



Número: **0600013-55.2020.6.16.0143**

Classe: **RECURSO ELEITORAL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral**

Órgão julgador: **Relatoria Des. Vitor Roberto Silva**

Última distribuição : **28/08/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **0600013-55.2020.6.16.0143**

Assuntos: **Registro de Partido Político**

Objeto do processo: **Da decisão exarada nos autos de Lista de Apoio para Criação de Partido Político - Aliança Pelo Brasil (ID nº 7817616), que indeferiu a petição que requereu o recebimento e a análise de lotes apresentados acompanhados de fichas de apoio cadastradas no sistema de Apoio a Partido em Formação, considerando que a Resolução TSE nº 23.571/18, em seu artigo 12, § 1º, inciso VII, exige expressamente, além da identificação pelo nome e número do título de eleitor, declaração, devidamente assinada, da pessoa responsável pela coleta da assinatura do apoiador e que embora o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná tenha expedido o Ofício-Circular nº 13/2020, dispensando os procedimentos de validação da assinatura previstos na Resolução TSE nº 23.571/18, quando a assinatura do eleitor apoiador do partido estiver com firma reconhecida, mantém-se hígido os demais requisitos do artigo 12, § 1º, da Resolução TSE nº 23.571/18.**

(Requerimentos abaixo relacionados, devidamente acompanhados de 184 (cento e oitenta e quatro) fichas/listas de apoio, registradas no(s) Lotes do Sistema de Apoio ao Partido em Formação (SAPF), referentes à criação do partido político ALIANÇA PELO BRASIL: 1. PR01430000003 (Protocolo nº 2.848/2020), com 64 (sessenta e quatro) fichas; 2. PR1430000004 (Protocolo nº 2.849/2020), com 20 (vinte) fichas; 3. PR1430000005 (Protocolo nº 2.850/2020), com 26 (vinte e seis) fichas; 4. PR1430000006 (Protocolo nº 2.851/2020), com 27 (vinte e sete) fichas; 5. PR1430000007 (Protocolo nº 2.854/2020), com 17 (dezessete) fichas; 6. PR1430000008 (Protocolo nº 2.843/2020) com 23 (vinte e três) fichas e 7. PR1430000009 (Protocolo nº 2.852/2020), com 07 (sete) fichas); recurso que requer o provimento para validar as fichas de apoio com o carimbo de identificação da pessoa que coletou a assinatura.

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ALIANCA PELO BRASIL - NACIONAL (RECORRENTE)	AMANDA DE LIMA GODOI (ADVOGADO) ROBERTO LUIZ CELUPPI (ADVOGADO)
JUÍZO ELEITORAL DA 143ª ZONA CASCAVEL PR (RECORRIDO)	
Procurador Regional Eleitoral1 (FISCAL DA LEI)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
94981 66	01/09/2020 18:34	Acórdão	Acórdão

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 56.241

RECURSO ELEITORAL 0600013-55.2020.6.16.0143 – Cascavel – PARANÁ

Relator: VITOR ROBERTO SILVA

RECORRENTE: ALIANCA PELO BRASIL - NACIONAL

ADVOGADO: AMANDA DE LIMA GODOI - OAB/PR0038164A

ADVOGADO: ROBERTO LUIZ CELUPPI - OAB/PR0047369A

RECORRIDO: JUÍZO ELEITORAL DA 143ª ZONA CASCAVEL PR

FISCAL DA LEI: Procurador Regional Eleitoral

EMENTA: RECURSO ELEITORAL. LISTA DE APOIAMENTO DE CRIAÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO. AUSÊNCIA DE ASSINATURA NA DECLARAÇÃO DO RESPONSÁVEL PELA COLETA DA ASSINATURA. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O art. 12, § 1º, inciso VII da Resolução-TSE nº 23.571/2018 determina que a ficha de apoioamento contenha o nome e o número do título de eleitor de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração, devidamente assinada, de quem pessoalmente a colheu, sob as penas da lei.

2. Essa regra não implica extração do poder regulamentar do TSE, na medida em que a norma de regência é omissa quanto à forma de concretização de lista de apoioamento e, ademais, tal exigência está em harmonia com a segurança do processo eleitoral, responsabilidade maior da Justiça Eleitoral.

3. A finalidade da norma, portanto, não é apenas possibilitar a identificação do responsável pela coleta da assinatura de apoioamento, mas também de lhe imputar responsabilidade pela veracidade do apoioamento.



Assinado eletronicamente por: VITOR ROBERTO SILVA - 01/09/2020 18:34:31

<https://pje.tre-pr.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20090115490978100000009000442>

Número do documento: 20090115490978100000009000442

Num. 9498166 - Pág. 1

4. Em consonância com essa finalidade, nas fichas em que a assinatura do apoiador é reconhecida "por verdadeira" pelo tabelião, é possível dispensar a exigência de assinatura do coletor, tendo em vista que, na prática, o tabelião acaba por cumprir este papel, cujos atos tem fé pública.
5. Nos casos, porém, em que o reconhecimento de firma se dá "por semelhança", não se trata de excesso de formalidade a não validação de fichas de assinaturas em decorrência da falta de assinatura da pessoa que as coletou, já que o objetivo da norma, que viabilizar a responsabilidade do responsável pela coleta, não foi atingido.
6. Recurso conhecido e parcialmente provido

DECISÃO

À unanimidade de votos, a Corte conheceu do recurso, e, no mérito, por maioria, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Relator.

Curitiba, 23/07/2020

RELATOR(A) VITOR ROBERTO SILVA

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pelo partido em formação **ALIANÇA PELO BRASIL** contra ato do Juízo da 143ª Zona Eleitoral de Cascavel/PR (ID 7818066) que, em procedimento de Lista de Apoio para Criação de Partido Político, indeferiu petição do recorrente constante no ID 7817966, pela qual requeria a validação de todas as fichas de apoio em que conste a identificação do responsável pela coleta mediante carimbo com nome e número do título de eleitor.

Em suas razões de recurso (ID 7818516), o recorrente sustenta. Em resumo, que: a) o cabimento do Recurso em face do art. 265 do Código Eleitoral; b) em que pese no art. 12, § 1º, inciso VII da Resolução-TSE nº 23.571/2018 haja menção expressa à declaração assinada, não se pode invalidar apoio devidamente firmado e reconhecido em cartório pelo simples fato do responsável pela coleta da assinatura ter colocado somente um carimbo com o seu nome e número do título de eleitor; c) a finalidade da norma é possibilitar a identificação do responsável pela coleta da assinatura de apoio, conforme questionamento do recorrente respondido pelo SEDAP do TSE em 09 de Janeiro de 2020; d) a invalidação das assinaturas



por tal motivo seria um excesso de formalidade; e e) com o grande volume de apoiadores e para celeridade, muitos cartórios e pessoas físicas que coletam as assinaturas optam pelo carimbo que acaba por tornar o procedimento muito mais rápido.

A Procuradoria Regional Eleitoral opina pelo não conhecimento do recurso, seja pelo descabimento do Recurso Inominado para impugnação de despachos sem carga decisória, seja pela manifesta impossibilidade (ID 7848466).

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, no que tange à representação processual, conforme destacado em Certidão da Secretaria Judiciária (ID 7832666), a procuração do recorrente foi firmada pela Tesoureira do partido.

De fato, a Procuração foi outorgada por Karina de Paula Kufa, ocupante do cargo de Tesoureira-adjunto do partido (ID's 7818916 e 7818966). O presidente deste partido em formação é o Exmo. Sr. Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro.

Não obstante, excepcionalmente, essa questão pode ser superada, uma vez que na própria Ata da Convenção de Fundação do Partido Aliança pelo Brasil – ALIANÇA (ID 7818966) constou expressamente que, *“por deliberação de todos, por aclamação, os fundadores delegaram à Comissão Provisória Nacional, além de todas as funções próprias de Diretório e de Comissão Executiva, poderes plenos para atuar e deliberar como Convenção Nacional até o Registro do Partido perante a Justiça Eleitoral, além de praticar os seguintes atos: (...) d) proceder à coleta de assinaturas de apoioamento de eleitores em todo Brasil, designando responsáveis pela condução desses trabalhos, ou delegando essa designação às autoridades representativas do Partido Social Democrático nos Estados; (...)”*, sendo possível concluir tenha sido a senhora Karina designada para a condução desses trabalhos.

Ocorrendo dessa forma, e também porque a matéria ora em exame é eminentemente administrativa, a saber, lista de assinaturas para apoioamento partidário, bem como que a outorga de procuração se deu por integrante da Comissão Provisória Nacional do Partido (já que o partido em formação ainda não constituiu comissão diretiva regional), em atenção ao princípio da instrumentalidade das formas, tem-se como regular a representação processual do órgão em formação neste feito.

Por sua vez, a Procuradoria Regional Eleitoral arguiu que o ato judicial impugnado não possui qualquer conteúdo decisório capaz de desafiar a interposição de recurso.

Embora o pronunciamento judicial, constante do ID 7817616, pelo qual foi determinada a intimação do representante do partido político em formação com a finalidade exclusiva de colher a assinatura da pessoa responsável pelas fichas de apoioamento



submetidas à apreciação da Justiça Eleitoral, de fato, não tenha, efetivamente, qualquer conteúdo decisório, não foi este o ato judicial objeto da insurgência do presente recurso.

Na verdade, em face do aludido despacho de mero expediente, o recorrente deixou de providenciar a regularização das fichas com a assinatura da pessoa responsável pelas coletas e apresentou petição requerendo que fossem consideradas válidas as fichas sem a referida assinatura (ID 7817966).

Ao apreciar aludida petição, houve novo pronunciamento judicial (ID 7818066), pela qual a petição acima indicada foi indeferida, sendo este o pronunciamento objeto do recurso em análise.

E este pronunciamento tem caráter decisório, porquanto consistente no indeferimento de um pedido do recorrente e que, frise-se, representou negativa de validação de aproximadamente 70% das assinaturas de um total de 184 fichas de apoio apresentadas. Chega-se a esse percentual aproximado, comparando-se a quantidade de assinaturas das relações apresentadas com a quantidade de fichas não validadas, que foram individualizadas pelo Cartório Eleitoral após a interposição do recurso, conforme os ID's vinculados à Certidão ID 7819266.

Nesse passo, não há como considerar como despacho de mero expediente ato judicial que concretamente produziu efeitos na situação jurídica do recorrente.

Argumenta a Procuradoria que a eventual irresignação da agremiação partidária deveria ser deduzida através de Mandado de Segurança, não havendo se falar em fungibilidade, diante das naturezas do Recurso inominado e do *mandamus*.

Ocorre que, além do ato judicial objeto da irresignação ser diverso e posterior ao citado despacho de mero expediente mencionado pela Procuradoria Regional Eleitoral, na atual sistemática de processamento de Listas de Apoio de Criação de Partido Político, tal solução mostra-se contraproducente, por representar excesso de formalismo que atenta contra os princípios da celeridade e da economia processual, especialmente considerando o prazo decadencial de 120 dias para a parte utilizar do remédio constitucional, estendendo de forma não razoável a solução da controvérsia levada a Juízo.

Cumpre destacar que, se anteriormente sequer havia previsão de autuação desse procedimento pelos cartórios eleitorais e portanto era razoável considerar o cabimento de Mandado de Segurança para impugnar os respectivos atos judiciais, com a implementação do Processo Judicial Eletrônico – PJE em primeiro grau, passou-se a utilizar classe processual específica para a tramitação desse tipo de procedimento administrativo, cujos aspectos procedimentais relacionados ao PJE foram repassados aos Cartórios Eleitorais do Paraná por meio do Ofício-Circular nº 11/2020, pela Corregedoria Regional Eleitoral, em 17 de fevereiro de 2020.

Não se olvida que, via de regra, os atos praticados nesse procedimento tem natureza meramente ordinatórios, no caso de simplesmente conduzirem à validação das assinaturas apresentadas. Contudo, não há como não considerar a natureza decisória de determinados atos judiciais, sobretudo em caso de invalidação de assinaturas, resultando daí a admissibilidade de recurso.

Logo, se a questão já está sendo analisada pela Justiça Eleitoral por meio de procedimento próprio, ainda que de natureza administrativa, não se mostra razoável exigir que, para pleitear a reforma de atos judiciais proferidos dentro deste procedimento, a parte maneje demanda autônoma e de natureza judicial.

Desse modo, e especialmente por vislumbrar conteúdo decisório no ato judicial impugnado, tem-se por cabível a interposição do Recurso Inominado.

De outro vértice, como a petição ID 7817966 não importou em pedido de reconsideração, mas de simples manifestação sobre despacho de mero expediente anterior ao ato decisório e considerando que o ato judicial impugnado não foi o datado de 18 de fevereiro de 2020 (ID 7817616), mas sim o subsequente, datado de 02 de março de 2020 (ID 7818066), com conteúdo decisório e sobre o qual o recorrente foi intimado pessoalmente em 12 de março de 2020 (quinta-feira), verifica-se a tempestividade do recurso, interposto em 16 de março de 2020 (segunda-feira).

Dessa forma, rejeitadas as preliminares invocadas arguidas pela Procuradoria Regional Eleitoral, conhece-se do recurso.

No mérito, o recurso comporta parcial provimento.

O artigo 12, § 1º, inciso VII da Resolução- TSE nº 23.571/2018 assim estabelece:

Art. 12. Adquirida a personalidade jurídica na forma do art. 10 desta resolução, o partido político em formação promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º desta resolução e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto (Lei nº 9.096/1995, art. 8º, § 3º).

§ 1º O apoio mínimo deve ser comprovado no prazo de que trata o § 3º do art. 7º desta resolução, mediante a assinatura de eleitor não filiado a partido político, em listas ou fichas individuais, de acordo com os modelos disponibilizados pela Justiça Eleitoral, organizados pela agremiação em formação, as quais conterão:

(...)

VII – o nome e o número do título de eleitor de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração, devidamente assinada, de quem pessoalmente a colheu, sob as penas da lei. (Destaque nosso).

Não obstante a clareza dessa norma, o recorrente sustenta que não se poderia invalidar uma declaração de apoio, devidamente firmada, com reconhecimento em cartório, pelo simples fato do responsável pela coleta da assinatura ter colocado somente um carimbo com o seu nome e número do título de eleitor.



Não tenho dúvida de que os tribunais regionais, no desempenho de suas funções jurisdicionais, podem decidir de forma contrária às resoluções expedidas pelo TSE.

Contudo, no caso concreto, tenho que a norma em debate não extrapolou o poder regulamentar do TSE, previsto, dentre outros, pelos seguintes dispositivos legais:

Código Eleitoral:

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

(...)

IX – expedir as **instruções** que julgar convenientes à **execução** deste código; (Destques nossos)

Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos):

Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá **instruções** para a fiel **execução** desta lei. (Destques nossos)

Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições):

Art. 105. Até o dia 05 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, **atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei**, poderá expedir **todas as instruções** necessárias para sua fiel **execução**, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. (*Caput com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009*) (Destques nossos)

E a respeito desse poder regulamentar, são oportunas as seguintes lições doutrinárias:

As instruções e demais deliberações de caráter normativo do Tribunal Superior Eleitoral são veiculadas em Resolução. Esta é compreendida como o ato normativo emanado de órgão colegiado para regulamentar matéria de sua competência. A Resolução apresenta natureza de *ato-regra*, pois, conforme esclarece Bandeira de Mello (2002, p. 378), cria situações gerais, abstratas e impessoais, modificáveis pela vontade do órgão que a produziu.



Assim, as Resoluções expedidas pelo TSE ostentam **força de lei**. Note-se, porém, que ter força de lei **não é o mesmo que ser lei!** O ter força, aí, significa gozar do **mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis**. Mas estas são hierarquicamente superiores às resoluções pretorianas. **Impera no sistema pário o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), pelo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.** Reconhece-se, todavia, que as resoluções do TSE são importantes para a **operacionalização do Direito Eleitoral**, sobretudo as eleições, porquanto **consolidam copiosa e difusa legislação em vigor**. Com isso, **proporciona-se mais segurança e transparência** na atuação dos operadores desse importante ramo do Direito. (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. – 14. ed. rev. atual. a ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, págs. 100/101, com destaques nossos)

"Mas quais seriam os limites dos limites? Em que situações o TSE poderia "legislar" em matéria eleitoral? Eis o ponto mais complexo dessa atuação normativa. **De início, pode-se afirmar com segurança que não é dado ao TSE contrariar texto expresso de lei.** Se há lei o que cabe ao TSE é apenas o poder regulamentar. **Seu espaço criativo ocorre apenas no "vácuo jurídico", de modo a promover avanços nos temas em que o legislador é omisso.**

Mas não seria a omissão legislativa uma forma de agir? Deixar de normatizar algo não pode ser justamente a vontade do legislador, liberando aos espaços de negociação e discricionariedade dos agentes políticos a tomada de posição?

A resposta se inclina para afirmar **que justamente aí opera a normatização atípica das eleições pelo TSE, a quem caberá avaliar os motivos da omissão.** Tarefa delicada, mas afinal o órgão eleitoral, devendo perseguir a igualdade da disputa e demais valores democráticos, **precisa saber diferenciar a opção política pelo silêncio da mera inércia legislativa.** O fato é que no exercício de qualquer esfera de poder sempre haverá uma **fatia de discricionariedade**.

Encontrando uma omissão resultante de interesses pessoais ou de grupo em conflito, legitima-se o TSE a agir. E agirá como um terceiro desinteressado na orientação normativa (até porque essa é a sua vocação), com vistas exatamente ao bom desenlace das eleições, momento maior do exercício democrático pelo povo.

(...)

Evidentemente, a maior parcela da matéria eleitoral continua e deve continuar sendo assunto legislativo. O que se vislumbra aqui é um autêntico contrapeso aos abusos e omissões legislativas, como forma de correção enquadrada na separação de poderes. **Em matérias visivelmente sensíveis, a Justiça Eleitoral precisa de mecanismos para aprimorar as normas eleitorais, fazendo valer os princípios reitores do processo eleitoral plasmados na Constituição**, pois neste caso os membros do poder legislativo não são árbitros da disputa, e sim jogadores. E uma disputa como a eleitoral dificilmente será justa se alguns largarem com a extrema vantagem de decidirem por completo as regras do jogo.

Talvez dotar a Justiça Eleitoral de poderes normativos não seja a solução mais ortodoxa. Mas ao visualizá-la como um órgão eleitoral, percebe-se que **dentre todas as instituições brasileiras, é a que está mais bem posicionada para arbitrar as regras do jogo, quando absolutamente necessário a seu bom andamento - o que na matéria eleitoral significa primar pela liberdade do eleitor e pelo equilíbrio das forças em disputa.**

Desse modo, e nos limites estreitos que foram aqui demonstrados, é de se reconhecer o papel normativo que a Justiça Eleitoral brasileira desempenha nas eleições do país como garantia do próprio Estado de Direito, construindo um paradigma republicano e democrático, onde a vontade popular possa ser consagrada”.

(MACEDO, Elaine Harzheim e SOARES, Rafael Morgental. “O PODER NORMATIVO DA JUSTIÇA ELEITORAL E A SEPARAÇÃO DOS PODERES: UM PARADIGMA DEMOCRÁTICO? Disponível em:
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0bd791e117caac17>, acessado em 14/07/2020)

“As resoluções são atos normativos editados pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo precípua de regulamentar, organizar e executar as eleições na dinâmica que o processo eleitoral demanda. De acordo com a lição de Manuel Carlos de Almeida Neto, “o poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvido dentro de certos limites formais e materiais. **Os regulamentos eleitorais só podem ser expedidos segundo a lei (*secundum legem*) ou para suprimir alguma lacuna normativa (*praeter legem*).** Fora dessas balizas, quando a Justiça Eleitoral inova em matéria legislativa ou contraria dispositivo legal (*contra legem*), por meio de resolução, ela desborda da competência regulamentar, estando, por conseguinte, sujeita ao controle de legalidade ou constitucionalidade do ato”. **Embora situada em nível hierarquicamente inferior, a instrução é dotada da mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis — a chamada “força de lei”.**

(...)

Não há dúvidas de que o Poder Judiciário, ainda que bem intencionado, não pode atuar como Poder Legislativo, sob pena de contrariar a essência do Estado Democrático de Direito. A Justiça Eleitoral, a pretexto de regulamentar, vale-se dessa função a fim de elaborar resoluções com conteúdo completamente inovador se comparado à legislação em vigência, usurpando assim a competência do Congresso Nacional. **Ao Tribunal Superior Eleitoral não é permitido, não é constitucional, expedir resolução que restrinja direitos e fixe sanções diferentes das estabelecidas pelo legislador”.**

(COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. O poder regulamentar do TSE na jurisprudência do Supremo. Revista Consultor Jurídico, 29 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-29/constitucional-poder-regulamentar-tse-jurisprudencia-supremo>, acessado em 14/07/2020)



Como se percebe, cabe à Justiça eleitoral regulamentar em caso de vácuo legislativo. E, no caso, a lei dos partidos políticos prevê unicamente a existência da lista e não como ela se materializa, ou seja, a não ser a necessidade de identidade do eleitor, nada estabelece a respeito de sua forma ou de seus requisitos mínimos.

Confira-se o teor da norma de regência:

Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

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

II – certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se refere o § 2º do artigo anterior;

III – certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º.

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo escrivão eleitoral.

(...) (Destaque nossos)

E, pela Resolução-TSE nº 23.571/2018, foi incluída a exigência de que, nas listas ou fichas individuais de apoio à criação de partido político, também conste a **assinatura do coletor** da assinatura de apoio, nos termos do inciso VII, do § 1º, do art. 12, a seguir reproduzido mais uma vez:

Art. 12. Adquirida a personalidade jurídica na forma do art. 10 desta resolução, o partido político em formação promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º desta resolução e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto (Lei nº 9.096/1995, art. 81, § 30).

§ 1º O apoio mínimo deve ser comprovado no prazo de que trata o § 30 do art. 7º desta resolução, mediante a assinatura de eleitor não filiado a partido político, em listas ou fichas individuais, de acordo com os modelos disponibilizados pela Justiça Eleitoral, organizados pela agremiação em formação, as quais conterão:

I- a denominação do partido político, sua sigla e o seu número de inscrição no CNPJ;



II - declaração de que o(s) subscritor(es) não é(são) filiado(s) a partido político e apoia(m) a criação do partido político em formação;

III - o nome completo do eleitor que manifesta seu apoio à criação do partido político, indicando o número de seu título de eleitor;

IV - a data do apoio manifestado;

V - a assinatura ou, no caso de eleitor analfabeto, a impressão digital do eleitor, de acordo com o cadastro na Justiça Eleitoral;

VI - informação de que a assinatura da lista de apoio não caracteriza ato de filiação partidária; e

VI - nome e o número do título de eleitor de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração, devidamente assinada, de quem pessoalmente a colheu, sob as penas da lei. (Destaque nossos)

No voto que levou à aprovação dessa resolução, o Relator, Min. Admar Gonzaga, fez constar a seguinte justificativa para a inclusão da regra:

No que tange à proposta do art. 12, § 10, VII, a exigência de assinatura visa à devida responsabilização legal de quem efetuar a coleta do apoio. Além disso, corrige-se erro de numeração da resolução anterior. (Destaque nossos)

Nota-se que houve adequação ao que era previsto na Resolução anterior (Resolução-TSE nº 23.465, de 17 de dezembro de 2015):

Art. 12 (...)

§ 1º (...)

VI – o nome de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração de quem a colheu, sob as penas da lei.

No que interessa, seguem os fundamentos do voto do Relator dessa resolução, especificamente a respeito dos procedimentos para a criação e registro de partidos políticos:



A matéria estava anteriormente regulamentada pela Resolução nº 23.282/2010, de relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro (fls. 535-553), e tem previsão na Lei nº 9.096/95.

No ofício de fls. 559-560, dirigido a Presidência deste Tribunal e que originou a formação do Grupo de Trabalho, assinalei que - (...) - **afigurava-se necessário o aprimoramento da indigitada Res.-TSE nº 23.282, notadamente no que tange as disposições alusivas ao procedimento de criação e registro dos partidos políticos.**

Asseverei, ainda, que **as questões associadas a coleta dos apoiantes de eleitores, exigidos pelo art. 9º da Lei nº 9.096/95, e o respectivo procedimento realizado nos cartórios eleitorais para conferência das assinaturas denotam, a princípio, a necessidade de ajuste**, inclusive para a adequação exigida, em face do disposto na Lei nº 13.107/2015, **para uniformizar os procedimentos adotados nos órgãos da Justiça Eleitoral**. Além disso, consignei que se fazia igualmente necessária uma atualização das regras de anotação dos órgãos partidários.

(...)

Nesse sentido, devem ser destacadas, entre outras, duas alterações significativas que foram impostas recentemente pelo Congresso Nacional e já estão contempladas na resolução em anexo.

Ambas tratam do apoio manifestado pelos eleitores para demonstração do caráter nacional dos partidos políticos e estão contidas no novo § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95, conforme redação inicialmente introduzida pela Lei 13.107/2015 e, posteriormente, aperfeiçoada pela Lei nº 13.165/2015.

A partir das novas regras, o apoio manifestado pelos eleitores para a criação de um partido político somente pode ser manifestado por eleitores que não sejam filiados a outra agremiação e deve ser obtido no prazo máximo de dois anos.

Em relação a este ponto, destaco que não cabe a este Tribunal, em sede administrativa, examinar a viabilidade constitucional das normas alteradas pelo Congresso Nacional.

No que tange ao mencionado apoio manifestado pelos eleitores para demonstração do caráter nacional dos partidos políticos e estão contidas no novo § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/95, conforme redação inicialmente introduzida pela Lei 13.107/2015 e, posteriormente, aperfeiçoada pela Lei nº 13.165/2015.

Isso porque, nos últimos pedidos de registro de partidos políticos examinados por este Tribunal, a partir do entendimento formado no caso do Partido Social Democrático (PSD) - no sentido de ser possível entregar as milhares de certidões que são expedidas pelos cartórios eleitorais diretamente ao Tribunal Superior Eleitoral - , diversas reclamações e dúvidas surgiram.

As reclamações dos partidos em formação, quase sempre, eram no sentido da falta de uma **padronização no processo de reconhecimento das assinaturas lançadas nas fichas e listas de apoioamento**, o que autorizava que cada cartório eleitoral adotasse um procedimento próprio.

De outro lado, com o procedimento de recebimento das certidões diretamente neste Tribunal, além da enorme tarefa burocrática de conferência das certidões e soma dos dados nelas constantes, **surgiram dúvidas sobre a própria viabilidade de elas conterem duplicidade, ou seja, de o apoio de um determinado eleitor ser contemplado em mais de urna certidão**.

Na minuta ora em exame, buscou-se uma solução para tais questões com a regulamentação, ainda que genérica, dos procedimentos a serem adotados pelos cartórios eleitorais para o recebimento e conferência das listas e fichas de apoioamento.

A maior inovação, contudo, foi a criação de um banco de dados para a contabilização e conferência dos apoioamentos, o qual ficará sob a responsabilidade da Justiça Eleitoral. No modelo proposto, os partidos em formação, antes mesmo de apresentarem as suas listas e fichas de apoioamento aos cartórios eleitorais para conferência das assinaturas, por semelhança, preencherão os dados dos eleitores na internet, de modo a permitir que o sistema, desde logo, indique a presença de eleitor cujo nome já tenha sido considerado para efeito do cálculo, assim como identifique aqueles que estão filiados a outro partido político.

Com isso, ainda que em razão da previsão legal seja possível expedir as certidões de que trata o § 2º do art. 9º da Lei nº 9.096/95, o que ocorrerá pela própria Internet e após a conferência realizada pelos cartórios eleitorais, a Justiça Eleitoral e os partidos políticos em formação também disporão de informações sempre atualizadas e confiáveis.

Além disso, a **transparência dos procedimentos** será assegurada pela **divulgação do nome dos apoiadores pela internet, para que o eleitor possa verificar se seu nome está contemplado e, inclusive, se for o caso, requerer sua exclusão**.

(...) (Destaques nossos)

E, com efeito, a resolução anterior (23.282/1010) tratava de forma bastante genérica sobre os requisitos dos formulários ou fichas de apoioamento, sem nada mencionar sobre o coletor das assinaturas:

Art. 10. Adquirida a personalidade jurídica na forma do artigo anterior, o partido político em formação promoverá a obtenção do apoioamento mínimo de eleitores a que se refere o S 1º do art. 7º desta resolução (Lei nº 9.096/95, art. 8º, § 3º).



§ 1º O apoio de eleitores será obtido mediante a assinatura do eleitor em listas ou formulários organizados pelo partido político em formação, para cada zona eleitoral, encimados pela denominação da sigla partidária e o fim a que se destina a adesão do eleitor, devendo deles constar, ainda, o nome completo do eleitor e o número do respectivo título eleitoral.

§ 2º O eleitor analfabeto manifestará seu apoio mediante aposição da impressão digital, devendo constar das listas ou formulários a identificação pelo nome, número de inscrição, zona e seção, município, unidade da Federação e data de emissão do título eleitoral (Res.-TSE nº 21.853/2004).

§ 3º A assinatura ou impressão digital apostada pelo eleitor nas listas ou formulários de apoio a partido político em formação não implica filiação partidária (Res.-TSE nº 21.853/2004).

Portanto, ao longo do tempo, conforme os problemas foram observados na prática, a Justiça Eleitoral buscou, por meio da regulamentação por Resoluções aprovadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, padronizar e melhor detalhar os procedimentos para a criação dos partidos políticos, visando sobretudo conferir maior segurança a esse processo.

E a exigência de identificação e assinatura do coletor se insere nesse contexto, ou seja, não ocorreu de forma gratuita. Decorreu, na verdade, dos vários casos de fraude e, consequentemente, da necessidade de se coibir atitudes dessa natureza.

Com efeito, a Justiça Eleitoral julgou demandas em que se discutiu a **responsabilização penal** pela **inserção de assinaturas falsificadas em listas de apoio**, destacando que nesses processos nem sempre havia a informação de quem efetivamente havia coletado a assinatura e que, na maioria das vezes, não há coincidência entre a pessoa que coleta a assinatura e a pessoa que apresenta a assinatura de apoio ao Cartório Eleitoral, dificultando a responsabilização penal dos infratores:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM HABEAS CORPUS. AÇÃO PENAL. CRIME. FALSIDADE IDEOLÓGICA ELEITORAL (CE, ART. 350). PEDIDO DE TRANCAMENTO. ATIPICIDADE. IMPOSSIBILIDADE. MEDIDA EXCEPCIONAL. ELEMENTOS SUFICIENTES PARA INSTAURAÇÃO. JUSTA CAUSA. DECISÃO MANTIDA. DESPROVIMENTO.

1. O trancamento de ação penal pelo estreito viés do remédio heroico é providência excepcional, sendo somente possível quando se evidenciar, de plano e extreme de dúvida, imputação de fato atípico, inexistência de indício mínimo de autoria e materialidade do delito, ou ainda, extinção da punibilidade. Precedentes.

2. **A conduta de fazer constar assinaturas falsas em ficha de apoio apresentada em cartório eleitoral delineia, em tese, o delito insculpido no art. 350 do Código Eleitoral.**

3. In casu, a pretensão acusatória se deu com indícios suficientes de autoria e materialidade, fundada tanto em depoimentos testemunhais, quanto em provas documentais.

4. A modificação da conclusão a que chegou o Tribunal a quo implica necessária incursão probatória aprofundada, antecipando manifestação sobre circunstâncias que serão esclarecidas durante a instrução processual, providência que se revela defesa em sede de habeas corpus.

5. Agravo regimental desprovido.

(TSE - Agravo Regimental em Recurso em Habeas Corpus nº 23304, Acórdão de 14/02/2017, Relator(a) Min. LUIZ FUX, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 52, Data 16/03/2017, Página 86/87)

EMENTA – RECURSO CRIMINAL. FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS PARA FINS ELEITORAIS. ART. 349 DO CÓDIGO ELEITORAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. ALEGAÇÕES DE AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA E INÉPCIA DA DENÚNCIA. DESCRIÇÃO SATISFATÓRIA DE TODOS OS ELEMENTOS DO TIPO. LISTA DE APOIAMENTO. PROVAS ROBUSTAS ACERCA DA MATERIALIDADE E AUTORIA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TRE/PR – RC 8-05.2014.6.16.0075, Rel. Des. Tito Campos de Paula, j. 27/01/2020)

Aliás, até mesmo no caso do próprio partido ALIANÇA já há relato de situações que aparentemente necessitarão de apuração. De fato, conforme noticiou-se na imprensa, “segundo o TSE, “eleitor falecido” foi a causa para a rejeição de 44 apoiantes, enquanto “eleitor inexistente” contribuiu para que 150 assinaturas fossem recusadas” até o momento. (Fonte: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/07/15/interna_politica,872200/partido-alianca-tem-150-assinaturas-recusadas-1.409311, publicada em 15/07/2020, acessada em 20 de julho de 2020).

Assim, com a dificuldade prática de se conseguir a quantidade necessária de apoio a fim de se comprovar o caráter nacional, dentro dos critérios e do prazo estabelecidos pelo § 1º do art. 7º da Lei nº 9.096/1995, somada a um cenário inicial de falta de padronização do procedimento e de ausência de mecanismos de controle de segurança, criou-se um cenário que deu margem à ocorrência de fraudes relacionadas às listas e/ou fichas individuais de apoio.

Nessa linha, a exigência de declaração assinada pelo coletor de assinaturas de apoio, regulamentada por Resolução do TSE, além de amparada na omissão legislativa, advém de **interpretação sistemática**, não só do art. 9º da Lei nº 9.096/1995, como também dos artigos do Código Eleitoral que tratam da falsificação e utilização de documentos falsificados para fins eleitorais:



Art. 349. Falsificar, no todo ou em parte, documento particular ou alterar documento particular verdadeiro, para fins eleitorais:

Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa.

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou *fazer inserir* declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena – reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa, se o documento é particular.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

Art. 353. Fazer uso de qualquer dos documentos falsificados ou alterados, a que se referem os arts. 348 a 352:

Pena – a cominada à falsificação ou à alteração.

Esse quadro, respeitados os entendimentos em sentido diverso, não se altera em razão de haver reconhecimento da firma do eleitor, ao menos quando isso ocorre por semelhança.

De fato, infelizmente não são raros – a experiência forense assim demonstra – os casos de falsificação de firmas reconhecidas nessa condição, seja pela falsificação de carimbos, seja, atualmente, pela falsificação de selos. Essas falsificações, frise-se, ao menos em sua esmagadora maioria, não provém de atos dos notários, mas de terceiros.

Portanto, apenas o reconhecimento de firma – por semelhança – não impede a inserção de apoio falso à agremiação partidária. E, sob este prisma, adequada, razoável e proporcional a exigência de identificação e assinatura do coletor, cuja finalidade maior é coibir as fraudes. Não é necessário distinguir as diferenças das consequências jurídicas de um documento assinado por seu responsável daquele em apenas consta a sua identificação.

Logo, como já frisado, **não foi gratuita e tampouco descontextualizada a exigência da figura do coletor e da respectiva declaração por ele assinada**, pois tem como objetivo viabilizar a responsabilização de quem coleta de assinaturas dos eleitores, na busca de conter a ocorrência de fraudes, tal como aquelas já vivenciadas no processo de criação de partidos políticos.

Ademais, como já frisado, o já citado vácuo legislativo em regulamentar a forma de concretude da lista legítima a regulamentação feita pela Justiça Eleitoral, ou seja, a



exigência ora em discussão importe em ofensa à legislação dos partidos políticos. Não fosse assim, não poderia ser exigido nenhum outro requisito além do que consta na lei, inclusive a identificação do coletor. Nesse ponto, aliás, não vejo como, ao mesmo tempo, exigir a identificação do coletor e dispensar a sua assinatura.

Aliás, não se vislumbra dificuldade prática alguma para que aquele que colete a assinatura do apoiador, na mesma oportunidade, também assine a declaração na respectiva ficha, responsabilizando-se assim pela veracidade deste apoio, e tampouco estabeleceu-se sanções distintas das previstas em Lei. Somente haverá alguma dificuldade se, de fato, não existir a coleta.

Diante do princípio da responsabilidade, e sem olvidar que a responsabilidade penal é pessoal, com a inserção de tal detalhamento, apenas explicitou-se um mecanismo de controle, visando a operacionalização da criação “responsável” dos partidos políticos, em todos os aspectos, já que não se pode permitir que partidos políticos possam vir a ser criados beneficiando-se de apoio mínimo inexistente ou fraudulento, sem que, diante da enorme ofensa que isso representa a ordem democrática, ninguém se responsabilize, pessoalmente, por isso.

Nesse aspecto, oportuno destacar a fundamentação de parte do voto do Min. Henrique Neves para a Resolução nº 23.465/2015, a respeito da responsabilidade na criação dos partidos políticos:

“A importância da sua criação não lhes retira igual responsabilidade, pois, tão logo passam a existir, as agremiações tem o direito de receber verbas públicas, originárias do Fundo Partidário, e de acessar gratuitamente as rádios e televisões.

Portanto, se de um lado deve-se observar o preceito constitucional de livre criação dos partidos políticos, **de outro não se pode olvidar a importância dos direitos e deveres que envolvem a criação de uma nova agremiação partidária e que dela surgem.**

E da mesma forma, **a liberdade e autonomia partidárias não podem ser confundidas com uma autorização constitucional ilimitada para criação desmesurada e sem qualquer parâmetro de partidos políticos**” (Destaques nossos).

Por outro lado, não se pode esquecer que a Justiça Eleitoral é responsável pela segurança e lisura do processo eleitoral, que deve ser compreendido, de forma ampla, isto é em todas as suas fases, de modo que abrange a criação dos partidos políticos, sem os quais não é possível a existência de candidatos aos cargos eletivos. E a exigência de assinatura do responsável pela implementação de requisito fundamental para a criação de um partido político está em harmonia com essa finalidade.

Por derradeiro, acrescento que o Ofício nº 13/2020 da Presidência deste Tribunal precisa ser entendido em seus termos: a ocorrência de firma reconhecida substitui e, portanto, dispensa tão somente a conferência da autenticidade das assinaturas pelo escrivão eleitoral, não fazendo qualquer menção de dispensa aos demais requisitos exigidos para a validade do

apoioamento, tal qual à declaração, sob as penas da lei, assinada pelo coletor da assinatura do eleitor.

Note-se que o aludido Ofício faz, inclusive, expressa ressalva de que a dispensa ocorre “*sem prejuízo da devida averiguação de eventuais indícios ou denúncias de fraude, como, por exemplo, a falsificação do selo notarial*”.

Nesse sentido, não se olvida, ainda, que por meio do Ofício-Circular nº 17/2020, também da Presidência deste Tribunal, houve recomendação aos Juízes Eleitorais no sentido de que “*haja a solicitação pelo Cartório Eleitoral da via original das listas ou fichas individuais de apoioamento a partido político em formação, para arquivamento, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 14 da Resolução nº 23.571/2018, por cautela, até que o Tribunal Superior Eleitoral venha a definir procedimento diverso diante da protocolização direta no PJe ou até que haja posicionamento desta Corte Eleitoral no sentido de sua desnecessidade*”

Desse modo, a exigência de declaração, sob as penas da Lei, assinada pelo coletor da assinatura do eleitor, insere-se nesse contexto de cautela e de organização para apuração de eventuais fraudes. E o que é mais relevante: não transborda o poder regulamentar da Justiça Eleitoral.

A conclusão é diversa nos casos em que o eleitor tem sua firma reconhecida por verdadeira, pois expressa sua vontade na presença do notário, cujos atos são dotados de fé pública, de sorte que, na prática, acaba por fazer às vezes do coletor, até porque, em caso de falsidade, sujeita-se à responsabilização criminal, nos termos da Lei nº 8935/1994 (art. 22 e seguintes).

A propósito, é acentuada a diferença entre o reconhecimento de firma por verdadeira daquele em que se dá por semelhança e que consiste justamente no fato do agente delegado presenciar a assinatura do apoiador. Tanto é assim que, também para evitar fraudes, exige-se nas transferências de veículos – questão exclusivamente patrimonial – reconhecimento de firma por verdadeira.

Postos todos esses argumentos, conclui-se que:

a) a existência de firma reconhecida substitui e, portanto, dispensa tão somente a conferência da autenticidade das assinaturas pelo chefe de cartório, sem afetar os demais requisitos exigidos para a validade do apoioamento, dentre os quais a existência de declaração, sob as penas da lei, firmada pelo coletor da assinatura;

b) a exigência de declaração assinada pelo coletor de assinaturas de apoioamento, regulamentada por Resolução do TSE, advém de **interpretação sistemática**, não só do art. 9º da Lei nº 9.096/1995, como também dos artigos do Código Eleitoral que tratam da falsificação e utilização de documentos falsificados para fins eleitorais, de sorte que não ultrapassou o poder regulamentar, ainda mais diante da omissão legislativa acerca da concretude formal da lista de apoioamento;

c) para além da hipótese de haver o reconhecimento “por verdadeira” da assinatura do eleitor, eventual superação da falta de assinatura do coletor, tendente a aceitar apenas sua identificação, desnatura sua finalidade e torna inócuas a existência do coletor;



d) não é pela simples identificação do coletor que se lhe atribuirá a responsabilidade por eventual fraude, mas sim por ter firmado declaração garantidora da lisura da do apoioamento por ele coletado.

No caso dos autos, em uma análise superficial das fichas individualizadas nos ID's vinculados à Certidão ID 7819266, verifica-se que a imensa maioria dos reconhecimentos ocorreu na modalidade “por verdadeiro”, daí o parcial provimento do recurso para o fim de determinar a validação das fichas em que assim foram reconhecidas as firmas.

DISPOSITIVO

Por tais razões, voto no sentido de conhecer do recurso, para conceder-lhe parcial provimento para o fim de determinar a validação das fichas de apoioamento em que houve o reconhecimento de firma “por verdadeira”.

É como voto.

DES. VITOR ROBERTO SILVA - RELATOR

VOTO DE DESEMPATE

A questão em análise refere-se à regularidade de fichas de apoioamento. O cerne da discussão diz respeito à possibilidade, ou não, de se dispensar a exigência de assinatura do coletor do apoioamento, prevista no artigo 12, §1º, VII da Resolução TSE 23.571, que dispõe:

Art. 12. Adquirida a personalidade jurídica na forma do art. 10 desta resolução, o partido político em formação promove a obtenção do apoioamento mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º desta resolução e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto (Lei nº 9.096/1995, art. 8º, § 3º).

§ 1º O apoioamento mínimo deve ser comprovado no prazo de que trata o § 3º do art. 7º desta resolução, mediante a assinatura de eleitor não filiado a partido político, em listas ou fichas individuais, de acordo com os modelos disponibilizados pela Justiça Eleitoral, organizados pela agremiação em formação, as quais conterão:

(...)

VII – o nome e o número do título de eleitor de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração, devidamente assinada, de quem pessoalmente a colheu, sob as penas da lei.

O ilustre Relator, Des. Vitor Roberto Silva, votou no sentido de dar parcial provimento ao recurso, dispensando a exigência de assinatura do coletor do apoioamento apenas nas hipóteses em que a assinatura do apoiador for reconhecida **por verdadeiro**, pois, nesses casos, o próprio tabelião, ao colher pessoalmente a assinatura, faz as vezes de coletor.



Acompanharam o voto os Drs. Roberto Ribas Tavarnaro e Carlos Alberto Costa Ritzmann.

A divergência, capitaneada pelo Dr. Thiago Paiva dos Santos, dá integral provimento ao recurso, entendendo dispensável a assinatura do coletor do apoio sempre que houver reconhecimento de firma do apoiador, seja por autenticidade, seja por semelhança.

Pontuou o ilustre juiz que eventuais fraudes no reconhecimento de firma por semelhança, caso haja indícios, deve ser apurada, mas não se pode, de antemão, presumi-la.

Acompanharam a divergência o Des. Fernando Quadros da Silva e o Dr. Rogério de Assis.

Com a devida vênia dos argumentos apresentados pela divergência, acompanho o ilustre Relator, por entender que as exigências previstas na Resolução TSE 23.571 não extrapolam o poder regulamentar da Justiça Eleitoral e que a formalidade ora tratada é importante para o fim de se responsabilizar o coletor do apoio por eventual fraude.

Com efeito, não são poucas as demandas trazidas a esta Corte nas quais se discute a veracidade de assinaturas em fichas de apoio, fichas de filiação partidária e até registros de candidatura. Trata-se de problema recorrente e que merece medidas preventivas, como a que se analisa no caso em tela.

Note-se que não se está a desprestigar o trabalho dos tabeliões, que por vezes são induzidos em erro no momento do reconhecimento por semelhança, tampouco a se presumir a fraude.

O que a Resolução objetiva com a exigência de assinatura do responsável pela coleta do apoio é que, na apuração de eventual fraude, possa ele ser responsabilizado pessoalmente, o que nos parece medida salutar à transparência necessária para a formação de um partido político.

Por essas razões, acompanho o voto do ilustre Relator, votando pela parcial procedência do recurso interposto.

É, pois, como voto.

DES. TITO CAMPOS DE PAULA

PRESIDENTE

VOTO DIVERGENTE

Por brevidade, adoto o relatório apresentado pelo d. Relator.

Inicialmente, na sessão de 09 de julho de 2020, havia manifestado meu voto convergente com o douto Relator, no entanto, nesta oportunidade venho me manifestar a fim de rever o voto, alterando assim meu entendimento anteriormente apresentado.

Em síntese, compulsando os autos adoto igual conclusão de julgamento àquela apresentada pelo d. Juiz Membro desta Corte, Dr. Thiago Paiva dos Santos, acompanhando a divergência por ele apresentada.



Com efeito, a legislação regente da matéria exige, tão somente, que a prova do apoio mínimo de eleitores, exigido para o registro do partido em formação junto ao Tribunal Superior Eleitoral, se dê por meio da assinatura do apoiador, juntamente com o número de seu título de eleitor, em listas organizadas por zona eleitoral, sendo a veracidade das assinaturas atestadas pelo Escrivão Eleitoral. Vejamos o texto da lei:

Lei 9096/95

Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

I – exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil;

II – certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se refere o § 2º do artigo anterior;

III – certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º.

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

§ 2º O Escrivão Eleitoral dá imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de quinze dias, lavra o seu atestado, devolvendo-a ao interessado.

§ 3º Protocolado o pedido de registro no Tribunal Superior Eleitoral, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito horas, é distribuído a um Relator, que, ouvida a Procuradoria-Geral, em dez dias, determina, em igual prazo, diligências para sanar eventuais falhas do processo.

§ 4º Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o Tribunal Superior Eleitoral registra o estatuto do partido, no prazo de trinta dias. (grifo nosso)

No entanto, para dar efetividade a essa forma de verificação do necessário apoio, o TSE, como é de sua competência, regulamentou a matéria. De início, a regulamentação existente não exigia essa formalidade consubstanciada na assinatura do responsável pela coleta do apoio.

A Resolução TSE nº 23.282/2010 previa apenas a obrigação do partido em formação de informar à Justiça Eleitoral o responsável pela apresentação das listagens junto aos cartórios eleitorais, sendo este também o responsável pela retirada das respectivas certidões. E foi esse o procedimento até o advento da Resolução TSE nº 23.465/2015 que foi a primeira regulamentação a exigir a assinatura do responsável pela coleta das fichas de apoio partidário.

Como consequência do descrito acima, tenho que concluir que a competência do Tribunal Superior Eleitoral de regulamentar a legislação pertinente à matéria não pode inovar, não pode criar um ônus ao jurisdicionado não previsto anteriormente em lei, pois se o fizer estará extrapolando de sua competência regulamentadora.



Esse é o entendimento da doutrina pátria, vejamos o que diz o renomado jurista Zílio:

"A atividade normativa da Justiça Eleitoral resta consubstanciada no poder regulamentador inerente a todo e qualquer órgão judicial – ao disciplinar os seus serviços e servidores (v.g., concedendo férias, licenças, etc) -, além da possibilidade de o TSE 'expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código'. (art. 23, IX, do CE) e 'todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito'. (art. 105 da LE). O art. 61 da LPP tem norma em idêntico sentido."^[1]

Ainda Luiz Carlos dos Santos Gonçalves:

"Entre as suas competências mais importantes está a de editar resoluções, o que deve fazer até 5 de março do ano eleitoral, art. 23, IX do Código Eleitoral. São normas de natureza inferior à lei, que devem detalhar a legislação eleitoral, conforme o art. 105 da Lei 9504/97, não podendo restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas em lei."^[2] (grifo nosso)

Retomando o apontamento de que nas primeiras regulamentações relativas à matéria não existia referida exigência, verificou-se na prática, naquela época, algumas situações de inconsistências nas assinaturas apostas nos apoiantos, assinaturas falsas, eleitores já falecidos, eleitores transferidos, entre outras. Dessas inconsistências surgiram procedimentos investigatórios e mesmos ações penais, como por exemplo, o RC 6729 – TRE/SP, julgado em 08/08/2014.^[3]

Dessa forma, observa-se que a falta da assinatura do responsável pela coleta dos apoiantos, não exigida àquela época, não impediu a averiguação e eventual responsabilização por crimes de falsidade cometidos nesse procedimento de coleta de assinaturas.

Isso nos leva a concluir que o TSE alterou a sua regulamentação a fim de facilitar essa eventual responsabilização e inibir eventuais fraudes, mas gerou um ônus aos representantes dos partidos em formação, pois criou procedimentos não existentes na lei, inovando em sede de poder regulamentar.

Posto isso, concordo com o exposto no voto divergente ora em discussão, de que, estando as assinaturas de apoianto regularmente reconhecidas e havendo a identificação do coletor, ainda que sem a sua efetiva assinatura, está suprida a falha formal, pois atendidas completamente as exigências constantes da lei ordinária.

Da mesma forma, e conforme exposto acima, caso não seja esse o entendimento, tornar-se-ia ilegal a própria resolução supracitada, visto que extrapola o Poder Regulamentar do TSE. Esse é o entendimento desta Corte, já proferido em outros julgamentos, onde se deixou de aplicar o contido em resoluções quando estas excederam o poder normativo da Corte Superior Eleitoral, como está bem demonstrado no voto divergente.

Outrossim, este Regional já relativizou as exigências da Resolução TSE nº 23.571/2018, em discussão no presente caso, quando orientou os juízes eleitorais a aceitar como válidas as assinaturas com firma reconhecidas nos termos da Lei nº 8.935/94, dispensando-se, nestes casos, os procedimentos de validação previsto na Resolução. No

entanto sem dispensar eventuais procedimentos de averiguação de eventuais indícios ou denúncias de fraude, o que se aplica completamente ao presente caso.

A eventual averiguação do responsável pela coleta de assinaturas de apoio, caso feita de forma fraudulenta, será realizada e apurada com a aplicação das consequências jurídicas pertinentes.

Por fim, não vejo como não considerar a validade das assinaturas com firma reconhecida, seja por verdadeiro, seja por semelhança, visto ser essa forma de autenticação, prevista na Lei nº 8.935/94, plenamente reconhecida e largamente aceita. Como brilhantemente está apontado no voto divergente, o lançamento da assinatura do coletor do apoio pouca importância terá e sua ausência não pode ter o condão de justificar a desconsideração de uma assinatura devidamente reconhecida por um ofício extrajudicial.

Assim, divirjo do voto do Ilustre Relator e acompanho o voto divergente para dar provimento ao recurso a fim de afastar a exigência de assinatura do agente coletor nas fichas de apoio, quando este estiver devidamente identificado na mesma.

É como voto.

ROGÉRIO DE ASSIS

Juiz-membro do TRE-PR

[1]Zilio, Rodrigo López. Direito eleitoral, 6º ed – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018. P 52.

[2] Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. Direito Eleitoral, 3ª ed. Ver. Atual. E ampl – São Paulo: Atlas, 2018. P.16.

[3] **Ementa:** RECURSO CRIMINAL. ART. 299 DO CÓDIGO ELEITORAL. OFERTA DE VANTAGENS A ELETORES PARA ASSINAREM LISTA DE APOIO DE CRIAÇÃO DE PARTIDO. PROMESSA DE FAVORECIMENTO EM EVENTUAL GOVERNO ELEITO. REALIZADA TAMBÉM A FALSIFICAÇÃO DE ASSINATURAS NA REFERIDA LISTA APRESENTADA À JUSTIÇA ELEITORAL. 1. SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO PENAL E CONDENOU A RECORRENTE À PENA DE 02 ANOS DE RECLUSÃO E AO PAGAMENTO DE 08 DIAS-MULTA, PELA PRÁTICA DOS TIPOS DESCritos NOS ARTS. 299 E 350 DO CÓDIGO ELEITORAL. 2. PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL PROPÔE A REQUALIFICAÇÃO JURÍDICA PARCIAL DOS FATOS, ENTENDENDO ESTAR CONFIGURADO O CRIME DE FALSIDADE MATERIAL PREVISTO NO ART. 349 DO CÓDIGO ELEITORAL, AO INVÉS DP ILÍCITO TIPIFICADO NO ART. 350 DO MESMO DIPLOMA LEGAL. 3. DE FATO, CONFIGURA O CRIME DO ART. 349 DO CÓDIGO ELEITORAL (FALSIFICAR DOCUMENTO PARTICULAR) A APOSIÇÃO DE ASSINATURAS FALSAS EM LISTA DE SUPOSTOS APOIADORES DA CRIAÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO. NO CASO, O FALSO ESTÁ RELACIONADO COM A AUTENTICIDADE DO DOCUMENTO. HIPÓTESE DE EMENDATIO LIBELLI (ART. 383, CAPUT, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL). 4. A PENA MÍNIMA PREVISTA PARA CADA UM DOS CRIMES EM QUESTÃO É DE UM ANO DE RECLUSÃO (ART. 284 DO CÓDIGO ELEITORAL) NÃO COMPORTA ALTERAÇÃO. 5. SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE. CONCURSO DE CRIMES CUJA SOMATÓRIA DAS PENAS MÍNIMAS FOR SUPERIOR A 01 (UM) ANO. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 6. DESPROVIMENTO DO RECURSO COM ADEQUAÇÃO DA CAPITULAÇÃO, NO TOCANTE AO FALSO, SUBSTITUINDO O ART. 350 DO CÓDIGO ELEITORAL PELO ART. 349



DO CÓDIGO ELEITORAL, MANTIDO O CONCURSO MATERIAL COM O ART. 299 DA MESMA LEGISLAÇÃO.

VOTO DIVERGENTE

Adoto o relatório elaborado pelo d. Relator.

Pontuo que, tendo em vista a relevância da matéria, tomei o cuidado de aprofundar a análise quanto à exigibilidade da assinatura lançada pelo coletor do apoio, exigência contida na Resolução TSE nº 23.571/2018.

Após avaliar cuidadosamente a questão posta a julgamento e com a devida vênia, ouso divergir do d. Relator.

Compulsando os autos, verifica-se que o partido em formação Aliança pelo Brasil apresentou uma série de listas de apoio (agrupadas no id. 7817166), as quais foram rejeitadas pelo Juízo *a quo* face à ausência da assinatura da pessoa que as teria colhido pessoalmente.

Após a decisão, foi determinada a juntada das fichas de apoio rejeitadas, que se encontram agrupadas no id. 7819266. Para melhor compreensão de como estão preenchidas essas fichas, colo-se aqui cópia de uma delas:

 Aliança pelo Brasil		APOIAMENTO DE ELETORES ALIANÇA CNPJ: 35.779.882/0001-10		
Resolução -TSE nº 23.571/2018, art. 12, §1º (Lei nº 9.096/95, art9º, §1º)				
Nome do(a) apoiador(a)				
<i>CELSO VERNER</i>				
Data do apoio	Nº do Título	Zona	Seção	
16/01/2020	00175056 0990	143	0067	Impressão digital
DECLARO APOIAR A CRIAÇÃO DESTE PARTIDO POLÍTICO EM FORMAÇÃO E NÃO SER FILIADO(A) A NENHUMA AGREMIAÇÃO				
 4º Tabelionato de Notas				
Assinatura do(a) apoiador(a) - Esta assinatura não configura filiação partidária				
Elaine Yumi Suzuki				
Elaine Yumi Suzuki		0804 2050 0680		
Título de Eleitor				
DECLARO, SOB AS PENAS DA LEI, QUE COLHI PESSOALMENTE A ASSINATURA DESSE(A) APOIADOR(A).				

Vê-se do documento que a assinatura foi reconhecida por Ofício Extrajudicial, no caso o 4º Tabelionato de Notas de Cascavel, não havendo nos autos notícia de qualquer contrariedade quanto à validação dessa assinatura que não a falta da firma da coletora, no caso a sra. Elaine Yumi Suzuki.

Situação idêntica encontra-se nas demais assinaturas rejeitadas na origem.

Pois bem.

O apoio de eleitores para a criação de partido político encontra-se sucintamente disciplinado na Lei nº 9.096/95 nos seguintes termos:



Assinado eletronicamente por: VITOR ROBERTO SILVA - 01/09/2020 18:34:31

<https://pje.tre-pr.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20090115490978100000009000442>

Número do documento: 20090115490978100000009000442

Num. 9498166 - Pág. 23

Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

I – exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil;

II – certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se refere o § 2º do artigo anterior;

III – certidões dos cartórios eleitorais que comprovem ter o partido obtido o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º.

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

§ 2º O Escrivão Eleitoral dá imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de quinze dias, lavra o seu atestado, devolvendo-a ao interessado.

§ 3º Protocolado o pedido de registro no Tribunal Superior Eleitoral, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito horas, é distribuído a um Relator, que, ouvida a Procuradoria-Geral, em dez dias, determina, em igual prazo, diligências para sanar eventuais falhas do processo.

§ 4º Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o Tribunal Superior Eleitoral registra o estatuto do partido, no prazo de trinta dias.

[não destacado no original]

Para disciplinar essa previsão, várias resoluções foram editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, sendo que a atualmente em vigor – a Resolução TSE nº 23.571/2018 – traz a disposição guerreada:

Art. 12. Adquirida a personalidade jurídica na forma do art. 10 desta resolução, o partido político em formação promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º desta resolução e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto (Lei nº 9.096/1995, art. 8º, § 3º).

§ 1º O apoio mínimo deve ser comprovado no prazo de que trata o § 3º do art. 7º desta resolução, mediante a assinatura de eleitor não filiado a partido político, em listas ou fichas individuais, de acordo com os modelos disponibilizados pela Justiça Eleitoral, organizados pela agremiação em formação, as quais conterão:

I — a denominação do partido político, sua sigla e o seu número de inscrição no CNPJ;

II — declaração de que o(s) subscritor(es) não é(são) filiado(s) a partido político e apoia(m) a criação do partido político em formação;

III — o nome completo do eleitor que manifesta seu apoio à criação do partido político, indicando o número de seu título de eleitor;

IV — a data do apoio manifestado;



V — a assinatura ou, no caso de eleitor analfabeto, a impressão digital do eleitor, de acordo com o cadastro na Justiça Eleitoral;

VI — informação de que a assinatura da lista de apoio não caracteriza ato de filiação partidária; e

VII — **o nome e o número do título de eleitor de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração, devidamente assinada, de quem pessoalmente a colheu, sob as penas da lei.**

[não destacado no original]

Como se vê, a resolução inova em relação à lei. Exige, nas listas de apoioamento, uma série de informações, das quais não teria sido atendida pelo partido em formação.

A nomes específica da resolução seria aquela contida no inciso VII do § 1º do artigo 12, pois não haveria o lançamento de assinatura da sra. Elaine Yumi Suzuki, em que pese haver a sua identificação pelo nome e número de inscrição eleitoral, lançada mediante carimbo.

Nesse panorama, a questão que se põe é definir se, como defende o d. Relator, a ausência dessa assinatura, por estar em confronto com a norma regulamentar referida, torna inaceitáveis as assinaturas dos apoiadores lançadas nessas fichas, exceção feita às reconhecidas por verdadeiras pelo notário, que assumiria o papel de seu coletor para fins de responsabilização pessoal, ou se, ao revés, estando regularmente reconhecidas as assinaturas e havendo a identificação do seu coletor, está suprida a falha formal verificada.

Na minha ótica e com a devida vênia ao d. Relator, penso que a segunda posição é mais consentânea com as balizas estabelecidas na legislação. Mais: reputo que interpretação diversa tornaria ilegal, no ponto, a própria resolução, por extrapolar a sua função de disciplinar a lei.

A previsão contida no VII do § 1º do artigo 12 da Resolução/TSE n.º 23.571/2018, repete previsão da Res. 23.465/2015, que surgiu com tal inovação no seu inciso VI, do §1º do artigo 12, mas que não estava prevista na norma anterior do mesmo tema, a Resolução/TSE n.º 23.282/2010, que disciplinava a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.

Como é cediço, as normas infralegais, como é o caso das resoluções do TSE, embora gozem de presunção relativa de legalidade, possuem limites bem definidos na legislação. Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 1º do Código Eleitoral:

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

Como se nota desse dispositivo, as instruções — leia-se resoluções — do TSE destinam-se à “*fiel execução*” das regras postas e não à criação de obrigações ou restrições não previstas em lei.

Obviamente, com o passar dos anos o arcabouço jurídico-eleitoral ampliou-se significativamente, com a edição de leis para matérias específicas, como a Lei dos Partidos Políticos — Lei nº 9.096/95, a Lei das Eleições — Lei nº 9.504/97, dentre outras. Mas aquela diretriz não se alterou: as normas infralegais editadas pelo TSE destinam-se ao “*fiel cumprimento*” da lei, em sentido estrito, proveniente das casas legislativas.

Entendimento diverso – o de que ao TSE é dado extrapolar as balizas fixadas legislativamente – poderia incidir, salvo melhor juízo, em violação do princípio constitucional da separação de poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, assim como o da legalidade estrita, inscrito no inciso II do artigo 5º do mesmo diploma.

Registro que esta Corte vem, ao menos desde 2017, rejeitando a aplicação de regra constante de resolução do TSE que trata da prestação de contas eleitorais por entender que extrapola os limites fixados na legislação, entendimento adotado pela primeira vez no seguinte julgado:

EMENTA - RECURSO ELEITORAL - ELEIÇÕES 2016 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO - ART. 23 DA LEI Nº 9.504/97 - DOAÇÃO FINANCEIRA MEDIANTE DEPÓSITO IDENTIFICADO - LIMITE LEGAL EM 10% DOS RENDIMENTOS BRUTOS AUFERIDOS NO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO - REGULARIDADE - (...) RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. Não há vedação legal para que os doadores façam depósitos identificados em favor de campanha eleitoral até o limite de 10% dos rendimentos auferidos no ano anterior à eleição. Inteligência dos §§ 1º, 1º-A e 4º, inciso II, do art. 23 da Lei nº 9.504/97. Inaplicabilidade da exigência de transferência bancária contida no § 1º do art. 18 da Res. TSE nº 23.463/2015.

(...) [TRE/PR, RE nº 22148, rel. Josafá Antonio Lemes, DJE 03/05/2017, não destacado no original]

Desde esse paradigmático julgado, várias foram as oportunidades em que esta Corte adotou o mesmo entendimento. Cita-se, por todas, decisão deste ano:

(...)

5. Embora o art. 22, § 1º da Res.-TSE 23.553/2017 estabeleça que "as doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação", tal dispositivo está em descompasso com o art. 23, § 4º, II da Lei 9.504/1997, que autoriza a doação mediante depósito identificado.

6. A realização de depósito identificado viabiliza a fiscalização acerca da fonte e do seu limite, não causando embaraço à atividade de controle da Justiça Eleitoral.

(...) [TRE/PR, RE nº 55896, rel. Roberto Ribas Tavarnaro, DJE 02/03/2020, não destacado no original]

A par disso, tem-se que a norma lançada na resolução visa, à toda evidência, operacionalizar eventual responsabilização de eventuais infratores da fé pública que venham a fraudar a coleta de assinaturas de apoiadores.

Nesse contexto, o lançamento da assinatura do coletor do apoio mostra-se pouco relevante quando a firma do apoiador já se encontra devidamente autenticada pelo ofício extrajudicial, nos termos da Lei nº 8.935/94, que dispõe sobre os serviços notariais, dentre os quais se insere o reconhecimento de firmas.

Quanto a esse aspecto, mister também fazer um apontamento. Note-se que a Resolução TSE nº 23.571/2018 é clara ao prescrever que *"A verificação dos dados do eleitor, em especial sua assinatura, deve ser realizada mediante a comparação com os dados que constam do cadastro biométrico, e, quando*



“não for possível, por meio das folhas de votação utilizadas nos dois últimos pleitos ou do comprovante de inscrição eleitoral” (§ 4º do artigo 14).

Mesmo havendo essa expressa previsão na resolução, a Presidência deste Regional, lastreada em parecer emitido pela sua Assessoria Jurídica e comunicada aos Juízes Membros em 21/02/2020 por meio do Ofício-Circular nº 13/2020, recomendou aos juízes eleitorais o seguinte:

(...)

Leva-se ao conhecimento de Vossa Excelência a recomendação desta Presidência, consubstanciada no parecer anexo, quanto à validade da assinatura com firma reconhecida, nos termos da Lei nº 8.935/94, de eleitor que apoie a criação de partidos, dispensando-se, nesses casos, os procedimentos de validação da assinatura previstos na Resolução TSE nº 23.571/18, sem prejuízo da devida averiguação de eventuais indícios ou denúncias de fraude, como, por exemplo, a falsificação do selo notarial.

(...)

Em síntese, face ao atingimento do objetivo da norma – a precisa identificação do eleitor apoiador – entendeu-se dispensável a realização de procedimento previsto na resolução e que, pela sua literalidade, não admitia qualquer alternativa.

Todavia, como bem pontuado no referido parecer técnico, “*não faz sentido adotar-se um procedimento próprio, previsto na legislação eleitoral, para verificação da validade da assinatura em lista de apoioamento, quando essa validade esteja atestada nos termos da lei, ou seja, mediante reconhecimento de firma*”.

Em outras palavras, atendida a finalidade da norma – a precisa e segura identificação do apoiador – não faz sentido repetir-se o ato de validação, ressalva feita à existência de indícios ou denúncia de fraude.

A título de *obiter dictum*, anoto que não existe norma que imponha a diferenciação entre o reconhecimento de firma por verdadeira ou por semelhança no caso das fichas de apoioamento, o que inclusive sequer é mencionado no Ofício-Circular nº 13/2020, e, por esse motivo também, reputo inadequada a diferenciação proposta.

Com efeito, a já referida Lei nº 8.935/94 é absolutamente omissa, dispondo apenas que “*Aos tabeliães de notas compete com exclusividade (...) reconhecer firmas*” (art. 7º, inciso IV), não tratando do que se entende por reconhecimento de firma e, tampouco, suas modalidades e destinações.

Inclusive a regulamentação dessa lei vem recebendo um forte tratamento desburocratizante nos últimos anos.

A título de exemplo, cita-se a recente Resolução CNJ nº 295, de 13/09/2019, que passou a prever que “*A autorização para viagens de criança ou adolescente menor de 16 anos dentro do território o nacional não será exigida quando (...) a criança ou o adolescente menor de 16 anos estiver acompanhado (...) de pessoa maior, expressamente autorizada por mãe, pai, ou responsável, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade (...) [ou] viajar desacompanhado expressamente autorizado por qualquer de seus genitores ou responsável legal, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade*” (art. 2º, incisos II, alínea “b”, e III).

Mesmo em se tratando de autorização de viagem de crianças e adolescentes para o exterior o CNJ passou, já de longa data, a admitir que a assinatura de pais e responsáveis seja reconhecida “*por autenticidade ou semelhança*” (§ 1º do artigo 8º da Resolução nº 131/2011).



A **única hipótese** regulamentada de que se tem notícia quanto à exigência de reconhecimento de firma por autêntica diz respeito aos documentos de **transferências de veículos**, tal como previsto no Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Paraná (Provimento nº 249/2013) nos seguintes termos:

Art. 733. Reputar-se-á verdadeiro ou autêntico o reconhecimento quando o autor for conhecido do notário, ou identificado mediante documento idôneo, e assinar na sua presença.

§ 1º Considerar-se-á por semelhança o reconhecimento quando o notário, confrontando a assinatura com outra existente em seus arquivos ou arquivos digitais do Colégio Notarial do Brasil, constatar a similitude.

§ 2º **É obrigatório, em qualquer hipótese, o reconhecimento autêntico da firma apostada pelo proprietário (vendedor) em documentos de transferência de veículos automotores**, como na autorização constante no verso do CRV (Certificado de Registro de Veículo) e nas procurações outorgadas, exclusivamente ou não, para esse fim.

§ 3º Se o signatário do documento recusar-se, por algum motivo, a comparecer ao Tabelionato para o reconhecimento autêntico, o notário certificará especificadamente esse fato, podendo, assim, efetuar o reconhecimento por semelhança.

[não destacado no original]

Ainda a título de *obiter dictum*, registro que a exigência de reconhecimento de firma por autêntica resultaria no esvaziamento da autorização para que se utilize do reconhecimento de firma como sucedâneo da verificação pelos cartórios eleitorais, por um simples motivo: nessa hipótese, cada um dos apoiadores teria que se deslocar até o tabelião de notas para realizar o procedimento, transmudando, na prática, os pontos de coleta de apoioamento para a própria sede do serviço notarial.

Nessa esteira, o argumento que chegou a ser ventilado na sessão de julgamento do dia 09 de julho, segundo o qual o notário assumiria o papel de coletor da assinatura no caso de reconhecimento por autêntica não tem suporte jurídico. Não há como se imputar ao tabelião responsabilidade objetiva por eventual crime, que depende de regular apuração – a mesma que caberia na hipótese de reconhecimento por semelhança.

Finalmente, mas não menos importante, a se ponderar que o reconhecimento das assinaturas por parte dos servidores da Justiça Eleitoral, mediante comparação com as lançadas nos cadernos de votação, é muito menos segura que o reconhecimento de firma pelos tabeliões, mesmo que por semelhança. Note-se que o procedimento nos cartórios eleitorais **também é por semelhança** e que simplesmente não há qualquer base legal para que se fragilize a fé pública conferida por ato regular do notário.

Forte nessas considerações e com a devida vênia ao d. Relator, DIVIRJO para, com fundamento na limitação das normas infralegais para criarem obrigação ou restrição não prevista em lei, DAR PROVIMENTO AO RECURSO para (i) afastar a exigência de assinatura do agente coletor nas fichas de apoioamento, quando este estiver devidamente identificado na mesma, na esteira do pedido recursal, e (ii) determinar ao Juízo *a quo* que emita as certidões de apoioamento relativas às fichas em que tanto o apoiador quanto o coletor de assinatura estejam devidamente identificados, quando houver o reconhecimento de firma do apoiador, por autenticidade ou semelhança.

THIAGO PAIVA DOS SANTOS

VOTO DIVERGENTE



Assinado eletronicamente por: VITOR ROBERTO SILVA - 01/09/2020 18:34:31

<https://pje.tre-pr.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20090115490978100000009000442>

Número do documento: 20090115490978100000009000442

Num. 9498166 - Pág. 28

Peço vênia para divergir do Relator pois entendo que o recurso comporta deferimento, conforme bem pontuado pelo e. colega, Dr. Thiago Paiva dos Santos.

É certo que o poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser exercido dentro dos limites legais. Assim, as resoluções eleitorais devem ser expedidas segundo a lei (*secundum legem*), não devendo ocorrer inovação legislativa ou contraria a dispositivo legal (*contra legem*), sob pena de usurpação da função legiferante atribuída precipuamente ao Poder Legislativo.

No que tange ao caso em análise, o §1º, do artigo 9º da Lei nº 9.096/95 dispõe que:

Art. 9º Feita a constituição e designação, referidas no § 3º do artigo anterior, os dirigentes nacionais promoverão o registro do estatuto do partido junto ao Tribunal Superior Eleitoral, através de requerimento acompanhado de:

(...)

§ 1º A prova do apoio mínimo de eleitores é feita por meio de suas assinaturas, com menção ao número do respectivo título eleitoral, em listas organizadas para cada Zona, sendo a veracidade das respectivas assinaturas e o número dos títulos atestados pelo Escrivão Eleitoral.

Da leitura da regra acima, verifica-se que o artigo 12, inciso VII, da Resolução TSE nº 23.571/2018, ao exigir que a lista de apoio contenha declaração assinada de quem pessoalmente colheu as assinaturas dos eleitores, extrapola, indevidamente, os limites do poder regulamentar, eis que acrescenta requisito de validade não exigido pela Lei nº 9.096/95.

Logo, reputo ilegal a obrigação de apresentação da assinatura do agente coletor nas fichas de apoio.

Outrossim, também entendo inadequada a diferenciação entre o reconhecimento de firma por verdadeira do por semelhança, uma vez que a legislação não estabelece nenhuma distinção ou graduação entre elas, não cabendo à Justiça Eleitoral estabelecer discriminação do modo de execução da atividade notarial.

Diante dessas premissas, voto pelo conhecimento e provimento do recurso eleitoral interposto para afastar a exigência de assinatura do agente coletor nas fichas de apoio, quando este estiver devidamente identificado nela, e determinar ao Juízo a quo que emita as certidões de apoio relativas às fichas em que tanto o apoiador quanto o coletor de assinatura estejam devidamente identificados, quando houver o reconhecimento de firma do apoiador, por autenticidade ou semelhança.



É o voto.

Fernando Quadros da Silva, Desembargador Federal

EXTRATO DA ATA

RECURSO ELEITORAL Nº 0600013-55.2020.6.16.0143 - Cascavel - PARANÁ - RELATOR: DES. VITOR ROBERTO SILVA - RECORRENTE: ALIANCA PELO BRASIL - NACIONAL - Advogados do(a) RECORRENTE: AMANDA DE LIMA GODOI - PR0038164A, ROBERTO LUIZ CELUPPI - PR0047369A - RECORRIDO: JUÍZO ELEITORAL DA 143ª ZONA CASCABEL PR

DECISÃO

À unanimidade de votos, a Corte conheceu do recurso, e, no mérito, por maioria, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Juízes Rogério de Assis, Thiago Paiva dos Santos e Desembargador Fernando Quadros da Silva, que declararam votos. Voto de desempate exarado pelo Presidente, que declarou voto, acompanhando o relator.

Presidência do Excelentíssimo Senhor Desembargador Tito Campos de Paula. Participaram do julgamento os Eminentíssimos Juízes: Desembargador Vitor Roberto Silva, Rogério de Assis, Carlos Alberto Costa Ritzmann, Thiago Paiva dos Santos, Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, e Roberto Ribas Tavarnaro - Substituto em exercício. Presente a Procuradora Regional Eleitoral, Eloísa Helena Machado.

SESSÃO
DE 23.07.2020.



Assinado eletronicamente por: VITOR ROBERTO SILVA - 01/09/2020 18:34:31
<https://pje.tre-pr.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20090115490978100000009000442>
Número do documento: 20090115490978100000009000442

Num. 9498166 - Pág. 30