

A CONSULTA ELEITORAL E SEUS PARÂMETROS CONVENCIONAIS DE CONTROLE: A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITO HUMANOS¹

THE ELECTORAL CONSULTATION AND ITS CONVENTIONAL PARAMETERS: THE INTERAMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS JURISPRUDENCE

Marcelo Ramos Peregrino Ferreira ¹

Orides Mezzaroba ²

RESUMO

O artigo pretende examinar o instituto da consulta no ordenamento jurídico eleitoral brasileiro e seu uso pelo Tribunal Superior Eleitoral e cotejá-lo com os precedentes da Corte Interamericana. O método é o dedutivo e se faz uso da jurisprudência dos dois sistemas, comparando o tratamento dado ao tema no ordenamento nacional e no cenário externo. A contribuição do artigo repousa na demonstração da recalcitrância da Corte Americana de Direitos Humanos em fazer uso do instituto da consulta, em contraposição à largueza da jurisprudência nacional.

Palavras-chave: consulta; regulamentação; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Tribunal Superior Eleitoral; limites.

ABSTRACT

The article intends to examine the institute of consultation in the Brazilian electoral legal system and its use by the Superior Electoral Court and to commend it with the precedents of the Inter-American Court of Human Rights. The method is deductive

1 Este artigo foi originalmente publicado na Revista Pan-americana de Direito, Curitiba (PR), v. 1, n. 1, p. e013, 2021. DOI: 10.37497/RPD.v1i.13.

2 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail peregrinoferreira@uol.com.br.

3 Professor nos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador de Produtividade do CNPq. Pesquisador colaborador no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho de São Paulo. E-mail oridesmezza@gmail.com.

and the jurisprudence of the two courts is analyzed, comparing the treatment given to the theme in the national and interamerican systems. The contribution of the article rests on the demonstration of the recalcitrance of the American Court of Human Rights in making use of the institute of opinion (art. 64), as opposed to the national jurisprudence in Brazil.

Keywords: opinion; consultation; regulation; Superior Electoral Court; limits; Inter-American Court of Human Rights.

A Justiça Eleitoral nacional diferencia-se do Judiciário comum em muitos aspectos, como a inexistência de um corpo de juízes próprio, a atuação restrita aos fenômenos eleitorais, dentre outras especificidades. Todavia, há uma atribuição da Justiça Eleitoral destoante da própria natureza do Poder Judiciário, em geral: a de responder consultas sobre temas em tese, advindas de determinados atores, cujo conteúdo termina por “vincular” as decisões dos órgãos fracionários sujeitos aos Tribunais Regionais Eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral, bem como a faculdade de editar resoluções.

Malgrado a natureza do instituto já esteja assentada pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não são encontrados estudos doutrinários sobre a fixação dos limites do Poder Judiciário sobre essa atividade consultiva, equivalente, em grande medida, à atuação legislativa.

Este artigo pretende abordar essa função anômala (em se considerando o Poder Judiciário, em geral) da Justiça Eleitoral, levando em consideração o procedimento consultivo levado a cabo pela Corte Interamericana, órgão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ao qual o Brasil se integra, em especial sobre os limites expostos para o conhecimento da opinião consultiva realizada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA, Sr. Luis Almagro Lemes, em 23 de junho de 2016, acerca do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff⁴, recém respondida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

4 O Secretário-Geral demandou a opinião consultiva sobre os seguintes pontos que poderiam afetar o devido processo legal substancial em um juízo político: “a) aquellas declaraciones formuladas al emitir su voto por quienes tienen que decidir la apertura de la causa y que suponen prejuzgar, adelantando opiniones de condena o de absolución o expresando fundamentos ajenos al asunto en consideración; b) el explícito reconocimiento por parte de estas mismas personas de su sujeción a instrucciones, en desmedro de su imparcialidad requerida; c) la invocación de causales comunes a varios funcionarios en contra exclusivamente de uno solo de ellos, y d) la acusación por hechos que pudiesen haber sido ejecutados con anterioridad al período a ser considerado legalmente”. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_23_06_16_esp.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

O olhar sobre a jurisprudência internacional pretende fomentar o diálogo entre as cortes sobre o mesmo instituto que pode servir como parâmetro da discussão sobre os limites da consulta eleitoral.

1 AS ATIVIDADES ATÍPICAS DA JUSTIÇA ELEITORAL: A REGULAMENTAÇÃO E A CONSULTA

1.1 A REGULAMENTAÇÃO VIA RESOLUÇÃO

A Justiça Eleitoral exerce, cumulativamente, as funções de administração e organização das eleições, a função consultiva e, também, a função regulamentar da legislação sobre os pleitos.

O modelo na América Latina é bastante diversificado, mas pode-se apontar o Chile e a Costa Rica como países que concentram a governança eleitoral no Poder Judiciário⁵. Sobre a “função normativa (ou regulamentar)”, esclarece Frederico Franco Alvim que a atividade normativa em tribunais eleitorais é uma realidade na região, à exceção de Equador, Paraguai e Argentina⁶.

No plano da dogmática, a competência para legislar sobre direito eleitoral e direito processual é privativa da União Federal (art. 22, I, da Constituição Federal). A rigor, então, somente a União poderia legislar sobre esses temas. Sobre a repartição de competências, já se afirmou, com propriedade, a sua função de expressão do desenho de poder fixado na Constituição, cuja delegação arbitrária não encontra fundamento⁷:

5 O autor cuida dos modelos de governança eleitoral e assinala ainda sobre a América Latina: “Na Argentina, embora cada província tenha autonomia para editar sua própria legislação e seus próprios órgãos eleitorais, a disciplina, a organização e o controle do processo eleitoral nacional, inclusive o contencioso, cabe aos órgãos da Justiça Eleitoral Nacional. No Uruguai, a Corte Eleitoral, com suas Juntas Eleitorais Departamentais (órgãos permanentes) e suas Comissões Receptoras de Votos (órgãos temporários) exercem as funções da governança eleitoral. Na Venezuela, o Poder Eleitoral, de natureza nacional e autônoma, é exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral como órgão diretor, tendo, como organismos subordinados, a Junta Nacional Eleitoral, a Comissão de Registro Civil e Eleitoral e a Comissão de Participação Política e Financiamento. No México, a administração e a execução dos procedimentos eleitorais estão a cargo do Instituto Federal Eleitoral, enquanto o processo e o julgamento dos contenciosos eleitorais são de responsabilidade do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário”. NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade*. 2014. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – IPOL/UnB. Brasília, 2014. p. 58.

6 ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 69.

7 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 80-81.

[...] o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas. [...] E porque a Constituição que faz a partilha, tem-se consequência lógica que a invasão, não importa por qual das entidades federadas, do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente.

A realidade, todavia, desmente esta competência privativa da União, porquanto a cada ano de eleições o Tribunal Superior Eleitoral, para cumprir sua função de realizar a eleição, expede resoluções que, não raro, desbordam da função regulamentar de dar fiel cumprimento à lei nacional e tratam de cada aspecto do processo eleitoral como os atos preparatórios (Res. n. 23.557/2017), registro de candidatos (Res. n. 23.548/2017), dentre outros assuntos⁸. E faz isso com fundamento em legislação infraconstitucional, como a chamada norma geral das eleições (Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997), Código Eleitoral e Lei dos Partidos Políticos⁹ e sem nenhuma previsão expressa para esta anômala “função normativa” na Constituição Federal¹⁰.

Elaine Harzheim Macedo e Rafael Morgental Soares não apenas distinguem a função regulamentar da função normativa, mas veem esta última como benéfica, seja como uma resposta à inércia do Legislativo, como seu contrapeso, na forma de uma “resposta externa” ao Parlamento – interessado nas regras das eleições¹¹:

8 São as seguintes das resoluções e normas para as eleições de 2018: Res. 23.550/2017, Cerimônia de assinatura digital e fiscalização; Res. 23.553/2017, Prestação de Contas; Res. 23.551/2017, Propaganda Eleitoral e horário eleitoral gratuito; Res. 23.552, Modelo de lacres, Res. 23.555/2017, Calendário eleitoral; Res. 23.556/2017, Dispõe sobre o Cronograma Operacional do Cadastro para as Eleições 2018 e dá outras providências; Res. 23.549/2017, Dispõe sobre pesquisas eleitorais; Res. 23.247, Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997; Res. 3.521/2017, Regulamenta os procedimentos nas seções eleitorais que utilizarão o módulo impressor nas eleições de 2018; Res. 23.564/2017, Módulo impressor - Distribuição por Estado.

9 Art. 21, art. 23, incisos IX, XVIII, Código Eleitoral; art. 61 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9096/95) e art. 105 da Lei n. 9.504/97.

10 O chamado “poder normativo” da Justiça Eleitoral tem sede no seguinte dispositivo 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. [...]”.

11 Os autores fazem a distinção e criticam o “poder normativo disfarçado de poder regulamentar”, dando o exemplo da proibição do *telemarketing*, por meio da Resolução n. 23.404/2014 e do art. 57 e seu parágrafo único, ato regulamentar que “estabelece sanção de cunho sancionatório” no julgamento da prestação de contas (na hipótese de gastos irregulares ou ausência de sua comprovação, “a decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente”). MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. A criação do direito pela Justiça Eleitoral: um estudo sobre seu poder normativo. In: MACEDO,

Em tempos de crise de representatividade, desconfiança em relação à função legislativa e demonização geral da atividade político-partidária, não é difícil entender por que as emanações mais contundentes e “moralizadoras” da Justiça Eleitoral – tanto jurisdicionais quanto normativas – são geralmente saudadas pelo grande público.

Vê-se, portanto, na prática, uma atividade de natureza legislativa¹² enfeixada nas atribuições da Justiça Eleitoral¹³, cujo excesso de poder regulamentar¹⁴, pode ser examinado, por exemplo, na edição da resolução que cuidou das hipóteses de cassação pela perda de mandato eletivo, decorrente da infidelidade partidária¹⁵.

Elaine Harzheim; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). *Jurisdição Eleitoral e Direitos Políticos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém, PA: CESUPA, 2015. p. 57.

- 12 A Lei Geral das Eleições - Lei n. 9.504/97 bem que alerta sobre os limites meramente regulamentares das resoluções em seu artigo 105: “Art. 105. Até o dia 5 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”. Adriano Soares da Costa pontua: “Assim, a Justiça Eleitoral exerce uma atividade administrativo-fiscalizadora das eleições, compositiva de conflitos e legislativa”. COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 10º. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 285.
- 13 Para alguns casos em que há um saliente protagonismo da Justiça Eleitoral vide: FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBBA, Orides. A Lei da Ficha Limpa: O Cavalo de Troia do protagonismo do Poder Judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 974, ano 105, p. 111-128, dez. 2016.
- 14 Sobre o poder regulamentar, vale a lição de Seabra Fagundes: “Prende-se (o regulamento) em essência ao texto legal. O seu objetivo é tão somente, facilitar, pela especificação do processo executório e pelo desdobramento minucioso do conteúdo sintético da lei, a execução da vontade do Estado expressa em ato legislativo. Tanto o seu âmbito será maior ou menor, conforme menos ou mais minudente seja a lei à qual se prenda. [...] Não lhe cabe alterar situação jurídica anterior, mas, apenas, pormenorizar as condições de modificação originária doutro ato (lei). Se o fizer, exorbitará, significando uma invasão do Poder Executivo da competência legislativa do Congresso”. FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 24. Sobre o tema, vide: BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 193; MUKAI, Toshio. Vedação Constitucional de se Legislar por Portarias, Resoluções e Outros Atos Normativos de Terceira Categoria. *Boletim Legislativo ADCOAS*, n. 2, p. 21-23, jan. 1992; SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 31; MS 22.690, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17.4.1997, DJ de 7.12.2006; CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1993. p. 226; SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 252; ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do poder regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral. As eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3228, 3 maio 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21674>>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- 15 É interessante notar os precedentes anteriores do Supremo Tribunal Federal sobre a incompetência da Justiça Eleitoral para o tratamento da perda de mandato por infidelidade partidária na lembrança de Resplande: “[...] não é da competência da Justiça Eleitoral julgar ação declaratória de perda de mandato por infidelidade partidária (STJ, CC n. 3.024-SC, Rel. Min. Peçanha MARTINS, DJU, de 24.5.1993)”, visto que a “perda de mandato é tema pertinente ao Direito Constitucional, federal ou estadual, estranho à competência da Justiça Eleitoral” (TSE, Resolução n. 14.139-Consulta, Rel. Min. Carlos Mário VELLOSO, DJU, de 23.5.1994)”. RESPLANDE, Christine Ferreira. Poder Normativo do TSE e o Controle de Constitucionalidade: A Questão da Fidelidade Partidária. *Revista Jurídica de Direito Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Goiás*, n. IV, p. 55, maio 2008/maio 2009. Na mesma área, em olhar mais aprofun-

Ana Eloise Carvalho Flôres e Rosana Spiller Fernandes elencam alguns casos importantes: i) o art. 4º da Resolução TSE n. 16.402/1990, “que criou uma figura penal sem amparo legal”; ii) a Resolução TSE n. 21.702/2004, que reduziu o número de vereadores, a partir do julgamento de um recurso extraordinário; iii); Resolução TSE n. 21.576/2004, “impôs a pena de multa prevista no art. 33, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 – aplicável somente quando a pesquisa eleitoral não é registrada – ao responsável pela divulgação de pesquisa incompleta”; iv) a Resolução TSE n. 21.823/2004, com a ampliação do conceito de quitação eleitoral, com restrições relativas à inelegibilidade¹⁶.

No Brasil, a delegação legislativa indevida, haurida sob o fundamento do poder regulamentar e trânsfuga do crivo legislativo, termina por ser também objeto de outra pormenorização, em tese, sob a forma de consulta. A Justiça Eleitoral congrega, assim, um poder legiferante (resoluções e consultas), um poder executivo (administração das eleições) e um poder jurisdicional¹⁷.

Carlos Bastide Horbach, ao comentar essas muitas faces da Justiça Eleitoral, aponta um “transtorno dissociativo de identidade” no exercício dessas múltiplas funções, tudo a indicar perda da segurança jurídica¹⁸, assinalando, inclusive, o descumprimento pelo próprio TSE daquilo de si emanado:

Entretanto, uma análise mais acurada do funcionamento da Justiça Eleitoral brasileira indica que, não raro, o modo como essas personalidades convivem é causa de significativa insegurança jurídica, sendo os jurisdicionados, os candidatos e o eleitorado como um todo apanhado de surpresa pelas alterações drásticas de “humor” desse corpo com muitas almas.

dado, acrescido da verticalização das coligações: NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade*. 2014. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – IPOL/UnB. Brasília, 2014.

16 FLÔRES, Ana Eloise Carvalho; FERNANDES, Rosana Spiller. Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. *Resenha Eleitoral*, nova série, v. 14, 2007. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/poder-regulamentar-do-tribunal-superior-eleitoral/index8ef1.html?no_cache=1&cHash=358b37a6b148577a980e5bb422d04c10>. Acesso em: 18 jun. 2018.

17 Na realidade, este fenômeno não parecer ser fruto exclusivo de uma ambição desmesurada da Justiça Eleitoral. O ex-Ministro Henrique Neves, em histórica palestra no VI Congresso Catarinense de Direito Eleitoral, realizado em 28 de junho de 2018, na sede da OAB/SC, lembrou que a regulamentação tanto do voto em trânsito como da perda de mandato por infidelidade partidária foram, indiretamente, delegados pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal para o Tribunal Superior Eleitoral.

18 HORBACH, Carlos Bastide. O poder normativo do TSE e a segurança jurídica. In: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; Telson Luís Cavalcante Ferreira. (Org.). *Direito Eleitoral. Aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 357-374.

Em uma ressignificação de sentidos, este “corpo com muitas almas” e de humor instável é acolhido por parte da doutrina como um instrumento de segurança jurídica, na lição de Torquato Jardim sobre o art. 23 do Código Eleitoral¹⁹:

A norma confere extenso poder regulamentar ao Tribunal Superior Eleitoral, e com ela afasta-se a possibilidade de lacuna ou antinomia normativa. Afasta-se, por igual, a ocorrência de fato ou circunstância, política ou administrativa, que não possa, de pronto, ser submetida à normatividade eleitoral. [...] Sua jurisdição será também a de equidade, no caso concreto, e quase-legislativa, sempre que necessário resolver um litígio para o qual inexistia previsão geral e abstrata ou fixar regra geral sobre a qual tenha se omitido o legislador ordinário.

José Jairo Gomes, ao tratar da função consultiva da Justiça Eleitoral, reconhece também nela a função de apaziguamento: “Todavia, os altos interesses concernentes às eleições recomendam essa função à Justiça Eleitoral. Previnem-se, com feito, litígios que poderiam afetar a regularidade do pleito”²⁰.

Ainda que em teoria, a ideia de que o Poder Judiciário possa emprestar uma interpretação prévia da legislação, por meio de resoluções e consultas, de modo a conferir estabilidade e previsibilidade para a vida do jurisdicionado, soe bem, sabe-se que o resultado do acúmulo do poder incontido é seu abuso.

E na Justiça Eleitoral parece prevalecer a noção tão bem delineada por Torquato Jardim, uma ideia de “equidade”, “quase-legislativa”, uma justiça que se movimenta, tendo em vista o caso concreto, seus atores e suas repercussões, em atropelo ao seu próprio corpo normativo, a depender das circunstâncias, encontrando arrimo, para alguns, como visto, na ideia de contrapeso ao Poder Legislativo.

A propósito, tome-se como exemplo a malfadada ideia da “irregistrabilidade” das candidaturas para aqueles condenados criminalmente²¹. Nesse episódio, a despeito da regra do art. 16-A, da Lei 9.504/97²², autoridade do Tribunal Superior Eleitoral defendeu a

19 JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 46.

20 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 83.

21 A ideia surge em entrevista ao jornal O Globo, de 8 de fevereiro de 2018, onde se afirma que aqueles com “situação definida de inelegibilidade” “não pode[rão] se registrar”. Em face da legislação nacional, um grupo de juristas fez um abaixo-assinado, intitulado “Manifesto em Defesa do Estado de Direito nas eleições”, clamando pelo “respeito às regras do jogo democrático”, cujo conteúdo teve ampla repercussão nacional: Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-19/advogados-fux-nao-impedir-condenado-candidate>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

22 Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha

impossibilidade de registro e, por conseguinte, de campanha, em posição confrontante “não apenas com a jurisprudência tranquila do Tribunal Superior Eleitoral, mas com a legislação de regência e a Constituição Federal”, como consta no firme abaixo assinado realizado por dezenas de juristas. Embora não tenha sido feita menção a caso concreto, a observação, realizada em pleno ano eleitoral, chama, sem dúvida, para a situação do pré-candidato Luiz Inácio Lula da Silva, preso em Curitiba.

Outro exemplo curioso de desrespeito da sua própria orientação está no afastamento, pelo Tribunal Superior Eleitoral, do conteúdo de sua resolução pertinente aos limites da doação para campanha eleitoral. Em 2010, foi permitido o compartilhamento de dado fiscal relacionado à averiguação dos limites legais da doação para campanha eleitoral, com fundamento em ato regulamentar (Res. TSE 23.217/2010) e Receita Federal, buscando-se o cumprimento do art. 23 e 81 da Lei n. 9.504/1997. Em um procedimento complexo, Tribunal Superior Eleitoral e Receita Federal firmaram um acordo para compartilhar dados de contribuintes (Portaria n. SRF/TSE n. 74/2006 e Resolução n. 23.217/2010), cujas doações ultrapassassem os limites legais. O resultado era encaminhado ao Procurador Geral da República e, em seguida, para o Ministério Público Eleitoral nos Estados, para a propositura das representações. Este procedimento foi entendido como ilegal quebra do sigilo fiscal²³, à míngua de decisão judicial específica de “quebra de sigilo”²⁴, levando ao arquivamento um número considerável de representações por doação ilegal.

eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

- 23 Eis um precedente representativo da orientação do TSE sobre o tema: “AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO ACIMA DO LIMITE LEGAL. PROVA ILÍCITA. QUEBRA DO SIGILO FISCAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. DESPROVIMENTO. 1. Configurada está a quebra de sigilo fiscal, pois a prova em questão foi obtida sem a prévia e necessária autorização judicial, em violação ao art. 5º, X, da Constituição Federal. 2. Ao *Parquet* é permitido requisitar à Receita Federal apenas a confirmação de que as doações feitas pela pessoa física ou jurídica à campanha eleitoral obedecem ou não aos limites estabelecidos na lei. 3. Em posse da informação de que houve desrespeito ao limite legalmente permitido, poderá o Ministério Público, por sua vez, ajuizar a representação por descumprimento aos arts. 23 ou 81 da Lei nº 9.504/97, pedindo ao Juiz Eleitoral a quebra do sigilo fiscal do doador, o que não ocorre no caso dos autos. 4. Agravo regimental desprovido. AgR-REsp. nº 699-33, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 19.6.2013.
- 24 A favor da legalidade do procedimento, por maioria, veja-se o acórdão TRE/SC n. 27.777, Criciúma, Rel. Juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, 29 de outubro de 2012: “Também na esteira das consequências jurídicas do reconhecimento da ilicitude da prova exsurge, de forma clara, a responsabilidade criminal dos violadores do sigilo, *ex vi* da Lei Complementar n. 105/2001 (“art. 10. A quebra de sigilo, fora das hipóteses autorizadas nesta Lei Complementar, constitui crime e sujeita os responsáveis à pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa, aplicando-se, no que couber, o Código Penal, sem prejuízo de outras sanções cabíveis”). Não podemos atribuir significado jurídico a um fato, mas recusar as suas consequências jurídicas”.

A composição do Tribunal Superior Eleitoral com a predominância do Supremo Tribunal Federal ao longo do tempo e a blindagem do modelo brasileiro de governança eleitoral à política, se por um lado pode garantir a lisura do pleito, por outro, fugiu de qualquer controle institucional. Essa é a conclusão de Vitor Marchetti, para quem este quadro teve como efeito direto o excessivo protagonismo da Justiça Eleitoral²⁵:

O modelo de governança eleitoral conferiu tanta força e blindagem ao organismo eleitoral que este foi capaz de reformar as regras do jogo competitivo, afetar as preferências partidárias e interferir nas estratégias competitivas mesmo por meio de um instrumento juridicamente bastante precário: as consultas.

Há também um número expressivo de resoluções tratando de outros temas afetos à Justiça Eleitoral, como as “Instruções que regulam a investidura e o exercício dos membros dos tribunais eleitorais e o término dos respectivos mandatos” (Res. 20.958/2001) ou aquela que “Estabelece normas relativas ao exercício da jurisdição eleitoral em primeiro grau” (Res. 21.009/2002). Sobre essas matérias esparsas, são cerca de 58 resoluções²⁶ oriundas do Tribunal Superior Eleitoral.

Observa-se ainda, como lembrado por Horbach²⁷, que sequer a previsão da anualidade da legislação eleitoral se aplica à edição das resoluções (art. 16, CF/88), em virtude do art. 105 da Lei n. 9504/97²⁸ assinalar o prazo de sua edição para 5 de março do ano da eleição.

Em paralelo, os Tribunais Regionais Eleitorais e os juízes eleitorais também fazem uso de atos regulamentares em cada unidade de suas respectivas jurisdições²⁹, estes últimos, em especial, sobre a propaganda eleitoral³⁰.

25 O autor conceitua: “A governança eleitoral — entendida como o conjunto de regras e instituições que definem a competição político eleitoral [...]”. MARCHETTI, Vitor. O “Supremo Tribunal Eleitoral”: a relação entre STF e TSE na governança eleitoral brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 161-178, out./dez. 2011.

26 Para acesso à íntegra das resoluções: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

27 HORBACH, Carlos Bastide. O poder normativo do TSE e a segurança jurídica. In: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; Telson Luís Cavalcante Ferreira. (Org.). *Direito Eleitoral: Aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 366.

28 Sobre a inconstitucionalidade do art. 105, Ruy Samuel Espíndola: “O artigo 105 desse diploma, conferido pela Lei 12.034/09, é inconstitucional, pois o poder regulamentar é poder sob reserva de constituição e não pode ser conferido aos órgãos constitucionais pelo alvedrio do legislador ordinário. Razões históricas, de conveniência política, pragmáticas, “de bom senso”, de “natureza das coisas” (jusnaturalistas), não o podem validar perante nosso Direito Positivo” ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Direito Eleitoral: A efetividade dos Direitos Políticos Fundamentais de Voto e de Candidatura*. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 43.

29 No Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, a legislação eleitoral é composta, no plano local, de Provimentos da Corregedoria, Portarias da Presidência e de Resoluções. <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/eleicoes-2018/provimentos-cge/index.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

30 Veja-se os *consideranda* da Portaria n. 6/2016. Dispõe sobre propaganda eleitoral no Município de Cam-

Nada obstante para José Jairo Gomes o mérito das resoluções seja o de consolidar a “copiosa e difusa legislação em vigor”³¹, ao contrário, cria-se um emaranhado de diplomas regulamentares, vestidos de normatividade excessiva, de modo a diminuir a segurança jurídica e os limites da liberdade dos cidadãos. O poder regulamentar necessário tornou-se poder normativo e excessivo direcionado para a mesma pessoa que há de aplicá-lo, por meio do exercício da jurisdição eleitoral.

1.1.1 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA E A PERDA DE MANDATO

No caso dos “infiéis”, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Mandados de Segurança n. 26.602, n. 26.603 e n. 26.604, impetrados por partidos políticos, avançou de maneira inaugural na matéria para apor a pena de perda de mandato aos trânsfugas, os deputados que mudaram de partido após as eleições. Elival da Silva Ramos, ao tratar dessa decisão, aponta-a como “um dos episódios mais característicos de ativismo judiciário de toda a história daquela Excelsa Corte”³².

A partir desse julgamento, houve a edição de uma resolução pelo Tribunal Superior Eleitoral (Res. 22.610/2007) com as causas permitidas para a desfiliação partidária sem perda de mandato, requisitos da petição inicial, delimitação do número de testemunhas, definição dos litisconsortes, dentre outras matérias.

Adveio a propositura de ação direta de inconstitucionalidade sobre o tema (ADi n. 3.999-7), assentando-se, por maioria, a constitucionalidade das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (disciplinadoras da perda do cargo eletivo e o processo de justificação da desfiliação partidária (Res. 22.610/2007 e 22.733/2008).

po Grande: “CONSIDERANDO que compete ao Juiz da 36ª Zona Eleitoral a coordenação e a disciplina da propaganda eleitoral no Município de Campo Grande, adotando medidas para assegurar a igualdade entre os candidatos e a tranquilidade social; CONSIDERANDO que a regulamentação sobre propagandas existente na Lei n. 9.504/97 e na Resolução n. 23.457/15 é, como deveria ser, abrangente e genérica; CONSIDERANDO que o Município de Campo Grande conta com aproximados 850.000 habitantes, sendo presentes congestionamentos no tráfego de veículos e de pessoas em alguns horários e locais da cidade; CONSIDERANDO que distribuição de material gráfico, as bandeiradas, carreatas, passeatas em vias públicas e comícios, numa capital como esta, podem agravar os problemas de trânsito e, também, ser focos de conflito entre candidatos e de desigualdade na disputa; CONSIDERANDO que a existência de regras específicas facilitam a realização pacífica e igualitária de todas as modalidades de propaganda; CONSIDERANDO que a partir do dia 16 de agosto de 2016 serão permitidas as propagandas eleitorais (art. 36 da Lei n. 9.504/1997 e art. 1º da Resolução n. 23.457 – TSE);”.

31 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 83.

32 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: Parâmetros Dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 249.

O Min. Joaquim Barbosa obtemperou acerca da “**extraordinária**” circunstância de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência em cargo eletivo e a **ausência expressa** de mecanismo destinado a assegurá-lo³³. Apenas o Min. Marco Aurélio de Mello afastou o conhecimento da ação direta ao argumento da resolução não se tratar de um “ato normativo abstrato autônomo do Tribunal Superior Eleitoral”³⁴. Retira-se da ementa:

As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão-somente como mecanismo para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar.

O Min. Eros Grau julgou procedente a ação direta, acompanhado pelo Min. Marco Aurélio, tendo em vista a “múltipla inconstitucionalidade” da resolução, admitindo sua inovação no ordenamento em área reservada à lei, afirmando ainda: “[...] não importa qual seja o instrumento normativo a veicular o exercício de função normativa pelo TSE – umas e outras são inábeis, insuficientes para dispor de modo adverso à legalidade”.

33 O grifo e negrito constam do original. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 18 jun. 2018

34 Nada obstante não tenha dito expressamente, o Min. Marco Aurélio aludiu à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade da violação à Constituição ser direta, inexistente qualquer ato legal entre o ato impugnado, a chamada inconstitucionalidade reflexa, impeditiva do controle concentrado. Por esta razão, afirma que a resolução não é um ato normativo autônomo, porquanto se escora em outras leis, o que afastaria o controle concentrado. Veja-se a opinião do Ministro Gilmar Ferreira Mendes: “Por outro lado, nessa contínua redução do campo de abrangência dos legitimados para suscitar o controle concentrado, que a jurisprudência foi confirmando nos doze anos de aplicação da Constituição, o próprio ato normativo federal ou estadual passível de ser atacado por essa via passou a ser de difícil configuração, à luz da teoria de que as inconstitucionalidades indiretas não podem ser examinadas pela Suprema Corte. O ato normativo, quando ultrapassa o espectro da lei, violentando-o é imediatamente ilegal e apenas por decorrência imediatamente inconstitucional”. MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 73. E por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal não conheceu a ação direta, por impossibilidade jurídica do pedido, nos mesmos termos, em voto do Ministro Celso de Mello: “O controle normativo abstrato, para efeito de sua válida instauração, supõe a ocorrência de situação de litigiosidade constitucional que reclama a existência de uma necessária relação de confronto imediato entre o ato estatal de menor positividade e o texto da Constituição Federal. Revelar-se-á processualmente inviável a utilização de ação direta, quando a situação de inconstitucionalidade – que sempre deve transparecer imediatamente do conteúdo material do ato normativo impugnado – depender, para efeito de seu reconhecimento, do prévio exame comparativo entre a regra estatal questionada e qualquer outra espécie jurídica de natureza infraconstitucional. [...]”. O desrespeito ao ordenamento infraconstitucional não pode fundamentar, sem sede de controle abstrato de constitucionalidade, um juízo de inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade que autoriza o exercício do controle concentrado é apenas aquela decorrente da incompatibilidade frontal e direta com o Texto Maior.” RT 727/85. Adin 1.347 –5– DF – T. Pleno. rel. Ministro Celso de Mello DJU 1.12.1995. No mesmo sentido: RTJ 133/69 – RTJ 134/559.

1.1.2 OUTROS CASOS SIGNIFICATIVOS³⁵

1.1.2.1 LIMITAÇÃO DO NÚMERO DE VEREADORES

Pode-se mencionar a limitação do número de vereadores por municípios pela Resolução 21.702/2004, com arrimo na decisão do controle concentrado sobre a relação entre o número de habitantes e o número de cadeiras na Câmara, o caso Mira Estrela/SP. Aqui, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de resolução, deu efeito *erga omnes*, por instrumento próprio à decisão para o caso concreto.

1.1.2.2 QUITAÇÃO ELEITORAL

O candidato, para lograr a constituição de sua candidatura pelo Juízo Eleitoral deve adimplir uma série de requisitos expostos na legislação³⁶, os chamados “requisitos de registrabilidade”³⁷. Em especial, exige a Lei n. 9.504/97 (art. 11, inciso VI) a certidão de quitação eleitoral. Sem ela, o pedido de candidatura pode ser indeferido.

A Resolução n. 21.823/2004 inovou ao trazer um conceito amplo de quitação eleitoral, de modo a constranger os candidatos ao recolhimento de seus débitos. Com efeito, foram incluídas no conceito de quitação eleitoral as “sanções pecuniárias de natureza administrativa aplicadas pela Justiça Eleitoral, com base no Código Eleitoral e na Lei nº 9.504/97”, conforme consta no voto do Min. Peçanha Martins e acrescida ainda pela manifestação do Min. Fernando Neves sobre a obrigação de prestar contas relativas à campanha eleitoral³⁸.

35 Os exemplos são mencionados em: MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. A criação do direito pela Justiça Eleitoral: um estudo sobre seu poder normativo. In: MACEDO, Elaine Harzheim; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). *Jurisdição Eleitoral e Direitos Políticos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém, PA: CESUPA, 2015. p. 64-69.

36 Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezoito horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. § 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59. IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

37 AGRA, Walber. *Manual Prático de Direito Eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

38 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES218232004.htm>>. Acesso em: 21 jun.

1.2 AS CONSULTAS

Ao lado da expedição de resoluções, há outro instituto, cujos efeitos assemelham-se à atividade legislativa e está previsto no Código Eleitoral, de 15 de julho de 1965 - CE³⁹. Trata-se da consulta, em tese, sobre matéria eleitoral (art. 23, inciso XII- CE⁴⁰), competência do Tribunal Superior Eleitoral e também dos Tribunais Regionais Eleitorais.

Frederico Franco Alvim assinala os requisitos para a consulta: “a) legitimidade ativa do consultante; b) veiculação de matéria eleitoral; c) ausência de ligação com caso concreto”⁴¹.

A legitimidade do pedido situa-se nas autoridades federais, partidos e deve ser posta com vistas à uma indagação genérica, não relacionada a um caso concreto. O TSE inclui como “matéria eleitoral” e, portanto, sujeita à consulta, objeto de natureza administrativa, como a movimentação de juízes eleitorais⁴².

A “função consultiva”⁴³ da Justiça Eleitoral, conquanto não posua efeito vinculante previsto na legislação, serve como fundamento para decisões da Justiça Eleitoral sobre o tema respondido, tendo grande repercussão jurisprudencial. Os efeitos da consulta pretendem, com efeito, “esclarecer dúvidas sobre a legislação eleitoral para eleições vindouras, como forma de orientar o administrado e os próprios órgãos da Justiça Eleitoral. (Ac. de 19.4.2016 na Consulta n. 9.905, rel. Min. Henrique Neves)”.

Carlos Gonçalves Júnior, sobre os efeitos da consulta, pondera: “materializa-se como um verdadeiro instrumento apto a provocar o Tribunal Superior Eleitoral a deliberar e emitir juízo de valor com efeito vinculante sobre determinado tema pertinente ao direito eleitoral”⁴⁴.

2018.

39 Este diploma legal ainda vige, na ausência da edição da lei complementar expressamente mencionada na Constituição Federal, para tratar da conformação da organização e competência da Justiça Eleitoral, sob o pálio da nova ordem constitucional: Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

40 Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: [...] IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

41 ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 72.

42 “Juiz substituto atual da Corte não pode assumir titularidade de zona eleitoral, ainda que seja apenas eventualmente convocado para tomar assento na Corte”. Processo administrativo n. 19.393, Consulta realizada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará, 1º de agosto de 2006.

43 COELHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral, Direito Processual Eleitoral e Direito Penal Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 78.

44 GONÇALVES JÚNIOR, Carlos. *Atividade Normativa da Justiça Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 75.

A Justiça Eleitoral, assim, lança mão de institutos que vão muito além das competências geralmente atribuídas ao Poder Judiciário, em geral. Nada obstante este alargamento das competências, não se tem meios para a contenção legal ou jurisprudencial do eventual abuso desses imensos poderes centralizados no ordenador das eleições.

2 A JURISPRUDÊNCIA DO TSE

O Código de Processo Civil traz hercúlea preocupação com a necessidade da “decisão fundamentada” (art. 489, §1º) exatamente para emprestar meios de controle da jurisdição e assegurar a sua previsibilidade, por meio de uma jurisprudência “estável, íntegra e coerente” (art. 926)⁴⁵:

Vê-se que a fundamentação insere-se nesta tentativa normativa de estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência dos tribunais, com vistas à preservação da liberdade das pessoas, como sugere Rawls, porquanto se as decisões contrariam, a todo tempo, as legítimas expectativas, tornando o ordenamento incerto, com decisões contraditórias para casos semelhantes, a rigor, não há direito.

As decisões do TSE, de forma geral, não esboçam uma preocupação de autocontenção⁴⁶, ou, melhor dizendo, uma elaboração mais aprofundada sobre a anomalia das consultas, como a segurança jurídica, limitando-se à conformação legal relacionada mais aos seus aspectos processuais.

Destarte, sobre a natureza da consulta e sua abrangência tem-se:

[...] 1. Conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (Recurso em Mandado de Segurança nº 21.185/DF, rel. Min. Moreira Alves, de 14.12.1990), a resposta dada a consulta

45 Sobre o dever de fundamentação como meio de controle da atividade jurisdicional eleitoral vide: FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBÀ, O. Conceitos Jurídicos Indeterminados no Direito Eleitoral: um olhar a partir da necessidade de fundamentação nas decisões judiciais prevista no Código de Processo Civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. (Org.). *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. v. 1, p. 381-397.

46 Esta preocupação é apresentada no seguinte excerto: “Consulta. Deputado federal. Inespecificidade. Necessidade de estabelecimento de ressalvas. Não conhecimento. 1. Na linha da orientação desta Corte, a atribuição constante do artigo 23, inciso XII, do Código Eleitoral deve ser exercida com cautela, de modo a não gerar dúvidas ou desigualdades no momento da aplicação da lei aos casos concretos. Também é da orientação deste Tribunal Superior que os parâmetros para o conhecimento das consultas devem ser extremamente rigorosos, sendo imprescindível que os questionamentos sejam formulados em tese e, ainda, de forma simples e objetiva, sem que haja a possibilidade de se dar múltiplas respostas ou estabelecer ressalvas. Precedentes [...]”. (Ac. de 20.5.2014 na Cta n. 96.433, rel. Min. Laurita Hilário Vaz.)

em matéria eleitoral não tem natureza jurisdicional, mas, no caso, é ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular. [...]” (Ac. de 20.5.2008 no AMS nº 3710, rel. Min. Caputo Bastos.)

Assim, o pedido na consulta não pode ter relação com algum caso concreto⁴⁷ e deve ser realizada por autoridade federal ou por partido político (RCL n. 12692 - RO, DJ, 1.7.1992, p. 10.610⁴⁸), excluído, por exemplo, presidente de um tribunal regional eleitoral⁴⁹. Já se afastou consulta sobre matéria pendente de deliberação do Supremo Tribunal Federal (Ac. de 1.8.2016 na Consulta n. 11.993, rel. Min. Gilmar Mendes). A jurisprudência estabelece ainda um lapso temporal sobre a consulta como no seguinte precedente: “2. Ademais, iniciado o processo eleitoral, não se conhece de consulta, porquanto seu objeto poderá ser apreciado pela Justiça Eleitoral também em caso concreto [...]”. (Ac. de 16.9.2014 na Consulta n. 103.683, rel. Min. Luciana Lóssio).

Quanto à limitação material do objeto da consulta, a filiação partidária foi considerada como matéria *interna corporis* dos partidos políticos, levando ao seu não conhecimento: “[...]. 1. A edição de normas limitadas ou restritas a respeito de filiação partidária é matéria *interna corporis* dos partidos políticos, não cabendo a esta Justiça Especializada responder sobre a questão [...]”. (Res. n. 22.805, de 20.5.2008, rel. Min. Felix Fischer)⁵⁰.

47 PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. GRATIFICAÇÃO ELEITORAL. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUXÍLIO. PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL. TRE/ES. PARTE ILEGÍTIMA. MATÉRIA ADMINISTRATIVA. CASO CONCRETO. NÃO CONHECIDA. Consulta formulada por parte ilegítima, que trate de matéria administrativa ou que vise à solução de caso concreto, não deve ser conhecida. (CTA n. 60.724, Relatora Ministra Lóssio, DJe de 01.10.2013). Na mesma direção são os precedentes, todos do Tribunal Superior Eleitoral: CTA Nº 60724 (Cta) - ES, Ac. DE 5.9.2013, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio; PA Nº 8208 (PA) - SE, Ac. DE 7.8.2012, Relator(a) Min. José Antônio Dias Toffoli; CTA Nº 1539 - RO, Dec. DE 11.3.2008, Relator(a) Min. José Augusto Delgado.

48 Ementa: RECLAMAÇÃO. TRE/RO. NÃO CONHECIMENTO DA CONSULTA À FALTA DE LEGITIMIDADE DO CONSULENTE. COMPETE AOS TRE’S RESPONDER ÀS CONSULTAS SOBRE MATÉRIA ELEITORAL FORMULADAS EM TESE, EXCLUSIVAMENTE, POR AUTORIDADE PÚBLICA OU PARTIDO POLÍTICO EM NÍVEL REGIONAL (CE, ART. 30, INCISO VIII). A CONSULTA, TAMBÉM, FOI FORMULADA SOBRE CASO CONCRETO, MATÉRIA DECLARADA PELO TSE DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. IMPROCEDENTE A RECLAMAÇÃO. Decisão: JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

49 Processo administrativo. Conversão em consulta. Presidente de Tribunal Regional Eleitoral. Ilegitimidade. Não conhecimento. 1. No caso, a consulta foi formulada por Presidente de Tribunal Regional Eleitoral, que não detém legitimidade ativa. 2. Não se conhece de consulta formulada em termos amplos, sem a especificidade necessária para possibilitar a análise da matéria por esta Corte Superior. Consulta não conhecida. (Ac. de 23.8.2016 no PA n. 30.604, rel. Min. Henrique Neves.)

50 Idêntico teor: “Consulta. Partido político. Funcionamento parlamentar. Matéria não eleitoral. Não-co-

As consultas devem ser realizadas em tese, ou seja, não devem se relacionar a um caso concreto, dotando-se a resposta do Tribunal de abstração e generalidade, o que decerto contemplaria mais de uma resposta. A ideia de abstração se contrapõe à noção de concretude. Por isso, parece haver uma certa antinomia da consulta ser em tese com a impossibilidade do “pedido formulado em termos amplos, de modo a possibilitar uma multiplicidade de respostas” (Ac. de 3.11.2015 na Consulta n. 39.476, rel. Min. Luciana Lossio). Na mesma esteira: “Formulado em termos amplos. Possibilidade de respostas diversas. Não cabimento. Precedentes. Consulta não conhecida.” (Ac. de 15.10.2013 na Consulta n. 26.542, rel. Min. Dias Toffoli).

É também da jurisprudência a noção de não vinculação dos juízes à resposta à consulta. Contudo, como já afirmado, o conteúdo das consultas termina servindo como fundamento das decisões judiciais. Um caso bastante expressivo é aquele envolvendo uma inelegibilidade criada por jurisprudência, a do “prefeito itinerante” - sacada de uma analogia *in mala partem* com a proibição da reeleição (art. 14, § 5, da Constituição Federal), para impedir a participação de prefeito eleito e reeleito, para um município diverso, ou seja, afastar a terceira eleição para cargo de mesma natureza, ausente qualquer norma legal sobre o tema (STF, RE 637485 / RJ⁵¹, TSE, RESPE 41.980-06)⁵².

nhecimento. O TSE não responde consulta envolvendo questão relativa ao funcionamento dos partidos políticos.” (Res. n. 22.132, de 19.12.2005, rel. Min. Humberto Gomes de Barros e a Res. n. 22.280, de 29.6.2006, rel. Min. Carlos Ayres Britto.)

51 Este trecho do acórdão sintetiza a criatividade do Supremo Tribunal Federal: “O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação”.

52 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBIA, O. Conceitos Jurídicos Indeterminados no Direito Eleitoral: um olhar a partir da necessidade de fundamentação nas decisões judiciais prevista no Código de Processo Civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. (Org.). *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. v. 1, p. 381-397.

Essa novidade da interpretação extensiva para cassar direitos fundamentais foi barrada quando se tratou de prefeito de uma capital (RESPE Nº 35.906), por maioria de 4 a 3 votos, ao argumento que o TRE/SC respondera a uma consulta sobre o mesmo tema, ou seja, teve efeito vinculante, agasalhando a pretensão do itinerante sobre a possibilidade de sua participação em eleição a município limítrofe. A consulta “vinculante” permitiu que os direitos políticos fundamentais fossem salvos nesta oportunidade.

3 CASOS SIGNIFICATIVOS

A consulta, ao contrário do que se pode imaginar, em muitos casos, teve o condão de alterar profundamente o processo eleitoral, como na resposta à “verticalização” (Resolução TSE n. 21.002, de 26.02.02, após consulta realizada, sob o fundamento que a circunscrição maior abrange a menor) ou na adequação do número de deputados por Estado (Res. TSE n. 23.389/2013), que redefiniu os números de Deputados Federais por Unidade da Federação, importando em mudança de treze Estados brasileiros, sendo que oito perderam e cinco ganharam⁵³.

Em face dos limites deste trabalho, escolheu-se apontar alguns casos de consulta em que o reflexo foi nacional e afetou o processo eleitoral.

3.1 A FIDELIDADE PARTIDÁRIA: A “VERTICALIZAÇÃO”

A consulta realizada pelos Deputados Federais Miro Teixeira, Fernando Coruja e Pompeo de Bastos teve como objeto o art. 6º da Lei n. (9.504/97) que faculta aos “partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário”. Foi realizado o seguinte questionamento:

Em face deste parâmetro normativo, indaga-se: pode um determinado partido político (partido A) celebrar coligação, para eleição de Presidente da República, com alguns outros partidos (partido B, C e D) e, ao mesmo tempo, celebrar

53 COELHO, Margarete de Castro. *A Democracia na Encruzilhada: Reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 39.

coligação com terceiros partidos (E, F e G, que também possuem candidato à Presidência da República), visando à eleição de Governador de Estado da Federação?

A consulta realizada pelo PDT tinha como objetivo a segurança de uma aliança em São Paulo entre o PT e o PDT para o lançamento da candidatura de José Genoíno naquele Estado⁵⁴.

O Tribunal Superior Eleitoral admitiu a consulta para proibir alianças estaduais, em divergência com o acordo nacional, editando, logo em seguida, a Resolução TSE n. 20.993, reguladora dos processos de escolha e do registro de candidatos nas eleições de 2002.

Em face da resposta a essa consulta (n. 715/2002), os partidos coligados na eleição nacional ficaram impedidos de se reunirem em torno de partidos adversários nacionais, em uma simetria de coligações, a partir do plano federal, o que vigorou até o ano de 2006, quando sobreveio a Emenda Constitucional n. 52/2006 para assegurar a autonomia dos partidos⁵⁵.

3.2 INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 73, § 10 DA LEI N. 9.504/1997

A Deputada Federal Nice Lobão realizou consulta indagando se programas de recuperação fiscal, com redução total e parcial de juros e multa violaria o disposto no artigo 73, § 10, da Lei Geral das Eleições, dispositivo pertinente às condutas vedadas, assim vazado:

a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Em resposta, o Min. Marco Aurélio, no que foi acompanhado pela unanimidade da Corte Eleitoral, não apenas entendeu que

54 NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil: análise das decisões do TSE do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade*. 2014. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – IPOL/UnB. Brasília, 2014. p. 75.

55 Art. 1º O § 1º do art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 17. ... § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

“benefícios concernentes à dívida do Município” estariam proibidos como também a própria “iniciativa de projeto de lei objetivando tal fim”, incorreriam na proibição, dando uma ampliação de sentido à concessão vedada de “benefícios por parte da Administração Pública” no ano de eleição (Consulta n. 1531-69.2010.6.00.0000, Brasília, 20.09.2011⁵⁶).

Foi mitigada nesta consulta a própria iniciativa legisferante do Poder Legislativo, prevendo a concessão de benefícios relacionados à dívida ativa em ano de eleição, com fundamento na “teleologia” da proibição encartada, dando à norma proibitiva uma interpretação ainda mais extensa.

3.3 DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E DO TEMPO DE PROPAGANDA GRATUITA NO RÁDIO E NA TV PARA POLÍTICA PROMOCIONAL DAS MULHERES

A Lei n. 9.504/97 (art. 10, § 3º) determina um percentual de candidaturas de cada gênero na proporção de 30/70, de modo a diminuir a grave sub-representação feminina no Parlamento nacional. Embora represente 52% do eleitorado nacional, a mulheres ocupam apenas 10% dos cargos eletivos⁵⁷.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da Adi 5.617, Rel Min. Fachin, decidiu dar uma interpretação conforme o artigo 9º da Lei n. 13.165/2015 para equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário. O artigo 9º assegurava “no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas”.

Um grupo de parlamentares realizou, então, a consulta⁵⁸ para

56 Eis a ementa do acórdão: “DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO - BENEFÍCIOS FISCAIS - ANO DAS ELEIÇÕES. A norma do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes”.

57 Dados contidos na petição da consulta elaborada pela advogada Luciana Christina Guimarães Lóssio realizada pelas seguintes parlamentares: Senadoras: Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), Ângela Portela (PDT-RR), Fátima Bezerra (PT-RN), Gleisi Hoffmann (PT-PR), Kátia Abreu (sem partido-TO), Lídice da Mata (PSB-BA) e Rose de Freitas (PMDB-ES). Deputadas: Gorete Pereira (PR-CE), Jô Moraes (PCdoB-MG), Luana Costa (PSB-MA), Luciana Santos (PCdoB-PE), Raquel Muniz (PSD-MG) e Soraya Santos (PMDB-RJ).

58 Veja-se os termos da consulta: “1.1 Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à

o Tribunal Superior Eleitoral com a pretensão de expandir a proporção de candidaturas (30/70) para outros ramos do direito eleitoral, como o tempo de propaganda e os valores a serem distribuídos entre os candidatos, em face da decisão no controle concentrado referida. A consulta foi respondida afirmativamente pelo Tribunal Superior Eleitoral, relatora Ministra Rosa Weber, nos termos da seguinte ementa:

CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.

Essa promoção de gênero limitada pela lei ao número de candidatos de cada gênero (Lei n. 9.504/97, art. 10, § 3º) tornou-se, assim, proporção de tempo e de recursos, obrigando os partidos políticos a destinar 30%, no mínimo, dos recursos para campanha e do tempo de propaganda gratuita para as mulheres, minoria no Parlamento, com alteração dos critérios legais já existentes (artigo 9º da Lei n. 13.165/2015).

Faz-se necessária a incursão no tema do sistema regional de proteção aos direitos humanos, para se justificar a pertinência do cotejo das opiniões consultivas com as consultas do TSE.

Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97? 1.2 Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção? 1.3 Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97? 1.4 Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?"

4 O BLOCO DE CONVENCIONALIDADE

O Brasil filia-se ao sistema interamericano de direitos humanos, cujo marco normativo é a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, com o claro intento de abraçar-se ao movimento internacional dos direitos humanos, em que a soberania alargada nacional é substituída pela referência e atuação dos organismos internacionais nos casos de violação desses direitos.

Neste diálogo autorizado pelos parágrafos 2º e 3º do artigo 5º da Carta, ao se afirmar que os direitos e garantias ali constantes não excluem outros consagrados em tratados internacionais, termina-se por, expressamente, incluir, no rol dos direitos com fundamento constitucional, todos aqueles previstos em acordos internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

O Supremo Tribunal Federal, RE n. 466.343/SP, em 2008, afirmou a suprallegalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos e a Emenda Constitucional 45, de 2004, deu a eles equivalência às normas constitucionais⁵⁹.

Em síntese⁶⁰, há a incidência normativa dos tratados internacionais de direitos humanos no país e o consequente dever da legislação nacional de obediência aos parâmetros convencional e constitucional de controle, seja em “dupla compatibilidade vertical material” de todo ordenamento, conforme teoria de Valério Mazzuoli ou na “teoria do duplo controle”⁶¹ de André Carvalho Ramos. O “controle de convencionalidade”, definido por Guerra como a “sindicância de compatibilidade entre o direito estatal e o internacional dos direitos humanos”⁶² é resultado da incidência prefalada.

59 Art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004 - Atos aprovados na forma deste parágrafo). § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004).

60 Uma abordagem mais aprofundada sobre a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos pode ser vista em: CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 253; PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 358. FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O Direito dos Tratados*. São Paulo: RT, 2011.

61 CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 313.

62 GUERRA, Sidney; MOREIRA, Thiago Oliveira. *Contornos Atuais do Controle de Convencionalidade*.

Todo esse esforço, sem dúvida, é uma tentativa de uniformização e da criação de um piso mínimo de respeito aos direitos humanos, num projeto transnacional, o *jus commune* para a América Latina, em especial. Em razão disso, já se disse alhures⁶³:

Observa-se que, a despeito do dever de zelar pelo cumprimento da Convenção Americana de todos os entes, órgãos e servidores da Administração Pública, há, ainda, a obrigação de adoção da *interpretação* adotada pela Corte Interamericana sobre os dispositivos desse acordo internacional. Com efeito, está claro na Convenção Americana, que o Estado “reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção” (art. 62.1.).

E integram esse arcabouço num “bloco de convencionalidade” ou “material normativo controlante”⁶⁴: i) os direitos humanos previstos em tratados internacionais; ii) a jurisprudência e interpretação da Corte Interamericana; iii) a interpretação dada pelos demais órgãos do sistema internacional como o Tribunal Internacional do Mar, a Corte Penal Internacional e o Tribunal Internacional de Justiça⁶⁵.

No caso sob lume, não há um dispositivo expresso da Convenção Americana como “material normativo controlante”, mas a forma como a jurisprudência da Corte Interamericana trata as opiniões consultivas merece destaque e pode bem servir como critério informador da jurisprudência nacional eleitoral, porquanto ali se vê um esforço teórico para a contenção do atípico instituto da consulta (opinião consultiva).

A bem da verdade, postula-se o papel coadjuvante ou complementar do sistema regional de proteção aos direitos humanos sobre os limites da atuação consultiva/regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, como pontua Mazzuolli:

de Doméstico. In: GONÇALVES, Rubén Miranda; VEIGA, Fábio da Silva. *Los desafíos jurídicos a la gobernanza global: una perspectiva para los próximos siglos*. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017. p. 67-76. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/publicacao>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

63 FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O Direito dos Tratados*. São Paulo: RT, 2011.

64 Nestor Sagues usa as expressões “material normativo controlante” para o paradigma e “material normativo controlado” para o objeto propriamente dito desse exame. SAGUÉS, Néstor Pedro. Obligaciones Internacionales y Controle de Convencionalidad. *Estudios Constitucionales*, ano 8, n. 1, p. 117-136, 2010.

65 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Interpretacion conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios Constitucionales*, v. 9, n. 2, p. 531-622, 2011.

Tal significa que não se retira dos Estados a competência primária para amparar e proteger os direitos das pessoas sujeitas à sua jurisdição, mas que nos casos de falta de amparo ou de proteção aquém da necessária, pode o sistema interamericano atuar concorrendo para o objetivo comum de proteger determinado direito que o Estado não garantiu ou preservou menos que deveria.

Vale a leitura de Flávia Piovesan sobre a existência de um novo modelo, fundando na “porosidade” dos sistemas de proteção, tudo remetendo a um diálogo com a⁶⁶:

b) a crescente abertura do Direito -- agora “impuro” --, marcado pelo diálogo do ângulo interno com o ângulo externo (há a permeabilidade do Direito mediante o diálogo entre jurisdições; empréstimos constitucionais; e a interdisciplinaridade, a fomentar o diálogo do Direito com outros saberes e diversos atores sociais, ressignificando, assim, a experiência jurídica);

Cuida-se, enfim, da promoção de um diálogo entre a jurisprudência da Corte Interamericana e do Tribunal Superior Eleitoral, de modo a ressaltar a possibilidade desse *jus commune* pela criação de *standards* de proteção aos direitos políticos fundamentais, no caso.

5 A CONSULTA NO SISTEMA INTERAMERICANO

A Corte Interamericana possui uma competência consultiva, respondendo sobre a interpretação da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, por meio da exarcação de opiniões consultivas, previstas no art. 64⁶⁷.

66 PIOVESAN, Flávia. Controle de Convencionalidade Direitos Humanos e Diálogo Entre Jurisdições. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle de Convencionalidade: um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 106.

67 Artigo 64. 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires. 2. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 21 jul. 2018.

6 PANORAMA DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA SOBRE OPINIÕES CONSULTIVAS

A competência consultiva da Corte Interamericana obedece a restrições de duas ordens: limitações *ratione materiae*, quanto aos tratados objeto da consulta; limitações *ratione personae*, pertinentes à legitimidade dos consulentes.

A primeira delas, diz respeito, por exemplo, à extensão da expressão “outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos” (art. 64), porque no texto da norma não há a identificação específica sobre quais acordos internacionais poderá a Corte se pronunciar. Na Opinião Consultiva OC-1/82 sobre esta dúvida, solicitada pelo Estado do Peru, decidiu-se que a competência consultiva pode ser exercida sobre todo dispositivo pertinente aos direitos humanos, integrante de qualquer tratado internacional com incidência nos Estados americanos.

Assim, também integra a competência consultiva da Corte, a capacidade de dizer da compatibilidade da legislação interna com os tratados internacionais de direitos humanos, conforme art. 64.2⁶⁸, aí se incluindo a apreciação de projetos de lei, como na Opinião Consultiva n. OC-4/84 sobre a proposta de modificação da Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização⁶⁹.

Uma limitação bastante importante e que pode levar à conexão com as consultas eleitorais é o temor da oposição consultiva se tornar instrumento para o esvaziamento ou prejuízo de algum caso concreto, em tramitação, em detrimento do interesse da vítima e do funcionamento do sistema de proteção⁷⁰.

A legitimidade para o pedido de consulta é de qualquer Estado membro da OEA (Organização dos Estados Americanos), dos órgãos

68 Artigo 64. 1. A Corte, a pedido de um Estado membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

69 Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>. Acesso em: 21 jul. 2018.

70 Veja-se do texto expresso da Opinião Consultiva OC-1/82: “que, por razones determinantes que expresará en decisión motivada, la Corte podrá abstenerse de responder una consulta si aprecia que, en las circunstancias del caso, la petición excede de los límites de su función consultiva, ya sea porque el asunto planteado concierna principalmente a compromisos internacionales contraídos por un Estado no americano o a la estructura o funcionamiento de órganos u organismos internacionales ajenos al sistema interamericano, ya sea porque el trámite de la solicitud pueda conducir a alterar o a debilitar, en perjuicio del ser humano, el régimen previsto por la Convención; ya sea por otra razón análoga”. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es> Acesso em: 21 jul. 2018.

da OEA, obedecidos os fins institucionais e da Comissão Interamericana, sobre a qual não pairam limites materiais para o pedido de interpretação⁷¹.

A aproximação com a consulta em tese se dá também pela ausência de efeito vinculante da decisão, muito embora sirva como fundamento para interpretação da Convenção Americana. A propósito, cite-se a decisão no Supremo Tribunal Federal sobre a desregulamentação da profissão de jornalista, do qual se extrai a influência dos precedentes internacionais para a jurisprudência parouquial⁷²:

A Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão no dia 13 de novembro de 1985, declarando que a obrigatoriedade do diploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício da profissão de jornalista viola o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que protege a liberdade de expressão em sentido amplo (caso «La colegiación obligatoria de periodistas» - Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985). Também a Organização dos Estados Americanos - OEA, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a exigência de diploma universitário em jornalismo, como condição obrigatória para o exercício dessa profissão, viola o direito à liberdade de expressão (Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2009). RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

Sob o ponto de vista formal, o consulente deve: i) formular com precisão as perguntas; ii) especificar os dispositivos a serem interpretados; iii) indicar as considerações motivadoras do pedido. Inexiste, no entanto, uma obrigação de resposta, mesmo em se cumprindo os requisitos formais apresentados, porquanto a Corte Interamericana averiguará se o pedido se coaduna com o exercício da função consultiva.

71 Opinião Consultiva OC-2/82, os efeitos das reservas sobre a entrada em vigor da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (art. 74 e 75), parágrafo 14: “Así que, mientras los Estados Miembros de la OEA tienen un derecho absoluto a pedir opiniones consultivas, sus órganos sólo pueden hacerlo dentro de los límites de su competencia. El derecho de éstos últimos de pedir opiniones consultivas está restringido, consecuentemente, a asuntos en lo que tales órganos tengan un legítimo interés institucional”. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es> Acesso em: 21 jul. 2018.

72 Recurso extraordinário 511961/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento 17.6.2009. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ES-CLA%2E+E+511961%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+511961%2EA-CMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aadm9rw>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

7 CRITÉRIOS DE ADMISSÃO DAS OPINIÕES CONSULTIVAS

Destarte, a Corte Interamericana, não conheceu de Opinião Consultiva realizada pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA, Sr. Luis Almagro Lemes, em 23 de junho de 2016, acerca do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff⁷³.

Mais recentemente, em 29 de maio de 2018, a Corte Interamericana deixou de conhecer a opinião consultiva realizada a pedido da própria Comissão Interamericana, em 29 de maio de 2018, acerca das “implicações das garantias do devido processo legal e do princípio da legalidade no contexto dos juízos políticos contra presidentes democrática e constitucionalmente eleitos”.

Em ambos os casos, foram apontadas violações dos pedidos aos critérios informadores da jurisprudência da Corte Interamericana, a seguir elencados:

7.1 NÃO DEVE OCULTAR UM CASO CONTENCIOSO⁷⁴

A preocupação quanto a este requisito situa-se no eventual mau uso da opinião consultiva ou dos efeitos da sua apreciação, de modo a fragilizar a proteção oferecida pelo sistema regional de proteção aos direitos humanos.

Assim é que na existência de um caso concreto e contencioso sob apreciação na mesma matéria, o conhecimento de uma opinião consultiva poderia impedir a vítima do exercício do contraditório e da ampla defesa, mitigando a proteção dos direitos humanos em tela, causando uma grave distorção das funções do sistema da Convenção Americana. Veja-se, a propósito a Opinião Consultiva OC-12/91, de 6 de janeiro de 1991, em seu parágrafo 28:

28. La Corte entiende que una respuesta a las preguntas de Costa Rica, que podría traer como resultado una solución de manera encubierta, por la vía de la opinión consultiva, de asuntos litigiosos aún no sometidos a consideración de la

73 O Secretário-Geral demandou a opinião consultiva sobre os seguintes pontos que poderiam afetar o devido processo legal substancial em um juízo político: Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_23_06_16_esp.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

74 Compatibilidade de um projeto de lei com o artigo 8.2.h. da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. No mesmo sentido é a Opinião Consultiva OC-16/99 de 1 de outubro de 1999, parágrafos. 46 e 47. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=es>. Acesso em: 21 jul. 2018.

Corte, sin que las víctimas tengan oportunidad en el proceso, distorsionaría el sistema de la Convención. El procedimiento contencioso es, por definición, una oportunidad en la que los asuntos son discutidos y confrontados de una manera mucho más directa que en el proceso consultivo, de lo cual no se puede privar a los individuos que no participan en éste. Los individuos son representados en el proceso contencioso ante la Corte por la Comisión, cuyos intereses pueden ser de otro orden en el proceso consultivo.

A resposta à opinião consultiva nesses casos termina por violar o direito das vítimas envolvidas em processos contenciosos, sob o mesmo tema, perante a Corte Interamericana, uma vez que não poderão se manifestar no processo consultivo.

7.2 IMPOSSIBILIDADE DE OBTER PREMATURAMENTE UM PRONUNCIAMENTO SOBRE UM TEMA QUE PODERIA SER SUBMETIDO À CORTE, POR MEIO DE UM CASO CONTENCIOSO

Esta condição envolve, igualmente, uma espécie de prevenção ao abuso do direito no uso das opiniões consultivas, de modo a mitigar a proteção dos direitos em discussão ou de impedir a participação de outros afetados pela interpretação.

Imagine-se o Estado diante de uma iminente condenação pela violação em um caso contencioso, requerer a opinião, em tese, sem as cores do caso concreto e suas vítimas, ou seja, um uso estratégico da opinião consultiva de forma a mitigar a proteção outorgada pelo sistema. Ou a hipótese de um Estado interessado naquela interpretação, impedido de manifestar-se ou de realizar a prova necessária para um caso seu contencioso, de forma mais extensa.

Destarte, a jurisprudência internacional, em julgados da década de 50, já destacava a inconveniência do Estado obter, por meio da opinião consultiva, prematuramente, um pronunciamento sobre tema já sob escrutínio em um caso contencioso⁷⁵, muito embora

75 Na Opinião Consultiva OC-16/99 de 1º de outubro de 1999, em seu parágrafo 45, nota de rodapé 25 são citados os seguintes precedentes: “*Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950; Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951; Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971; Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975; Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989.*” Na mesma linha, Solicitação de Opinião Consultiva apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução

a mera existência de controvérsia sobre o tema não represente obstáculo ao conhecimento da consulta.

As questões de fato não são apreciadas na consulta, senão “o sentido, propósito e razão das normas internacionais sobre direitos humanos”, para que órgãos e Estados cumpram suas obrigações internacionais, sendo isso que distingue a função consultiva da função contenciosa da Corte, conforme resta claro no mesmo precedente⁷⁶:

26. Consecuentemente la Corte advierte que el ejercicio de la función consultiva que le confiere la Convención Americana es de carácter multilateral y no litigioso, lo cual está fielmente reflejado en el Reglamento de la Corte, cuyo artículo 62.1 establece que una solicitud de opinión consultiva será notificada a todos los “Estados Miembros”, los cuales pueden presentar sus observaciones sobre la solicitud y participar en las audiencias públicas respecto de la misma. Además, aun cuando la opinión consultiva de la Corte no tiene el carácter vinculante de una sentencia en un caso contencioso, tiene, en cambio, efectos jurídicos innegables. De esta manera, es evidente que el Estado u órgano que solicita a la Corte una opinión consultiva no es el único titular de un interés legítimo en el resultado del procedimiento.

Mire-se aqui uma questão essencial sobre os cuidados com a função consultiva: a existência de um interesse transindividual de muitas outras pessoas e também de vítimas com processos contenciosos em tramitação, cuja participação no desfecho é interdita, pela via da opinião consultiva.

7.3 NÃO SE DEVE UTILIZAR COMO MECANISMO PARA OBTER UM PRONUNCIAMENTO INDIRETO DE UM ASSUNTO EM LITÍGIO OU CONTROVÉRSIA NO NÍVEL INTERNO

Esta condição para o conhecimento da opinião consultiva pode ser melhor examinada em se apreciando um caso de rejeição do pedido da Costa Rica⁷⁷ sobre a adequação de uma norma interna (regra de nomeação, promoção e ascensão de servidores públicos), objeto do controle de constitucionalidade, em tramitação na Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça. Discutia-se a

da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de junho de 2005, considerando sexto.

⁷⁶ Opinião Consultiva OC-16/99 de 1º de outubro de 1999, parágrafo 48.

⁷⁷ Nos termos da rejeição da solicitação de Opinião Consultiva apresentada pela República da Costa Rica. Resolução da Corte Interamericana de Derechos Humanos de 10 de maio de 2005, considerando sexto.

compatibilidade da norma com os tratados internacionais de direitos humanos. A consulta indagava ainda sobre a convencionalidade do efeito *erga omnes* da jurisprudência constitucional da Corte local.

A Corte Interamericana, deste modo, entendeu que sua manifestação em evidente litígio interno entre a Sala Constitucional e o Poder Executivo, poderia desvirtuar a função consultiva pela afetação dos processos internos ainda em andamento no plano local.

7.4 NÃO DEVE SER USADA COMO UM INSTRUMENTO DE DEBATE POLÍTICO INTERNO

Esta condição expressa a autocontenção da Corte Interamericana e a reverência com os assuntos internos. De fato, na Opinião Consultiva OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984, adrede mencionada, o Estado da Costa Rica formulou consulta sobre uma proposta de modificação de sua Constituição no tema da naturalização⁷⁸. A consulta foi conhecida, mas ali restou delineado o escopo da atuação da Corte sobre o assunto consultivo.

Reafirmou-se ali o objeto da função consultiva de orientação para que os Estados cumpram suas obrigações internacionais pelo esclarecimento do sentido e alcance dos corpos normativos internacionais.

Essa premissa exclui a utilização da consulta como “instrumento de um debate político com o fim de afetar o resultado do processo legislativo interno” (parágrafo 30), porquanto a intromissão em assuntos tais poderia afetar o papel da Corte desenhado pela Convenção Americana.

7.5 NÃO DEVE ABORDAR, DE FORMA EXCLUSIVA, TEMAS SOBRE QUAIS A CORTE JÁ SE MANIFESTOU

O tema veio à baila na Corte, a pedido da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, tendo como objeto questões processuais relacionadas aqueles condenados à pena de morte. Conforme consta do precedente, alguns Estados, como Barbados, alteraram sua legislação para impedir o uso de recursos judiciais contra tal sanção, bem como estipularam prazo para apreciação dos

⁷⁸ Proposta de Modificação da Constituição Política da Costa Rica relacionada com a Naturalização, Opinião Consultiva OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984.

recursos no sistema regional de proteção sobre tais condenações, após o qual há o cumprimento da pena capital⁷⁹.

Na decisão, a Corte afirmou que por inúmeras vezes apreciara casos com relação à imposição da pena de morte e sua execução, tanto em medidas provisórias, casos contenciosos ou mesmo opiniões consultivas, fato explícito na própria consulta.

Portanto, a consulta não foi conhecida e chamada à atenção para o *corpus* jurisprudencial da Corte, a partir do qual as respostas poderiam ser extraídas pela sua análise e interpretação.

Resta claro o enaltecimento da própria jurisprudência, nada obstante não tratasse especificamente do caso.

7.6 NÃO DEVE PROCURAR A RESOLUÇÃO DE QUESTÃO DE FATO, SENÃO A REVELAÇÃO DO SENTIDO, PROPÓSITO E RAZÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E, ACIMA DE TUDO, SER COADJUVANTE DOS ESTADOS MEMBROS E ÓRGÃOS PARA OEA, PARA O CUMPRIMENTO, DE MANEIRA CABAL E EFETIVA, DE SUAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

No precedente sobre a informação da assistência consular, como marco das garantias do devido processo legal⁸⁰, a Corte reafirmou a distinção das funções jurisdicionais e consultiva. Se a primeira não apenas dispõe sobre a interpretação das normas aplicáveis, mas aprecia a verdade dos fatos imputados e verifica a eventual violação do direito, na função consultiva as questões de fato não são apreciadas.

Inexiste uma vítima ou uma violação ao direito para ser co-tejado com um tratado internacional. A consulta, com efeito, não aprecia os fatos, mas o conteúdo normativo dos tratados.

Porém, no caso em questão, os exemplos dados serviram tão-somente para ilustrar distintas interpretações sobre a questão jurídica assinalada na consulta, sem que isso representasse a ofensa à orientação da Corte. Na mesma medida, o uso dos casos concretos como forma de esclarecimento também serve para demonstrar o interesse na resposta – e afastar de uma mera especulação acadêmica, e se justifica pelo benefício que pode trazer para

79 Solicitação de Opinião Consultiva apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Resolução da Corte Interamericana de 24 de junho de 2005.

80 O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no Marco das Garantias do Devido Processo Legal. Opinião Consultiva OC-16/99 de 1º de outubro de 1999, parágrafo 47.

a proteção internacional dos direitos humanos e o fortalecimento da consciência jurídica universal⁸¹.

8 CONCLUSÕES

Adriano Soares da Costa tem demonstrado, de forma cabal, a necessidade de refinamento e de construção de uma ciência do Direito Eleitoral, este ramo prenhe de conceitos indeterminados e que geram uma liberdade inaudita da jurisprudência, como se fossem não apenas indeterminados, mas conceitos vazios. Neste cenário, alerta Adriano na nota à 9ª edição de sua obra: “há apenas, como consectário disso, a irracionalidade jurídica, o decisionismo voluntarista e uma crise de segurança jurídica”⁸².

Nesta direção, as consultas e resoluções tem tido um papel destacado no exercício dessa liberdade inconveniente da jurisprudência nacional, sem qualquer forma mais refinada de contenção, fundada, muitas vezes, em argumentos metajurídicos, como a natureza das coisas ou necessidades burocráticas da organização das eleições.

A expansão da jurisprudência de qualquer Corte, em especial quando mitiga direitos fundamentais, diz respeito à própria noção de liberdade, cujos contornos deixam de ser fixados no Parlamento, para serem ditados pela toga.

E essa transferência do poder político, da capacidade de organizar a vida social e as eleições via decisões judiciais, no entanto, não vem acompanhada dos mecanismos de controle a que se sujeitam os mandatários, submetidos às eleições periódicas e ao escrutínio popular.

No Parlamento, o processo legislativo é multifásico, corre pelas comissões temáticas, aprofunda o debate com as audiências públicas, amadurece as questões ao longo do tempo, ao passo que as decisões judiciais, além de contarem com um número reduzido de atores, em contraste com o número de deputados, podem ser tomados, de roldão, sem essa visão geral do tema decorrente do *iter* legislativo.

81 Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados. Opinião Consultiva OC-18/03, de 17 de setembro de 2013, parágrafo 63.

82 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 10ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 17.

A fragilidade dos meios de contenção ou dos filtros para o conhecimento e respostas às consultas e elaboração de resoluções pela Justiça Eleitoral são ainda mais visíveis, quando no contraste com os rigores acerca das opiniões consultivas.

A rigor, grande parte das resoluções e consultas, como a “verticalização” ou a regulação do mandato pela infidelidade partidária, não deveriam ser conhecidas, levando-se em consideração o critério de “ocultação de um caso contencioso” ou do requisito de “não se obter prematuramente um pronunciamento” sobre um tema a ser submetido à Corte, conforme jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Esses filtros e critérios são ainda mais necessários, quando se leva em consideração as graves consequências das resoluções e consultas com a alteração substancial do panorama das eleições, em geral. São modificações que mudam estratégias eleitorais pela alteração das regras de jogo, com repercussão nas próprias candidaturas.

O esforço empreendido é o de reencontro com a Constituição Federal e com as competências ali outorgadas aos vários órgãos e Poderes da República. Fora disso, mesmo as melhores intenções e o voluntarismo virtuoso levam, em último instante – apenas à barbárie.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Walber. *Manual Prático de Direito Eleitoral*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES218232004.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 80-81.

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 69.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. *Direito Eleitoral, Direito Processual Eleitoral e Direito Penal Eleitoral*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 78.

COELHO, Margarete de Castro. *A Democracia na Encruzilhada: Reflexões acerca da legitimidade democrática da Justiça Eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 39.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 10º. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 285.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1993

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Abuso do poder regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral. As eleições de 2012 (reflexos do “moralismo eleitoral”). *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3228, 3 maio 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21674>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Direito Eleitoral: A efetividade dos Direitos Políticos Fundamentais de Voto e de Candidatura*. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 43.

<<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/eleicoes-2018/provimentos-cge/index.html>>. Acesso em: 12 jun. 2018

FAGUNDES, M. Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *O Direito dos Tratados*. São Paulo: RT, 2011

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBBA, Orides. A Lei da Ficha Limpa: O Cavalo de Troia do protagonismo do Poder Judiciário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 974, ano 105, p. 111-128, dez. 2016

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBBA, O. A Consulta Eleitoral e seus Parâmetros Convencionais de Controle: A Jurisprudência da Corte Interamericana de Direito Humanos. *Revista Pan-americana de Direito*, Curitiba (PR), v. 1, n. 1, p. e013, 2021. DOI: 10.37497/RPD.v1i.13.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZAROBBA, O. Conceitos Jurídicos Indeterminados no Direito Eleitoral: um olhar a partir da necessidade de fundamentação nas decisões judiciais prevista no Código de Processo Civil. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. (Org.). *O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. v. 1

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. Interpretacion conforme y control difuso de convencionalidad: El nuevo paradigma para el juez mexicano. *Estudios Constitucionales*, v. 9, n. 2, p. 531-622, 2011.

FLÔRES, Ana Eloise Carvalho; FERNANDES, Rosana Spiller. Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. *Resenha Eleitoral*, nova série, v. 14, 2007. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/poder-regulamentar-do-tribunal-superior-eleitoral/index8ef1.html?no_cache=1&cHash=358b37a6b148577a980e5bb422d04c10>. Acesso em: 18 jun. 2018.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016

GONÇALVES JÚNIOR, Carlos. *Atividade Normativa da Justiça Eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 75.

GUERRA, Sidney; MOREIRA, Thiago Oliveira. Contornos Atuais do Controle de Convencionalidade Doméstico. In: GONÇALVES, Rubén Miranda; VEIGA, Fábio da Silva. *Los desafíos jurídicos a la gobernanza global: una perspectiva para los próximos siglos*.

Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017. p. 67-76. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/publicacao>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998

HORBACH, Carlos Bastide. O poder normativo do TSE e a segurança jurídica. In: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; Telson Luís Cavalcante Ferreira. (Org.). *Direito Eleitoral. Aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016

MACEDO, Elaine Harzheim; SOARES, Rafael Morgental. A criação do direito pela Justiça Eleitoral: um estudo sobre seu poder normativo. In: MACEDO, Elaine Harzheim; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). *Jurisdição Eleitoral e Direitos Políticos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém, PA: CESUPA, 2015

MARCHETTI, Vitor. O “Supremo Tribunal Eleitoral”: a relação entre STF e TSE na governança eleitoral brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 161-178, out./dez. 2011

MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. São Paulo: Saraiva, 2001

RT 727/85. Adin 1.347 –5- DF – T. Pleno. rel. Ministro Celso de Mello DJU 1.12.1995. No mesmo sentido: RTJ 133/69 - RTJ 134/559

MUKAI, Toshio. Vedação Constitucional de se Legislar por Portarias, Resoluções e Outros Atos Normativos de Terceira Categoria. *Boletim Legislativo ADCOAS*, n. 2, p. 21-23, jan. 1992;

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. *A judicialização da política no Brasil*: análise das decisões do TSE do STF sobre a verticalização das coligações e fidelidade. 2014. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – IPOL/UnB. Brasília, 2014

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

PIOVESAN, Flávia. Controle de Convencionalidade Direitos Humanos e Diálogo Entre Jurisdições. In: MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Controle de Convencionalidade: um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial: Parâmetros Dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

RESPLANDE, Christine Ferreira. Poder Normativo do TSE e o Controle de Constitucionalidade: A Questão da Fidelidade Partidária. *Revista Jurídica de Direito Eleitoral – Tribunal Regional Eleitoral de Goiás.*, n. IV, p. 55, maio 2008/maio 2009

SAGUÉS, Néstor Pedro. Obligaciones Internacionales y Controle de Convencionalidad. *Estudios Constitucionales*, ano 8, n. 1, p. 117-136, 2010

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1997