

---

**PARECER PROJUR 155/2026**

**ASSUNTO:** Análise do processo eleitoral do Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul para o biênio 2026-2027.

**EMENTA:** ADMINISTRATIVO. ELEITORAL. PROCESSO ELEITORAL. CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA DO RIO GRANDE DO SUL. VOTAÇÃO POR CORRESPONDÊNCIA. IRREGULARIDADES. VÍCIOS. FALTA DE RASTREABILIDADE. PERDA DA CADEIA DE VALIDADE. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO GARANTIDOS 1. Recurso administrativo interposto pela Chapa quanto ao processo eleitoral do Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul. 2. Irregularidades no sistema de votação por correspondência. Perda da cadeia de custódia administrativa, da validade e da rastreabilidade dos votos por correspondência.

**1. RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Procuradoria Jurídica os autos do Processo Eleitoral do Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul para o biênio 2026—2027.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela cirurgiã-dentista representante da Chapa nº 02, Janaína Cortes Gomes, requerendo, especialmente, impugnação ao pleito eleitoral do CRO/RS, para que sejam declarados nulos os votos recebidos por correspondência, que seja mantida a validade dos votos realizados pessoalmente e que seja declarada eleita a chapa que atingiu a maioria dos votos realizados na modalidade presencial.

A recorrente afirma, entre outras coisas, que na eleição presencial, que fora realizada em urnas eletrônicas cedidas pelo Tribunal Regional Eleitoral, houve a manutenção da cadeia de custódia administrativa, da rastreabilidade e, conseqüentemente, da validade dos votos computados.

Já em relação aos votos recebidos por correspondência, alega, em síntese, que as cartas eleitorais não cumpriram os requisitos legais da Lei nº 4.324/64 e do Decreto nº 68.704/71; que as cartas eleitorais não foram enviadas sob registro, como determina a aludida legislação; que a maioria das cartas eleitorais não tinham o carimbo dos correios comprovando a postagem dos votos, também em dissonância com a mesma legislação; que os kits eleitorais não foram enviados tempestivamente; que houve impossibilidade recebimento dos votos para o escrutínio; que foram realizados envios duplicados de kits eleitorais; que não houve conferência numérica na apuração; que a agência dos Correios de Cachoeirinha – Rio Grande do Sul, onde foram recebidos os votos, não é uma agência central dos Correios, mas sim um agência franqueada; que as chaves das urnas estava em posse de assessores comissionados do atual presidente e candidato à reeleição; e que houve confissão, por parte de agente dos correios, de que as cartas-resposta não possuem qualquer registro ou forma de controle, fugindo da chancela daquela empresa.

Após ser oportunizada a ampla defesa e contraditório para o representante da Chapa 01, Nelson Freitas Eguia, atual presidente e candidato à reeleição para o CRORS, aludido candidato defendeu a lisura do pleito, alegando, entre outras coisas, que a Lei nº 4.324/64 e do Decreto nº 68.704/71 não expressam a necessidade de reconhecimento de firma por tabelião; que os Conselhos de Odontologia ostentam fé pública; que teria sido combinado entre as chapas a desnecessidade de reconhecimento de firma ou registro das correspondências; que a Comissão Eleitoral enviou e-mail à agência franqueada dos Correios questionando se haveria necessidade/obrigatoriedade do carimbo;

que houve o envio tempestivo dos kits eleitorais; que as cartas foram encaminhadas com a chancela dos correios; que a legislação que exige tais procedimentos é vetusta e ultrapassada, sendo alterada, implicitamente, pelo Programa Nacional de Desburocratização.

Vieram os autos para manifestação do Departamento Jurídico do Conselho Federal de Odontologia, para subsidiar a tomada de decisão por parte de seu representante legal.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Precipualemente, registra-se que a manifestação desta Procuradoria Jurídica em processos decorre da competência prevista na Resolução CFO – 34/2002, que aprova o regimento interno, o qual dispõe que:

Art. 61. O Departamento Jurídico, órgão técnico do Conselho Federal, funcionará através da Consultoria Jurídica e da Procuradoria Jurídica, na forma deste Regimento.

Art. 62. À Consultoria Jurídica - CONJUR compete: I - Assessorar a Presidência, Diretoria e membros do Conselho Federal, inclusive nas reuniões e comissões; II - Estudar e emitir parecer sobre a interpretação da legislação em geral e, particularmente, das leis, decretos, regulamentos, regimentos, normas e instruções relacionadas com as atividades do Conselho Federal, quando solicitada; III - Emitir pareceres em processos inclusive naqueles impetrados contra o Conselho; IV - Estudar e elaborar anteprojeto de regulamentação complementar ou de alteração de legislação relacionada

com a regulamentação profissional; V - Redigir anteprojetos de leis, decretos, resoluções, decisões e portarias; e, VI - Realizar outras tarefas que lhe forem cometidas.

Art. 63. À Procuradoria Jurídica - PROJUR compete: I - Assessorar a Presidência, Diretoria e Membros do Conselho Federal nas reuniões e comissões na instrução de processos e assuntos; II - Emitir pareceres em processos impetrados contra o Conselho; III - Prestar assistência jurídica em Juízo, ou fora dele, ao Conselho Federal; IV - Prestar assistência e orientação aos Conselhos Regionais, por determinação do Presidente; V - Acompanhar, na esfera do Poder Judiciário, o andamento de processos que envolvam interesse do Conselho Federal; VI - Elaborar e propor a expedição de normas que facilitem a uniforme aplicação da legislação, à base da doutrina e da jurisprudência, ou solucionar questões de caráter geral, relativas ao exercício da Odontologia; VII - Estudar e elaborar anteprojetos de regulamentação complementar ou de alteração da legislação relativa aos Conselhos de Odontologia; VIII - Examinar e instruir os processos a serem encaminhados aos Conselheiros para pareceres; IX - Acompanhar, coletar e classificar a legislação geral ou específica, os atos oficiais e a jurisprudência administrativa e judiciária firmada sobre matérias de interesse do Conselho Federal, organizando e mantendo fichários sobre o assunto; X - Acompanhar a tramitação nos órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, de projetos ou processos que envolvam interesses da Odontologia e de seus profissionais; XI - Redigir acórdãos das decisões de julgamento dos processos éticos ou disciplinares; XII -

Estudar e emitir parecer sobre a interpretação da legislação em geral e particularmente, das leis, dos decretos, regulamentos, regimentos, das normas e instruções relacionados com a atividade do Conselho Federal; XIII - Controlar os prazos legais existentes nas legislações que regem os Conselhos de Odontologia, alertando os setores interessados para cumprimento; XIV - Controlar as publicações dos atos do Conselho Federal na Imprensa Oficial, promovendo as anotações exigidas; XV - Examinar e instruir, para apreciação de direitos, quando solicitado, processos relativos a registro no Conselho Federal; e, XVI - Realizar outras tarefas que lhe forem cometidas.

Da análise da documentação encaminhada ao Departamento Jurídico, constata-se que foram devidamente observados os requisitos formais de competência do processo eleitoral e que não houve qualquer tipo de cerceamento de defesa para nenhuma das partes no âmbito deste recurso, sendo ele tempestivo e tendo sido oportunizado o exercício de ampla defesa e contraditório por parte da chapa recorrida, que legitimamente o exerceu com apresentação de contrarrazões.

Dito isso, portanto, vale analisar, inicialmente, a necessidade jurídica de convalidação, revogação ou anulação do ato administrativo que anteriormente homologou a eleição do Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul e, após, analisr o mérito do recurso.

**a. Da nulidade da Decisão CFO-SEC-56, de 02 de dezembro de 2026**

A Decisão CFO-SEC-56, de 02 de dezembro de 2025, que decidiu sobre

o recurso administrativo interposto pela Chapa 02 quanto ao processo eleitoral do Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul e proclamou o pleito eleitoral do CRORS – 2025, padece de vício de competência.

A Diretoria do Conselho Federal de Odontologia, à época investida irregularmente, deliberou, em reunião extraordinária realizada no dia 02 de dezembro de 2025, pela rejeição do recurso administrativo interposto pela Chapa 02 e proclamou o resultado eleitoral daquele Conselho Regional.

Ocorre que, no âmbito do Mandado de Segurança Cível número 1139256-81.2025.4.01.3400, em trâmite na 21ª Vara Federal Cível da SJDF, foi reconhecido que as autoridades responsáveis pela deliberação resultante na Decisão CFO-SEC-56, de 02 de dezembro de 2025, assumiram funções diretivas sendo Conselheiros Federais Suplentes, em total descompasso com os artigos 5, 13,14 e 15 do Regimento Interno do Conselho Federal de Odontologia, com realização, portanto, de descumprimento de decisão judicial anteriormente proferida.

Ademais, a decisão proferida no âmbito do Mandado de Segurança Cível número 1139256-81.2025.4.01.3400 determinou que o Conselheiro Efetivo Jairo Santos Oliveira assumira a responsabilidade do Conselho Federal de Odontologia e suspendeu todos os atos e efeitos decorrentes ou consequentes dos Offícios Circulares nº 1698 e nº 1699/2025/CFO, da Ata de Posse dos impetrados e quaisquer outros atos eventualmente praticados pelos impetrados.

Consoante se extrai do Regimento Interno do Conselho Federal de Odontologia, aprovado pela Resolução CFO nº 34/2002, com as alterações promovidas pela Resolução CFO nº 147/2014 (id. 2225558550), a estrutura administrativa do CFO encontra-se rigidamente disciplinada, especialmente no que se refere à composição de seus órgãos diretivos e deliberativos.

Com efeito, o art. 5º, parágrafo único, estabelece que a Diretoria do Conselho Federal de Odontologia é composta exclusivamente por Conselheiros Efetivos, eleitos dentre seus pares. O art. 13, *caput*, dispõe que o Plenário é integrado apenas por Conselheiros Efetivos, enquanto o art. 14, inciso II, define que o corpo de vogais decorre da própria composição plenária, igualmente restrita aos membros efetivos.

De igual modo, o art. 15, parágrafo único, do Regimento Interno é expresso ao dispor que, na hipótese de vacância da Presidência, a sucessão deverá recair sobre o vogal mais idoso, o que pressupõe, de forma inequívoca, a condição de Conselheiro Efetivo, não havendo margem normativa para interpretação extensiva que autorize a assunção do cargo por Conselheiros Suplentes.

Da análise dos documentos que instruem a inicial, verifica-se, em tese, que a autoridade apontada como coatora promoveu a recomposição da gestão administrativa do CFO mediante a assunção de funções diretivas por Conselheiros Suplentes, em aparente descompasso com as normas regimentais acima mencionadas, bem como em potencial descumprimento de decisão judicial anteriormente proferida, a qual determinou expressamente a reorganização administrativa da autarquia com observância estrita do Regimento Interno.

Diante do exposto, com fundamento no art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009, **defiro o pedido liminar** para determinar que o Conselheiro Efetivo Jairo Santos Oliveira assuma a responsabilidade pela gestão do Conselho Federal de Odontologia, bem como para suspender todos os atos e efeitos decorrentes ou

consequentes dos Ofícios Circulares nº 1698 e nº 1699/2025/CFO, da Ata de Posse dos impetrados, e de quaisquer outros atos eventualmente praticados pelos impetrados, até o julgamento definitivo do *writ*.

No mesmo sentido o Desembargador Federal Relator do Agravo de Instrumento número 1002678-92.2026.4.01.000 reconheceu que a convocação que efetivou a composição da Diretoria que editou a Decisão CFO-SEC-56, de 02 de dezembro de 2025 foi ilegal, porquanto desrespeitou a Decisão Judicial e o regimento interno do Conselho Federal de Odontologia.

O afastamento judicial cautelar dos conselheiros efetivos, ainda que provisório, configura hipótese de impedimento eventual para fins regimentais. Trata-se de impossibilidade jurídica temporária de exercício do mandato, situação que se subsume ao conceito normativo adotado pelo dispositivo.

A integração sistemática do Regimento revela que a estrutura deliberativa da Autarquia é organizada em torno dos Conselheiros Efetivos.

O artigo 5º do Regimento Interno do CFO dispõe que a Diretoria é composta exclusivamente por membros efetivos, eleitos dentre seus pares. Como visto, os suplentes não integram originalmente o núcleo decisório permanente.

As referidas decisões judiciais trouxeram luz ao fato de que a competência é elemento vinculado do ato administrativo. Sua ausência configura vício insanável, pois decorre de desvio estrutural na formação da vontade administrativo. Assim, atos praticados por agente incompetente padecem de

nulidade, não sendo suscetíveis de convalidação quanto a competência é exclusiva.

As convocações irregulares contaminaram os atos subsequentes, pois o vício restou como originário e comprometeu a própria formação válida do órgão deliberativo.

Nesse sentido, a Decisão CFO-SEC-56, de 02/12/2025 é é juridicamente inexistente. O reexame não é apenas possível, mas obrigatório.

**b. Do reconhecimento de firma e do registro das correspondências nos Correios**

Alega a recorrente que o sistema eleitoral dos Conselhos Regionais de Odontologia exige, para cômputo e validade dos votos, o reconhecimento de firma de todos para os cirurgiões-dentistas que se encontrarem fora da sede das eleições em seus votos realizados em dupla sobrecarta.

De fato, a questão enfrentada pela parte recorrente procede, em parte, uma vez que a Lei nº 4.324/1964, no parágrafo segundo do artigo 22, estabelece esse requisito para validade dos votos.

**Lei nº 4.324/1964**

Art. 22. O voto é pessoal e obrigatório em toda eleição, salvo doença ou ausência comprovada plenamente.

(...)

§ 2º Os cirurgiões-dentistas que se encontrarem fora da sede das eleições por ocasião destas, poderão dar seu voto em dupla sobrecarta, opaca, fechada e **remetida pelo correio sob registro**, por ofício, **com firma reconhecida**, ao Presidente do Conselho Regional.

De igual modo o Decreto nº 68.704/71, que regulamenta a referida lei, estabelece também a exigência de reconhecimento de firma como requisito de

validade dos votos:

Decreto nº 68.704/71

Art. 50. A eleição será anunciada no órgão oficial do Estado, do Território ou do Distrito Federal, e em jornal de grande circulação, com 30 (trinta) dias de antecedência.

§3º O Cirurgião-Dentista que se encontrar ausente de sua zona eleitoral poderá votar por correspondência, em dupla sobrecarta, opaca, fechada, remetida ao Presidente do Conselho Regional, através de ofício com firma reconhecida, e postada sob registro nos Correios e Telégrafos.

§4º Serão computadas as células recebidas, com as formalidades do parágrafo anterior, até o momento de encerrar-se a votação. A sobrecarta maior será aberta pelo Presidente do Conselho, que depositará a sobrecarta menor na urna, sem violar o segredo do voto.

O que se discute, de maneira mais ampla, é se essas legisções, de fato tão antigas, estabelecem condições possíveis de serem cumpridas, em razão das atualizações legislativas atuais.

A Lei nº 13.726, de 08 de outubro de 2018, racionalizou atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

A referida Lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, e institui o Selo de

---

## Desburocratização e Simplificação.

O artigo 3º da Lei prevê que na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento.

Tem-se, no caso, discussões jurídicas acerca da aplicabilidade desse conceito ao caso concreto, em relação a necessidade de reconhecimento de firma e da própria relação entre o CRORS e o seu inscrito.

O art. 3º, inciso I, da lei é claro: dispensa-se o reconhecimento de firma quando o cidadão assina um documento diante do agente público ou quando apresenta documento de identidade que permita a conferência da assinatura. A lógica é simples: o próprio agente do Estado pode verificar a autenticidade naquele momento, presencialmente.

No voto por correspondência, o cenário é estruturalmente distinto: o cirurgião-dentista assina a cédula em sua residência, cola o envelope e o posta — e o voto chega dias depois, sem nenhum agente público presente no momento da assinatura, sem confronto possível com documento de identidade, sem qualquer testemunho institucional.

Não existe o momento presencial que é o pressuposto central da lei de desburocratização. A lei não foi feita para esse contexto — foi feita para a fila do INSS, para o balcão da prefeitura, para o pedido de alvará: situações em que há um agente e um cidadão frente a frente.

A Lei n. 13.726/2018 opera em uma relação em que o ônus burocrático recai sobre o cidadão que se dirige ao Estado para obter um serviço ou benefício. No voto por correspondência, o fluxo é invertido: é o Estado (o Conselho) que está recebendo uma manifestação do cidadão e precisa verificar sua autenticidade.

Quem tem interesse jurídico na verificação não é o cidadão — é o próprio sistema eleitoral e os demais eleitores. A lei de desburocratização simplesmente não foi desenhada para resolver esse problema.

A Chapa 01 argumentou, nas contrarrazões, que os Conselhos de Odontologia ostentam fé pública e poderiam, portanto, atestar a autenticidade das assinaturas sem necessidade de reconhecimento por tabelionato.

A fé pública é atributo dos atos que o Conselho pratica, não dos atos que ele recebe. Quando o Conselho emite uma certidão ou uma resolução, esse documento tem fé pública porque foi produzido por uma autarquia federal. O Conselho, porém, não tem o poder de retroativamente autenticar documentos assinados por terceiros, sem testemunho, em suas próprias residências, dias antes do recebimento.

É inegável, no entanto, que mesmo no caso de entendimento acerca da desnecessidade de reconhecimento de firma na assinatura, em que pese a previsão legal, deveriam ter sido adotados mecanismos adicionais de segurança, ainda que por amostragem, que pudessem garantir a autenticidade, rastreabilidade e cadeia de custódia dos votos recebidos por correspondência.

Ao se afastar a previsão legal de reconhecimento de firma dos votos sem a adoção de nenhuma medida mitigadora de riscos de fraude, o necessário zelo com a higidez do processo eleitoral restou quebrado. Nesse caso, perdeu-se, em razão de descumprimento legal sem a adoção de medidas alternativas, autenticidade, rastreabilidade e cadeia de custódia dos votos recebidos por correspondência, a garantia própria da lisura desse meio de votação, que deveria ter sido garantida pelo cumprimento da legislação ou, no mínimo, com medidas que pudessem mitigar riscos de perda da lisura.

A legislação estabelece parâmetros claros para a realização das eleições, especialmente no que se refere à segurança do voto, autenticidade do eleitor, controle do processo e garantia de lisura do pleito.

O voto por correspondência, por sua própria natureza, exige rigor ainda maior no cumprimento das formalidades legais, pois se trata de modalidade de votação que ocorre fora do ambiente controlado da seção eleitoral presencial, o que demanda mecanismos adicionais de segurança, rastreabilidade e controle.

Qualquer flexibilização desses requisitos pode comprometer diretamente a confiabilidade do processo eleitoral e viola o princípio da legalidade.

O voto por correspondência somente pode ser considerado válido quando estiver cercado de garantias que assegurem:

- autenticidade do eleitor;
- integridade do voto;
- rastreabilidade do envio;
- controle da entrega;
- inviolabilidade das urnas;
- cadeia de custódia segura;
- possibilidade de auditoria.

Sem esses elementos, o voto por correspondência perde sua confiabilidade e compromete a legitimidade do resultado eleitoral.

A ausência de mecanismos de controle e segurança transforma o processo eleitoral em procedimento vulnerável, incompatível com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Nesse contexto, a lisura eleitoral não é apenas um requisito formal, mas uma exigência material indispensável.

Quando há comprometimento da segurança do voto, da rastreabilidade e da cadeia de custódia, não é possível presumir a validade do resultado eleitoral.

A Administração Pública tem o dever de garantir que o processo eleitoral seja absolutamente seguro, transparente e auditável.

**c. Da cadeia de custódia do voto e segurança do processo eleitoral**

A cadeia de custódia do voto constitui elemento essencial para garantir a integridade do processo eleitoral, especialmente quando se trata de votação por correspondência.

A cadeia de custódia corresponde ao conjunto de procedimentos que asseguram o controle contínuo do voto desde sua emissão pelo eleitor até sua apuração final, garantindo que não haja adulteração, extravio, substituição ou manipulação.

No voto presencial, a cadeia de custódia é garantida pela identificação do eleitor, pela urna lacrada, pela fiscalização das chapas e pelo controle da comissão eleitoral.

No voto por correspondência, a cadeia de custódia depende de mecanismos rigorosos de controle postal, rastreabilidade, conferência e guarda das urnas. Sem esses mecanismos, não há garantia de autenticidade nem de integridade do voto.

A ausência de controle postal, ausência de numeração sequencial, ausência de conferência de kits, ausência de rastreabilidade e ausência de controle da chave das urnas configuram quebra da cadeia de custódia.

A quebra da cadeia de custódia compromete a confiabilidade do voto e impede a validação do resultado eleitoral. Em processos eleitorais administrativos, a cadeia de custódia é elemento indispensável para garantir a legitimidade do pleito.

Quando há ruptura dessa cadeia, não é possível assegurar que os votos

correspondem efetivamente aos eleitores aptos, nem que foram entregues e armazenados de forma segura. Isso torna juridicamente inviável a validação dos votos por correspondência.

O envio sem registro impede a verificação de quem recebeu o kit eleitoral, quando recebeu e se houve extravio ou desvio. Sem registro postal, não há prova de que o kit foi entregue ao eleitor correto. Isso rompe a cadeia de custódia do voto desde sua origem, tornando impossível garantir a autenticidade e integridade do processo eleitoral.

A legislação que regula os Conselhos Profissionais exige controle rigoroso da votação por correspondência, justamente para evitar fraudes e manipulações. O envio sem registro elimina qualquer possibilidade de auditoria logística. Sem rastreabilidade, o voto por correspondência perde sua confiabilidade. A Administração Pública não pode validar um procedimento eleitoral cuja logística não pode ser auditada.

A ausência de envio sob registro configura falha estrutural no sistema de votação por correspondência, comprometendo a segurança do pleito.

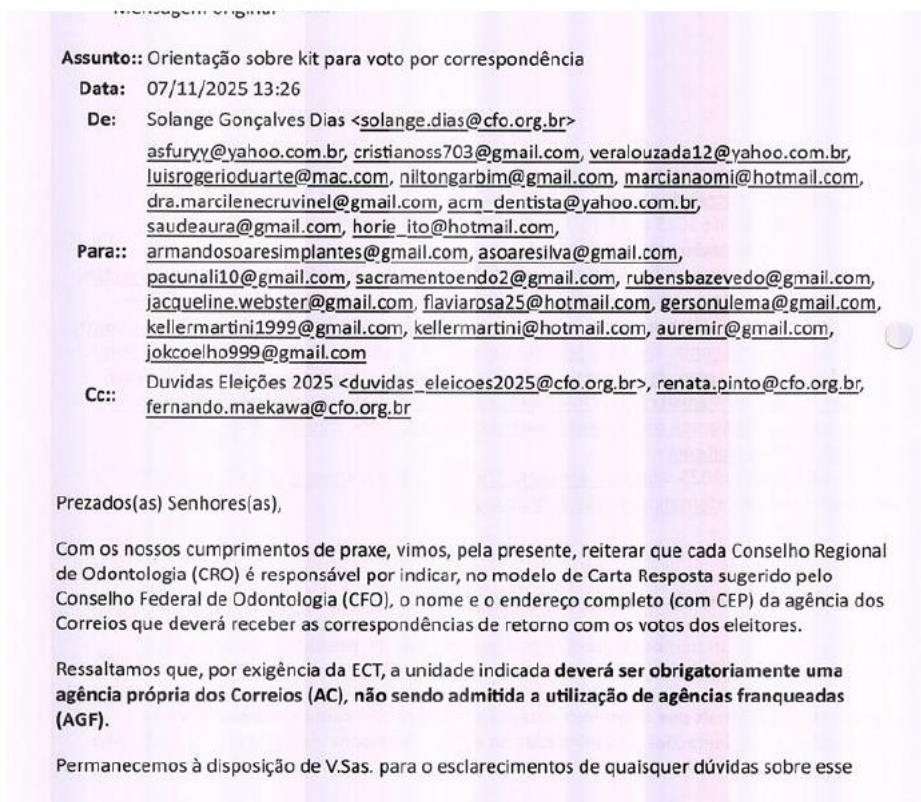
#### **d. Utilização de agência franqueada dos Correios em Cachoeirinha/RS para recebimento dos votos**

O recurso aponta que os votos foram recebidos em agência franqueada dos Correios, e não em agência central. Essa irregularidade compromete a segurança institucional do processo eleitoral.

Agências franqueadas possuem gestão privada, com controle operacional distinto das agências próprias dos Correios. O recebimento de votos em agência franqueada reduz o controle institucional sobre o processo, o que compromete a segurança da custódia dos votos.

Ademais, o próprio Conselho Federal de Odontologia, por intermédio da funcionária Solange Gonçalves Dias, à época ocupante do cargo de chefe de

gabinete da Presidência, orientou que as unidades dos Correios indicadas deveriam ser, obrigatoriamente, uma agência própria dos Correios (AC), não sendo admitida a utilização de agências franqueadas.



No processo eleitoral foi demonstrado que os votos foram recebidos em agência franqueada dos Correios, e não em agência central. Essa irregularidade compromete a segurança institucional do processo eleitoral.

Esse recurso adicional de segurança é essencial para garantia de que seja mantida a lisura dos votos por correspondência, porquanto notou-se, no caso concreto, que o contrato estabelecido entre o Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul e a Agência Franqueada dos Correios de Cachoeirinha não possuía previsão para realização de eleições e não havia procedimentos operacionais padrão para essa modalidade.

**e. Urnas cuja chave não estava sob posse da Comissão Eleitoral**

O recurso aponta que os votos por correspondência encaminhados

para a sede foram apostos em urnas cuja chave não estava sob posse da Comissão Eleitoral, circunstância que configura irregularidade de extrema gravidade e que compromete diretamente a inviolabilidade das urnas, a cadeia de custódia do voto e a segurança do processo eleitoral.

A guarda e o controle das urnas eleitorais constituem elemento essencial para garantir a integridade do pleito, sendo responsabilidade exclusiva da Comissão Eleitoral, órgão incumbido de assegurar a lisura, a transparência e a segurança da votação.

No regime jurídico-administrativo aplicável aos Conselhos Profissionais, a Comissão Eleitoral exerce função de autoridade administrativa responsável pela condução e fiscalização do processo eleitoral, devendo manter controle direto e permanente sobre todos os instrumentos de votação, especialmente urnas, envelopes e votos.

A ausência de posse da chave das urnas pela Comissão Eleitoral implica ruptura direta da cadeia de custódia do voto, pois retira do órgão responsável pelo pleito o controle sobre a guarda e inviolabilidade dos votos depositados.

A cadeia de custódia, conforme consolidado na doutrina administrativa e na jurisprudência, exige que todos os elementos do processo eleitoral permaneçam sob controle contínuo e verificável da autoridade competente, desde a recepção dos votos até a apuração final.

Quando a chave das urnas não está sob posse da Comissão Eleitoral, cria-se um cenário de vulnerabilidade institucional, pois não há garantia de que:

- as urnas permaneceram lacradas durante todo o período de custódia;
- não houve acesso indevido aos votos;
- não ocorreu manipulação dos envelopes;
- não houve substituição, inclusão ou retirada de votos;

- a guarda dos votos ocorreu sob controle institucional adequado;
- o acesso às urnas foi restrito à autoridade eleitoral competente.

A inviolabilidade das urnas constitui requisito essencial de qualquer processo eleitoral, seja ele público, administrativo ou corporativo. Trata-se de falha estrutural que compromete a confiabilidade do sistema de votação por correspondência, pois a urna representa o elemento final da cadeia de custódia, sendo o local de armazenamento dos votos até a apuração.

A ausência de controle da chave pela Comissão Eleitoral significa que o órgão responsável pelo pleito não tinha domínio sobre o elemento central de guarda dos votos, o que viola diretamente os princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da segurança jurídica e da transparência.

A jurisprudência dos tribunais superiores é firme no sentido de que a guarda inadequada de elementos essenciais do processo administrativo compromete sua validade.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a ausência de controle institucional sobre elementos essenciais do procedimento administrativo compromete a segurança jurídica e pode ensejar a nulidade do ato.

A ausência de controle sobre elementos essenciais do procedimento administrativo compromete a segurança jurídica e a confiabilidade do processo, impondo sua invalidação quando não houver garantia de integridade dos atos praticados.”

(STJ, RMS 34.203/DF)

O Tribunal Superior Eleitoral também possui entendimento consolidado de que a inviolabilidade das urnas e o controle da guarda dos votos constituem requisitos essenciais da lisura do pleito, sendo nula a votação quando há comprometimento da custódia dos votos.

“A ausência de controle sobre a guarda das urnas e dos

---

votos compromete a lisura do pleito e impede a validação da votação.”  
(TSE, REspe 139-25)

A doutrina eleitoral e administrativa também é uníssona ao afirmar que a urna deve permanecer sob controle exclusivo da autoridade eleitoral, sendo inadmissível qualquer forma de guarda por terceiros ou ausência de controle institucional.

Quando a chave não está sob posse da Comissão Eleitoral, não há garantia de que a urna permaneceu inviolada. Essa situação compromete diretamente a credibilidade do processo eleitoral e impede a validação dos votos armazenados.

No caso concreto, a ausência de controle da chave das urnas pela Comissão Eleitoral evidencia falha grave de custódia, reforçando a quebra da cadeia de segurança do voto por correspondência.

Não se trata de mera irregularidade formal, mas de vício material que compromete a integridade dos votos armazenados.

A Administração Pública não pode validar votos cuja guarda não foi controlada pela autoridade competente. A validação desses votos representaria afronta direta aos princípios da segurança jurídica e da moralidade administrativa.

Dessa forma, a irregularidade relacionada à posse da chave das urnas constitui elemento adicional que reforça a nulidade dos votos por correspondência, pois evidencia a ausência de controle institucional sobre a guarda dos votos e a quebra definitiva da cadeia de custódia do processo eleitoral.

### **3. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto no presente parecer, após análise minuciosa dos autos do Processo, do recurso interposto pela Chapa 02, das contrarrazões

da Chapa 01, da legislação aplicável, da jurisprudência dos tribunais superiores e dos princípios que regem a Administração Pública e os processos eleitorais no âmbito dos Conselhos Profissionais, a Procuradoria Jurídica do Conselho Federal de Odontologia conclui que o recurso merece provimento.

As irregularidades verificadas no processo eleitoral, especialmente no que se refere ao voto por correspondência, não se caracterizam como meras falhas formais ou impropriedades administrativas de menor relevância, mas sim como vícios estruturais que comprometem a legalidade, a segurança, a rastreabilidade, a auditabilidade e a lisura do pleito.

Restou demonstrado de forma inequívoca que houve descumprimento da Lei nº 4.324/64 e do Decreto nº 68.704/71, normas que regulam o funcionamento do sistema dos Conselhos de Odontologia e estabelecem parâmetros obrigatórios para a condução dos processos eleitorais, sem que fossem adotadas medidas de segurança que pudessem mitigar o risco.

A ausência de reconhecimento de firma nas cartas de votação, o envio de kits eleitorais sem registro postal, o envio duplicado de kits de votação, a inexistência de conferência entre o número de kits expedidos e o total de eleitores aptos, a ausência de controle sequencial e de comprovação de entrega, a utilização de agência franqueada dos Correios para recebimento dos votos, a guarda das urnas sem controle da Comissão Eleitoral e a ausência de mecanismos de segurança, auditabilidade e rastreabilidade configuram um conjunto de irregularidades graves e interligadas. Não se trata de irregularidades isoladas.

Trata-se de um sistema de votação por correspondência que operou sem os requisitos mínimos de segurança jurídica e administrativa exigidos pela legislação e pela jurisprudência. O conjunto das falhas evidencia a quebra da cadeia de custódia do voto, a ausência de controle institucional sobre a votação por correspondência e a impossibilidade de aferição da autenticidade dos votos recebidos.

A jurisprudência consolidada dos tribunais superiores estabelece que a atuação da administração pública deve ocorrer quando há comprometimento da lisura do pleito, da igualdade entre os candidatos ou da segurança do voto, especialmente quando não há possibilidade de verificação da autenticidade dos votos ou da integridade do procedimento.

No caso concreto, não há meios técnicos ou jurídicos de assegurar que os votos por correspondência refletem a manifestação legítima da vontade dos eleitores.

Não há como comprovar a autenticidade das cartas recebidas.

Não há como comprovar a regularidade da remessa dos kits eleitorais.

Não há como comprovar a inviolabilidade das urnas.

Não há como comprovar a rastreabilidade dos votos.

Não há como comprovar a integridade do sistema de votação por correspondência.

Diante dessa impossibilidade de verificação, a validação dos votos por correspondência representaria afronta direta aos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da segurança jurídica, da transparência e da impessoalidade.

A Administração Pública não pode validar votos que não oferecem garantias mínimas de lisura. O Conselho Federal de Odontologia, como autarquia federal responsável pela supervisão do sistema profissional, tem o dever institucional de garantir que os processos eleitorais ocorram dentro dos parâmetros legais e com total segurança jurídica.

A manutenção dos votos por correspondência, mesmo diante das irregularidades constatadas, representaria grave precedente institucional,

fragilizando a credibilidade do sistema eleitoral dos Conselhos de Odontologia e comprometendo a confiança dos profissionais no processo democrático interno.

A nulidade dos votos por correspondência é medida necessária, proporcional e juridicamente adequada para restabelecer a legalidade e preservar a legitimidade do pleito.

Importante destacar que a nulidade dos votos por correspondência não compromete a validade da votação presencial, uma vez que esta foi realizada dentro dos parâmetros de regularidade, sob controle direto da Comissão Eleitoral, garantindo a autenticidade da manifestação dos eleitores, e com urnas fornecidas pelo Tribunal Regional Eleitoral.

A votação presencial representou a manifestação legítima e segura da vontade do corpo eleitoral. Os votos presenciais foram apurados regularmente, com controle institucional e observância dos requisitos de segurança.

A anulação dos votos por correspondência, portanto, não implica nulidade total da eleição, mas apenas o afastamento dos votos contaminados por irregularidades, preservando-se a parte válida do processo eleitoral, conforme orientação jurisprudencial que admite a nulidade parcial quando possível a separação entre atos válidos e inválidos.

Aplica-se ao caso o princípio da conservação dos atos administrativos válidos, segundo o qual deve ser preservada a parte regular do procedimento quando possível sua separação dos atos ilegais.

Dessa forma, a solução juridicamente mais adequada, proporcional e alinhada à jurisprudência dos tribunais superiores é o provimento do recurso para declarar a nulidade dos votos por correspondência e manter a validade dos votos presenciais.

Essa medida restabelece a legalidade, preserva a vontade legítima do corpo eleitoral e assegura a estabilidade institucional do sistema dos Conselhos de Odontologia.

Importante saliente que houve, no recurso, a garantia de ampla defesa e contraditório à Chapa 01, que pôde se manifestar regularmente no processo, com acesso a todos os meios de defesa e apresentação de contrarrazões.

Diante de todo o exposto, o Departamento Jurídico do Conselho Federal de Odontologia manifesta-se pelo provimento do recurso administrativo, nos seguintes termos:

1. Conhecer do recurso administrativo, por ser tempestivo e juridicamente admissível;
2. Dar provimento ao recurso;
3. Declarar a nulidade dos votos por correspondência, em razão das graves irregularidades constatadas, especialmente:
  - ausência de reconhecimento de firma nas cartas de votação;
  - envio de kits eleitorais sem registro postal;
  - envio duplicado de kits de votação;
  - ausência de conferência entre kits expedidos e eleitores aptos;
  - inexistência de controle sequencial e comprovação de entrega;
  - utilização de agência franqueada dos Correios;
  - guarda de urnas sem controle da Comissão Eleitoral;
  - ausência de segurança, auditabilidade e rastreabilidade do voto por correspondência;
  - comprometimento da cadeia de custódia do voto.

4. Reconhecer a validade da votação presencial, por ter sido realizada dentro dos parâmetros legais e de segurança;

5. Determinar a adoção de medidas administrativas para que futuros processos eleitorais observem rigorosamente os requisitos legais de segurança, rastreabilidade e auditabilidade do voto por correspondência.

Por todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina, de forma fundamentada e conclusiva, pelo provimento do recurso e pela nulidade dos votos por correspondência, com manutenção dos votos presenciais e proclamação da Chapa 02 como vencedora do pleito

É o parecer.

Brasília, 13 de abril de 2026

**JULIO DAMASIO PEREIRA DE ARAÚJO**

Advogado

OAB/PI 23.092

**MARIANO LOPES SANTOS**

Advogado

OAB/PI 5.783