



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

REVISTA POPULUS

ISSN 2446-9319

Salvador
n. 3 Novembro 2017

AS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL COMO INSTRUMENTO DE CARÁTER NORMATIVO

Djalma Barbosa Silva *

RESUMO

O presente artigo tem por escopo demonstrar o modo de formação e a importância das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no pleito eleitoral, para o fiel cumprimento de seus objetivos. Outrossim, compondo o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de não serem leis no sentido formal, uma vez que não estão sujeitas ao processo legislativo, ao serem editadas, o TSE está apenas exercendo sua função normativa delegada pelo próprio Poder Legislativo, sendo que a esse Tribunal compete privativamente a expedição de instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral (CE, art. 23, IX). A fim de que a legislação eleitoral acompanhasse com eficiência as mutações sociais, seriam necessários projetos de lei contínuos, ou, no mínimo, a cada ano eleitoral. Para minimizar o problema, as resoluções são de fundamental importância para normatizar determinadas situações eleitorais que ocorrem antes e após o pleito eleitoral, mesmo que sejam de natureza secundária ou primária. Por isso, com vistas a regulamentar o processo eleitoral, a fim de instituir normas e fixar datas, o TSE publica suas instruções, consagradas por meio de resoluções.

Palavras-chave: Estado. Resoluções. Instrução Normativa. Processo Eleitoral. Constitucionalidade.

ABSTRACT

This article is scope to demonstrate the training mode and the importance of the resolutions of the Electoral Superior Court (ESC), the election campaign for the faithful fulfillment of their goals. Furthermore, making this way the Brazilian legal system, although they are not laws in the formal sense,

* Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisador do Centro de Estudos em Direito do Mar da Universidade de São Paulo (CEDMAR – USP). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Juiz Leigo (TJ/PI). Advogado. Trabalho Voluntário na Organização das Nações Unidas (United Nations Volunteers – UNV).

since they are not subject to the legislative process, to be edited, the ESC is only exercising its regulatory powers delegated by the Legislative Power, and the this Court is responsible exclusively to shipping instructions it deems appropriate to the implementation of the Electoral Code (EC, article 23, IX). In order that the electoral law effectively accompany social change, it would need continuous bills, or at least every election year. To minimize the problem resolutions are of fundamental importance to regulate certain electoral situations that occur before and after the election campaign, even if it is of primary or secondary nature. Therefore, in the light of regulating the electoral process, in order to establish rules and set dates, the ESC publishes his instructions, consecrated through resolutions.

Keywords: State. Resolutions. Normative Instruction. Electoral Process. Constitutionality.

1 INTRODUÇÃO

130

A formação do judiciário brasileiro é muito bem consolidada entre seus órgãos; no aspecto eleitoral encontramos o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cuja função específica é controlar o processo eleitoral, a fim de possibilitar o exercício dos direitos políticos, e cuidar do processo eleitoral, com o escopo de assegurar a normal e justa apuração da vontade popular, para a consolidação e fortalecimento da democracia. No atual sistema, há inquestionável superioridade da Constituição Federal, no caso resguardada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – oriunda do poder constituinte – sobre as leis ordinárias e os atos, instruções ou quaisquer regulamentos expedidos, ou seja, há uma hierarquia jurídica que se estende da norma constitucional às normas inferiores.

O TSE, como a mais alta corte eleitoral brasileira, desempenha um papel de fundamental importância para a resolução dos conflitos que a todo o momento surgem, antes e após os pleitos eleitorais, com discussões que geram questionamentos, com repercussões em todo o território nacional, por, muitas das vezes, tratarem-se de matérias constitucionais. Outrossim, o referido tribunal superior possui uma importância significativa na construção e no exercício da democracia, agindo sempre em conjunto com os tribunais regionais eleitorais (TRE's), responsáveis diretos pela administração do pro-

cesso eleitoral nos estados e municípios, com a colaboração dos juízes *a quo*.

A composição do TSE, conforme a CF/88, dá-se com, no mínimo, sete membros, escolhidos mediante eleição, pelo voto secreto: três juízes dentre os ministros do STF e dois juízes dentre os ministros do STJ. E por nomeação do presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo STF.

A competência da Justiça Eleitoral é abrangente alcançando toda uma população - incluídos o alistamento eleitoral, a campanha e a propaganda eleitoral, a organização administrativa do pleito, o registro das candidaturas, a votação, as impugnações, os cancelamentos e outros, mas cessa com a diplomação dos eleitos e o julgamento dos recursos interpostos. Sendo importante salientar que se tem nessa composição a presença do Ministério Público Eleitoral, cujo chefe é o procurador-geral eleitoral, ou seja, o procurador-geral da República, os procuradores regionais eleitorais e os promotores eleitorais, que atuam nas zonas eleitorais, e são promotores estaduais cedidos à Justiça Eleitoral.

Entretanto, ainda há temas com bastante divergências doutrinárias no Direito Eleitoral, como é o caso de suas fontes, as chamadas fontes legais (Constituição Federal, Código Eleitoral, Lei das Eleições, Lei de Inelegibilidade e Lei dos Partidos Políticos) e as fontes judiciais (resoluções do TSE, súmulas do TSE, respostas do TSE e dos TRE's às consultas e a jurisprudência em geral).

Fontes das mais utilizadas pela Justiça Eleitoral são, sem dúvida, as resoluções do TSE, que compõem o ordenamento jurídico brasileiro; apesar de não serem leis no sentido formal, uma vez que não estão sujeitas ao processo legislativo, são assim consideradas. Ao editá-las, o TSE está apenas exercendo sua função normativa, delegada pelo próprio Poder Legislativo. Editar resoluções do TSE é competência privativa do TSE, nos termos da previsão contida no Código Eleitoral (art. 23, IX), ratificada no art. 105 da Lei nº 9.504/97.

Ademais, o poder regulamentar do TSE encontra-se positivado no art. 1º, parágrafo único, do Código Eleitoral. Conforme tais dispositivos legais, aquela corte eleitoral tem competência normativa para expedir resoluções e instruções para dar fiel cumprimento à lei, estando o conteúdo da resolução limitado ao que dispõe a norma a qual se quer cumprir. Dessa maneira, as

resoluções expedidas são instrumentos de grande valia para resolver determinadas questões, que servem para nortear o pleito eleitoral.

Sem dúvida, a Justiça Eleitoral é muito peculiar quando utiliza consultas e resoluções para tentar amenizar as suas próprias divergências e suprir um pouco as disparidades existentes entre o defasado Código Eleitoral e a realidade atual da política nacional, buscando amoldar-se ao novo cenário político-administrativo.

Na verdade, nos últimos anos, houve por parte do Poder Legislativo tentativa de solucionar de forma imediata certos problemas com a produção de leis ordinárias e complementares o que não foi suficiente, pois tem sido constante a evolução do Direito Eleitoral. Por isso, a importação de resoluções como instrumento de caráter normativo, apesar de várias críticas à sua existência, ainda é uma das fontes secundárias do Direito Eleitoral mais utilizadas para se dirimir conflitos e dúvidas.

2 O PODER NORMATIVO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

2.1 DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS RESOLUÇÕES

Foi atribuído ao Tribunal Superior Eleitoral o poder de regulamentar as leis eleitorais, sendo conferida àquela Corte a competência privativa para expedição de instruções, visando à regulamentação e execução do Código Eleitoral. Entretanto, deve ficar explícito que, em regra, a competência de regulamentar as leis federais pertence ao presidente da República, segundo dispõe o art. 84, inciso IV, da CF.

A Constituição Federal autoriza ao chefe do Poder Executivo Federal a expedição de regulamentos para fiel execução das leis, o que não dá permissão para inovar na ordem jurídica, criando situações e direitos não previstos anteriormente em lei ou de forma diversa da estabelecida no texto legal. Isso tudo porque a matéria eleitoral deve ser prevista em lei formal, segundo prescrevem os arts. 22, inc. I, e 16, da Constituição Federal, observando-se os princípios da anualidade e da legalidade.

Sabe-se que vigora no Direito Eleitoral o princípio da anterioridade, ou seja, embora entrando em vigor na data de sua publicação, a lei que altera o processo eleitoral somente será aplicada se a eleição acontecer após 1

(um) ano da data de sua vigência, de acordo com o art. 16, da Constituição Federal, *verbis*: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até 1 (um) ano da data de sua vigência.”

Demais disso, o Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu presidente e o vice-presidente dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal e o corregedor eleitoral dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Já a composição dos tribunais regionais eleitorais é parecida com a do TSE, obviamente guardadas as devidas proporções, conforme explicita o art. 120, §1º, da Carta Magna:

Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I – mediante eleição, pelo voto secreto:

de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II – de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III – por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.²

O poder regulamentar do TSE, ao contrário do poder regulamentar do presidente da República, não decorre diretamente da Constituição Federal, mas de uma norma infraconstitucional, ou seja, essa competência regulamentar não dispõe de poder normativo geral, podendo agir somente *sub lege* e jamais *contra legem* quando da expedição de resoluções para a execução das leis eleitorais.

É o que constata Elcias Ferreira da Costa em sua obra sobre Direito Eleitoral:

Instruções do TSE – Competência oriunda, não da Constituição, mas de lei ordinária, doravante lei complementar (CF, art. 121), é a atribuição que se defere ao TSE para expedir instruções destinadas à perfeita e fiel execução da lei sobre matéria eleitoral e a de responder a consultas

2 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 jun. 2016.

que lhe forem feitas, em tese, por autoridade com jurisdição federal ou por órgão nacional de partido político (CE, art. 23, incs. IX e XII). Enquanto a competência de regulamentar leis vem expressamente deferida pela Constituição Federal ao Presidente da República, a competência regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral origina-se de uma simples norma infraconstitucional, a Lei n° 4.737.³

Comentando sobre a competência regulamentar do TSE, o jurista Marcos Ramayana ensina que:

Formalmente, o poder regulamentar, em matéria eleitoral, processa-se através de resoluções e instruções sobre propaganda eleitoral, votação, apuração, registro de candidatos, calendários eleitorais e outras. Sobre essa matéria, impende observar que o poder regulamentar deve situar-se *secundum legem*, sob pena de invalidação e, em atendimento ao disposto no art. 5°, inciso II, da Constituição Federal, pois 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'. É cabível, portanto, um controle pelos partidos políticos e Ministério Público, quando se detectar um extensão demasiada na regulamentação da matéria, axiomada a regulamentação *contra legem*; além de ser viável o ajuizamento do mandado de injunção (art. 5°, LXXI) nas hipóteses de inércia do órgão regulamentador, ou seja, na ausência de norma regulamentadora sobre determinada matéria eleitoral.⁴

134

Ainda sobre o poder regulamentar do TSE, esclarecedor foi o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, proferido por ocasião da Consulta n° 715/DF que gerou a Resolução n° 20.993/2002, transcrito a seguir:

Senhor Presidente, dispõe o art. 23, IX, do Código Eleitoral competir ao TSE expedir as instruções que julgar convenientes a execução deste Código. Cuida-se de instrução de competência normativa, mas de hierarquia infralegal. O juízo de conveniência, confiado ao TSE, tem por objeto a *expedição ou não da instrução*, mas não o seu conteúdo. Este, destinado à execução do código e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral, está subordinado à Constituição e à lei. É verdade, além de explicitar o que repute implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme, pode o tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei. Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou

3 COSTA, Elcias Ferreira da. *Direito Eleitoral*: legislação, doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 24.

4 RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 1. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. p. 60-61. (Série Jurídica).

da lei, vale dizer, o *silêncio eloqüente* de uma ou de outra.⁵

O poder regulamentar do TSE encontra-se positivado no art. 1º, parágrafo único, e art. 23, inciso IX, ambos do Código Eleitoral, bem como pelo art. 105 da Lei nº 9.504/97. Conforme tais dispositivos legais, aquela Corte Eleitoral tem competência normativa para expedir resoluções e instruções para dar fiel cumprimento à lei, estando o conteúdo da resolução limitado ao que dispõe a norma a qual se quer cumprir.

Entretanto, a situação que ocorre é que vários partidos políticos vêm se insurgindo contra algumas resoluções do TSE sob o argumento de que esse tribunal tem expedido resoluções que exorbitariam do seu poder regulamentar, seja contrariando a lei à qual visava dar cumprimento, seja criando regras eleitorais novas, sem qualquer previsão anterior em lei, invadindo a competência legislativa privativa do Congresso Nacional, gerando, assim, vícios de inconstitucionalidade na norma expedida.

2.2 DA SUJEIÇÃO AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS RESOLUÇÕES DO TSE

Inicialmente, o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos do poder público é um instrumento que tem por escopo verificar se uma determinada lei ou ato normativo está devidamente adequado, compatível, com o que dispõe a Constituição Federal. Em observância ao princípio da supremacia da Constituição, qualquer norma que atente contra os preceitos e princípios constantes nessa Carta Magna deve ser expurgada do ordenamento jurídico.

O legislador registrou a maneira legal de formatação das resoluções emitidas pelo TSE de modo que pudesse aglutinar o disposto tanto na Constituição Federal quanto no Código Eleitoral. Sendo que a doutrina majoritária, do mesmo modo, infere poder normativo ao TSE quando elenca o exposto no art. 23, inc. IX, do Código Eleitoral. Outrossim, a CF já traz em seu art. 59, na consecução do processo legislativo, a elaboração de resoluções. Na Lei nº 9.504/97, estabelece-se a real possibilidade da expedição dessas resoluções com força de lei, apontando, no mesmo sentido, a Lei nº 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

Salutar o entendimento de que a emissão de qualquer instrução nor-

5 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 21.002/02: Consulta n. 715, relator Ministro Garcia Vieira. *DJ-Diário da Justiça*, 15 mar. 2002. Disponível em: <file:///D:/Usuarios/126050580590/Downloads/CTA%20715%2026.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

mativa pelo TSE deverá ser submetida ao controle de constitucionalidade conforme a legislação aplicada à espécie, já que se trata de criação de uma norma jurídica eleitoral com força de lei e, portanto, deve se submeter ao controle de constitucionalidade previsto na CF/88.

O procedimento de controle judicial de constitucionalidade das resoluções emitidas pelo TSE é realizado pelo Poder Judiciário de forma concentrada (por meio de ação direta ou declaratória) ou na forma de controle difuso ou aberto (por via de defesa ou exceção), ou seja, dessa forma há um controle constitucional efetivo sobre as resoluções que tanto vêm causando motivos de discussões no meio social.

Necessário observar que as resoluções possuem muito mais funções que apenas tentar resolver conflitos de interesses que surgem durante as eleições. Senão, vejamos o que diz o grande eleitoralista Adriano Costa:

À Justiça Eleitoral, portanto, foi confiada não apenas a resolução dos conflitos de interesses surgidos no prélio eleitoral, mas também a competência para organizar e administrar o processo eleitoral, além da função de editar regulamentos normativos para as eleições. Assim, a Justiça Eleitoral exerce uma atividade administrativo-fiscalizadora das eleições, compositiva de conflitos e legislativa.⁶

De acordo com a doutrina de Thales Cerqueira:

As resoluções dos Tribunais Eleitorais servirão para dirimir eventuais dúvidas em aplicação das leis citadas, estabelecer critérios para os procedimentos adotados em cada região, autorizado expressamente o Tribunal Superior Eleitoral pelo art. 105, *caput*, da Lei 9.504/97.⁷

Por isso as resoluções são tão importantes para a orientação daqueles que dela necessitam, pois há muitas vertentes de soluções por meio de suas informações. É certo que também essas resoluções acabam extrapolando os limites desse poder regulamentador.

Nesse sentido, comentam Paulo Lacerda, Renato Carneiro e Valter Silva: “O Tribunal Superior Eleitoral tem sido constantemente censurado. As críticas, em sua maioria, apontam para a exorbitância dos limites de sua

6 COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 318.

7 CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 142.

atuação normativa e invasão de reserva legal, e até constitucional”.⁸

Segundo o doutrinador Nagib Slaibi Filho:

O controle de constitucionalidade é, no sentido amplo, mera forma de verificação da compatibilidade dos atos infraconstitucionais (lei, ato administrativo, normativo ou concreto, sentença, até mesmo um contrato entre pessoas privadas, uma manifestação de vontade unilateral, etc.) com a Constituição, que é o ato jurídico maior, do qual todos os outros derivam.⁹

Há uma opinião comum a diversos doutrinadores. Em sede de controle de constitucionalidade podem-se identificar os diversos tipos de inconstitucionalidade como sendo: quanto à forma de edição normativa: formal ou orgânica, material, por ação, por omissão, originária, superveniente, total ou parcial; quanto ao órgão encarregado: político, jurisdicional ou misto; quanto ao momento em que é exercido: preventivo (cujo objetivo é o de evitar o ingresso no ordenamento jurídico de lei ou ato normativo inconstitucional) ou repressivo (incide sobre a norma a ser aplicada e é exercido pelo Poder Judiciário); quanto ao método ou sistema: difuso ou concentrado.

Outrossim, não cabe ação direta de inconstitucionalidade nas hipóteses em que o ato normativo que pretende regulamentar a lei exceda seus parâmetros sem que a ela se subordine, devendo tal questionamento ser solucionado pelo princípio da supremacia da aplicação da lei, segundo o já pacificado pelo STF.

Segundo a explanação de Clèmerson Merlin Clève,¹⁰ que tende a questionar este modelo acreditando que os regulamentos expedidos pelo TSE possam contrariar a Constituição quando exsurtem como regras autônomas, mas também quando o expedidor não observa os princípios da supremacia da lei, o da separação dos poderes e o da reserva legal. Completa seu controverso comentário afirmando que: “... não compreende como o maior número de normas existente num Estado caracterizado como social e interventor fique a salvo do contraste vantajoso operado por via de fiscalização abstrata”. Deixa

8 LACERDA, Paulo José M. Lacerda; CARNEIRO, Renato César; SILVA, Valter Félix. *O poder normativo da Justiça Eleitoral*. João Pessoa: Sal da Terra, 2004. p. 78.

9 SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988: aspectos fundamentais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 82.

10 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 143-144.

explícito que é importante que se cogite a criação de um processo objetivo de controle de legitimidade normativa regulamentar por parte do STF.

Cabe lembrar a não-aceitação pelo STF do exercício do controle de constitucionalidade mediante ação no caso de decreto regulamentador, considerando que a questão é de legalidade e não de constitucionalidade. Dessa maneira, na ADI nº 3.685-8, que tratou da verticalização, esse entendimento ficou evidenciado na transcrição de trechos das ADIs nº 2.626 e nº 2.628, ambas de relatoria originária do eminente Ministro Sydney Sanches, as quais não foram conhecidas tendo em vista a natureza secundária, interpretativa e regulamentar da Instrução atacada. Vejamos:

138

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 4º DA INSTRUÇÃO N. 55, APROVADA PELA RESOLUÇÃO N. 20.993, DE 26.02.2002, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. ART. 6º DA LEI N. 9.504/97. ELEIÇÕES DE 2002. COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, II E LIV, 16, 17, § 1º, 22, I E 48, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. VIOLAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE.

Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada por parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste, inegavelmente, em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excedeu ou não os limites da norma que visava integrar, exigiria, necessariamente, o seu confronto com esta regra, e a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle concentrado o de legalidade do poder regulamentar. Precedentes: ADI n. 2.243, Rel. Min. Marco Aurélio, ADI n. 1.900, Rel. Min. Moreira Alves, ADI n. 147, Rel. Min. Carlos Madeira.¹¹

3 AS RESOLUÇÕES E SEU CONTEÚDO NORMATIVO

O entendimento do TSE é de que as resoluções proferidas com fundamento no seu poder normativo de regular o processo eleitoral e, assim, promover a sua exata designação, conforme dispõe o Código Eleitoral e de-

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI-2628-DF. Relator Min. Sydney Sanches, data de julgamento: 18 abr. 2002, *DJ- Diário da Justiça*, 05 mar. 2004. Disponível : <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14748544/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2628-df?ref=topic_feed> Acesso em: 13 fev. 2017.

mais leis eleitorais, têm força de lei geral, podendo, inclusive, ensejar recurso especial se houver ofensa ao seu texto por decisões dos tribunais regionais.

Ementa: As resoluções do TSE, facultadas nos arts. 12, d e t, e 196, do Código, têm força de lei geral e a ofensa a sua letra expressa motiva recurso especial, nos termos do art. 167 do Código. ¹²

As resoluções da Justiça Eleitoral, originadas das consultas formuladas aos seus tribunais, possuem força normativa. ¹³

Nessa mesma linha de raciocínio, o célebre jurista Joel Cândido¹⁴ afirma que as resoluções do TSE têm força de lei ordinária, considerando-as como fontes diretas do Direito Eleitoral Brasileiro. No entanto, dizer que a resolução tem força de lei não quer dizer que possua o mesmo caráter de uma lei ordinária propriamente dita, com características de generalidade e abstração a sujeitá-la ao controle concentrado de constitucionalidade. O que vai indicar se a resolução poderá ou não ser objeto de controle é seu conteúdo, ou seja, a própria matéria a qual visa regular.

Inicialmente, a resolução tem como escopo disciplinar as eleições, tratando de maneira mais específica sobre calendários eleitorais, registro de candidatos, propaganda eleitoral, votação, apuração, além de outras matérias, sempre complementando a legislação eleitoral, a fim de dar ensejo ao seu fiel cumprimento. Nesses casos, as resoluções do TSE se limitam a reproduzir os dispositivos das leis eleitorais, servindo como meros regulamentos semelhantes àqueles decretos regulamentares expedidos pelo Poder Executivo.

Entretanto, o TSE, por meio de consultas formuladas por partidos políticos, é instado a manifestar o seu entendimento sobre questões não previstas na legislação, mas necessárias para que ocorra o bom andamento do processo eleitoral, o que, no caso, é mais uma vertente das referidas resoluções. Por essas razões, a referida Corte Eleitoral é levada a expedir resoluções com conteúdo que exorbitam do seu poder regulamentar, o que vem provocando vários questionamentos sobre a inconstitucionalidade des-

12 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *REspE n° 1943-RS*. Rel. Min. Pedro Paulo Pena. Publicado em sessão, 10. 7.1952. Disponível em: < <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/950670/recurso-especial-eleitoral-respe-1943-rs>>. Acesso em: 22 maio 2017.

13 BRASIL. Tribunal Superior Eleitora. MS n° 3119- RJ. Rel. Min. Barros Monteiro. *DJ- Diário da Justiça*, 27 fev. 2003. Disponível em: < <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/950670/recurso-especial-eleitoral-respe-1943-rs>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

14 CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Edipro, 2004. p. 22.

sas resoluções pelo fato de inovarem no ordenamento jurídico ao criar direitos e obrigações sem a observância do princípio da legalidade.

Os doutos mestres Paulo Lacerda, Renato Carneiro e Valter Silva ensinam que:

[...] quando o legislador concedeu a função regulamentar à Justiça Eleitoral, criou uma forma de limitação de poder, sem que isso implicasse numa interferência indevida do Judiciário na esfera de competência de outro Poder, porquanto o fim a ser alcançado é assegurar a liberdade política dos eleitores e a lisura do processo eleitoral. Para atingir essa finalidade, a Justiça Eleitoral precisa exercer as atividades administrativa e normativa.¹⁵

Também já ocorreu do TSE expedir resolução com dispositivos que contradizem, totalmente, o que foi estipulado no Código Eleitoral, gerando uma crise de ilegalidade da resolução por contrariar a lei eleitoral, quando deveria apenas complementá-la, proporcionando-lhe fiel execução.

140

Sem dúvida, o legislador cuidou de emitir normas onde o TSE tivesse o condão de editar tais instruções normativas e inferir-lhes força de lei com o escopo de regular todo o processo eleitoral, sem o que este enfraqueceria sobremaneira. O próprio legislador cedeu a sua competência ao TSE, de forma complementar, à edição das resoluções com força de lei, segundo as regras constantes da Constituição Federal e do Código Eleitoral.

É notório que algumas resoluções vêm apresentando conteúdo meramente interpretativo das normas eleitorais. Isso ocorre quando muitas consultas são encaminhadas ao TSE contendo dúvidas sobre a interpretação e aplicação de determinado dispositivo legal, provocando a expedição de resolução para prestar uma interpretação uniforme da norma eleitoral, pacificando as divergências, o que é bem comum.

Como tal resolução se presta apenas a interpretar a lei em caso de dúvidas, ela se reveste de caráter meramente acessório, apresentando-se como um ato normativo secundário.

Ainda que se trate de resolução meramente interpretativa, não se deve ignorar a sua força normativa de alcance geral, podendo, inclusive, perder o

¹⁵ LACERDA, Paulo José M. Lacerda; CARNEIRO, Renato César; SILVA, Valter Félix. *O poder normativo da Justiça Eleitoral*. João Pessoa: Sal da Terra, 2004. p. 94-95.

caráter de secundariedade caso a interpretação seja realizada de uma forma tão extensiva que venha introduzir na ordem jurídica eleitoral direito novo.

4 CONCLUSÃO

As resoluções do TSE são atos de caráter normativo, pois encerram um dever-ser, veiculando em seu conteúdo uma prescrição destinada a ser cumprida por seus destinatários, pois, embora não sejam formalmente uma lei, têm força de lei geral. Encontram na lei eleitoral, que visa regulamentar sua execução, o seu fundamento de validade. Por sua vez, a legislação eleitoral encontra seu fundamento de validade na própria Constituição Federal.

A fim de que a legislação eleitoral acompanhasse com eficiência as mudanças sociais, seriam necessários projetos de lei contínuos ou, no mínimo, a cada ano eleitoral. Minimizando o problema, as resoluções são de fundamental importância para normatizar determinadas situações eleitorais que ocorrem antes e após o pleito eleitoral, mesmo que de natureza secundária ou primária. Por isso, visando regulamentar o processo eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral publica suas instruções, consagradas por meio de resoluções, instituindo normas e fixando datas.

A importância das resoluções como legislação complementar, entretanto, faz com que algumas regras e entendimentos sejam inéditos, ressoando, nesta perspectiva, a grandeza da sua edição. Também é válido lembrar que o extenso poder conferido ao Tribunal Superior Eleitoral coloca distante a possibilidade de lacuna legal, bem como situações de fato, causas circunstanciais, políticas ou administrativas, que possam interferir no processo eleitoral.

Dessa forma, considere-se que a função normativa da Justiça Eleitoral demonstra uma competência regulamentar bastante coerente, pressupondo, para a sua validade, obediência à lei regulamentada e à própria Constituição Federal/88 o que, na prática, confere um maior alcance a estas instruções, dando baliza para seus entendimentos. Essa Justiça Especializada incorpora expressa e fortemente a função normativa que lhe foi atribuída, bem como a função administrativa inseparável ao processo eleitoral, mesmo considerando a sua competência precipuamente jurisdicional. De todo modo, essa

ocorrência advém do claro objetivo de garantir a legitimidade e a legalidade do processo eleitoral, seguindo os princípios da legalidade, legitimidade e o da segurança jurídica.

Assim, não é por acaso que as resoluções do TSE ainda são muito bem aceitas pela sociedade brasileira, pois parece razoável a opção do legislador de fazer a transferência da função de disciplinar a legislação eleitoral, no exercício de atividade de caráter normativo, a um órgão do Poder Judiciário, pois o fim a ser alcançado é assegurar a liberdade política dos eleitores e a lisura do processo eleitoral, para que não haja, de forma alguma, qualquer tipo de interferência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI-2628-DF. Relator Min. Sydney Sanches, data de julgamento: 18 abr. 2002, *DJ- Diário da Justiça*, 05 mar. 2004. Disponível : <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14748544/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2628-df?ref=topic_feed>. Acesso em: 13 fev. 2017.

_____. _____. MS nº 3119- RJ. Rel. Min. Barros Monteiro. *DJ- Diário da Justiça*, 27 fev. 2003. Disponível em: < <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/950670/recurso-especial-eleitoral-respe-1943-rs>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

_____. _____. Resolução nº 21.002/02: Consulta n. 715, relator Ministro Garcia Vieira. *DJ- Diário de Justiça*, 15 mar. 2002. Disponível em: <<file:///D:/Usuarios/126050580590/Downloads/CTA%20715%2026.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

_____. _____. *REspE nº 1943-RS*. Rel. Min. Pedro Paulo Pena. Publicado em sessão, 10. 7.1952. Disponível em: < <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/950670/recurso-especial-eleitoral-respe-1943-rs>>. Acesso em: 22. maio 2017.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Edipro, 2004.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Elcias Ferreira da. *Direito Eleitoral: legislação, doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LACERDA, Paulo José M. Lacerda; CARNEIRO, Renato César; SILVA, Valter Félix. *O poder normativo da Justiça Eleitoral*. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 1. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. (Série Jurídica).

SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988: aspectos fundamentais*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.