbulo. Essa pesquisa explica e discute um tema ou um problema com base em referências teóricas já publicadas em revistas, livros, artigos e outros. (Silva, 2003).

A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias. (Gil, 2002).

A pesquisa qualitativa fundamenta-se na discussão da ligação e correlação de dados interpessoais, na co-participação das situações dos informantes, analisados a partir da significação que estes dão a seus atos. Na pesquisa qualitativa, a verdade não se comprova numérica ou estatisticamente, mas convence na forma de experimentação empírica, a partir de análise feita de forma detalhada, abrangente, consistente e coerente, assim como na argumentação lógica das ideias. Na pesquisa qualitativa o pesquisador participa, compreende e interpreta. (Michel, 2005).

### **4 A NOVA CONTABILIDADE**

A nova contabilidade surge como uma ferramenta com potencial para efetivamente auxiliar o gestor na tomada de decisão, no controle, e dará mais transparência acerca da utilização dos recursos públicos. Ela irá permitir maior comparabilidade entre as finanças de diferentes países, pois buscará a

harmonização com o padrão internacional e a consolidação do novo padrão de contabilidade do setor público a todas as esferas de poder.

Assim, a nova contabilidade vem para promover o desenvolvimento conceitual da contabilidade, estabelecer novas regras, buscar a participação das entidades representativas do setor público e a mudança de postura dos profissionais do setor público.

#### **4.1 FRAGILIDADES DA CONTABILIDADE COM FOCO ORÇAMENTÁRIO**

A contabilidade com foco no art. Lei nº 35 da 4.320/64, não reflete as mudanças patrimoniais, deixando de lado os Princípios Fundamentais de Contabilidade, gerando informações deficientes. Dessa forma, os registros contábeis baseados apenas no dispositivo acima, sem levar em consideração os Princípios de Contabilidade, geram informações distorcidas, insuficientes para uma boa gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O excesso de formalidade de alguns setores da administração pública tem restringido o entendimento de certas disposições da legislação contábil, contribuindo para a existência de dificuldades que, na maioria das vezes, prejudica o desenvolvimento ou a evolução de conceitos, em virtude da expansão e do aperfeiçoamento das atividades governamentais.

O equívoco na interpretação de dispositivos da legislação, também tem contribuído para o aparecimento de dificuldades ou obstáculos que levam os responsáveis pela contabilidade das entidades governamentais a cometerem erros, ainda que não intencionais, mas que distorcem as informações sobre a situação patrimonial.

Dessa forma, a “contabilidade orçamentária” não cumpre com a sua missão fundamental, ou seja, gerar informações úteis e confiáveis, só para citar duas dentre outras características fundamentais que lhes pertinem, a partir das quais são tomadas decisões sobre ações que se vão desenvolver.

##### **4.1.1 - RECEITAS RECONHECIDAS PELO REGIME DE CAIXA**

De acordo com os art. 3º e 57 da Lei nº 4.320/64, toda receita arrecadada deve ser classificada (e contabilizada) como receita orçamentária, exceto as entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro. Esse é o denominado regime orçamentário de caixa, estabelecido no inciso I do art. 35 dessa mesma lei, que regula que pertencem ao exercício financeiro às receitas nele arrecadadas.

Em regra geral, para o reconhecimento de uma receita orçamentária é necessário que haja arrecadação de recursos financeiros. Essas regras fazem com que algumas receitas orçamentárias sejam reconhecidas antes ou depois do reconhecimento da receita do ponto de vista contábil, ou ainda, nem cheguem a ser reconhecidas no exercício em que ocorreram, porém não foram

arrecadadas, afetando significativamente os resultados obtidos nos demonstrativos contábeis.

Dessa forma, o regime de caixa tem provocado distorções no resultado das receitas governamentais, posto que não possibilita a visualização integral

do seu volume no exercício. É, sem dúvida alguma, uma distorção gravíssima de entendimento que se reflete na informação sobre a gestão financeira e sobre o desempenho fiscal da entidade governamental.

#### **4.1.2 - DESPESAS RECONHECIDAS PELO REGIME DE EMPENHO**

Uma despesa é considerada orçamentária quando depende de autorização na lei de orçamento ou em créditos adicionais para sua execução, que envolve sua fixação, empenho, liquidação e pagamento. Esse é o denominado regime orçamentário de competência estabelecido pelo inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320/64, que dispõe que pertencem ao exercício financeiro às despesas nele legalmente empenhadas.

Para o reconhecimento de uma despesa orçamentária é necessário que haja a liquidação de empenhos, regra usada durante o exercício financeiro. No final do ano, empenhos não liquidados também devem ser registrados como despesa. Essas regras fazem com que algumas despesas orçamentárias sejam reconhecidas antes ou depois do reconhecimento da despesa no enfoque contábil.

Assim, o reconhecimento das despesas incorridas no exercício, observando apenas as regras orçamentárias, deixando de lado os Princípios de

Contabilidade, gera informações irreais, como no caso da inscrição de Restos a Pagar Não Processados, em que a despesa é reconhecida no patrimônio antes que o fato gerador tenha ocorrido. A mesma distorção ocorre quando deixamos de reconhecer uma dívida no passivo por não haver previsão orçamentária para o seu pagamento naquele exercício.

#### **4.2 - NBCASP**

Na busca pela modernização da contabilidade pública o Conselho Federal de Contabilidade, em 2008, editou as primeiras NBCASP, consubstanciadas nas Resoluções CFC nº 1.128/08 a 1.137/08, que visam torná-la mais eficaz, bem como sua harmonização ao padrão internacional.

Estas normas já estão em vigor, sendo que tiveram sua aplicação facultada para 2009 e obrigatória a partir de 2010, e promovem grandes alterações, tanto conceituais quanto técnicas no âmbito da contabilidade pública brasileira. Essas primeiras NBCASP trouxeram algumas inovações bem como solidificaram alguns conceitos que já vinham sendo observados pelas doutrinas de vanguarda. Essas normas são:

##### **4.2.1 - Res. CFC nº 1.128/08 - NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação**

Segundo essa norma, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios Fundamentais de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

Ela trata ainda do objeto e campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Define como seu objeto o Patrimônio Público e como Campo de Aplicação o espaço de atuação do Profissional de Contabilidade que demanda estudo, interpretação, identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação de fenômenos contábeis, decorrentes de variações patrimoniais.

Traz como inovação a obrigação de que entidades que recebam, guardem, movimentem, gerenciem ou apliquem recursos públicos, na execução de suas atividades, devem observar as normas e técnicas da contabilidade pública no tocante aos aspectos contábeis da prestação de contas, de forma a garantir procedimentos suficientes de prestação de contas e instrumentalização do controle social.

#### **4.2.2 - Res. CFC nº 1.129/08 - NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis**

Para esta norma, o Patrimônio Público é o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações.

Os Sistemas de Contas - Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e de Compensação instituídos pela Lei nº 4.320/64 e o Sistema de Custos previsto pela LRF - passam a se chamar Subsistemas, e tendo como finalidade oferecer produtos diferentes em razão da respectiva especificidade, convergem para o produto final, que é a informação sobre o patrimônio público.

Acrescente-se que o Subsistema de Custos, já previsto desde o ano 2000 pela LRF nunca foi implementado efetivamente pela contabilidade pública. Esse subsistema será utilizado para levantar o Demonstrativo do Resultado Econômico, que tem como função refletir os custos dos serviços prestados pelos entes públicos.

#### **4.2.3 - Res. CFC nº 1.130/08 - NBC T 16. 3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil**

Essa Resolução evidencia que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve permitir a integração dos planos hierarquicamente interligados, comparando suas metas programadas com as realizadas, e evidenciando as diferenças relevantes por meio de notas explicativas. Essa evidenciação deve contribuir para a tomada de decisão e facilitar a instrumentalização do controle social, de modo a permitir que se conheçam o conteúdo, a execução e a avaliação do planejamento das entidades do setor público.

Normatiza ainda que as informações dos planos hierarquicamente interligados devem ser detalhadas por ano, ações, valores e metas, o que permitirá maior controle e transparência na utilização dos recursos públicos, pois ratifica a essência do orçamento-programa, que é o atual tipo de orçamento utilizados pelos entes governamentais.

#### **4.2.4 - Res. CFC nº 1.131/08 - NBC T 16.4 – Transações no Setor Público**

O normativo define como Transações no setor público os atos e os fatos que promovem alterações qualitativas ou quantitativas, efetivas ou potenciais, no patrimônio das entidades do setor público, as quais são objeto de registro contábil em estrita observância aos Princípios Fundamentais de Contabilidade e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Ainda nos termos dessa norma, de acordo com suas características e os seus reflexos no patrimônio público, as transações no setor público podem ser classificadas nas seguintes naturezas:

- (a) econômico-financeira – corresponde às transações originadas de fatos que afetam o patrimônio público, em decorrência, ou não, da execução de orçamento, podendo provocar alterações qualitativas ou quantitativas, efetivas ou potenciais;
- (b) administrativa – corresponde às transações que não afetam o patrimônio público, originadas de atos administrativos, com o objetivo de dar cumprimento às metas programadas e manter em funcionamento as atividades da entidade do setor público.

#### **4.2.5 - Res. CFC nº 1.132/08 - NBC T 16.5 – Registro Contábil**

Segundo essa norma, a entidade do setor público deve manter procedimentos uniformes de registros contábeis, por meio de processo manual, mecanizado ou eletrônico, em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações.

Regula que são características do registro e da informação contábil no setor público, devendo observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, a comparabilidade, a compreensibilidade, a

confiabilidade, a fidedignidade, a imparcialidade, a integridade, a objetividade, representatividade, a tempestividade, a uniformidade, utilidade, a verificabilidade e a visibilidade.

Afirma ainda que o registro dos bens, direitos e obrigações deve possibilitar a indicação dos elementos necessários à sua perfeita caracterização e identificação, e que os atos da administração com potencial de modificar o patrimônio da entidade devem ser registrados nas contas de compensação, reafirmando aqui uma prática que já é realizada desde o início da vigência da Lei nº 4.320/64.

#### **4.2.6 - Res. CFC nº 1.133/08 - NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis**

Segundo a resolução, as demonstrações contábeis das entidades definidas no campo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público são:

- (a) Balanço Patrimonial;
- (b) Balanço Orçamentário;
- (c) Balanço Financeiro;

- (d) Demonstração das Variações Patrimoniais;
- (e) Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- (f) Demonstração do Resultado Econômico.

As demonstrações contábeis devem ser acompanhadas por anexos, por outros demonstrativos exigidos por lei e pelas notas explicativas.

Essa normativa inova ao instituir duas novas demonstrações contábeis a serem elaboradas pelas entidades abrangidas pela contabilidade aplicada ao setor público que são a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração do Resultado Econômico.

A Demonstração dos Fluxos de Caixa permite aos usuários projetar cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análise sobre eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos.

A Demonstração do Resultado Econômico evidencia o resultado econômico de ações do setor público e deve ser elaborada considerando sua interligação com o sistema de custos e apresentar na forma dedutiva, pelo menos, a receita econômica dos serviços prestados e dos bens ou dos produtos fornecidos, os custos e despesas identificados com a execução da ação pública e o resultado econômico apurado.

Apesar de essas demonstrações serem obrigatórias desde 2010, a Demonstração do Resultado Econômico ainda não é elaborada visto que utiliza as informações do sistema de custos para o seu levantamento, sistema esse que ainda não foi implementado no âmbito do setor público.

#### **4.2.7 - Res. CFC nº 1.134/08 - NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis**

Consolidação das Demonstrações Contábeis é o processo que ocorre pela soma ou pela agregação de saldos ou grupos de contas, excluídas as transações entre entidades incluídas na consolidação, formando uma unidade contábil consolidada e objetiva o conhecimento e a disponibilização de macroagregados do setor público, a visão global do resultado e a instrumentalização do controle social.

A norma regula ainda que as demonstrações contábeis das entidades do setor público, para fins de consolidação, devem ser levantadas na mesma data, admitindo-se a defasagem de até três meses, desde que os efeitos dos eventos relevantes entre as diferentes datas sejam divulgados em notas explicativas.

#### **4.2.8 - Res. CFC nº 1.135/08 - NBC T 16.8 – Controle Interno**

Esta Norma estabelece referenciais para o controle interno como suporte do sistema de informação contábil, no sentido de minimizar riscos e dar efetividade às informações da contabilidade, visando contribuir para o alcance dos objetivos da entidade do setor público.

O normativo classifica o controle interno como operacional, que está relacionado às ações que propiciam o alcance dos objetivos da entidade, em contábil, aquele relacionado à veracidade e à fidedignidade dos registros e das demonstrações contábeis e em normativo, o controle relacionado à observância da regulamentação pertinente.

Regula ainda que o sistema de informação e comunicação da entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno.

#### **4.2.9 - Res. CFC nº 1.136/08 - NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão**

Esta norma estabelece critérios e procedimentos para o registro contábil da depreciação, da amortização e da exaustão. Aqui a inovação no campo da contabilidade pública se dá por, doravante, existir um regulamento formal acerca tais assuntos. Em que pese a Lei nº 4.320/64 fazer menção que a contabilidade deva representar a situação patrimonial, por não conter nessa norma uma

alusão explícita ao tema, tais mecanismos de ajustes de valores dos itens patrimoniais não eram observados.

Assim, o que a Lei citada acima já regulava, mesmo que de forma implícita, hoje é formalmente normatizado, garantindo dessa forma mais segurança para os contadores públicos elaborarem os registros contábeis, bem como para os usuários dessa informação, que utilizará dados mais realistas acerca do patrimônio público.

#### **4.2.10 Res. CFC nº 1.137/08 - NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público**

Segundo essa resolução, a avaliação patrimonial é a atribuição de valor monetário a itens do ativo e do passivo decorrentes de julgamento fundamentado em consenso entre as partes e que traduza, com razoabilidade, a evidenciação dos atos e dos fatos administrativos, e mensuração é a constatação de valor monetário para itens do ativo e do passivo decorrente da

aplicação de procedimentos técnicos suportados em análises qualitativas e quantitativas.

Dessa forma, estabelece critérios para a avaliação e mensuração das disponibilidades, créditos e dívidas, estoques, investimentos permanentes, imobilizado, intangível e diferido. Regula também que as reavaliações devem ser feitas utilizando-se o valor justo ou o valor de mercado na data de encerramento do Balanço Patrimonial, pelo menos anualmente, para as contas ou grupo de contas cujos valores de mercado variar significativamente em relação aos valores anteriormente registrados e no mínimo a cada quatro anos, para as demais contas ou grupos de contas.

Por fim, estabelece que os acréscimos ou os decréscimos do valor do ativo em decorrência, respectivamente, de reavaliação ou redução ao valor recuperável (*impairment*) devem ser registrados em contas de resultado, afetando assim, o déficit ou superávit patrimonial do período de sua competência.

### **4.3 – MCASP**

A STN, assim como o CFC, e no mesmo caminho, buscando a regulamentação técnica da Contabilidade Aplicada ao Setor Público vem editando normativos como órgão central de contabilidade federal, consubstanciados no MCASP, com normas já em vigor e outras a entrar em vigência no futuro, aplicáveis a todas as entidades abarcadas pelo campo de aplicação da contabilidade governamental.

O MCASP tem como objetivo dar continuidade ao processo que busca reunir conceitos, regras e procedimentos relativos à receita e a despesa. Visa também à harmonização, por meio do estabelecimento de padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere à receita e despesa, suas classificações, destinações e registros, para permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas nacionais.

Para cumprimento do objetivo de padronização dos procedimentos contábeis, estes Manuais observam as disposições do Conselho Federal de Contabilidade relativa aos Princípios Fundamentais de Contabilidade e as demais normatizações orientadoras do exercício do profissional de contabilidade.

A finalidade destes manuais é uniformizar procedimentos, descrever rotinas e servir como instrumento orientador para racionalização de métodos relacionados à Receita e à Despesa Públicas. Ademais, procura-se descrever as práticas adotadas para as rotinas e procedimentos relativos às Receitas a estas, buscando melhorar a qualidade e a consistência das informações prestadas a toda a sociedade. Assim, possibilita-se aos brasileiros exercerem a cidadania no processo de fiscalização da arrecadação das receitas, bem como o efetivo controle social sobre as Contas dos Governos Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Acrescente-se, que o MCASP faz parte das ações da Secretaria do Tesouro Nacional que se apresenta em consonância com as “Orientações Estratégicas para a Contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil”, documento elaborado pelo Conselho Federal de Contabilidade com vistas à:

- a) convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
- b) implementação de procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
- c) implantação de sistema de custos no âmbito do setor público brasileiro;

d) melhoria das informações que integram as Demonstrações Contábeis e os Relatórios necessários à consolidação das contas nacionais;

e) possibilitar a avaliação do impacto das políticas públicas e da gestão, nas dimensões social, econômica e fiscal, segundo aspectos relacionados à variação patrimonial.

O referido documento estabelece três grandes diretrizes estratégicas, desdobradas em macro-objetivos, que contribuem para o desenvolvimento da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, cujas implantações deverão ocorrer a partir da celebração de parcerias entre o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e instituições que atuam de forma direta ou indireta, com a Contabilidade aplicada ao Setor Público:

a) Diretriz 1 - Promover o Desenvolvimento Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil.

b) Diretriz 2 - Estimular a Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao Setor Público (IPSAS).

c) Diretriz 3 - Fortalecer institucionalmente a Contabilidade aplicada ao Setor Público.

Assim, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público busca promover o desenvolvimento conceitual da contabilidade aplicada ao setor público no Brasil, em conjunto com as NBCASP, com o objetivo de tornarem-se obras de referência para a classe contábil brasileira.

#### **4.3.1 - MANUAL DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS ORÇAMENTÁRIOS**

Segundo o Manual dos Procedimentos Contábeis Orçamentários, normatizado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 4/2010, a receita e a despesa orçamentárias assumem, na Administração Pública, fundamental importância por estarem envolvidas em situações específicas, como a distribuição e destinação da receita entre as esferas governamentais e o seu relacionamento com os limites legais para a realização de despesas, impostos pela Lei

Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000 - Lei Responsabilidade Fiscal (LRF).

É relevante destacar que a relação entre a receita e a despesa é fundamental para o processo orçamentário, visto que a previsão da receita

dimensiona a capacidade governamental em fixar a despesa. Além disso, a arrecadação é instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente em face à Lei de Responsabilidade Fiscal, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos

diversos usuários. Dessa forma, esse volume subsidia a realização de análises acerca da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade, além de permitir a avaliação da qualidade do gasto público e do equilíbrio fiscal das contas públicas.

São abordados, ainda, temas como destinação de recursos, dedução da receita e procedimentos para a classificação orçamentária quanto à natureza da receita e da despesa.

#### **4.3.2 - MANUAL DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS PATRIMONIAIS**

Este volume, intitulado Procedimentos Contábeis Patrimoniais, aprovado pela Portaria STN nº 467/2009, visa a harmonização, por meio do estabelecimento de padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere às variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, suas classificações, destinações e registros, para permitir a evidenciação e a consolidação das contas públicas nacionais.

Dessa forma, para cumprimento do objetivo de padronização dos procedimentos, procura descrever rotinas e servir como instrumento orientador para a racionalização de aspectos e métodos patrimoniais relacionados às variações patrimoniais públicas. Busca, assim, melhorar a qualidade e a consistência das informações prestadas a toda a sociedade, de modo a possibilitar o exercício da cidadania no controle dos elementos e variações do patrimônio público.

É relevante destacar que os reflexos dos fatos e atos no patrimônio público devem ser registrados pela Contabilidade Pública, contribuindo para o processo de convergência e adaptação às normas internacionais e respeitando a base legal nacional. A compreensão da lógica dos registros patrimoniais é determinante para o entendimento da formação, composição e evolução desse patrimônio.

Nesse sentido, aborda ainda a composição, mensuração, estruturação e variações que geram reflexos no patrimônio público, além de apresentar temas específicos, como o sistema de custos e reflexos da depreciação, amortização e exaustão no patrimônio.

Inova em harmonia com as NBCASP, quando regula que sob a perspectiva do setor público, o Princípio da Competência é aquele que reconhece as transações e os eventos na ocorrência dos respectivos fatos geradores, independentemente do seu pagamento ou recebimento, aplicando-se integralmente ao Setor Público. A partir daqui, fica claro que o art. 35 da Lei

nº 4.320/64 deve ser aplicado apenas ao registro das receitas e despesas sob o enfoque orçamentário.

#### **4.3.3 - MANUAL DE PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS ESPECÍFICOS**

Este volume, também aprovado pela Portaria STN nº 467/2009, tem como objetivo a consolidação de conceitos, regras e procedimentos de

reconhecimento e apropriação contábil das Operações de Crédito, da Dívida Ativa, das Parcerias Público-Privadas (PPP), do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Assim como todo o MCASP, busca dar continuidade ao processo de reunião de conceitos, regras e procedimentos relativos aos atos e fatos patrimoniais e seu relacionamento com a Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

#### **4.3.4 - PLANO DE CONTAS APLICADO AO SETOR PÚBLICO**

Aprovado pela Portaria STN nº751, de 16 de dezembro de 2009, enfatiza que a ciência contábil tem como finalidade principal o fornecimento de informações, contribuindo de forma significativa para a adequada tomada de decisão. Assim, o papel desempenhado pelo contador ganha relevância, com o objetivo principal de adequar as práticas contábeis, as demonstrações e a evidenciação da informação às novas necessidades dos usuários.

No Brasil, a contabilidade aplicada ao setor público efetua de modo eficiente o registro dos atos e fato relativos ao controle da execução orçamentária e financeira. No entanto, muito ainda se pode avançar no que se refere à evidenciação do patrimônio público. Esta necessidade de melhor evidenciação dos fenômenos patrimoniais e a busca por um tratamento contábil padronizado dos atos e fatos administrativos no âmbito do setor público tornou necessária a elaboração de um Plano de Contas Aplicado ao Setor Público com abrangência nacional.

O novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP - estabelece conceitos básicos, regras para registro dos atos e fatos e estrutura contábil padronizada, de modo a atender a todos os entes da Federação e aos demais usuários da informação contábil, permitindo a geração de base de dados consistente para compilação de estatísticas e finanças públicas.

Este manual traz profundas alterações para a atual estrutura do Plano de Contas Nacional, sendo que as principais inovações. As classes que eram 06 (seis) agora são 08 (oito) e, conforme Poubel (2010), dentro de cada classe, as principais mudanças são:

1 - Ativo: Além de incorporar as mudanças que ocorreram no setor privado, que passou a considerar como ativo os bens que a entidade controla (aspecto econômico) em vez de bens que a entidade possui (aspecto legal), o setor público passa a contabilizar como ativo os investimentos públicos realizados e os parques, que antes eram considerados como ativo apenas enquanto estavam em andamento (obras em andamento), agora ficam em definitivo no ativo da entidade pública.

Foram transferidas para as contas de Ativo todas que antes eram controladas em contas de compensação. Outra mudança não chega a ser de conceito, mas de cultura, que é a atualização dos ativos a valores recuperáveis

ou de mercado e a correspondente depreciação, que não era feita e agora passa a ser exigida como regra contábil para o setor público.

2 - Passivo: A principal mudança ocorreu com a incorporação, pela NBCASP, dos conceitos da Lei nº 11.638/07 de que passivo deriva de fatos passados e representa obrigação presente, pois a contabilidade pública considerava os restos a pagar não processados como passivo. Com esta mudança, os restos a pagar não processados deixam de compor o passivo para efeito de demonstração sob o enfoque patrimonial. Será demonstrado como anexo do Balanço Patrimonial, para cumprir a regra da Lei nº 4.320/64 e permitir o cálculo do superávit financeiro.

Dentro do Patrimônio Líquido foi o detalhamento do PL e a separação do resultado do exercício acumulado, para melhor evidenciar o impacto no Patrimônio Público pelas ações ou omissões ocorridas. Outra novidade que afeta tanto o Ativo quanto o Passivo foi a divisão em Circulante e Não Circulante em vez de Financeiro e Permanente, que constarão em anexo às demonstrações contábeis, para atender à Lei nº 4.320/64.

3 - Variações Patrimoniais - Aqui a mudança foi radical. Na Contabilidade Pública, as contas 3 e 4 representam despesas e receitas orçamentárias; na nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público representam as despesas e receitas patrimoniais, a exemplo do setor privado. Não estão como de despesas e receitas para não confundir o usuário e preservar os termos despesas e receitas do sistema orçamentário. Para evitar o conflito optou-se pela denominação Variações Patrimoniais (Diminutivas - despesas e Aumentativas - receitas). As antigas despesas e receitas (contas 3 e 4 ) foram transferidas para as classes 5 e 6 (controle do orçamento e dos restos a pagar).

4 - Controles do Planejamento e Orçamento - Nestas, classes 5 e 6 do PC, a novidade foi a inclusão das contas de controle do planejamento e controle dos restos a pagar (processados e não processados) na mesma classe de contas de controle orçamentário. Isto foi necessário porque, na Administração Pública, a execução do orçamento não representa os gastos efetivos, nem os gastos efetivos estão representados no orçamento do exercício atual porque existe a figura dos restos a pagar não processados.

5 - Controles Devedores e Controles Credores – Formados pelas classes 7 e 8 do PC, aqui a principal mudança foi a retirada das contas de controle das classes de Ativos e Passivos.

Dessa forma, após todas essas mudanças, ele possibilitará a elaboração padronizada de relatórios e demonstrativos previstos na LRF, além das demais demonstrações contábeis, assim, tem como principal objetivo reduzir divergências conceituais e procedimentais, em benefício da transparência da

gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação, da geração de informações úteis para a tomada de decisão e do controle social.

#### **4.3.5 - MANUAL DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO**

A Portaria STN 751/09 altera os Anexos nº 12 (Balanço Orçamentário), nº 13 (Balanço Financeiro), nº 14 (Balanço Patrimonial) e nº 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), inclui os anexos nº 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa), nº 19 (Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido) e nº 20 (Demonstração do Resultado Econômico) da Lei nº 4.320/64.

Ainda de acordo com a portaria citada acima, “o Manual das Demonstrações Contábeis do Setor Público tem como objetivo padronizar os conceitos, as regras e os procedimentos relativos às demonstrações contábeis do setor público a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, permitindo a evidência e a consolidação das contas públicas em nível nacional, em consonância com os procedimentos do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP”.

Dentro desse contexto, as demonstrações contábeis assumem papel fundamental, por representarem as principais saídas de informações geradas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público, promovendo transparência dos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial do setor público.

Com o objetivo de padronizar os procedimentos contábeis, o manual observa os dispositivos legais que regulam o assunto, como a Lei nº 4.320/64, a Lei Complementar nº 101/00 - LRF, e também as disposições do Conselho Federal de Contabilidade relativas aos Princípios Fundamentais de Contabilidade, bem como as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCT 16).

Nos termos do art. 101 da Lei 4.320/64, “os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, além de outros quadros demonstrativos”.

Assim, as demonstrações contábeis das entidades definidas no campo de aplicação da Contabilidade do Setor Público, disciplinadas por este manual, incluindo as exigidas pela Lei 4.320/64, são:

- a) Balanço Patrimonial (BP);
- b) Balanço Orçamentário (BO);
- c) Balanço Financeiro (BF);
- d) Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- e) Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);
- f) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL); e
- g) Demonstração do Resultado Econômico (DRE).

A portaria em tela altera a estrutura das demonstrações citadas acima, e que fazem parte dos anexos da Lei nº 4.320/64, e tem aplicação obrigatória a partir de 2012 para a União e os Estados, e 2013 para os Municípios. Essas novas datas das demonstrações já observam as alterações realizadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e que tem o início de sua vigência nas

mesmas datas destas. Assim, esse manual traz as orientações técnicas necessárias à elaboração dessas demonstrações em suas novas estruturas.

#### **4.3.6 - DEMONSTRATIVO DE ESTATÍSTICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

O Demonstrativo de Estatísticas de Finanças Públicas (DEFP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 4, de 30 de novembro de 2010, visa orientar e harmonizar a elaboração das estatísticas de finanças públicas, no âmbito do setor público, ao Manual de Estatísticas de Finanças Públicas 2001 (MEFP 2001) do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O DEFP dispõe sobre os principais conceitos e classificações que norteiam o MEFP 2001 e orienta os gestores da União, dos Estados, DF e Municípios e suas respectivas empresas públicas a classificar e adequar os fatos econômicos ocorridos e registrados na contabilidade pública de cada ente, segundo esse novo arcabouço metodológico. Além disso, está adaptado à realidade do governo brasileiro, notadamente respeitando a legislação brasileira e observando a prática atual da contabilidade pública vigente no País.

O DEFP não trata sistematicamente dos aspectos práticos da compilação das estatísticas de finanças públicas, os quais deverão ser tratados futuramente em Guia Prático de Compilação a ser publicado.

#### **4.4 - ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELAS NBCASP E PELO MCASP QUE JÁ ESTÃO EM VIGOR**

As NBCASP tiveram sua aplicação facultativa em 2009 e obrigatória a partir de 2010, assim, todas as inovações trazidas por estas normas já devem estar sendo observadas no ano corrente, o que contribuirá para a geração de informações mais fidedignas.

Quanto ao MCASP, todos os seus manuais também já estão em vigência, exceto o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e as novas demonstrações contábeis alteradas, que serão obrigatórios para a União e os Estados a partir de 2012 e para os Municípios em 2013.

Cabe salientar que a STN, como órgão central de contabilidade do governo federal, responsável por editar normas técnicas de contabilidade aplicadas ao setor público para os três níveis de poder - federal, estadual e municipal - deve estar à frente dos demais órgãos, editando manuais e suprindo

as entidades que fazem parte do campo de atuação da contabilidade pública, de informações técnicas necessárias à implementação de todas as inovações trazidas tanto pelas NBCASP quanto pelo MCASP.

#### **4.5 - A CONTABILIDADE PÚBLICA COM BASE NAS NBCASP E MCASP**

Essa “nova contabilidade”, por assim dizer, vai contribuir efetivamente para que as informações geradas sejam fiéis aos atos e fatos que representam, e dessa forma possam ser utilizadas de forma padronizada, de modo a demonstrar confiabilidade nas demonstrações levantadas, tanto para o gestor

no processo de tomada de decisão quanto aos usuários que buscam informações verossímeis para o controle das ações do governo.

Dessa forma, a nova contabilidade aplicada ao setor público, não é mais aquela com enfoque estritamente orçamento, pois, aplicando os princípios de contabilidade de forma plena, permitirá analisar, e demonstrar, de modo confiável, as mutações ocorridas no patrimônio das entidades públicas, sejam essas mutações de origem orçamentárias ou extra-orçamentárias. Portanto, com informações confiáveis para os usuários utilizarem, a tomada de decisão, o controle e transparência, baseadas nestas, poderá finalmente ser alcançados.

## **5. CONCLUSÃO**

Com o desenvolvimento do trabalho, percebeu-se que a forma que era realizada a Contabilidade Pública não trazia fidedignidade as informações fornecidas pelos entes. Entretanto, as mudanças ocorridas buscam aprimorar o que já estava sendo feito e consequentemente aumentar a transparência e confiabilidade com que as informações serão fornecidas aos usuários. No entanto, ainda existe um período de implantação dessas novas normas que entraram e estão entrando em vigor, para colocar na pratica o que vem sendo editado pelo CFC e pela STN, de modo a melhorar a forma de realizar a Contabilidade Pública.

No decorrer deste estudo procurou-se identificar, por intermédio de uma fundamentação teórica e de uma pesquisa bibliográfica, exploratória e qualitativa, que a Nova Contabilidade Pública pode ser útil ao gestor e aos usuários de suas demonstrações no processo de gestão, transparência e controle. Assim, destaca-se que os objetivos dessa pesquisa foram alcançados no desenvolvimento do referencial teórico, conhecendo melhor como era feita a contabilidade pública, e no desenvolvimento buscando demonstrar as mudanças ocorridas, através das NBCASP e MCASP

Por fim, recomenda-se que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público seja realizada de forma a atender em plenitude todos os princípios e normativos vigentes, pois assim deixará de ser voltada apenas ao orçamento e será um verdadeiro instrumento de Gestão, Transparência e Controle.

## **REFERÊNCIAS**

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002a.
- BEUREN, Ilse Maria. et al. Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade. 3 Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.
- LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. Metodologia do Trabalho Científico. São Paulo: Atlas, 2009.

- MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. Ímpetus, 4 Ed., Rio de Janeiro 2010.
- MARISTELLA, Giroto. Contabilidade Pública passa por evolução. Revista Brasileira de Contabilidade, p. 7-19, setembro e outubro 2008.
- MATIAS, Pereira José. Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2010.
- MICHEL, Maria Helena. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. 1º Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 1º ed. Brasília, 2009.
- PIRES, João Batista Fortes de Souza. Contabilidade Pública. 7º ed. Brasília: Franco & Fortes, 2002.
- SILVA, A. C. R. da. Metodologia da pesquisa aplicada á contabilidade. São Paulo: Atlas 2003.
- SILVA, Lino Martins da. Contabilidade Governamental. 8º Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- TOLEDO, Junior Flavio C de. ROSSI, Sergio Ciquera. Lei de responsabilidade Fiscal, Comentada. 1º Ed. São Paulo: NDJ 2001
- \_\_\_\_\_. Lei nº 4.320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.111/2007. Aprova o apêndice II da Res. CFC 950/93 - Princípios Fundamentais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.128/2008. Aprova a NBC T 16. 1 - Conceituação Objeto Campo Aplicação.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.129/2008. Aprova a NBC T 16.2 - Patrimônio Sistemas Contábeis.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.130/2008. Aprova a NBC T 16.3 - Planejamento seus Instrumentos Enfoque Contábil.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.131/2008. Aprova a NBC T 16.4 - Transações setor Público.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.132/2008. Aprova a NBC T 16.5 - Registro Contábil.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.133/2008. Aprova a NBC T 16.6 - Demonstrações Contábeis.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.134/2008. Aprova a NBC T 16.7 - Consolidação Demonstrações Contábeis.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.135/2008. Aprova a NBC T 16.8 - Controle Interno.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.136/2008. Aprova a NBC T 16.9 - Depreciação Amortização Exaustão.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.137/2008. Aprova a NBC T 16.10 - Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos de Entidades Setor Público.
- \_\_\_\_\_. Resolução CFC Nº 1.268/09. Altera, inclui e exclui itens das NBC T 16.1, 16.2 e 16.6.

# A REGULAMENTAÇÃO ELEITORAL BRASILEIRA – UMA VISÃO INICIAL<sup>1</sup>

Fabício Pimentel Riva<sup>2</sup>

## RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar a regulamentação eleitoral brasileira sob uma perspectiva inicial, compreendendo sua natureza jurídica associada ao poder regulamentar. Objetiva-se desfazer o conceito que atrela os regulamentos exclusivamente ao Poder Executivo. Busca-se ainda delinear o processo evolutivo que permitiu atribuir ao Poder Judiciário a competência para expedir resoluções.

Palavras-chave: Poder Regulamentar; Regulamentos; Regulamentação Eleitoral; Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral; História e evolução da regulamentação eleitoral no Brasil.

## Introdução

Tema de grande importância, a regulamentação eleitoral brasileira será analisada no presente artigo a partir de uma compreensão resumida e conceitual concernente à estrutura regulamentar.

Após, serão perscrutados os caminhos históricos e evolutivos pelos quais o processo regulamentar eleitoral percorreu durante o desenvolvimento da Justiça Eleitoral no Estado Brasileiro.

O escopo do presente artigo é levantar a questão da regulamentação eleitoral e traçar uma visão deste instituto vital para a solidez do processo democrático no Brasil.

### 1. Cenário sinótico da regulamentação no Brasil

Para compreender a evolução da regulamentação, o que abrange a eleitoral, é imprescindível anotar lição de Montesquieu, segundo a qual o poder estatal torna-se mais perfectível com a integração de três atividades ou funções realizadoras, precisamente no que tange a três espécies de atividades pelas quais se operacionaliza ou concretiza esse poder uno estatal: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do

---

<sup>1</sup> Trecho reduzido, atualizado e adaptado da Monografia Jurídica apresentada como requisito para colação de grau na Universidade Federal do Espírito Santo sob o tema: **As Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e os limites de sua função regulamentar.**

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Espírito Santo; Ex-professor de Direito Eleitoral; Analista Judiciário – Área Judiciária no Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, exercendo função de Chefe de Cartório da 24ª Z.E.

direito das gentes (ou poder executivo do Estado) e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil (ou poder de julgar).<sup>3</sup>

É necessário frisar que Montesquieu imputou ao referido princípio norteador maior rigidez do que em tempos hodiernos se costuma observar, vez que não se permitia a ingerência de um poder sobre outro. Obviamente, o Barão adotou doutrina intermediária e avançada para a época, contudo, essa mediana brilhantemente traçada é demasiadamente rigorosa para ser aplicada incólume à conjuntura estatal hodierna.

A partir da evolução das sociedades e do próprio Estado, de forma indubitável, essa rigidez diminuiu consideravelmente. Não há dúvidas, por exemplo, de que o Poder Executivo começou a imiscuir-se nas atribuições dos outros poderes, mormente do Legislativo. Essa interferência, ainda que aparente, passou a ocorrer principalmente com a necessidade de maior atuação do Estado na vida social.

De fato, a evolução do princípio da separação das funções de poder ganhava novo capítulo sempre que uma nova Constituição era publicada ou sempre que as molduras estruturais dos Estados se formavam e se solidificavam, de sorte que uma pontual interferência entre os poderes logo passou a ser vislumbrada como característica do princípio em tela, especificamente tratando-se da harmonia existente entre as respectivas funções de poder.

No que tange ao conceito dessa nova normatividade desenvolvida com o caminhar do Estado, Fabrício Motta teoriza que essa função normativa seria gênero no qual se situa, inclusive, a função legislativa. Isso significa que o Estado pode exercer aquela sem ter, necessariamente, que executar esta última. O referido autor compreende que os regulamentos são a expressão não-legislativa da função normativa.<sup>4</sup>

Normalmente, essa função é exercida pela Administração por intermédio de regulamentos.

Conforme esclarecedor ensinamento de Clèmerson Merlin Clève, no Direito Brasileiro, o regulamento, em sentido lato, pode ser definido como qualquer ato administrativo normativo emanado dos órgãos da Administração Pública. Em sentido estrito, regulamento será o ato normativo editado, privativamente, pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício da função administrativa.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la. *Do espírito das leis*. 2ª ed. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1979, p.148-149.

<sup>4</sup> MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p.136.

<sup>5</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 223.

Em verdade, é relevante mencionar que ao desempenhar o poder regulamentar, a Administração exerce inegavelmente função normativa, porquanto expede normas de caráter geral e com elevado grau de abstração, generalidade e impessoalidade, malgrado tenham elas fundamento de validade na lei.

Essa “Administração” supramencionada era constituída basicamente pelo Poder Executivo. Em outras palavras, quem detinha competência normativa para produzir determinadas normas secundárias era o Chefe do Poder Executivo, fato clarividente em todas as Constituições brasileiras.

O fato de a função regulamentar não permanecer uma atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo possui inúmeras explicações, todas compreendidas na evolução do Estado Brasileiro. Exemplos podem ser facilmente lembrados: como a ampliação da esfera reguladora e econômica; necessidade de pormenorização de aspectos e normas financeiras; urgência na produção de normas para regulamentação de inúmeras entidades; entre outras situações.

Esse panorama caracterizado pela impossibilidade de a Administração editar regulamentos tão específicos e adentrar em searas tão pormenorizadas demonstrava a ausência de técnica e de tempo para que normas adequadas pudessem ser produzidas pela Administração.

Assim, reconhece-se que os regulamentos definitivamente não são atribuição única e exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nem apenas do Poder Executivo. Não há estranheza em haver normas secundárias de caráter abrangente produzidas por entidades reguladoras ou, até mesmo, por outros poderes, como acontece com a edição dos regimentos internos pelo Poder Judiciário.

## **2. A regulamentação eleitoral**

No tocante à Justiça Eleitoral, a competência para expedição de regulamentos ainda é bem mais abrangente e relevante, haja vista a necessidade de se editarem normas detalhando-se os meandros que envolvem as eleições, verdadeiro sustentáculo do Estado Democrático de Direito. Essa competência, atribuída ao próprio Poder Judiciário, sempre esteve lastreada em dispositivos legais e constitucionais na evolução no Estado Brasileiro.

Sabe-se que uma característica ímpar da Justiça Eleitoral é exatamente a capacidade de edição de atos normativos, regulamentares, com o fito de pormenorizar, principalmente, os procedimentos que envolvam o prélio eleitoral, antes, durante e depois das eleições.

Quadra registrar que a função normativo-regulamentar da Justiça Eleitoral volta-se tanto ao Tribunal Superior Eleitoral, quanto aos Tribunais Regionais Eleitorais, vez que estes últimos também possuem competência

de expedir atos administrativo-regulamentares, contudo, em âmbito mais restrito.

Urge obtemperar que à Justiça Eleitoral não foi atribuído o poder de regulamentar a legislação eleitoral por mera vontade ou deleite do legislador.

Assim o é pelo suposto de que, sendo de tecnicidade singular as nuances do processo eleitoral, indispensável que bem se reserve o poder regulamentar em questão a quem, afinal, convive com a complexidade dessas questões, bem como está em direto contato com o mundo eleitoral e partidário, melhor formulando norma executiva ou de detalhamento como o regulamento em nível nacional: no caso, o Tribunal Superior Eleitoral.

Outrossim, foi confiada a competência de expedir resoluções de cunho normativo à Justiça Eleitoral, especificamente, pois o Poder Judiciário seria o único a atuar com a devida imparcialidade no que tange à regulamentação em comento.

A experiência do Poder Judiciário de organizar a execução eleitoral é plenamente condizente com a democracia brasileira e sua progressiva solidez<sup>6</sup>.

O fato de essa função regulamentar ser atribuição da Justiça Eleitoral pode ser explicado, *a contrario sensu*, por uma simples razão: diante da impossibilidade dos Poderes Legislativo e Executivo realizarem essa função, vez que estão intimamente interessados com o resultado da eleição.

Firma-se, assim, uma justificação material, ou seja, sob um aspecto substantivo voltado à repugnância da parcialidade político-eleitoral, imputa-se ao Judiciário a responsabilidade de concretizar o direito de sufrágio universal.

De qualquer forma, como fundamento formal para estar a atribuição regulamentar eleitoral vinculada à esfera de competência do Poder Judiciário, existe na lei atribuição específica para tanto.

Nessa linha, há, exemplificativamente<sup>7</sup> (no caso específico das instruções), nas Leis 4.737/65, 9.504/97 e 9.096/95 dispositivos expressos que designam ao Tribunal Superior Eleitoral o poder regulamentar – instruções eleitorais, materializadas em resoluções.

---

<sup>6</sup> Com as eleições do corrente ano (2010) completa-se um ciclo de mais de 20 anos sem golpes de Estado e ataques frontais à democracia brasileira.

<sup>7</sup> É importante asseverar que inúmeras resoluções do TSE, ainda que não tratem especificamente de instruções, podem ter caráter normativo e possuem também, todas elas, sustento na legislação eleitoral, corroborando sua fundamentação formal.

Assim, quadra registrar que para compreender os fundamentos aduzidos acima, mormente o formal, necessário trazer à baila um esboço histórico do desenvolvimento da administração regulamentar eleitoral.

### **3. Esboço histórico da regulamentação eleitoral no Brasil**

Desde a época do Brasil imperial, existia espécie normativa regulamentadora com o fito de pormenorizar as nuances administrativas das eleições. Nessa fase histórica, a regulamentação foi constitucionalmente atribuída a uma lei *stricto sensu*.<sup>8</sup>

Décadas mais tarde, com o advento da República, novamente o texto constitucional definiu como de competência de lei ordinária o processo eleitoral.

Sobre a temática, relevante mencionar o apanhado histórico e doutrinário de Olívia Raposo da Silva Telles:

*A primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, atribuiu competência privativa ao Congresso Nacional para “regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais em todo o país” (Art. 34, 22). Sendo assim, a competência para disciplinar o processo eleitoral para os cargos estaduais e municipais foi atribuída aos Estados. Em razão do sistema federativo, inspirado no modelo norte-americano, aos Estados foi atribuída competência legislativa genérica, residual, para todas as matérias que não fossem de competência da União. Dizia o art. 65: “É facultado aos Estados: (...) Em geral todo e qualquer poder, ou direito que lhes não negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição.”<sup>9</sup>*

Não houve grandes mudanças na administração eleitoral imperial em comparativo com os primórdios republicanos brasileiros.

Incontáveis foram as práticas fraudulentas advindas do voto aberto e do predomínio do poder central, por meio da cooptação de lideranças estaduais e locais. Era a época do *bico de pena* e da *depuração*, meios ilícitos de obter vantagens no prélio eleitoral.

A regulamentação dos procedimentos era insuficiente e, muitas vezes, não repreendia, em caráter eficiente, as fraudes ocorridas. Este fato,

---

<sup>8</sup> *Constituição de 1824. Art. 97: Uma Lei regulamentar marcará o modo prático das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império. (BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Coleção das leis do Império do Brasil de 1824. p. 7)*

<sup>9</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, p 108-109.

indubitavelmente, tornava as eleições desmoralizantes. As normas eram criadas ao arpejo dos princípios constitucionais gerais, vinculadas apenas àqueles que detinham as maiores forças políticas.

Com a finalidade de pôr um basta às fraudes que campeavam o regime anterior, foi criado o primeiro Código Eleitoral – Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o qual criou a Justiça Eleitoral.

Conforme relevante lição de Eduardo Espínola, na década de 1930 houve uma grande modificação nessa conjuntura; modificação esta corporificada na criação da Justiça Eleitoral. Nas palavras do autor:

*O Governo Provisório, instituído pela revolução de 1930, teve a feliz iniciativa de criar uma justiça eleitoral, no pensamento de pôr termo à fraude despejada que tanto desmoralizara o processo eleitoral entre nós. O Código eleitoral de 1932, a sua reforma parcial pouco depois e as leis complementares deram resultado satisfatório, realizando-se eleições a que a justiça eleitoral imprimiu um cunho de seriedade e respeitabilidade, a que não estávamos habituados.<sup>10</sup>*

Havia necessidade de atribuir a regulamentação das eleições a órgão, de fato, imparcial.

A inspiração para atribuir à magistratura a missão de administrar o processo eleitoral proveio da Argentina, onde foi entregue ao Judiciário federal; do Uruguai, onde foi criada uma magistratura especial; da Inglaterra, onde desde 1868 a matéria estava afeta à magistratura; de Portugal, bem como da Alemanha, da Prússia, da Áustria, da Grécia, da Polônia e da Tchecoslováquia, países cujas Constituições haviam criado tribunais eleitorais.<sup>11</sup>

Nesse diapasão, foi criado o Tribunal Superior Eleitoral no limiar da década de 1930, fato relevante para que a atribuição regulamentar das eleições fosse concedida à Justiça Eleitoral.

Foi por força do novo Código Eleitoral de 1932 que a Justiça Eleitoral passou a expedir instruções complementares da legislação eleitoral, dividir os Municípios em seções eleitorais, distribuir os eleitores pelas seções, formar as mesas receptoras, entre outras atribuições.<sup>12</sup>

Impende frisar que, consoante Espínola, a confiança na Justiça Eleitoral se traduziu em expressivas manifestações da Assembleia

---

<sup>10</sup> ESPÍNOLA, Eduardo. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil: 18 de setembro de 1946*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 484.

<sup>11</sup> CABRAL, João C. da Rocha apud TELLES, 2009, p. 112.

<sup>12</sup> TELLES, 2009, 113.

Constituinte de 1934, em consultas sempre atendidas, tornando-se de grande valor e prestígio as instruções oportunamente expedidas pelo órgão mais elevado da mesma justiça.<sup>13</sup>

A *Lex Fundamentalis* de 16 de julho de 1934 reconheceu a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Judiciário e lhe atribuiu competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais.

Consoante lição de Ramayana, na Carta Magna de 1934, com perfil constitucional conferido à Justiça Eleitoral, competiu-lhe fixar a data do pleito, além de regular as eleições e a forma e o processo dos recursos.<sup>14</sup>

Em 1937, com o advento do golpe de 10 de novembro, que instituiu o Estado Novo, a Constituição outorgada no respectivo ano silenciou sobre a Justiça Eleitoral, seguindo-se prolongado recesso eleitoral.

Com efeito, anos obscuros no que concerne à evolução da Justiça Eleitoral e sua regulamentação eleitoral estiveram compreendidos a partir da Constituição de 1937.

Com o advento do Decreto-Lei 7.586, de 28 de maio de 1946 – o qual Pinto Ferreira<sup>15</sup> aduz ser o terceiro Código Eleitoral brasileiro –, deu-se início à reconstitucionalização do País e o retorno da instalação da Justiça Eleitoral, bem como das atribuições dos tribunais eleitorais.

A partir de então, a Justiça Eleitoral concretizou a fundamentação formalmente atribuída pelas posteriores constituições, com o escopo de regulamentar o processo eleitoral.

Exemplo dessa evolução da regulamentação administrativa das eleições está na Constituição de 1946, especificamente no art. 119, V, *in verbis*:

*Art 119 - A lei regulará a competência dos Juizes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se: (...) V - o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diploma aos eleitos.*

Ademais, a Constituição de 1946 reintegrou a Justiça Eleitoral na estrutura do Poder Judiciário.

Em 1950, foi instituído mais um Código Eleitoral (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950), mantendo as disposições regulamentares nas mãos da Justiça Eleitoral, mormente no que se refere ao Tribunal Superior Eleitoral, a partir de suas resoluções.

---

<sup>13</sup> ESPÍNOLA, 1952, p. 485.

<sup>14</sup> RAMAYANA. Marcos. *Direito Eleitoral*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p.35

<sup>15</sup> FERREIRA, Pinto. *Código Eleitoral Comentado*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 10.

O vigente Código Eleitoral, consubstanciado na Lei n. 4.737, de julho de 1965, e demais alterações, em que pese as marcantes diferenças com o seu precedente, manteve a competência da Justiça Eleitoral no que tange à regulamentação administrativa eleitoral.

No regime militar (1964-1985), a legislação foi marcada pelos sucessivos atos institucionais. Nessa época, o processo eleitoral era regido de acordo com os interesses dos militares, que alteraram a duração de mandatos, cassaram políticos e decretaram eleições indiretas para Presidente da República.<sup>16</sup>

Importante mencionar que as eleições foram mantidas mesmo durante a fase mais repressiva da ditadura, fato que deve ser tão ressaltado quanto as graves distorções que lhe foram impostas pela legislação.<sup>17</sup>

Portanto, além de viger o atual Código Eleitoral, no período histórico em comento, existiam, sim, eleições diretas para cargos do Executivo e Legislativo, as quais eram regulamentadas pela Justiça Eleitoral.

Foram diversas as distorções dos resultados em favor do regime obtidas através de manobras no âmbito da legislação eleitoral, mas não no plano do controle do processo eleitoral, que, mesmo durante o autoritarismo, continuou a ser feito com razoável autonomia pela Justiça Eleitoral. Assim, o regime militar não modificou o papel institucional da Justiça Eleitoral.<sup>18</sup>

Corroborar-se então que a Constituição de 1967 manteve os tribunais e juízes eleitorais entre os órgãos do Poder Judiciário, dispondo sobre a estrutura e a competência da Justiça Eleitoral.

Obviamente, a regulamentação na fase da ditadura militar era bastante diferenciada da hodierna, seja pelo reduzido número de ideologias partidárias, seja pela ausência de uma busca pela democratização política, não corroborada pelo autoritarismo vigente.

A redemocratização brasileira surgiu a partir da promulgação da Constituição de 1988. Foram inúmeros movimentos em prol da democracia e de eleições mais justas.

O Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65) se manteve vigente e foi recepcionado pela Magna Carta como Lei Complementar.

Urge considerar que os dispositivos do código em tela que atribuem ao Tribunal Superior Eleitoral a regulamentação do processo eleitoral ainda

---

<sup>16</sup> *Foram realizadas seis eleições indiretas para presidente da República, sendo três pelo Congresso Nacional e três pelo Colégio Eleitoral.*

<sup>17</sup> TELLES, 2009, 114.

<sup>18</sup> SADEK, Maria Tereza, *apud* TELLES, 2009, p. 112

não foram revogados, continuando a conferir como competência à Justiça Eleitoral a normatização referente às eleições.

Enfim, impende inferir que a sistemática da administração eleitoral recaiu nas mãos da Justiça Eleitoral por uma constatação evolutiva das eleições e do desenvolvimento político brasileiro, que trouxe um modelo acertado de outros países, funcionando de modo sucessivamente mais democrático e inteligente.

## **CONCLUSÃO**

Neste artigo foi possível compreender melhor o conceito do poder regulamentar eleitoral, mormente no tocante às razões que levam essa regulamentação ser atribuição do Poder Judiciário.

Depreendeu-se, também, as nuances evolutivas pelas quais as normas que especificam o processo eleitoral passaram até se encontrarem no hodierno modelo de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

O campo da regulamentação eleitoral é demasiadamente vasto, de sorte que, obviamente, não existe intenção de se findar uma argumentação sobre a matéria. A finalidade do presente é apenas ventilar a questão sob um enfoque inicial.

Frisa-se, por fim, que as resoluções do TSE com caráter regulamentar são a base da estrutura eleitoral moderna e vêm sendo estudadas, inclusive, internacionalmente. Sabe-se que ainda há muito o que fazer. Todavia, não é demais asseverar que a regulamentação eleitoral brasileira possibilita a garantia da uniformização e adequação das eleições ao Estado Democrático de Direito, e seu formato, hoje, é espelho para muitas nações.

## **BIBLIOGRAFIA**

CLÉVE, Clémerson Merlin. Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

ESPÍNOLA, Eduardo. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral Comentado. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la. Do espírito das leis. 2ª ed. São Paulo: Editora Abril Cultural, 1979.

MOTTA, Fabrício. Função Normativa da Administração Pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

RAMAYANA. Marcos. Direito Eleitoral. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. Direito Eleitoral Comparado – Brasil, Estados Unidos, França. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

# O CARÁTER NORMATIVO DAS RESOLUÇÕES ADVINDAS DE RESPOSTAS A CONSULTAS ELEITORAIS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL<sup>1</sup>

Fabrcio Pimentel Riva<sup>2</sup>

Este artigo possui o escopo de analisar, após examinar doutrina e jurisprudência conflitantes, o instituto das consultas eleitorais à luz da regulamentação eleitoral, mormente no que toca à sua normatividade.

Palavras-chave: Resoluções do TSE; Consultas eleitorais; Poder Regulamentar; Caráter normativo

## Introdução

O presente artigo trata das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que possuem como fundamento resposta a consultas eleitorais.

Este instituto eleitoral é de extrema relevância para o bom caminhar do processo eleitoral, principalmente no que se refere aos percalços que podem surgir antes do prélio eleitoral.

Não se irá discutir o todo das consultas eleitorais, vez que é tema extenso e de valiosa doutrina. Em verdade, buscar-se-á analisar a específica situação na normatividade dessas resoluções, num caráter superficial.

## 1. Desenvolvimento doutrinário

As consultas, previstas nos artigos 23, IX e 30, VIII, do Código Eleitoral, são um relevante instituto jurídico que permite aos consulentes uma prévia resposta sobre tema relevante na disciplina eleitoral.<sup>3</sup>

A Justiça Eleitoral ao responder às consultas, que são formuladas por determinadas autoridades com jurisdição federal<sup>4</sup>, sobre matéria eleitoral, está exercendo atividade normativa e regulamentar, completada pela competência que lhe advém da lei, para elaborar seu próprio regimento interno.

---

<sup>1</sup> Trecho reduzido, atualizado e adaptado da Monografia Jurídica apresentada como requisito para colação de grau na Universidade Federal do Espírito Santo sob o tema: **As Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e os limites de sua função regulamentar.**

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Espírito Santo; Ex-professor de Direito Eleitoral; Analista Judiciário – Área Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, exercendo função de Chefe de Cartório da 24ª Z.E.

<sup>3</sup> RAMAYANA. Marcos. **Direito Eleitoral**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p.867.

<sup>4</sup> Senador, Deputado Federal, Representante de órgão de direção nacional de Partido Político, Defensoria Pública da União...

Embora a resposta a tais consultas se materialize em uma resolução, é preciso ter por pressuposto que a normatização das consultas está atrelada à função posterior que a decisão administrativa vem a possuir quando do julgamento dessas consultas, positiva ou negativamente, qual seja, seu caráter interpretativo e sua utilização como base de decisões ulteriores.

Há na jurisprudência aqueles que entendem serem todas as resoluções originadas das consultas formuladas aos tribunais eleitorais verdadeiros atos normativos.<sup>5</sup>

Tito Costa posiciona as resoluções da Corte Superior Eleitoral consubstanciadas em resposta a consultas no mesmo patamar normativo de outras resoluções insofismavelmente de conteúdo regulamentar, por exemplo, a Resolução 21.538/03 – resolução definitiva que trata do alistamento eleitoral.

O autor supracitado afirma que as consultas respondidas pelo Tribunal Superior Eleitoral vinculam, sim, os juízes *a quo*, pois há normatividade nessas respostas.<sup>6</sup>

Por outro lado, impende trazer à baila que o Supremo Tribunal Federal já deixou de conhecer ação direta de inconstitucionalidade na parte em que questionava resolução do Tribunal Superior Eleitoral, pois foi produzida em resposta à consulta. Na ocasião, a Suprema Corte negou o caráter normativo dessas resoluções<sup>7</sup>.

Fortes são os argumentos compreendidos naquele *decisum* que salientam serem essas resoluções decisões meramente administrativas, e

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AMS – Agravo Regimental em Mandado de Segurança – 3119**. Impetrante: Lúcio Manoel dos Santos Picanço. Relator Min. Raphael de Barros Monteiro Filho. Rio de Janeiro/RJ. Julgamento em 27.02.2003. Publicação: D.J. 09 mai. 2003. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;ams:2003-02-27;ms-3119>>. Acesso em 08/12/2010.

<sup>6</sup> COSTA, Tito. **Recursos em matéria Eleitoral**. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p.35.

<sup>7</sup> “(...) não podem ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade as Resoluções (...) resultantes de resposta da Corte Eleitoral às consultas (...) que lhe foram formuladas com base no art. 23, XII, do Código Eleitoral (...). Cuida-se (...) de exercício de competência materialmente administrativa.(...) Nada impede que, em decisão de natureza jurisdicional, sobre a mesma matéria, (...) a própria corte (...) possa decidir diversamente (...) Porque a resposta a consulta não obriga quer o consulente, quer terceiros, nem dela coisa julgada resulta, força é entender não caracterizar-se dita Resolução como ato normativo, suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.(...)” ( BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade – 1.805** [Medida Cautelar]. Impetrante: Partido Democrático Trabalhista [PDT]. Relatora Min. Ellen Gracie. Distrito Federal. Julgamento em 26.03.1998. Publicação: D.J. 14 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA. E 1805.NUME.\) OU \(ADI.ACMS. ADJ2 1805.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA. E 1805.NUME.) OU (ADI.ACMS. ADJ2 1805.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 08/12/2011).

não possuindo caráter vinculante, nem normativo, vez que, em princípio, são resoluções com objeto apenas explicativo, consultivo.

Contudo, há doutrina intermediária, como é o caso de Pádua Cerqueira, o qual aduz que:

*“(...) muitas consultas são encaminhadas ao TSE contendo dúvidas sobre a interpretação e aplicação de determinado dispositivo legal, provocando a expedição de resolução para prestar uma interpretação uniforme da norma eleitoral, pacificando as divergências. Como tal resolução se presta apenas a interpretar a lei, ela se reveste de caráter meramente acessório, apresentando-se como um ato normativo secundário.”<sup>8</sup> (grifo acrescido)*

Então, qual é a posição mais acertada?

Para responder a essa perguntada é imprescindível a compreensão de que toda e qualquer decisão possui um caráter interpretativo mínimo. Entretanto, esse caráter não substitui a abstração concedida por uma norma criada especificamente para tratar de determinado assunto.

Fato é que o conteúdo de uma decisão administrativa não possui o condão de obrigatoriedade. Entretanto, no que tange à regulamentação eleitoral é preciso estar atento à uniformização dos procedimentos e sistematização das informações.

Malgrado as falhas legislativas e a norma eleitoral – verdadeira colcha de retalhos –, tomam-se as resoluções advindas de respostas a consultas como embasamento e adequação ao melhor enquadramento de atitudes voltadas ao processo eleitoral. É por meio das consultas que dúvidas abstratas e, frisa-se, não individualizadas, são vislumbradas pela Corte Superior.

Em outras palavras, o Tribunal Superior Eleitoral analisa a consulta sob inúmeros enfoques, sabendo que, a partir dela, atitudes serão delineadas condutas condizentes com a normatização e administração eleitoral.

Diante desse quadro, pode-se constatar que a resolução que responde à consulta, apesar de possuir conteúdo muito menos genérico e abstrato do que aquela que dispõe sobre o alistamento eleitoral, não possui normatividade nula, pelo contrário.

---

<sup>8</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua, apud ALBUQUERQUE, Danielle Estevam. Controle de constitucionalidade das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral pelo Supremo Tribunal Federal. In: Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 2008, v.4, n.7, p.11-30, jul/dez., p. 26.

Nessa mesma linha, tomando por sustentáculo doutrina de Fabrício Mota, reconhece-se que um determinado ato não deixa de ser normativo pela sua intensidade menos genérica ou abstrata. O mencionado autor explica que:

*Uma breve olhada no ordenamento jurídico será suficiente para constatar que nem mesmo as leis, atos originários por excelência, são sempre gerais abstratas, existindo, ao contrário leis individuais e leis concretas. Essa, a propósito, constitui uma das principais linhas de transformação no sentido tradicional conferido à lei. Por isso, parece conveniente eleger os requisitos de generalidade e abstração como desejáveis à caracterização do ato normativo, mas não essenciais para tanto. (...) Os atos normativos editados pela Administração possuem generalidade e abstração em variadas intensidades, não sendo possível identificar a existência de tais características à moda do tudo ou nada.<sup>9</sup>*

Portanto, é compreensível sistematizar que as resoluções em tela podem ter natureza regulamentar, ainda que temporárias, quando passíveis de serem utilizadas como normas interpretativas, perdurando tal natureza até a Corte Superior Eleitoral adotar posicionamento contrário.

Finalmente, é importante mencionar que as resoluções advindas de respostas a consultas que perderam seu caráter interpretativo ou aquelas que não os possuem, não detêm conteúdo normativo, podendo ser comparadas às resoluções vinculadas aos casos de contencioso administrativo – nas quais não há a característica da generalidade ou abstração – não havendo que se falar em natureza regulamentar.

## CONCLUSÃO

Neste artigo, buscou-se estudar especificamente o aspecto normativo das resoluções que possuem como fundamento resposta a consultas eleitorais.

Foi analisado o conceito das referidas consultas e seu conteúdo, bem como as posições e divergências existentes na doutrina e jurisprudência acerca desse tema.

Constatou-se que as resoluções, que possuem como fundamento resposta a consultas eleitorais, podem ou não ser consideradas propriamente de cunho regulamentar, a depender da situação em concreto.

É importante observar que a decisão que responde uma consulta possui um caráter bem menor de abstração do que uma que trata de

---

<sup>9</sup>MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p.140.

pormenorizar o processo eleitoral. Entretanto, ainda que seu caráter normativo seja reduzido, enquanto seus efeitos interpretativos e consultivos existirem, ela será considerada uma resolução regulamentar, haja vista a necessidade de se uniformizar e compreender sistematicamente o processo eleitoral.

Obviamente, não se trata de normas de observância estrita, mas apenas consultiva, pois sua edição pode ser modificada, seja pelo entendimento da Corte, seja pela compreensão diferenciada do relator. Entretanto, sugere-se que não apenas os consulentes, mas também os Tribunais Regionais Eleitorais, possam posicionar as referidas resoluções como verdadeiras normas interpretativas, com o escopo de se obter uma melhor organização eleitoral e um processo eleitoral mais justo e democrático.

### **Bibliografia**

ALBUQUERQUE, Danielle Estevam. Controle de constitucionalidade das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral pelo Supremo Tribunal Federal. In: Suffragium: revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 2008, v.4, n.7, p.11-30, jul/dez.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade – 1.805 [Medida Cautelar]. Impetrante: Partido Democrático Trabalhista [PDT]. Relatora Min. Ellen Gracie. Distrito Federal. Julgamento em 26.03.1998. Publicação: D.J. 14 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(ADI\\$.SCLA.E.1805.NUME.\)OU\(ADI.ACMS.ADJ21805.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(ADI$.SCLA.E.1805.NUME.)OU(ADI.ACMS.ADJ21805.ACMS.)&base=baseAcordaos)>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AMS – Agravo Regimental em Mandado de Segurança – 3119. Impetrante: Lúcio Manoel dos Santos Picanço. Relator Min. Raphael de Barros Monteiro Filho. Rio de Janeiro/RJ. Julgamento em 27.02.2003. Publicação: D.J. 09 mai. 2003. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;ams:2003-02-27;ms-3119>>.

COSTA, Tito. Recursos em matéria Eleitoral. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MOTTA, Fabrício. Função Normativa da Administração Pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DO TOCANTINS

PRE/TO nº /2011

**Autos: Registro de Órgão de Partido Político em Formação (Protocolo 12.629/2011)**

**Requerente: Partido Social Democrático**

**Advogado: Juvenal Klayber e outros**

**Requerido: Tribunal Regional Eleitoral no Estado do Tocantins**

Relator: Juiz Francisco Gomes

MM Juiz Relator,

Cuida-se de Registro de Órgão de Partido Político em Formação, pelo qual o **Partido Social Democrático – PSD**, por seu Presidente Estadual, com fundamento na Lei 9.096/95 e na Resolução do TSE nº 23.282/2010, requer o registro do Diretório Estadual do partido.

A inicial veio instruída com um exemplar do Diário Oficial da União, Seção 3, do dia 15 de abril de 2011; cópia do programa e estatuto partidários; certidão expedida pelo Cartório do 2º Ofício de Registro Civil e Casamentos, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Brasília/DF; certidões expedidas pelos cartórios eleitorais comprobatória do apoio mínimo de eleitores; cópia das atas das eleições dos diretórios municipais e das atas das reuniões dos diretórios municipais para eleição das respectivas comissões executivas; cópia da ata da eleição do Diretório Estadual do partido e cópia da ata da reunião do Diretório Estadual em que realizada a eleição da Comissão Executiva Estadual (fls. 02/396).

O pedido de registro do partido junto ao TRE/TO foi publicado no Edital nº 007/2011, do dia 3 de agosto de 2011 (fl. 398) e disponibilizado no Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral nº 141, pág. 4 (fl. 403).

O Democratas (DEM), por seu Diretório Nacional, apresentou impugnação ao pedido de registro às fls. 432/477, defendendo, preliminarmente, sua legitimidade ativa. No que tange ao mérito, sustentou a irregularidade de constituição dos diretórios municipais e estadual do partido requerente.

Asseverou, para tanto, que, consoante dispõe o estatuto do partido, a constituição dos Diretórios Estaduais se dá em convenções autorizadas pela Comissão Provisória Nacional, uma vez alcançado o apoio mínimo de eleitores no Estado, qual seja, 0,1% do eleitorado deste.

Afirmou que, segundo o estatuto, serão convocadas convenções estaduais nos estados onde o partido tenha diretórios municipais em pelo menos 5% dos municípios - o que, no Estado do Tocantins corresponde ao número de 7 - e estes, por sua vez, só podem ser constituídos se o partido tiver filiados correspondentes a 0,5% dos respectivos eleitores no pleito anterior.

Asseverou que, nesse contexto, a realização das convenções municipais e estadual está eivada de vício, porquanto não preenche o requisito atinente ao número mínimo de filiados, conforme disposto no estatuto. Alegou que o PSD

não conta com nenhum filiado, o que somente ocorrerá depois de efetivamente registrado no TSE.

Alegou, ainda, que não consta dos autos a autorização da Comissão Provisória Nacional para a realização das convenções municipais e estadual, assim como sustentou que há vício nas certidões de apoio acostadas aos autos, porquanto muitas delas somente indicam o número de assinaturas certificadas pelo cartório eleitoral e não informam o número de protocolo do pedido de encaminhamento das listas, bem como o número total de assinaturas, identificando as aceitas e as rejeitadas, o que causa prejuízo à impugnação.

Aduziu, por fim, que se verificou vários casos de coleta irregular de assinaturas no país, o que motivou, inclusive, a abertura de inquéritos policiais. Citou casos ocorridos no Estado de Santa Catarina, onde foram constatadas assinaturas de eleitores mortos e analfabetos. Relatou que, no Estado de São Paulo, o Ministério Público apurou a utilização da Prefeitura Municipal para fomentar a formalização do partido e que empregados da fábrica Andreza Enxovais teriam sido compelidos por seus proprietários a assinarem as listas e que, no Estado do Amazonas, 600 das 900 assinaturas estavam sob suspeita.

Requer, ao final, o indeferimento do pedido, a suspensão do pedido de registro até que sejam apuradas as irregularidades apontadas, a desconstituição das certidões de apoio, a revisão das certidões acostadas aos autos, o indeferimento de pedido de juntada de novas certidões de apoio ou, acaso deferida a juntada, a abertura de novo prazo para impugnação. Juntos aos autos os documentos de fls. 432/477.

O Partido Trabalhista Brasileiro – PTB também apresentou impugnação ao pedido de registro às fls. 478/500, alegando que houve duplo registro do Partido Social Democrático – PSD no Cartório do 2º Ofício de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Brasília/Distrito Federal, o que oferece óbice ao deferimento do pleito em questão.

Arguiu irregularidade no tocante à constituição do diretório estadual do partido, sob fundamento de que o estatuto não foi observado na medida em que somente pode ocorrer convenção estadual nos estados em que pelo menos 5% dos municípios tiverem diretórios estaduais (sic), o que não verifica no Estado do Tocantins. Alegou, também, que, em razão de não ter qualquer filiado até seu registro definitivo perante o TSE, não é válida qualquer convenção municipal.

Asseverou que o Partido Social Democrático – PSD, que existiu no passado, incorporou-se ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, ora impugnante, fato que ainda gera responsabilização de antigos dirigentes e que a “recriação” do partido, por isso, geraria enorme insegurança jurídica.

Aduziu, ainda, que a recriação do Partido Social Democrático – PSD representa violação ao princípio da autenticidade do sistema representativo partidário, por tentar induzir o eleitor em erro ou confusão ao utilizar a denominação ou sigla de outro partido já existente.

Por derradeiro, afirmou irregularidades nas assinaturas relativas ao apoio mínimo. Juntou os documentos de fls. 505/543 e 572/612.

O partido requerente apresentou réplica à impugnação ofertada pelo Democratas (DEM) às fls. 616/645, requerendo o indeferimento do pedido do impugnante ao argumento de que o feito não tem natureza administrativa e que, por isso, devem ser respeitadas as regras de legitimidade típicas do processo judicial.

Aduziu que o partido impugnante não possui legitimidade para impugnar o registro, assim como não possui interesse jurídico, razão pela qual requer a extinção do feito com fulcro no art. 267, I, c/c art. 295, II e III e inciso I do parágrafo único do art. 295, todos do CPC.

Quanto ao mérito, sustentou que possui liberdade de reunião garantida pela Constituição Federal, fato este que justifica as reuniões de formação da direção estadual do PSD em desacordo com as exigências estatutárias, ressaltando que o tema é de natureza *interna corporis* e que é incapaz de causar qualquer prejuízo ou ameaça a direito de terceiros.

Quanto à alegação da exigência mínima de filiados como condição para a realização das convenções, aduziu que, conforme Consulta 755-35 formulada ao TSE, é impossível a filiação de eleitores em partidos políticos em formação.

Ressaltou a má-fé da impugnante no tocante à alegada semelhança entre atas de reuniões municipais e estaduais do PSD, justificando que é prática de todos os partidos editarem modelo de ata no intuito de afastar erros formais indesejáveis.

Às fls. 703/720 o partido requerente ofereceu réplica à impugnação do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, alegando a falta de legitimidade e interesse do impugnante. No que diz ao mérito, nega a “recriação de partido”, aduzindo que o anterior registro de partido com a denominação PSD foi alterado para PL em 15.04.2011 e que, com a incorporação do antigo PSD pelo PTB, o registro anterior foi cancelado.

No que toca à alegada irregularidade na coleta de apoiantes, afirma que se tratam de meras alegações e que se tratam de fatos excepcionais, que poderão ocasionar a invalidação daquelas assinaturas específicas.

Quanto à regra estatutária de que o partido somente poderia registrar a direção regional nos Estados em que tivesse diretórios em pelo menos 5% dos municípios, ressaltou que o PSD constituiu até mais que o exigido, lembrando que esse tema é de natureza *interna corporis*, incapaz de causar qualquer prejuízo ou ameaça a direito de terceiro.

Quanto à irregularidade apontada em algumas listagens de apoiadores aduziu não ser pertinentes à jurisdição desse Eg. Tribunal Regional Eleitoral, por não trazer elementos mínimos que torne indiciária a autoria.

Em seguida, vieram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral.

É o relatório necessário. Passo à manifestação.

## I - Das preliminares

### I.1 - Das condições da ação: da legitimidade ativa e do interesse de agir

O requerente sustenta, em preliminar, que o Democratas (DEM) e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB não detêm legitimidade ativa, nem interesse para impugnar o pedido de registro ora em exame. Alega que aos partidos políticos não é assegurada a prerrogativa de fiscalizar o processo de criação de novas agremiações político-partidárias, eis que a competência fiscalizatória cabe ao Poder Judiciário e ao Ministério Público e que as funções dos partidos se resumem a questões eleitorais e políticas, tão-somente.

O Democratas, em sua impugnação, havia defendido que detém legitimidade como interessado no processo administrativo, eis que tem direitos ou interesses que podem ser afetados pela decisão a ser afetada. Não merecem prosperar as preliminares argüidas.

É que a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos é disciplinada pela Lei 9.096/95 e pela Resolução TSE nº 23.282/2010 que, no que tange ao tema, assim dispõe:

*“Art. 15. Caberá a **qualquer interessado** impugnar, no prazo de 3 (três) dias, contados da publicação do edital, em petição fundamentada, o pedido de registro.”*

O interesse que pauta a legitimidade ativa do impugnado pode ser extraída da própria Resolução do TSE, segundo a qual, *“o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a **autenticidade do sistema representativo** e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”*

Assim, é de se entender que a legitimidade do partido político impugnante não repousa apenas no fato de que seu interesse tem relação com o fato de que muitos eleitores deixarão sua lista de filiados para filiareem-se ao novo partido.

Nesses termos, ao impugnar o registro de partido político, cuja constituição reputa viciada, estaria exercendo a função de assegurar a autenticidade do sistema representativo.

Ora, ao impugnar o registro de partido político, cuja constituição de se deu de forma irregular, segundo alega, estaria oferecendo óbice a que representantes políticos fossem eleitos utilizando-se de meios espúrios, em ofensa à autenticidade do sistema representativo.

É que o sistema democrático representativo, organizado pelo estado, funda-se na existência de partidos políticos, considerados como órgãos de coordenação e manifestação da vontade popular, visto que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.

Efetivamente, os partidos políticos são peças necessárias, senão mesmo as vigas-mestras do travejamento político e jurídico do Estado democrático. Nesse sentido se manifestou a Ministra Nancy Andrighi, na Consulta nº 755-35. Segundo a Ministra do TSE, *“os partidos políticos possuem o monopólio das candidaturas no sistema eleitoral brasileiro vigente, tanto para cargos disputados por meio de eleições majoritárias, quando eleições proporcionais”*.

Assim, o sistema representativo está inseparavelmente ligado aos partidos políticos, por meio dos quais os candidatos obtêm o mandato eletivo. Permitir que partido político, constituído de forma ilegal ou ilegítima, por meio do qual o povo, verdadeiro detentor do poder político, se vale para ver-se representado, constituiria afronta à autenticidade a esse sistema.

Restou evidenciado, assim, o interesse dos partidos em impugnar a postulação em exame, razão pela qual se sustenta sua legitimidade ativa e seu interesse de agir.

## **II - Do mérito**

### **II.1 - Das irregularidades cometidas durante a coleta de assinaturas de apoio**

No que tange ao mérito, os impugnantes sustentaram que, em alguns Estados da Federação, como Santa Catarina, Amazonas, São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás, foram constatadas irregularidades nas assinaturas de apoio à criação do partido.

Em Santa Catarina, segundo alegaram, constatou-se que, nos Municípios de Jupiá, Novo Horizonte, São Lourenço do Oeste, Quilombo e Jaraguá do Sul, algumas assinaturas não tiveram sua autenticidade confirmada nos cartórios eleitorais, sendo que cinco assinaturas teriam sido apostas por pessoas já falecidas.

Em decorrência dos fatos, nos Municípios de Quilombo e Jaraguá do Sul, os Juízes Eleitorais teriam determinado a instauração de inquéritos policiais para apurar a prática do crime tipificado no art. 350 do CE.

Alegaram que, no Estado do Amazonas, das 900 assinaturas entregues pelo PSD para conferência, 600 suscitaram dúvida acerca da sua autenticidade, verificando-se, ao final, assinaturas de pessoas já falecidas.

Registraram também que, no Estado de Goiás, no Município de Minaçu, observou-se que, das mil e quinhentas assinaturas apresentadas, pouco mais de seiscentas tiveram confirmadas a autenticidade e a correspondência com o número do título informado.

Apontaram irregularidades, também, na coleta de assinaturas no Estado de São Paulo, assim como diversas irregularidades no Estado do Paraná e do Rio de Janeiro.

Com efeito, neste ponto assim dispõe a Resolução do TSE nº 23.282/2010:

*“Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registrará seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (Lei nº 9.096/95, art. 7º, caput).*

*§ 1º Só será admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, **meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles** (Lei nº 9.096/95, art. 7º, § 1º).*

Não obstante a gravidade das condutas imputadas ao partido requerente, já que, uma vez verificado número considerável de assinaturas irregulares, o número mínimo de eleitores pode não se verificar, oferecendo óbice intransponível ao deferimento do registro do partido perante o TSE, tem-se que não foram indicados fatos ou indícios de irregularidades ocorridas no Estado do Tocantins.

Ao contrário, compulsando-se os autos, tem-se que os cartórios eleitorais certificaram a autenticidade das assinaturas apostas nas listas apresentadas pelo PSD, após conferi-las, assim como os números dos títulos eleitorais.

Não é demais registrar, nessa seara, que as certidões lavradas pelos chefes de cartório gozam, como todo ato administrativo, da presunção de veracidade e legitimidade.

Não obstante tratar-se de legitimidade relativa, os impugnantes não se desincumbiram de provar que as certidões lavradas pelos referidos servidores não correspondiam com a verdade.

Ademais, consoante informação extraída das fls. 232/233 dos Autos de registro de órgão de partido político em formação nº 1030-65.2010.6.27.0000 (Protocolo 10.319/2010), nas Eleições Gerais de 2010, para a Câmara dos Deputados, o total de votos válidos no Tocantins foi em 728.049 (setecentos e vinte e oito mil e quarenta e nove).

Assim, o apoio de 0,1% (um décimo por cento) dos votos válidos neste Estado, a que se refere o § 1º do art. 7º da resolução em tela, corresponde ao montante de 728 (setecentos e vinte e oito) votos. Dos documentos de fls. 120/206 destes autos, no Estado do Tocantins, o partido obteve 14.779 assinaturas.

Não obstante reprovável criminalmente possível aposição de assinatura falsa em documentos para fins eleitorais, o que demandaria atuação enérgica do Ministério Público e da Justiça Eleitoral, tem-se que o número necessário, neste Estado, foi sobremaneira superado, de modo que somente ofereceria óbice ao deferimento do requerimento em exame, a constatação de irregularidade em 95,07% das assinaturas, o que se afigura improvável.

Assim, os fatos em análise, alegados pelos impugnantes não impedem o deferimento da postulação do partido no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins.

Uma vez verificadas irregularidades nas outras Unidades da Federação a ponto de comprometer o número mínimo de assinaturas exigidas, incumbe ao TSE recusar-se a deferir o registro do partido naquele tribunal, de modo que o partido não restará constituído.

### **III - Da irregularidade de constituição dos diretórios municipais e do diretório estadual e da ausência de autorização para a realização das convenções**

Os impugnantes sustentaram, ainda, irregularidade na constituição dos diretórios municipais e do diretório estadual do requerente, assim como ausência de autorização da Comissão Provisória Nacional para realização das convenções, razão pelas quais seu pedido de registro deverá ser indeferido.

Asseveraram, em síntese, que o PSD não tem nenhum filiado, o que somente ocorrerá depois de efetivamente registrado no TSE e que a filiação de número definido de eleitores representa requisito para a constituição dos órgãos do partido nos municípios e no Estado.

Neste ponto, assim dispõe Resolução do TSE nº 23.282/2010:

*“Art. 12. Obtido o apoio mínimo de eleitores no estado, o partido político em formação constituirá, definitivamente, na forma de seu estatuto, órgãos de direção regional e municipais, designando os seus dirigentes, organizados em, no mínimo, um terço dos estados, e constituirá, também definitivamente, o seu órgão de direção nacional (Lei nº 9.096/95, art. 8º, § 3º)”.*

Determina a norma acima que, uma vez alcançado o apoio mínimo de eleitores no Estado, qual seja, 0,1% do eleitorado deste, o partido em formação, na forma de seu estatuto, constituirá os órgãos de direção regional e municipais.

Com efeito, é assegurada, ao partido político autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento<sup>1</sup>.

Desta feita, como alegado pelo PSD em sua defesa, as eventuais ofensas a seus estatutos são assunto *interna corporis*, de interesse exclusivo do partido. Ademais, o argumento contrário do DEM tem sede de discussão própria diversa do TRE, ou seja, encontra espaço apenas no âmbito do TSE.

### **IV - Do vício das certidões de apoio**

Alegou, ainda, o DEM, vício nas certidões de apoio acostadas aos autos, porquanto muitas delas somente indicam o número de assinaturas certificadas pelo cartório eleitoral e não informam o número de protocolo do

---

<sup>1</sup> Art. 3º da Resolução TSE 23.282/2010 e art. 3º da Lei 9.096/95.

pedido de encaminhamento das listas, bem como o número total de assinaturas, identificando as aceitas e as rejeitadas, o que causa prejuízo à impugnação.

Nesses termos, entende que devem ser desconsideradas as certidões de fls. 120, 122, 123, 126, 127, 129, 131, 133 e 134.

No que diz respeito aos documentos que devem instruir o pedido de registro dos órgãos de direção regional e municipais do partido em formação, estabelece a Resolução TSE 23.282/2010, em seu art. 13, que:

*“Art. 13. Feita a constituição definitiva e designação dos órgãos de direção regional e municipais, o presidente regional do partido político em formação solicitará o registro no respectivo tribunal regional eleitoral, por meio de requerimento acompanhado de:*

*I - exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no registro civil;*

*II - certidão do cartório do registro civil da pessoa jurídica a que se refere o § 2º do art. 9º desta resolução;*

*III - certidões fornecidas pelos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido político em formação obtido, no estado, o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º desta resolução;*

*IV - prova da constituição definitiva dos órgãos de direção regional e municipais, com a designação de seus dirigentes, na forma do respectivo estatuto, autenticada por tabelião de notas, quando se tratar de cópia.*

*Parágrafo único. Da certidão a que se refere o inciso III deste artigo deverá constar, unicamente, o número de eleitores que apoiaram o partido político em formação até a data de sua expedição, certificado pelo chefe de cartório da respectiva zona eleitoral, com base nas listas ou formulários conferidos ou publicados na forma prevista, respectivamente, nos S 2º e S 3º do art. 11 desta resolução.”*

Extrai-se do texto legal acima transcrito que, nas certidões fornecidas pelos cartórios eleitorais e que devem instruir o pedido de registro, deverá “constar, unicamente, o número de eleitores que apoiaram o partido político em formação até a data de sua expedição, certificado pelo chefe de cartório da respectiva zona eleitoral, com base nas listas ou formulários conferidos ou publicados na forma prevista, respectivamente, nos § 2º e § 3º do art. 11 desta resolução.”

Das certidões constantes dos autos, verifica-se que foram emitidas de acordo com o que dispõe a referida resolução.

Não cabe, por outro lado, alegar prejuízo à impugnação. É que, consoante dispõe o art. 11, do mencionado texto legal, o chefe de cartório dará publicidade à lista ou aos formulários de apoio mínimo, publicando-os em cartório, cujos dados constantes nas listas ou formulários publicados em cartório poderão ser impugnados por qualquer interessado, em petição fundamentada, no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação.

Nesses termos, tem-se que, acaso identificada irregularidade, o partido interessado dispunha do prazo de cinco dias para oferecer impugnação, o que não fizera.

## **V - Da duplicidade de registros do PSD**

O PTB, em sua impugnação, alegou que o Partido Social Democrático – PSD foi fundado em 17.07.1945 e que foi extinto em 27.10.65 e que fora “refundado” na década de 1980.

Alegou duplo registro do partido no Cartório do 2º Ofício de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Brasília/Distrito Federal, o que oferece óbice ao deferimento do pleito em questão.

Arguiu, ainda, que o Partido Social Democrático – PSD, que existiu no passado, incorporou-se ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, ora impugnante, fato que ainda gera responsabilização de antigos dirigentes e que a “recriação” do partido, por isso, geraria enorme insegurança jurídica.

Aduziu, por fim, que a recriação do Partido Social Democrático – PSD representa violação ao princípio da autenticidade do sistema representativo partidário, por tentar induzir o eleitor em erro ou confusão ao utilizar a denominação ou sigla de outro partido já existente.

Em réplica, o requerente negou a “recriação de partido”, aduzindo que o anterior registro de partido com a denominação PSD foi alterado para PL em 15.04.2011 e que, com a incorporação do antigo PSD pelo PTB, o registro anterior foi cancelado.

Com efeito, do alegado, restou provado (cf. fls. 517/543, em especial da Certidão de fl. 543, emitida pelo TSE), que o Partido Social Democrático – PSD já existira e que fora incorporado ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Insta consignar, nesta seara, que o PSD fora inclusive notificado pelo TSE, com supedâneo no art. 34, § 1º, da Resolução 21.841/04, a devolver valores pertencentes ao fundo partidário (fls. 517/527).

Consoante dispõe o art. 29 da Lei 9.096/95, *“no caso de incorporação, o instrumento respectivo deve ser levado ao Ofício Civil competente, que deve, então, cancelar o registro do partido incorporado a outro.”* Assim, consoante texto legal acima, ao incorporar-se ao PTB o PSD deixou de existir, em razão do cancelamento do seu registro.

Ademais, não merece prosperar a alegação nesta instância. É que, ao Tribunal Regional Eleitoral no Estado do Tocantins cabe, tão somente, deliberar sobre o registro dos órgãos de direção regional e municipais, sendo que o registro do partido é incumbência do Tribunal Superior Eleitoral, sendo que, naquela seara, deverá ser discutido.

## **VI - Da conclusão**

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se pelo deferimento do registro do órgão partidário de direção regional e municipais do Partido Social Democrático – PSD.



**MANDADO DE SEGURANÇA – AUTOS Nº 66-38.2011.6.27.0000 –  
PALMAS/TO – CLASSE 22**

Relator: Juiz MARCELO ALBERNAZ  
Impetrante: ARLINDO NOBRE DA SILVA  
Advogados: Dr. Dianslei Gonçalves Santana  
Impetrados: PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO  
TOCANTINS (TRE/TO) e PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS

**EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. ANULAÇÃO DE QUESTÃO. ASPECTO LEGAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. CITAÇÃO DOS CANDIDATOS HABILITADOS COMO LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS. DESNECESSIDADE. EVIDENTE EQUÍVOCO DA BANCA EXAMINADORA NÃO COMPROVADO. INOCORRÊNCIA DE AMBIGUIDADE NA QUESTÃO. SEGURANÇA DENEGADA.**

1. Em regra geral, não cabe ao Poder Judiciário substituir as bancas examinadoras na avaliação de provas de concursos públicos e de outros certames. Tais provas, entretanto, se submetem à censura judicial quanto ao aspecto da legalidade do ato de correção, sobretudo quando seu conteúdo é discrepante do edital. Também é possível o controle judicial nos casos de manifesto equívoco da banca examinadora. Pedido juridicamente possível. Preliminar rejeitada.
2. Os demais candidatos do concurso público, ainda que aprovados, detêm mera expectativa de direito de serem nomeados, inexistindo, portanto, a necessidade de figurarem no pólo passivo da relação processual. Precedentes do STJ. Preliminar rejeitada.
3. A questão impugnada possui apenas uma alternativa correta, conforme gabarito oficial fornecido pela Banca Examinadora. No caso, o termo “restaurar” foi adotado em sentido amplo, e assim deve ser interpretado pelo candidato.
4. Não sendo ambígua a questão impugnada e não estando manifestamente equivocada o gabarito oficial, não cabe ao Poder Judiciário efetuar qualquer anulação ou modificação.
5. Segurança denegada.

**ACÓRDÃO: VISTOS, relatados e discutidos os autos, decide o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins, por unanimidade, DENEGAR A SEGURANÇA** pleiteada, nos termos do voto do Relator, publicado no DJE nº 121 de 07.07.2011, pág. 2

### **RELATÓRIO**

Trata-se de **MANDADO DE SEGURANÇA com pedido de liminar** impetrado por **ARLINDO NOBRE DA SILVA** contra ato do **PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS (TRE/TO)** e do **PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS (FCC)**.

Narra a inicial que o impetrante concorreu ao Concurso Público para provimento de cargos do TRE/TO, disputando uma das vagas reservadas aos portadores de deficiência para o cargo de analista judiciário, área judiciária.

Todavia, não teve sua prova discursiva corrigida pela banca examinadora em razão de não ter obtido o mínimo de 60% de acerto, simultaneamente, nas provas de Conhecimentos Básicos e Conhecimentos Específicos, uma vez que, na primeira prova, acertou apenas 9 (nove) questões, quando o exigido eram 10 (dez) acertos.

Ocorre que, após a divulgação do resultado preliminar, verificou que a questão 18 da prova A01 Tipo 001 era passível de anulação por apresentar duas assertivas corretas, visto que o gabarito definitivo considerava certa a letra “b”, mas a alternativa “e” também estaria correta.

O impetrante transcreve trechos de pareceres técnicos juntados aos autos e afirma que *“um arquivo movido para a lixeira do Windows pode ser restaurado, mas tal restauração só pode ocorrer para o local de origem”*.

Informa que interpôs recurso administrativo junto à Banca Examinadora do Concurso, o qual foi julgado improcedente em virtude desta considerar que a restauração não deixa de ser uma movimentação para fora da lixeira, o que pode acontecer pelo arrasto ou pelos comandos recortar e colar, os quais restauram o arquivo excluído para qualquer pasta.

Afirma que é indiscutível a legitimidade passiva do Presidente do TRE/TO, autoridade que detém poderes para ordenar que o ato questionado seja corrigido, mas, por cautela e segurança, requereu a intimação do Presidente da Fundação Carlos Chagas para figurar no polo passivo do presente *mandamus*, em razão da responsabilidade deste pela execução do ato que o eliminou do certame.

Prossegue dizendo que a jurisprudência atual é no sentido de ser possível a anulação pela justiça de questão objetiva de concurso público, em caráter excepcional, quando o vício se manifestar de forma evidente e irrefutável.

Posto isso, pleiteia a anulação da referida questão e, conseqüentemente, a sua habilitação no concurso para que possa ter sua prova discursiva corrigida.

Juntou os documentos de fls. 24/132, entre eles: edital do concurso (fls. 30/49); caderno de prova, gabarito e lista de classificado (fls. 51/78); desempenho no certame (fl. 82); recurso administrativo (fl. 85/86); pareceres técnicos (fls. 87/101); entendimentos doutrinários sobre o tema (fls. 102/129).

Conclusos os autos, a liminar foi indeferida por não restar efetivamente demonstrado o perigo da demora (fls. 141/142).

Devidamente notificado, o Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins prestou informações às fls. 152/155, aduzindo que, de acordo com o edital do concurso, a Banca Examinadora constitui última instância para recurso.

A Fundação Carlos Chagas, por sua vez, apresentou informações (fls. 158/163) asseverando que as alegações e o pedido formulados pelo impetrante

não procedem, pois a questão nº 18 do certame não apresenta nenhuma ambiguidade, não sendo, portanto, passível de anulação.

Além disso, registrou que a pretensão posta nos autos não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, ao qual é defeso manifestar-se sobre o mérito dos atos da administração, não podendo, no controle jurisdicional de legalidade, substituir-se à banca examinadora nos critérios de correção de provas e de atribuição de notas a elas.

Finalizou dizendo que a acolhida do presente *mandamus* contraria as normas editalícias que regem o concurso em apreço, bem como os princípios da isonomia e da impessoalidade.

Juntou boletim de resultado do candidato, resposta ao recurso administrativo interposto e parecer da Banca Examinadora proferido em razão do presente mandado (fls. 164/166).

Com vista dos autos, o Ministério Público Eleitoral se manifestou pela denegação da segurança pretendida, uma vez que o impetrante não atingiu, justificadamente, porquanto incorreta a alternativa marcada por ele, a pontuação necessária para a sua aprovação (fls. 170/171).

Cientificada para, caso quisesse, intervir no feito, a União, representada pela Advocacia Geral da União (AGU), se manifestou às fls. 173/184 sustentando, preliminarmente, a impossibilidade jurídica do pedido, em razão do Poder Judiciário não poder substituir critérios de seleção e avaliação por se tratar de mérito administrativo, reservado à discricionariedade da Administração Pública. Com isso, pediu a extinção do processo sem julgamento do mérito.

Ainda em sede de preliminar, a AGU suscitou a necessidade de citação de todos os candidatos que prosseguiram no concurso como litisconsortes passivos necessários, sob pena de nulidade de futura decisão deste Tribunal, uma vez que seus interesses serão inequivocamente afetados por uma eventual procedência do pedido do autor.

No mérito, afirmou que o impetrante pretende que sua eliminação seja ignorada, visando continuar no certame sem ter alcançado nota suficiente nas provas. Com isso, requereu a denegação da segurança, visto que a pretensão do autor fere a isonomia e contraria as regras do concurso, o interesse público, a doutrina de Direito Administrativo e a Jurisprudência unânime no País.

É o relatório.

## **VOTO**

### **I – QUESTÕES PRELIMINARES**

#### **I.1 – POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO**

A questão posta nos autos diz respeito a eventual anulação de questão de concurso público pela via judicial.

Em regra geral, não cabe ao Poder Judiciário substituir as bancas examinadoras na avaliação de provas de concursos públicos e de outros certames.

Tais provas, entretanto, se submetem à censura judicial quanto ao **aspecto da legalidade** do ato de correção, sobretudo quando seu conteúdo é discrepante do edital.

Também é possível o controle judicial nos casos de **manifesto equívoco** da banca examinadora.

Logo, o pedido é juridicamente possível, razão pela qual **deixo de acolher a preliminar suscitada pela Advocacia Geral da União**.

## **1.2 – CITAÇÃO DOS DEMAIS CANDIDATOS COMO LITISCONSORTES PASSIVOS**

No que tange ao pedido de citação, todos os candidatos que prosseguiram no concurso como litisconsortes passivos necessários, melhor sorte não assiste à AGU. Vejamos.

A referida citação foi requerida sustentando-se que os interesses dos candidatos habilitados no certame serão inequivocamente afetados por uma eventual procedência do pedido do autor.

Entretanto, os demais candidatos, ainda que aprovados, detêm mera expectativa de direito de serem nomeados, inexistindo a necessidade de figurarem no polo passivo da demanda.

Nesse sentido:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LITISCONSORTE ATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CITAÇÃO DOS DEMAIS CANDIDATOS. DESNECESSIDADE. VIOLAÇÃO DO EDITAL. NÃO OCORRÊNCIA.*

*1. Cuida-se de mandado de segurança em que o Impetrante busca anular questão oral realizada em concurso público para Promotor de Justiça do Estado do Maranhão.*

*2. PRELIMINAR: falta de intimação pessoal do MP Estadual do acórdão que denegou a segurança. Não ocorrência. Prejuízo não demonstrado. Nulidade afastada.*

*3. PRELIMINAR: a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que os demais candidatos do concurso público, ainda que aprovados, detêm mera expectativa de direito de serem nomeados, portanto, a necessidade de figurarem como litisconsortes ativos da autoridade impetrada.*

*4. MÉRITO: Determina o edital o bloco de matérias que integram a fase oral do concurso, dentre elas, direito civil e o subitem "adoção", não fazendo referência, expressa, ao tema relacionado com o "Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA".*

5. Possibilidade de se formular pergunta oral que remete diretamente ao art. 50, § 13, do ECA, pois à época da realização do exame já estava vigente o art. 1.168 do Código Civil, que tem a seguinte redação: "A adoção de crianças e adolescentes será deferida na forma prevista pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente". (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009).

6. É cabível a exigência, pela banca examinadora de concurso público, de legislação superveniente à publicação do edital, quando estiver de acordo com as matérias declinadas no edital de abertura.

7. In casu, previsto no edital o tema geral "adoção", no campo do direito civil, é dever do candidato estar atualizado na matéria versada, especialmente em razão da nova redação do art. 1.168 do Código Civil, que faz alusão ao ECA.

**8. Ademais, em regra, não cabe ao Poder Judiciário, no controle jurisdicional da legalidade do concurso público, tomar o lugar da banca examinadora, nos critérios de correção de provas e de atribuição de notas.**

9. Precedentes: AgRg no RMS 22.730/ES, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 20.4.2010, DJE 10.5.2010; RMS 21743/ES, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 9.10.2007, DJ 5.11.2007, p. 292.

Recurso ordinário improvido.

(STJ. Segunda Turma. RMS 33191/MA. Rel. Min. Humberto Martins. DJE 26/4/2011)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONCURSO PÚBLICO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. ART. 47 DO CPC. DESNECESSIDADE. ANÁLISE DE VIOLAÇÃO DE SÚMULA. INVIABILIDADE. EXAME PSICOTÉCNICO. CARÁTER SUBJETIVO DO EXAME. ANULAÇÃO. NECESSIDADE DE NOVO EXAME.

**1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de ser desnecessária a citação dos demais concursados como litisconsortes necessários, porquanto os candidatos, mesmo aprovados, não titularizariam direito líquido e certo à nomeação.**

2. É vedado ao STJ analisar violação de súmula, porque o termo não se enquadra no conceito de lei federal.

3. Declarada a nulidade do teste psicotécnico, em razão de falta de objetividade, deve o candidato submeter-se a novo exame. Precedentes do STJ.

4. Agravo Regimental parcialmente provido para determinar a submissão do candidato a novo exame psicotécnico.

(STJ. Segunda Turma. AgRg nos EDcl no Ag 1344291/DF. Rel. Min. Herman Benjamin. DJE 1º/4/2011)

Posto isso, **rejeito a preliminar em epígrafe.**

Enfim, concorrem os pressupostos processuais e as condições da ação.

## II – MÉRITO

O impetrante se irressignou contra a questão nº 18 da prova A01 Tipo 001 do concurso público para provimento de cargos efetivos do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, *in verbis*:

18. Um arquivo movido para a Lixeira do Windows

(A) é excluído permanentemente.

(B) pode ser restaurado.

(C) só pode ser recuperado dentro dos três primeiros meses após a movimentação.

(D) é recuperável desde que tenha sido excluído mediante o uso combinado das teclas shift+del.

(E) só pode ser restaurado para o local original.

O gabarito definitivo considerou correta a assertiva “B”. No entanto, o impetrante afirma que a alternativa “E” também seria correta, pois um arquivo movido para a lixeira do Windows pode ser restaurado, mas tal restauração só pode ocorrer para o local de origem.

Em que pesem os argumentos do impetrante, não há manifesto equívoco por parte da Banca Examinadora do certame. No caso, o termo “restaurar” foi adotado em sentido amplo e assim deve ser interpretado pelo candidato<sup>1</sup>.

Restaurar, de acordo com o Dicionário Aurélio, significa “obter de novo a posse ou domínio de (coisa perdida); recuperar, reconquistar, recobrar, reaver, restabelecer, restituir”.

Nesse sentido, um arquivo movido para a lixeira do Windows, enquanto estiver lá, pode ser restaurado (recuperado, restabelecido), movido para fora da referida lixeira, para qualquer pasta ou local, sendo recortado e colado ou simplesmente arrastado.

A assertiva “E” estaria correta se a questão tivesse se limitado à opção “restaurar” que aparece quando se clica com o botão direito do mouse; ou, ainda, se fosse excluído o advérbio “só”, pois o arquivo pode ser restaurado para o local original, mas não necessariamente.

O próprio material juntado pelo impetrante reforça esse entendimento. Com efeito, à fl. 118, no material intitulado “Informática para Concursos, Teoria e Questões”, do autor João Antônio, Campus Concursos, aparece destacado o seguinte trecho:

*“Para retirar um objeto da lixeira, selecione o objeto e acione o comando Arquivo / Restaurar, na barra de menus da lixeira. A mesma ação pode ser encontrada no botão direito do mouse sobre o objeto ou no painel de tarefas comuns (figura a seguir). **Quando se retira o objeto por esse método**, ele é enviado imediatamente para o local de onde foi originalmente apagado.*”

---

<sup>1</sup> O parecer técnico de fl. 88 peca por adotar a interpretação restrita.

*Um objeto que está na lixeira também pode ser arrastado para qualquer outro local fora da lixeira, sem necessariamente ir para o local de onde foi apagado.“*

No mesmo sentido, o Chefe do Departamento de Testes e Medidas da Fundação Carlos Chagas assim se manifestou (fl. 166):

*“O candidato supra mencionado, por meio da ação de mandado de segurança nº 66-38.2011.6.27.0000, apresenta argumentos pleiteando*

*a anulação da questão e, conseqüentemente, a sua habilitação no concurso para que possa ter sua prova discursiva corrigida. Em resposta apresentada anteriormente informamos que a questão foi analisada e que não apresenta duas respostas corretas, como afirma o candidato.*

*O candidato cita diversos artigos, inclusive da Microsoft, que relatam a possibilidade de restauração do arquivo excluído (portanto movido do local original para a Lixeira) para seu local original. E isto é verdade. Mas não é verdade quando se afirma que o excluído ‘só’ pode ser restaurado para o local original. Pode-se restaurar facilmente um arquivo da Lixeira movendo-o para outra pasta.*

*A afirmação de que o arquivo excluído pode ser restaurado (movido para fora da Lixeira) é assim mantida, dado que isto pode ser feito sempre, enquanto estiver na Lixeira, para quaisquer pastas ou locais que o usuário desejar e não somente para o local original de onde foi movido para a Lixeira (objeto da questão).”*

Como se vê, a questão impugnada não é ambígua e seu gabarito não está manifestamente equivocado, não cabendo qualquer modificação ou anulação pelo Poder Judiciário.

## II – DISPOSITIVO

**Ante o exposto, DENEGO** a segurança pleiteada. Sem condenação em honorários.

Determino à SJI que certifique que os autos foram numerados equivocadamente, faltando a numeração das fls. 133/139.

Após o trânsito em julgado, arquivem-se com as formalidades de estilo.

É o voto.

Juiz MARCELO ALBERNAZ  
Relator



**ACÓRDÃO Nº 154-76  
(08/2011)**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 154-76.2011.6.27.0000 - ARRAIAS/TO**

**RELATOR PARA O ACÓRDÃO:** JUIZ JOSÉ RIBAMAR MENDES JÚNIOR

**RELATOR:** JUIZ FRANCISCO GOMES

**INTERESSADO:** MÁRCIO RICARDO FERREIRA MACHADO,  
EXCELENTÍSSIMO JUIZ DE DIREITO

**INTERESSADO:** EDUARDO BARBOSA FERNANDES, EXCELENTÍSSIMO  
JUIZ DE DIREITO

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. ALTERNÂNCIA NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ELEITORAL. DESIGNAÇÃO DE JUIZ ELEITORAL. CONJUGAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE MAIS TEMPO SEM EXERCER A TITULARIDADE DE JUÍZO ELEITORAL E ANTIGUIDADE NA COMARCA.

A designação de Juiz Eleitoral está regulamentada pela Resolução TSE 21.009/2002, alterada pela Resolução TSE 22.197/2006, e pela Resolução TRE/TO 131/2007, que dispõem que "na designação, será observada a antiguidade, apurada entre os juizes que há mais tempo hajam exercido a titularidade de zona eleitoral."

No caso em que todos os juizes titulares da comarca já tenham exercido a jurisdição eleitoral ou a função de juiz membro do TRE, o critério a ser adotado é aquele que atrela o critério de estar o juiz há mais tempo sem exercer a titularidade do juízo da Zona eleitoral, ao critério da antiguidade também na Comarca.

**ACÓRDÃO:** O Tribunal decidiu por maioria, nos termos do voto do Juiz José Ribamar Mendes Júnior, desacolhendo parecer do Ministério Público Eleitoral, pela designação do Juiz Eduardo Barbosa Fernandes para exercer a função de Juiz Eleitoral Titular, e do Juiz Marcio Ricardo Ferreira Machado para exercer a função de Juiz Eleitoral Substituto, a partir de 1º de setembro de 2011, nos termos da Resolução TSE 21.009/02, Resolução TSE 22.009/02 e Resolução TRE/TO 131/2007, vencido o Juiz Francisco Gomes que votava no sentido exatamente contrário.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.  
Palmas, de agosto de 2011.

Juiz José Ribamar Mendes Júnior  
Relator para o acórdão

**VOTO VISTA**

Trata-se de Processo Administrativo visando designação de Juiz Eleitoral para a 22ª Zona Eleitoral - Arraias.

Os autos têm início com a informação da SEREF/COPES/SGP de que o Juiz Marcio Ricardo Ferreira Machado exerce a jurisdição eleitoral naquela zona

desde 1993, e que a referida Comarca passa a conter dois Juizes, ocasionando, então, o rodízio entre os Juizes para exercer a jurisdição eleitoral.

O Eminentíssimo Relator Juiz Francisco Gomes votou pela designação dos Juizes Marcio Ricardo Ferreira Machado e Juiz Eduardo Barbosa Fernandes para exercerem respectivamente, as funções de Juiz Eleitoral Titular e Juiz Eleitoral Substituto.

Todavia, havendo mais de um juiz, será observado o critério da alternância, conforme art. 3º, §1º, Resolução TSE 21.009/02, *verbis*:

*Art. 3º Nas comarcas com mais de uma vara, caberá ao Tribunal Regional Eleitoral designar o juiz de direito que exercerá as funções de juiz eleitoral.*

*§ 1º Na designação, será observada a antigüidade, apurada entre os juizes que não hajam exercido a titularidade na zona eleitoral, salvo impossibilidade;*

Na mesma linha, dispõe art. 5º, §1º, Resolução TRE/TO 131/2007, in *verbis*:

*Art. 5º - Nas comarcas com mais de uma vara, caberá ao Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins designar o juiz de direito que exercerá as funções de Juiz Eleitoral, bem como o seu substituto.*

*§ 1º - Para a designação, será observada a antigüidade, apurada entre os juizes que não hajam exercido a titularidade de zona eleitoral, salvo impossibilidade (Resolução TSE nº 22.197/06).*

Sendo assim, o critério do sistema de rodízio para a indicação dos juizes eleitorais é a antigüidade, entre os que a mais tempo não hajam exercido a titularidade na zona eleitoral.

Ou seja, a meu ver a melhor interpretação dos dispositivos referidos, é a que aponta para que o Juiz Eduardo Barbosa Fernandes seja designado como titular, uma vez que o espírito da norma é de alternância na função eleitoral.

Não obstante o Juiz Marcio Ricardo Ferreira Machado ser o mais antigo, ele desempenha automaticamente a função de juiz eleitoral daquela Zona Eleitoral desde 1993, fato este que impõe a necessidade de designar o juiz que não exerceu a função eleitoral na zona em questão, em respeito ao sistema de rodízio.

O meu posicionamento encontra-se perfeitamente representado no art. 7º, Resolução TSE 22.009/02 a seguir transcrito:

*Art. 7º Havendo mais de uma vara na comarca e estando a titularidade da zona ocupada há mais de dois (2) anos pelo mesmo juiz, o Tribunal Regional Eleitoral providenciará a designação e posse do novo titular.*

Sendo assim, quer seja pelo fato de estar a mais tempo sem exercer a jurisdição eleitoral (desde 2009), quer seja por nunca tê-la exercido na 22ª zona

eleitoral (conforme o §1º, do art. 3º, Resolução TSE 21.009/02), entendo que, em obediência ao princípio da alternância, o magistrado a ser designado Juiz Eleitoral da 22ª Zona Eleitoral é o Juiz Eduardo Barbosa Fernandes.

Nesses termos decidiu esta corte:

*ADMINISTRATIVO. TÉRMINO DE BIÊNIO DE JUIZ. EFETIVA ALTERNÂNCIA NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ELEITORAL. DESIGNAÇÃO DE JUIZ ELEITORAL. CONJUGAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE MAIS TEMPO SEM EXERCER A TITULARIDADE DE JUÍZO ELEITORAL E ANTIGÜIDADE NA COMARCA.*

*- A designação de Juiz Eleitoral está regulamentada pela Resolução TSE 21.009/2002, alterada pela Resolução TSE 22.197/2006, e pela Resolução TRE/TO 131/2007, que dispõem que "na designação, será observada a antiguidade, apurada entre os juízes que a mais tempo hajam exercido a titularidade de zona eleitoral."*

*- No caso em que todos os juízes titulares da comarca já tenham exercido a jurisdição eleitoral ou a função de juiz membro do TRE, o critério a ser adotado é aquele que atrela o critério de **estar o juiz há mais tempo sem exercer a titularidade do juízo da Zona eleitoral**, ao critério da antigüidade também na Comarca.*

*- Unânime. (TRE/TO, PA – PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 3955, Relator DESEMBARGADOR DANIEL DE OLIVEIRA NEGRY, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 09/06/2011, página 3)*

Diante do exposto, VOTO pela designação do Juiz Eduardo Barbosa Fernandes para exercer a função de Juiz Eleitoral Titular, e do Juiz Marcio Ricardo Ferreira Machado para exercer a função de Juiz Eleitoral Substituto, a partir de 1º de setembro de 2011.

Palmas, 30 de agosto de 2011.

Juiz José Ribamar Mendes Júnior

**ACÓRDÃO Nº 154-76  
(08/2011)**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 154-76.2011.6.27.0000 - ARRAIAS/TO**

**RELATOR PARA O ACÓRDÃO:** JUIZ JOSÉ RIBAMAR MENDES JÚNIOR

**RELATOR:** JUIZ FRANCISCO GOMES

**INTERESSADO:** MÁRCIO RICARDO FERREIRA MACHADO,  
EXCELENTÍSSIMO JUIZ DE DIREITO

**INTERESSADO:** EDUARDO BARBOSA FERNANDES, EXCELENTÍSSIMO  
JUIZ DE DIREITO

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. ALTERNÂNCIA NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ELEITORAL. DESIGNAÇÃO DE JUIZ ELEITORAL. CONJUGAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE MAIS TEMPO SEM EXERCER A TITULARIDADE DE JUÍZO ELEITORAL E ANTIGUIDADE NA COMARCA.

A designação de Juiz Eleitoral está regulamentada pela Resolução TSE 21.009/2002, alterada pela Resolução TSE 22.197/2006, e pela Resolução TRE/TO 131/2007, que dispõem que "na designação, será observada a antiguidade, apurada entre os juízes que há mais tempo hajam exercido a titularidade de zona eleitoral."

No caso em que todos os juízes titulares da comarca já tenham exercido a jurisdição eleitoral ou a função de juiz membro do TRE, o critério a ser adotado é aquele que atrela o critério de estar o juiz há mais tempo sem exercer a titularidade do juízo da Zona eleitoral, ao critério da antiguidade também na Comarca.

**ACÓRDÃO:** O Tribunal decidiu por maioria, nos termos do voto do Juiz José Ribamar Mendes Júnior, desacolhendo parecer do Ministério Público Eleitoral, pela designação do Juiz Eduardo Barbosa Fernandes para exercer a função de Juiz Eleitoral Titular, e do Juiz Marcio Ricardo Ferreira Machado para exercer a função de Juiz Eleitoral Substituto, a partir de 1º de setembro de 2011, nos termos da Resolução TSE 21.009/02, Resolução TSE 22.009/02 e Resolução TRE/TO 131/2007, vencido o Juiz Francisco Gomes que votava no sentido exatamente contrário.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.  
Palmas, de agosto de 2011.

Juiz José Ribamar Mendes Júnior  
Relator para o acórdão

**VOTO VISTA**

Trata-se de Processo Administrativo visando designação de Juiz Eleitoral para a 22ª Zona Eleitoral - Arraias.

Os autos têm início com a informação da SEREF/COPES/SGP de que o Juiz Marcio Ricardo Ferreira Machado exerce a jurisdição eleitoral naquela zona

**ACÓRDÃO Nº 2479-58**  
**(14.09.2011)**

**PETIÇÃO Nº 2479-58.2010.6.27.0034**

**Procedência:** CACHOEIRINHA-TO (9ª ZONA ELEITORAL – TOCANTINÓPOLIS-TO)

**Assunto:** PETIÇÃO. TRANSFERÊNCIA DE MUNICÍPIO DE UMA ZONA PARA OUTRA.

**Requerente:** ZÉLIO HERCULANO DE CASTRO

**Requerido:** TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS

Relator : DESEMBARGADOR BERNARDINO LIMA LUZ (convocado para substituir o Desembargador JOSÉ DE MOURA FILHO, em gozo de férias)

**EMENTA: MUNICÍPIO. TRANSFERÊNCIA PARA OUTRA ZONA ELEITORAL. DEFERIMENTO.**

- Verificando-se ser bastante vantajosa a transferência postulada, considerando-se as distâncias envolvidas, favorecendo tanto os eleitores quanto aos Cartórios Eleitorais, bem como não existir óbice legal, não há como negar o pedido de transferência de município de uma zona eleitoral para outra.
- Pedido deferido para determinar a transferência do Município de Cachoeirinha, pertencente à 9ª Zona Eleitoral (Tocantinópolis -TO) para a 10ª Zona Eleitoral (Araguatins - TO).

**ACÓRDÃO:** os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins decidiram, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **DEFERIR** o pedido de transferência postulado nos autos em epígrafe à fl. 02, por não haver óbice legal, submetendo-se a presente decisão à homologação do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do artigo 30, inciso IX, do Código Eleitoral.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.  
Palmas, 14 de setembro de 2011.

Desembargador BERNARDINO LIMA LUZ  
Relator Substituto

**RELATÓRIO**

Trata-se de requerimento (fl. 02) formulado pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA-TO**, Sr. *Zélio Herculano de Castro*, no qual pleiteia a transferência do referido município, pertencente à 9ª Zona Eleitoral, com sede em Tocantinópolis-TO, para que passe a integrar a 10ª Zona, que se localiza em Araguatins-TO.

Aduz que a distância entre as cidades de Cachoeirinha e Araguatins é de apenas 70 km (20 km mais próxima que Tocantinópolis-TO), possuindo melhores condições de acesso.

Argumenta ainda, que a cidade de Cachoeirinha possui vínculos culturais mais estreitos com Araguatins, sendo o destino de seus estudantes e comerciantes.

Ao final, enfatiza que a municipalidade de Cachoeirinha terá melhor acessibilidade à Justiça Eleitoral se estiver subordinada à Zona Eleitoral de Araguatins.

Foram encaminhados ofícios às Prefeituras, Câmaras Municipais, bem como aos Juízes Eleitorais envolvidos pelas futuras modificações, para se manifestarem a respeito do pedido em epígrafe (fls. 06/13 e 16/21).

Manifestações acostadas às fls. 15, 23/24 e 26.

Os setores das áreas técnicas de Informática deste Tribunal manifestaram-se às fls. 28/29, no sentido de não existir empecilho técnico para operar a transferência solicitada, o que foi corroborado pelo Secretário de Tecnologia da Informação (fl. 30).

O Secretário de Administração e Orçamento manifestou-se informando que, por serem os custos com a reimpressão e entrega de títulos eleitorais de pequena monta, poderão ser acomodados no orçamento disponibilizado a este Regional (fl. 32).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Eleitoral requereu fosse comunicado os Partidos Políticos existentes em Cachoeirinha-TO para se pronunciarem acerca do pedido em questão (fls. 35/36 e versos).

Houve manifestação dos Presidentes de Partidos (fls. 53/54) e da Câmara Municipal em Cachoeirinha (fls. 55/56), ambos desfavoráveis ao deferimento da transferência em apreço.

A Procuradoria Regional Eleitoral proferiu parecer (fls. 65/66 e versos) pelo deferimento do pedido, por não haver óbice legal à transferência epigrafada.

É o relatório.

## VOTO

Acerca do tema em exame, prescrevem os artigos 30, IX e 23, VIII, do Código Eleitoral:

*“Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:*

*(...)*

*IX - dividir a respectiva circunscrição em Zonas Eleitorais, submetendo esta divisão, assim como a criação de novas Zonas, à aprovação do Tribunal Superior;”*

*“Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:*

*(...)*

*VIII – aprovar a divisão dos Estados em Zonas Eleitorais ou a criação de novas Zonas;”*

No caso dos autos, todavia, não se trata de criação, nem de desmembramento de zona eleitoral, mas simplesmente de transferência de município pertencente a uma zona para outra, em razão de maior vantagem para os eleitores e o próprio serviço eleitoral.

Vale registrar que não há, nesse aspecto, regulamentação detalhada a respeito da matéria, devendo a decisão ser fruto de um juízo de conveniência e oportunidade, levando em consideração os critérios técnicos e a necessidade manifestada pela população.

Quanto à distância envolvida, passa de 90 km (Cachoeirinha até Tocantinópolis) para 70 km (Cachoeirinha até Araguatins), sendo 20 km a menos para ser percorrido, lembrando, ainda, que o transporte é bem mais acessível por ter transporte de duas em duas horas e não somente uma vez ao dia, em horário que não atende todas as necessidades da população.

Note-se, no entanto, que os Partidos Políticos e a Câmara Municipal de Cachoeirinha se referiram à diferença de 20 km como não sendo tão significativa para a população, que é a principal beneficiária.

Desse modo, verifica-se ser bastante vantajosa a pretendida alteração, considerando-se as distâncias envolvidas, favorecendo tanto os eleitores quanto aos Cartórios Eleitorais.

Ademais, não prospera também o argumento de que a transferência trará prejuízo para a população, por existir um vínculo cultural, até porque os laços porventura existentes podem continuar se assim desejarem.

No que diz respeito às relações bancárias, inexistem ônus para transferir contas de uma agência para outra, sendo opção do correntista, havendo agência no local.

Observe-se que, consoante informações dos setores técnicos de Informática deste Tribunal (fls. 28/30), não existem empecilhos técnicos para operar a transferência solicitada e nem a necessidade de adequação do ambiente de TI, pois os cartórios de Tocantinópolis e de Araguatins são equivalentes, não havendo aumento de despesas.

Por outro lado, conforme informado pelo Secretário de Administração e Orçamento deste Regional (fl. 32), não há óbice, sob o aspecto orçamentário, para a transferência pleiteada.

A propósito, colaciono os precedentes seguintes:

*“EMENTA. TRE/TO. SOLICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO. TSE. DECISÃO. REMANEJAMENTO DOS MUNICÍPIOS DE ARAGUANÃ, PERTENCENTE À 34ª ZE/TO (ARAGUAÍNA), PARA A 12ª ZE/TO (XAMBIOÁ), BEM COMO DO MUNICÍPIO DE*

TUPIRAMA, PERTENCENTE À 6ª ZE/TO (GUARÁÍ), PARA A 23ª ZE/TO (PEDRO AFONSO).

Acórdão homologado.”<sup>1</sup>

“ADMINISTRATIVO. REMANEJAMENTO MUNICÍPIOS. PROXIMIDADE SEDE OUTRA ZONA ELEITORAL. DEFERIMENTO.

- O pedido constante nestes autos não se refere à criação, nem a desmembramento de zona eleitoral, mas simplesmente de remanejamento de município pertencente a uma zona para outra em razão de maior vantagem para os eleitores e para o próprio serviço eleitoral.

- Verificando-se como vantajoso o remanejamento de município pertence a uma Zona Eleitoral para outra, considerando-se as distâncias envolvidas, favorecendo tanto os eleitores quanto os Cartórios Eleitorais, situação que enseja o deferimento do pedido constante nos autos no sentido de proceder ao remanejamento do município de Araguanã, pertencente a 34ª Z.E. para a 12ª Z.E (Xambioá/TO), bem como do município de Tupirama (6ª Z.E.) para a 23ª Z.E., com sede em Pedro Afonso/TO.

- Unânime.”<sup>2</sup>

“Processo administrativo. Proposta de rezoneamento. Zonas do interior. Remanejamento de municípios. Aprovação.

Ante a necessidade de otimizar os serviços da Justiça Eleitoral, aprova-se o projeto de rezoneamento, através do remanejamento de municípios de uma zona para outra.”<sup>3</sup>

Frise-se, por oportuno, que apesar de regularmente notificados (fls. 06, 08 e 19), não se manifestaram acerca do pedido em questão o Juízo Eleitoral de Araguatins e as Câmaras Municipais de Araguatins e Tocantinópolis.

Diante do exposto, acolho o parecer exarado pelo Ministério Público Eleitoral (fls. 65/66 e versos) e voto pelo **DEFERIMENTO** do pedido de transferência postulado à fl. 02, por não haver óbice legal.

Por conseguinte, submeto esta decisão à homologação do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do artigo 30, IX, do Código Eleitoral.

É o meu voto.

Palmas-TO, de de 2011.

Desembargador BERNARDINO LIMA LUZ  
Relator Substituto

<sup>1</sup> TSE, CZER nº 366/TO, Rel. Ministro MARCELO RIBEIRO, J. 16/12/2009, DJE de 05/02/2010.

<sup>2</sup> TRETO, Petição nº 89, Rel. Juiz LUIZ ZILMAR PIRES, j. 13/08/2009, DJE de 17/08/2009, p. 2-D.

<sup>3</sup> TREBA, PA nº 2179, Relª Juíza LÍCIA DE CASTRO LARANJEIRA CARVALHO, DJ de 16/08/2007, p. 100).

**ACORDAO Nº 1936-55  
(19.10.2011)**

**REPRESENTAÇÃO Nº 1936-55.2010.6.27.0000**

**Procedência:** PALMAS-TO

**Assunto:** REPRESENTAÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA. USO DE SERVIDORES. VEÍCULO OFICIAL E DEPENDÊNCIAS DE ÓRGÃO PÚBLICO. ART. 73 DA LEI 9.504/97. APLICAÇÃO DE MULTA.

**Representante:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**Representada:** WÂNIA MARIA RIBEIRO DA COSTA E SILVA

**Advogados:** DILMAR DE LIMA e MARCELO WALACE DE LIMA

**Representada:** MARIA HELENA BRITO MIRANDA

**Advogado:** DILMAR DE LIMA

Relator: DESEMBARGADOR JOSÉ DE MOURA FILHO

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO. ELEIÇÕES 2010. CONDUTA VEDADA. USO DE SERVIDORES, VEÍCULO OFICIAL E DEPENDÊNCIAS DE ÓRGÃO PÚBLICO. ARTIGO 73, INCISOS I E III, DA LEI Nº 9.504/97. CARACTERIZAÇÃO. POTENCIALIDADE. PRÉVIO CONHECIMENTO. INEXIGIBILIDADE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei.
2. Caracterizada a infração às hipóteses previstas no art. 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504/97, por uso de servidores, veículo oficial e as dependências do Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente-CIACA para conduzir e armazenar material de propaganda eleitoral em benefício de candidata deve-se aplicar aos infratores as penalidades legais.
3. Por expressa determinação legal (§ 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97), as sanções previstas no § 4º do citado dispositivo legal devem ser aplicadas tanto ao agente público que praticou a conduta, quanto ao candidato beneficiado.
4. O Tribunal Superior eleitoral consolidou o entendimento no sentido de que se tem como configurado o ilícito previsto no art. 73 da Lei das Eleições independentemente da comprovação do prévio conhecimento do beneficiário.
5. Representação julgada procedente.

**ACÓRDÃO:** os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins decidiram, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, **JULGAR PROCEDENTE** o pedido formulado na presente representação para condenar as representadas, solidariamente, ao pagamento de multa em seu grau mínimo, cinco mil UFIR, nos termos dos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Sala das Sessões do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

Palmas, 19 de outubro de 2011.

Desembargador JOSÉ DE MOURA FILHO  
Relator

### VOTO

Conforme já relatado, o **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, por seu Procurador Regional (fls. 02/08), ajuizou Representação em face de **WÂNIA MARIA RIBEIRO DA COSTA E SILVA** e **MARIA HELENA BRITO MIRANDA**, pela prática de conduta vedada descrita no artigo 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504/97.

A inicial da referida representação narra que, no dia 23/09/2010, a representada *Wânia Maria Ribeiro da Costa e Silva*, Coordenadora das Medidas Socioeducativas do Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente-CIACA em Palmas-TO, usou servidores, veículo oficial e as dependências do referido Centro, para conduzir e armazenar material de propaganda eleitoral em benefício da candidata a Deputada Federal *Maria Helena Brito Miranda*, também representada.

Em sua defesa (fls. 34/37), a representada *Wânia Maria Ribeiro da Costa e Silva* negou a prática da conduta a si imputada, afirmando que *“pediu um favor à servidora Kátiuscia, bem como ao motorista do veículo que os conduziram às visitas agendadas do órgão, que passassem no Diretório da Candidata Maria Helena, uma vez que iriam bem perto, e pegassem uma encomenda, qual seja, alguns santinhos, para fim de distribuição em seus momentos de folga”* (fl. 35).

Alega ser irrelevante a quantidade de “santinhos” encontrados em seu poder, o que não seria capaz de desequilibrar o resultado do pleito, afirmando, com isso, a ausência de potencialidade em sua conduta, deixando de tipificar a infração descrita no art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97. Nesse sentido transcreve julgados.

Ao final, requer a improcedência da representação em epígrafe.

Às fls. 49/52, a representada *Maria Helena Brito Miranda* ratifica o conteúdo da defesa apresentada por *Wânia Maria Ribeiro da Costa e Silva*, acrescentando apenas que não tinha conhecimento, tampouco autorizou a utilização de requisição de veículo público para transportar material político, bem como a cessão de servidor público em seu benefício.

Nas alegações finais, as representadas sustentam, em suma, os argumentos de suas defesas.

Visando coibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, a Lei nº 9.504/97, em seu art. 73,

incisos I e II<sup>1</sup>, proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, ceder ou usar, em benefício de candidato, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta, bem como ceder servidor público ou usar serviços durante o horário de expediente normal.

No caso dos autos, os documentos que instruem a inicial (fls. 09/27), inclusive os depoimentos prestados pela própria representada *Wânia Maria Ribeiro da Costa e Silva* e pelos servidores *Katiuscia* e *Leandro*, comprovam que *Wânia* fez uso de bem público (carro e dependências do CIACA) e de servidores públicos do CIACA, em benefício da candidata *Maria Helena Brito Miranda*.

Ao prestar depoimento perante o representante do Ministério Público Eleitoral, a servidora *Katiuscia Aguiar* declarou:

*“QUE antes de sair para as visitas agendadas, a dona Wânia, que estava no CIACA, pediu para que a depoente fizesse um favor, QUE era para a depoente passar no diretório da Maria Helena, candidata à Deputada Federal, e pegar uma encomenda, o que foi feito; QUE a depoente deveria ir com o veículo do trabalho, vez que o diretório estava localizado na mesma região em que a depoente estaria fazendo as visitas (...) QUE ao chegar ao diretório informou que foi buscar uma encomenda para dona Wânia, momento em que lhe foi entregue alguns panfletos”* (fls. 10/11).

O motorista do veículo oficial, *Leandro Souza da Silva* declarou:

*“QUE antes de saírem do CIACA, a WÂNIA pediu para a KATIUSCIA pegar uma encomenda na quadra 308 sul (perto do IFTO); QUE só soube do que se tratava quando se dirigiu ao local e verificou que era o Diretório da Maria Helena; QUE a encomenda eram ‘santinhos’ da referida candidata”* (fls. 16/17).

Frise-se que, a própria representada *Wânia*, demonstrando arrependimento pela conduta, compareceu espontaneamente à sede do Ministério Público Federal e, ao prestar depoimento (fls. 12/13), assumiu a responsabilidade pelo material encontrado e admitiu ter usado uma única vez, os serviços da servidora *Katiuscia Aguiar* e do motorista do órgão, *Leandro*

---

<sup>1</sup> “Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I – ceder ou usar, em benefício do candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

(...)

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;”

Souza da Silva, bem como veículo oficial e dependências do CIACA, em favor da candidata Maria Helena Brito Miranda.

Portanto, incontroverso que a representada Wânia incidiu nas hipóteses contidas no art. 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504/97.

Vale ressaltar que, nos termos da recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a configuração da prática de conduta vedada independe da potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei, devendo existir juízo de proporcionalidade na aplicação da sanção.

Nesse sentido, oportuno trazer à colação os precedentes seguintes:

*“EMENTA. ELEIÇÕES 2010. CONDUTA VEDADA. USOS DE BENS E SERVIÇOS. MULTA.*

*1. O exame das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições deve ser feito em dois momentos. Primeiro, verifica-se se o fato se enquadra nas hipóteses previstas, que, por definição legal, são “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. Nesse momento, não cabe indagar sobre a potencialidade do fato.*

*2. Caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei 9.04/97, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado, na forma do § 5º do referido artigo.*

*3. Representação julgada procedente.”<sup>2</sup>*

*“RECURSO ORDINÁRIO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ELEIÇÕES. PROPAGANDA POLÍTICA EM IMÓVEL PÚBLICO. OCORRÊNCIA. POTENCIALIDADE. INEXIGIBILIDADE EM RAZÃO DE PRESUNÇÃO LEGAL. PROPORCIONALIDADE NA SANÇÃO. MULTA NO VALOR MÍNIMO.*

*1. Uso em benefício de candidato de imóvel pertencente à administração indireta da União.*

*2. Inexigível a demonstração de potencialidade lesiva da conduta vedada, em razão de presunção legal.*

*3. Juízo de proporcionalidade na aplicação da sanção.*

*4. Recurso ordinário a que se dá provimento para aplicar multa no mínimo legal.”<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> TSE, RP nº 295986/DF, Rel. Ministro HENRIQUE NEVES, Acórdão 21/10/2010, DJE 17/11/2010, p. 15.

<sup>3</sup> TSE, RO nº 2.232/AM, Rel. Ministro ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI, DJE 11/12/2009, p. 8.

No caso sob exame, é inegável que a conduta praticada por *Wânia Maria* beneficiou a candidata *Maria Helena Brito Miranda*, em total afronta ao princípio da igualdade de oportunidade entre os candidatos no pleito eleitoral.

Assim, em razão da mencionada presunção legal, não há que se analisar se o fato teve ou não potencialidade. Ocorrendo qualquer das hipóteses previstas no art. 73 da Lei das Eleições, haverá infração à legislação eleitoral.

Frise-se que as sanções previstas no art. 73, §§ 4º e 8º da Lei nº 9.504/97 devem ser aplicadas tanto ao agente público que praticou a conduta, quanto ao candidato beneficiado, por expressa determinação legal.

Sobre o tema, o Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento no sentido de que se tem como configurado o ilícito previsto no art. 73 da Lei das Eleições independentemente da comprovação do prévio conhecimento do beneficiário. Vejamos:

*“RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. AFRONTA A LEI E DISSÍDIO. CONFIGURAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA. APLICAÇÃO DE MULTA E CASSAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO PROVIDO.*

*I. (...)*

*II.*

*III. Como também assentado na jurisprudência do TSE, tem-se como configurado o ilícito previsto no art. 73 da Lei das Eleições independentemente da demonstração da potencialidade do ato influir no resultado do pleito e da comprovação do prévio conhecimento do beneficiário ou da intimação para a retirada da publicidade (Respe nºs 21.151/PR, DJ de 27.6.2003; 21.167/ES, DJ de 12.9.2003; 21.152/PA, DJ de 1.8.2003, todos da relatoria do Ministro Fernando Neves).”<sup>5</sup>*

Por essa razão, não basta que a segunda representada afirme a ausência de prévio conhecimento para que não se tenha como caracterizado o ilícito previsto no art. 73 da Lei das Eleições e que eventual sanção não lhe atinja. Caberia a ela se desincumbir do ônus de provar, de forma inequívoca, essa alegação, e não o fez.

No que tange à aplicação das sanções pela prática de conduta vedada, examinando as circunstâncias em que se deu a prática das condutas, conclui-se

---

<sup>4</sup> “Art. 73. (omissis)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

(...)

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.”

<sup>5</sup> TSE, RESPE nº 24739 - Mauá/SP. Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS. Publicado em sessão, data 28/10/2004.

que, embora essas não tenham comprometido a normalidade do pleito eleitoral a ponto de recomendar a adoção de sanção mais grave, tem-se que, a primeira representada ao afrontar os incisos I e III, do art. 73, da Lei das Eleições, acabou por contaminar o equilíbrio do pleito eleitoral, cujo objetivo da norma é mantê-lo, evitando a desigualdade entre candidatos.

Examinando a questão, o Ministério Público Eleitoral, assim se manifestou:

*“(...) os bens públicos se prestam a atender às necessidades da coletividade e são dotados da característica da impessoalidade. Ademais, fere o princípio republicano a utilização de bem público para fins privados, como se observa no caso em comento, porquanto é a coletividade quem paga sua manutenção e o salário do servidor” (fl. 62-verso).*

Assim, no presente caso, por mais que a segunda representada não tenha sido eleita, tais condutas acabaram por *afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos no pleito eleitoral em comento.*

Dessa forma, levando-se em conta a capacidade econômica das infratoras, como determina o art. 367 do Código Eleitoral, tratando-se ambas de pessoas físicas, as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto, fixo o valor da multa no mínimo legal, qual seja, cinco mil UFIR, nos termos do § 4º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Diante do exposto, julgo PROCEDENTE o pedido formulado na presente representação para condenar as representadas, solidariamente, ao pagamento de multa em seu grau mínimo, cinco mil UFIR, nos termos dos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

É o meu voto.

Palmas -TO, 19 de outubro de 2011.

Desembargador JOSÉ DE MOURA FILHO  
Relator

## Normas para Publicação

A Revista do TRE-TO destina-se a ampliar o espaço para a doutrina jurídica, estimular a produção de textos e/ou monografias na área do Direito Eleitoral e Direito Administrativo, bem como temas correlatos à Administração Pública.

As matérias submetidas à Revista do Tre-To irão passar pelo exame da Comissão Editorial nomeada pela Portaria nº 567/06, publicada no Boletim Interno nº 129, de dezembro/06, a qual irá proceder à seleção das matérias a serem publicadas na edição a que se destinam.

Os escritos devem ser originais e inéditos, não podem conter qualquer tipo de ofensa ou discriminação a outras pessoas e/ou ideologias, não deverão ser submetidos simultaneamente a outras revistas e/ou periódicos e devem se enquadrar na área específica da edição a que se destinam. O conteúdo das matérias publicadas é de inteira responsabilidade de seus autores.

Ao submeterem seus trabalhos, os autores concordam que os direitos autorais referentes a cada trabalho estão sendo cedidos à Revista do TRE-TO.

Ao submeter seu artigo à revista, o autor assume o compromisso de respeitar o que está escrito nestas normas.

### NORMAS TÉCNICAS:

Os artigos, bem como outros trabalhos devem:

- ter referências bibliográficas;
- estar em formato MS Word (.doc);
- ter entre 06 (seis) e 12 (doze) páginas;
- ser escrito em português;
- estar com a seguinte formatação:
- Fonte: Arial, tamanho 10;
- Páginas **NÃO** numeradas;
- Espaçamento simples entre linhas;
- Espaçamento duplo entre os parágrafos;
- Espaçamento duplo entre a citação e o parágrafo anterior e posterior;
- Parágrafos: recuo de 01 cm da margem do texto;
- Margens justificadas (alinhas tanto à esquerda quanto à direita);
- Para artigos o resumo deve: conter entre 10 (dez) e 12 (doze) linhas e estar alinhado a 05 cm da margem esquerda do texto;
- As palavras-chave de artigos devem: estar no mesmo alinhamento do resumo e dois espaços abaixo;
- Citações diretas com mais de 03 linhas: recuo de 04 cm da margem esquerda, fonte Time, tamanho 9, itálico, nome do autor no final do parágrafo no formato: (NOME, 2007,p.11)
- Nas citações com omissões de palavras ou frases: substituí-las por reticências entre colchetes, ex. [...];
- Citações indiretas: Nome (2007);
- Papel A4;
- Medida das margens da página: superior = 2,0 cm; inferior = 2,0 cm; esquerda = 3 cm; direita = 2 cm;
- Notas de rodapé: fonte Time, tamanho 8;
- Títulos de capítulos em caixa alta, mesma fonte do texto e subtítulos em texto normal, ambos em negrito, numerados e alinhados à esquerda;
- Título do artigo em caixa alta, negrito e centralizado;

Na primeira página do artigo, devem aparecer os seguintes itens:

- Título do artigo
- O nome completo do(s) autor(es)

- O e-mail do(s) autor(es)
- A instituição onde o(s) autor(es) trabalha(m) e/ou estuda(m)

As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética. Elas devem seguir os seguintes modelos de citação:

- Para livros:

1. SOBRENOME, Nome do autor. **Título do Livro em Negrito**. Cidade: Editora, ano.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **O que é Psicologia Comunitária**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

- Para capítulos de livro:

2. SOBRENOME, Nome do autor. Título do capítulo sem destaque. In: SOBRENOME, Nome do autor. **Título do Livro em Negrito**. Cidade: Editora, ano.

MORAES, L. C. S. de. Competência legislativa. In: MORAES. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002. cap. 2, p.54-68.

- Para artigos de periódicos:

3. SOBRENOME, Nome do autor. Título do artigo sem destaque. **Nome do Periódico em Negrito**, Ano X, n.03, p. 15-25, fev. 2007

SOBRENOME DO AUTOR, Nome. Título do artigo: subtítulo se houver. **Nome do Periódico em Negrito**, cidade, v. , n. , p. inicial – final, mês ano.

BEST, K. J.; REIFFERSCHIED, K. J. Motivos do surgimento das drosses na produção de ferro fundido nodular. **Fundição e Serviços**, São Paulo, v. 14, n. 132, p. 16-30, dez. 2003.

Para publicar na Revista do Tre-To, basta enviar os arquivos, em formato MS Word (.doc ou .txt), por e-mail, respeitando o especificado nestas normas, para o endereço eletrônico: sedip@tre-to.gov.br e encaminhar os escritos assinados à Seção de Editoração e Publicações.

**COMISSÃO EDITORIAL**

Francisco Gomes – Presidente  
Jacinta Brito Tavares  
José Eudacy Feijó de Paiva  
Maria do Carmo Barbosa  
Maria Zita Rodrigues Vilela Dias  
Marisa Batista Alvarenga Webler  
Regina Bezerra dos Reis  
Renato Alves Gomes  
Sandro Mascarenhas Neves  
Saulo Gomes da Rocha

**PUBLICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS DO TRE-TO**

REVISTA JURÍDICA - TRE-TO - periódico semestral - destina-se à publicação de artigos nas áreas de Direito Constitucional, Administrativo e Eleitoral, bem como discursos, julgados, decisões e pareceres do Ministério Público Eleitoral.

EMENTÁRIO - destina-se publicação anual das decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

Livro NORMAS ELEITORAIS E PARTIDÁRIAS - coletânea que reúne a legislação eleitoral que rege o período eleitoral de referência.

Livro RESULTADO DAS ELEIÇÕES - publicação destinada ao registro histórico dos resultados e estatísticas do eleitorado no período eleitoral de referência.

MANUAL DE PROPAGANDA POLÍTICA - destina-se à publicação da legislação pertinente, doutrina, ementas de Tribunais Superiores e Regionais, com destaque ao TRE-TO, exemplifica, conceitua e esclarece os temas ligados à publicidade eleitoral.

