



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVATES
CURSO DE DIREITO

**OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR CONFERIDO AO
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Rodrigo Braun

Lajeado, novembro de 2016

Rodrigo Braun

**OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR CONFERIDO AO
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Curso II, do Centro Universitário UNIVATES, como parte da exigência para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Ma. Letícia Regina Konrad

Lajeado, novembro de 2016

Rodrigo Braun

OS LIMITES DO PODER REGULAMENTAR CONFERIDO AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

A Banca examinadora abaixo aprova a Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Curso II, na linha de formação específica em Direito, do Centro Universitário UNIVATES, como parte da exigência para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Profa. Ma. Letícia Regina Konrad -
orientadora

Centro Universitário UNIVATES

Profa. Ma. Fernanda Marders
Centro Universitário UNIVATES

Profa. Dra. Luciana Turatti
Centro Universitário UNIVATES

Lajeado, 08 de novembro de 2016

RESUMO

As discussões acerca dos limites da prerrogativa do poder regulamentar exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral através de suas resoluções são frequentes, onde partidos políticos, a Procuradoria-Geral da República e outros postulantes, mediante ações diretas de inconstitucionalidade provocam o Supremo Tribunal Federal para realizar o julgamento da validade dos conteúdos presentes nas resoluções. Assim, esta monografia, tem como objetivo realizar o acompanhamento histórico da Justiça Eleitoral, destinado a verificar o motivo dela ser detentora dessa prerrogativa, também analisar-se-á sua composição e competências, auferindo os meios de recorribilidade das resoluções emanadas pelo Tribunal Superior Eleitoral e definir os limites de sua abrangência baseando-se nos posicionamentos doutrinários e jurisprudências do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, será utilizada a metodologia qualitativa, com pesquisa de dados bibliográficos e estudo de casos concretos. O problema encontra-se na inovação do ordenamento jurídico através das resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral. A conclusão do estudo é que em alguns casos configura-se o abuso de poder regulamentar nos conteúdos das resoluções, resultando não só na invasão de competência privativa do Poder Legislativo, bem como a afronta de normas presentes na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Constitucionalidade. Poder regulamentar. Tribunal Superior Eleitoral.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação declaratória de constitucionalidade
ADI	Ação declaratória de inconstitucionalidade
ART	Artigo
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO	09
2.1 Noções históricas gerais	10
2.1.2 Noções Históricas do Processo Eleitoral Brasileiro	13
2.2 Organização Atual da Justiça Eleitoral Brasileira	20
2.3 As Competência da Justiça Eleitoral Brasileira	26
3. O PODER REGULAMENTAR	29
3.1 O Poder Regulamentar do Presidente da República.....	30
3.2 O Poder Normativo/Regulamentar Exercido pela Justiça Eleitoral	35
3.3 O Controle de Constitucionalidade das Leis e Atos Normativos.....	39
4. AS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	44
4.1 Análise de caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999-7 e 4.086	45
4.2 Análise de Caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 5.104, com pedido de medida cautelar	53
5. CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

A Justiça Eleitoral surgiu através da necessidade histórica de haver um órgão especializado para realizar o controle sobre as fases e os processos eleitorais, diminuindo as possibilidades de fraudes e a intervenção política nos resultados dos pleitos.

Essa esfera judicial possui composição própria, e tem como entidade máxima o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), composto por sete membros (podendo ser aumentada a quantidade), entre eles ministros de tribunais e advogados de notório saber jurídico escolhidos pelo Presidente da República.

Entre as competências do Tribunal Superior Eleitoral, encontra-se o poder regulamentar, uma ferramenta análoga a conferida ao Presidente da República pelo artigo 84, IV da Constituição Federal de 1988 (CF), gerando à Justiça Eleitoral um poder divergente do seu princípio julgador.

É através desse poder que essa esfera judicial emana instruções para balizar o pleito eleitoral, compreendido desde o alistamento eleitoral até a diplomação dos eleitos, e em muitos casos as resoluções são expedidas após a formulação de consultas realizadas por autoridades federais, como deputados, senadores e diretórios nacionais de partidos políticos.

O problema encontrado na pesquisa é que algumas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral estão, de certo modo, inovando o sistema eleitoral com novas normas, gerando a insatisfação de partidos políticos, da Procuradoria-Geral da

República, entre outros postulantes que alegam não só a contrariedade das resoluções aos dispositivos legais já existentes, bem como inconstitucionalidades, fazendo-se necessária a submissão delas ao controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal (STF).

Desse modo, o tema desta monografia é destinado a elucidar os limites do poder regulamentar conferido ao Tribunal Superior Eleitoral, para isso utilizar-se-á a metodologia qualitativa, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e análise de casos referentes ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos das ações diretas de constitucionalidade nº 3999-7 e nº 4.086 (julgadas em conjunto) e da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 5.104.

A partir da análise doutrinária e jurisprudencial sobre o poder regulamentar destinado ao Tribunal Superior Eleitoral, pretende-se responder os seguintes questionamentos: Qual o limite constitucional auferido pelo Tribunal Superior Eleitoral no ponto de vista doutrinário e jurisprudencial do STF? Poderia o TSE inovar no ordenamento jurídico brasileiro através de suas resoluções?

Dessa maneira, a pesquisa realizada traz à tona um importante debate sobre a interpretação constitucional do poder regulamentar exercido pela Justiça Eleitoral, mais precisamente nas resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, instância máxima dessa esfera judicante.

Para um melhor entendimento sobre a Justiça Eleitoral será dedicado o primeiro capítulo, onde se descreverá dados históricos da Revolução Francesa, detentora de grande importância para a história democrática atual, seguida de noções históricas da Justiça Eleitoral e sua evolução constitucional, bem como alguns de seus conceitos doutrinários, sua composição e suas competências.

No segundo capítulo, abordar-se-á os posicionamentos doutrinários sobre o poder regulamentar e os meios de controle de constitucionalidades existentes. Iniciando com a análise da prerrogativa constitucional exercida pelo Presidente da República de expedir resoluções, presente no artigo 84, IV, para então compará-la ao poder análogo destinado ao Tribunal Superior Eleitoral.

A análise de casos, encontrar-se-á presente no terceiro capítulo, onde as

ações diretas de inconstitucionalidade, anteriormente elencadas, que retratam resoluções geradoras de grande repercussão, como o entendimento da perda do cargo eletivo em decorrência da desfiliação partidária sem justa causa pelas Resoluções nº 22.610/2007 e nº 22.733/2008, e também da apuração dos crimes eleitorais pela Resolução nº 23.396/2013, ambas foram impugnadas e remetidas à apreciação do Supremo Tribunal Federal.

Dessa maneira auferir-se-á as possíveis hipóteses conclusivas, entre elas destaca-se o reconhecimento ou não pelo Supremo Tribunal Federal da possibilidade do TSE extrapolar o poder normativo a ele destinado, gerando assim, a possibilidade de o Tribunal Superior Eleitoral inovar no ordenamento jurídico brasileiro.

2 O DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

O Direito Eleitoral é um dos principais alicerces da democracia. Sua evolução histórica está diretamente ligada às lutas sociais no decorrer dos séculos em busca da participação popular na escolha dos representantes por meio do voto.

No Brasil, o Direito Eleitoral é tratado pela justiça especializada do Poder Judiciário, denominada de Justiça Eleitoral. Incorporada na Constituição Federal de 1932, foi posteriormente excluída em novo texto Magno, durante o período ditatorial iniciado em 1937, voltando a ser incluída no ano de 1946 e presente em todas as Constituições seguintes.

Cabe à Justiça Eleitoral não apenas o julgamento de litígios envolvendo a matéria em questão como também a emissão de Resoluções acerca do processo eleitoral, sendo responsável pelo bom andamento das eleições, de forma clara e transparente. Em matéria administrativa, tem como atribuições: o alistamento eleitoral, a votação, a apuração dos votos, a diplomação dos eleitos, entre outros. Ademais, realiza pesquisas com o levantamento das intenções de voto durante o pleito eleitoral. A Justiça Eleitoral brasileira possui organização e competências exclusivas elencadas na Constituição Federal de 1988.

Este capítulo tem como objetivo descrever sucintamente a evolução histórica do Direito Eleitoral e da Justiça Eleitoral brasileira, além de elencar sua organização e suas competências.

2.1 Noções Históricas Gerais

O Direito visa a assegurar a paz social, devendo suas leis serem observadas pela sociedade onde as normas encontram-se inseridas. Quando excessos de rebeldia começam a ser praticados no grupo social em detrimento das normas, é porque a produção legislativa não foi perspicaz em relação ao clamor da população, ou oriundo da barbarização social derivada da omissão na aplicação das sanções previstas para os infratores da ordem jurídica (PINTO, 2008).

Atenta-se que o Direito é destinado a pôr fim aos conflitos travados entre os homens, normalmente embasados na preponderância física dos litigantes, ficando o monopólio do uso da força atrelado exclusivamente ao poder político, cabendo ao cidadão utilizar-se dela apenas em casos excepcionais, como na legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular do direito, em consonância com artigo 23 do Código Penal (PINTO, 2008).

Segundo Pinto (2008), para se fazer respeitado, o Direito é dotado da aplicação de sanções para reprimir o descumprimento dos enunciados legais, desestimulando os que alimentam fazê-lo. Quando as penas previstas deixam de ser aplicadas, a lei torna-se inútil para o grupo social, levando o Direito ao seu esfacelamento e estimulando os homens a utilizar-se da força para a prevalência de seus interesses.

Nesse diapasão, com a evolução do Direito ao longo dos séculos, veio à tona modelos jurídicos distintos, englobando justiças especializadas e destinadas a apreciar os méritos de diversos ramos do Direito, entre elas encontra-se a Justiça Eleitoral, ente dotado de suma importância para a evolução da democracia, uma ramificação oriunda da evolução do Direito Eleitoral ao longo da história.

Ramayana (2008)¹ demonstra que as sociedades, mesmo as mais primitivas, sempre se utilizaram de representantes para a tomada de decisões, sejam os anciões pelo povo Hebreu, sejam os gregos na Grécia onde se elegiam magistrados e membros do Conselho por meio de um sistema eletivo mesclado com sorteios, ou em Roma, onde se valiam do voto para escolha de representantes ao Senado,

¹ Cumpre ressaltar que o autor Ramayana (2008) será constantemente utilizado na presente monografia tendo em vista o escasso referencial teórico sobre o tema objeto de pesquisa.

eleitos pelo voto de determinadas castas sociais.

Velloso e Agra (2009) afirmam que o nascimento da democracia teve seu berço em Atenas, onde o órgão principal era o Conselho dos Quinhentos, detentor de funções administrativas, financeiras e militares, além de redigir as propostas a serem votadas em assembleia geral pela população com direito ao voto, denominada *Ekklesia*.

Aristóteles (1985) desvenda o nascimento da democracia com o pensamento dos homens livres de que se eles eram iguais em alguns aspectos, seriam então absolutamente iguais. A oligarquia surgiu do pensamento de desigualdade, baseada em posses, títulos e hereditariedade. Dessa forma, os democratas têm a concepção de participação igualitária de tudo, uma vez que todos são iguais. Já os oligarcas, partindo da premissa de desigualdade, pretendem ter uma participação maior na tomada de decisões.

Porém, quando uma das classes não obtinha participação condizente com suas ideologias, iniciavam-se as revoluções, que ocorreriam de duas maneiras: 1) mudar uma constituição vigente para outra, como a troca do sistema democrático para o oligárquico, ou 2) tratar-se de uma questão quantitativa, como tornar um sistema governamental mais ou menos participativo, instituindo ou abolindo poderes dos sistemas de governo adotados (ARISTÓTELES, 1985).

Ramayana (2008) ressalta que a Revolução Inglesa do século XVII, oriunda da ascensão da burguesia, foi imprescindível ao fortalecimento das diretrizes necessárias para implementação do capitalismo. Posteriormente, foi seguida pela Revolução Francesa, em que se encontravam inseridas as ideologias eleitorais que pleiteavam a participação direta de outras castas sociais, tais como camponeses, artesãos e a imensa classe burguesa, rompendo o domínio pleno da aristocracia e resultando na expansão do liberalismo político pelo continente Europeu.

Os revolucionários franceses foram responsáveis pela ascensão da soberania popular, por meio do confronto ao horror do absolutismo monárquico, conseguindo substituir o direito divino dos reis por um governo livre e natural. Dessa forma, lançaram as bases constitucionais do regime representativo com os princípios teóricos e dogmas fundamentais da democracia moderna (AZAMBUJA, 2001).

Hobsbawm (2007) vê na Revolução Francesa o fenômeno fundamental para as transformações da maior parte do mundo. Justifica seu posicionamento com exemplos como a política liberal e radical-democrática, além de fornecer códigos legais, modelos de organização técnica e científica, entre outras contribuições, como o conceito e o vocabulário do nacionalismo.

A proporcionalidade da Revolução Francesa de 1789 tem aspectos importantes a serem considerados; afinal, ela aconteceu no mais populoso e poderoso Estado da Europa. Cerca de um a cada cinco europeus era francês, o movimento revolucionário também foi distinto a todos os outros existentes, pois se tratou de uma revolução social de massa e, imensuravelmente, mais radical do que qualquer outro levante comparável (HOBBSAWM, 2007).

As Revoluções do século XVII foram repletas de transformações sociais, pois as mudanças que normalmente denotariam de anos ou séculos para serem debatidas e aprovadas obtiveram pleito em poucas semanas ou meses. Como exemplo: a aprovação da Assembleia Constituinte do Terceiro Estado e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ambos no ano de 1789, consolidando o processo eleitoral de forma mais ampla, devido à teoria liberal da época, que ressaltou a importância do sufrágio universal, conseqüentemente, influenciando as teorias políticas e filosóficas modernas que difundiram-se pelo mundo, inclusive, no Brasil (RAMAYANA, 2008).

Tulard (1990) demonstra que o principal legado da Revolução Francesa foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão datada de 1789, a qual trouxe consigo a expressiva conquista de uma série de direitos veementemente negados até então. O autor destaca que a lembrança da Revolução Francesa se confunde com a imagem de uma guilhotina, uma vez que os direitos foram conquistados mediante uma intensa agitação social e política, especialmente da burguesia da época com vistas à afirmação de direitos individuais e coletivos perante o Estado.

Como um dos principais artigos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elenca-se o artigo 3º, que traz os seguintes direitos:

O princípio de toda a soberania reside essencialmente na nação; nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos poderá exercer qualquer autoridade que não emane diretamente da nação. E no art. 2 do preâmbulo do título III da Constituição de 1791, a Assembleia Nacional estatuiu: “A nação, de onde exclusivamente emanam todos os poderes, não os pode exercer senão por delegação. A Constituição francesa é representativa: os representantes são o corpo legislativo e o rei” (AZAMBUJA, 2007, p. 242).

O artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 preocupou-se em firmar o poder da soberania da nação, em que os indivíduos deveriam ter a autoridade emanada pela vontade da nação, e não de grupos ou castas sociais.

Michelet (1989) vê na convocação dos Estados Gerais de 1789 o verdadeiro nascimento do povo. Nesse ato, todo o povo foi chamado para o exercício de seus direitos, direitos esses vinculados a possibilidade de escrever suas queixas e de eleger os eleitores que nomeariam os deputados. Salienta-se que, em todas as cidades e nos campos, ocorreram as eleições, embora nem todas tenham ocorrido simultaneamente e, em cidades como Paris, tenham sido adiadas o máximo possível.

Os campos eram dominados por nobres e pelo clero, que juntos detinham mais de dois terços das terras, em que milhões de homens eram indiretamente dependentes dos privilegiados. Dessa forma, acreditava-se que poderiam ser influenciados ou até mesmo intimidados pela aristocracia. Entretanto, o povo do campo soube utilizar-se do sufrágio universal (um voto por cidadão legalmente capaz), mostrando-se seguros em votar e se expressar na presença de seus senhores, nomeando eleitores dignos, que, por sua vez, escolheram deputados seguros e firmes (MICHELET, 1989).

Assim, é possível vislumbrar a importância das conquistas democráticas da Revolução Francesa para o mundo atual, pois muitos dos direitos que hoje vigoram encontram-se vinculados a esse período da história. Canotilho *et al* (2013) destaca que foi no século XIX que a Justiça Eleitoral foi criada pela Inglaterra, destinando a competência de julgamento para os juízes profissionais. Antes disso, a prerrogativa do julgamento das eleições contestadas era da Câmara dos Comuns.

2.1.2 Noções Históricas do Processo Eleitoral Brasileiro

Já no que se refere à história do processo eleitoral brasileiro, Ramayana (2008) ressalta que teve início no século XVI, mais precisamente no ano de 1532, quando foram registradas as eleições da Câmara Municipal de São Vicente e, posteriormente, sob amparo das Ordenações Afonsinas e Filipinas, abriu o direito ao voto aos denominados homens bons, ligados esses ao serviço público, proprietários e militares.

Destacam-se os estudos sobre a primeira eleição brasileira nos moldes modernos, inspirados no liberalismo, que se realizou no ano 1821, conforme segue:

A primeira eleição no Brasil, sob moldes modernos, inspirados pelo liberalismo, realizou-se para a escolha de deputados às cortes constituintes de Lisboa (1821). O processo obedeceu ao sistema indireto, de quatro graus, na forma da Constituição Espanhola de 1812 (chamada Constituição de Cádiz), provisoriamente adotada em Portugal. A redução de quatro graus para dois operou-se na eleição à assembleia constituinte de 1823. Daí por diante, de acordo com as normas adotadas pela Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, as eleições passaram a ser de dois graus, até 1881, e a ser censitárias. O corpo eleitoral se separou em votantes e eleitores, excluídos do voto os que não tinham renda líquida anual de até \$ 100.00 (depois, a partir de 1846, corrigida para \$ 200.000) por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. O limite, restrito para os valores da época, não excluía senão a faixa dos mendigos e dos empregos ínfimos. O sistema de dois graus sofreu diversas alterações. A eleição compreendia inicialmente a circunscrição provincial, restringida em 1855 para o círculo de um deputado, ampliado, a seguir (1860) para três concorrentes. Com a Lei Saraiva (1881) a eleição tornou-se direta, com o círculo de um só deputado (RAMAYANA, 2008, p. 08).

Pinto (2008) insere aspectos históricos sobre a criação da Justiça Eleitoral brasileira, que se originou com a imaginação inglesa do ano de 1868 e foi implementada no Brasil por meio do decreto nº 21.076 de 24 de janeiro de 1932. Anteriormente, o controle das eleições pertencia ao Poder Legislativo, período em que as fraudes ocorriam frequentemente, comprometendo a credibilidade dos resultados apurados. Este foi, a saber, um dos argumentos de Getúlio Vargas no Golpe de 1930.

Cerqueira e Cerqueira (2011) observa o ano de 1932 como seu marco inicial. No dia 24 de fevereiro desse ano, por meio do Decreto nº 21.076, ocorreu a criação do Código Eleitoral (CE) brasileiro, que instituiu não só a criação da Justiça Eleitoral, mas também o voto universal, secreto e obrigatório, incluindo, mulheres e religiosos. O mesmo decreto também criou o Tribunal Superior Eleitoral.

Após dois anos do Decreto nº 21.076 de 24 de janeiro de 1932, foi

promulgada a Constituição de 1934, que, em seu artigo nº 63, incorporou a Justiça Eleitoral entre os órgãos do Poder Judiciário, consagrando a competência exclusiva da União para legislar sobre matéria eleitoral (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011).

O sistema adotado na Constituição de 1934 foi inspirado na Carta Magna da Tchecoslováquia de 1918, mais precisamente em seu artigo 18, e na lei eleitoral daquele mesmo Estado, datada de 1920, influenciada pelos ideais propostos por Kelsen, com a criação de um tribunal específico para julgar imparcialmente os litígios eleitorais, reprimindo as deturpações e propiciando a pureza do voto (CANOTILHO *et al*, 2013).

Ramayana (2008) ressalta que o Brasil seguiu as tendências ditatoriais da época, quando, no mundo, figuras políticas como Mussolini, na Itália, e Hitler, na Alemanha, acompanhados de outros ditadores em países como Espanha, Portugal, Romênia trouxeram esses ideais para o Brasil, gerando a extinção da Justiça Eleitoral. Conforme se denota no artigo 94 da Constituição Federal de 1937, vedava-se ao Poder Judiciário conhecer questões exclusivamente políticas, enquanto o artigo 117 retratava as vedações ao alistamento de analfabetos, militares em serviço ativo, mendigos e os que tivessem privados dos direitos políticos.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 10 de novembro de 1937, fora denominada de Constituição do Estado Novo. O governante da época, e também um dos elaboradores da Carta Magna, Getúlio Vargas, assumiu a responsabilidade de forma centralizada, inclusive com poderes para decretar intervenção nos Estados (RAMAYANA, 2008).

Há ainda opiniões mais ríspidas e severas acerca da Constituição Federal de 1937, conforme o seguinte entendimento:

Uma **época sombria** para a história da Justiça Eleitoral brasileira **foi a partir de 1937**, com o conhecido **período ditatorial do Estado Novo** ou Nova Ordem, que com este rótulo sofista **extinguiu tacitamente a Justiça Eleitoral**, pois nem sequer fazia referência a ela em seu Texto Magno (art. 90 da CF/37) quando disciplinava os órgãos do Poder Judiciário, bem como proibiu as eleições. Assim, com a Constituição de 1937 outorgada por Getúlio Vargas, foi atribuído a União, privativamente, o poder de legislar sobre matéria eleitoral da União, dos Estados e dos municípios. Como se não bastasse, o período obnubilaste da história teve a coragem de **dissolver todas as Casas Legislativas em cada ente da federação**, adiando as eleições para depois de um plebiscito a que seria submetida a nação, **restaurando o sufrágio indireto**, e a ditadura reinou e governou

com interventores nos Estados. Para se ter uma ideia dos abusos, a condenação dos irmãos Naves, em Araguari/MG, ocorreu neste período, quando um delegado era o chefe do Estado-maior e, sob o pretexto de Justiça, forçou confissões, torturou os irmãos-réus e suas famílias, física e psicologicamente, induzindo a Justiça Mineira ao maior erro judiciário que o Brasil já conheceu. Isso na Justiça Comum, sem contar os abusos pela extinção da Justiça Eleitoral (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011, p. 53 grifos do autor).

Calha registrar o descontentamento dos autores supramencionados com o período ditatorial, em que abusos de poder foram constatados, inclusive com a restauração do sufrágio indireto, a dissolução das Casas Legislativas dos entes federados e a extinção da Justiça Eleitoral culminada com o poder privativo da União de legislar sobre matéria eleitoral da União, dos Estados e Municípios.

Ainda acerca da Carta Magna brasileira de 1937, conhecida como Polaca, Pinto (2008) vai ao encontro da indignação dos doutrinadores anteriores, explanando que, em 1930, Getúlio Vargas investiu-se do poder mediante um golpe de Estado, com a alegação de fraude nas urnas. Exemplo seguido em 1937 e 1964. Ressalta ainda que um golpe de Estado é um embrião para golpes futuros, tendo em vista que tal atitude vem a impedir a sedimentação da cultura de respeito ao constitucionalismo, devendo sempre se buscar a serenidade e optar pelos caminhos legais para o reestabelecimento da ordem, entre eles o processo de impeachment.

Com a entrada em vigor da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 18 de setembro de 1946, a Justiça Eleitoral voltou a ser incorporada ao Poder Judiciário, sendo tratada em seção específica, do artigo 109 ao 121, abrangendo regras sobre o Direito Eleitoral de forma aprimorada, como sobre sua competência, organização e recursos eleitorais. Consagrando o biênio como período de exercício dos juízes desses tribunais, o princípio da irrecorribilidade das decisões do Tribunal Superior Eleitoral foi disciplinado e, em seu artigo 96, inciso III, proibia os juízes de exercer atividade político partidário (RAMAYANA, 2008).

Desde 1946, a Justiça Eleitoral esteve presente em todas as Constituições, com revisões pontuais no decorrer das Cartas Magnas seguintes e atualmente encontra-se firmada na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988 (CANOTILHO *et al*, 2013).

A constituição em vigor trouxe na organização do Poder Judiciário

informações sobre os tribunais e juízes eleitorais, além de atribuir ao Ministério Público Eleitoral a defesa do regime democrático no artigo 127. A Lei Maior brasileira regulou também que os partidos políticos devem possuir registro como pessoa jurídica de direito privado, com livre criação junto ao registro civil, sendo necessário o registro de seus estatutos perante o TSE (RAMAYANA, 2008).

Ainda, ressalta-se a evolução gradual que ocorreu com o passar das constituições, onde firmaram-se órgãos com atribuições e poderes específicos destinados a aprimorar as eleições brasileiras, conforme os seguintes ensinamentos:

É imperativo notar que a periodicidade e sucessividade das eleições implicam uma impostergável necessidade de salutar organização permanente e extremamente funcional da Justiça Eleitoral, dos partidos políticos, bem como do Ministério Público Eleitoral, instituições democráticas diretamente responsáveis pela higidez do sufrágio universal, por meio do qual os cidadãos são os grandes protagonistas, juntamente com os elegíveis no cenário brasileiro. Conclusivamente, podemos afirmar que o aprimoramento das eleições no Brasil, ou seja, do processo eleitoral, englobando as fases de alistamento, votação, apuração e diplomação dos eleitos, só poderia atingir um nível elevado com a educação do homem político e ampla fiscalização das eleições pelo órgão do Ministério Público que, juntamente com os partidos políticos e candidatos, formam, de modo notável, um mecanismo legal e eficaz na prevenção e repressão das fraudes e corrupção eleitoral, possuindo a Justiça Eleitoral a imparcialidade necessária ao deslinde das questões eleitorais (RAMAYANA, 2008, p. 15).

Nota-se a grande importância da inclusão do Ministério Público como ente atuante na defesa do regime democrático, bem como a funcionalidade permanente da Justiça Eleitoral e dos partidos políticos, como imprescindíveis para manter a higidez do sufrágio universal.

Interessante ressaltar os ensinamentos de Canotilho *et al*, (2013) de que a estrutura da Justiça Eleitoral na atualidade é a mesma prevista no Código Eleitoral brasileiro de 1932, seguindo os mesmos moldes dos demais órgãos do Poder Judiciário, com as seguintes ressalvas:

As decisões dos Juízes locais são submetidas ao exame de Tribunais estaduais, e estas, ao do Tribunal Nacional, com a particularidade de que todos os magistrados que a integram são considerados Juízes Federais, ou na União, mesmo que, originalmente, alguns pertençam à magistratura estadual e outros sejam advogados no exercício da profissão (CANOTILHO *et al*, 2013, p. 1482).

Destaca-se principalmente o fato de que os juízes que integram tal justiça são considerados Juízes Federais, mesmo que alguns pertençam à magistratura estadual ou sejam advogados de profissão.

Assim, realizado o breve apanhado histórico, é imprescindível trazer apontamentos acerca dos conceitos do Direito Eleitoral, alguns conceitos elaborados por doutrinadores serão abordados para chegar ao enunciado mais abrangente. Reitera-se que as análises sobre o tema são amplas, tendo diversidade entre as obras citadas, nesse sentido, não se busca definir o melhor conceito, mas sim aquele com maior abrangência para esse trabalho, conforme segue:

O Direito Eleitoral é um conjunto de normas jurídicas que regulam o processo de alistamento, filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidaturas, propaganda eleitoral, votação, apuração, proclamação dos eleitos, prestação de contas de campanhas eleitorais e diplomação, vem como as formas de acesso aos mandatos eletivos através dos sistemas eleitorais (RAMAYANA, 2008, p. 26).

Embora o conceito seja completo em relação as competências do Direito Eleitoral, observa-se a falta da inclusão do ramo de Direito Público em seus dizeres, indo contra os conceitos criados pelos demais doutrinadores trabalhados.

O Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público que trata de institutos relacionados com os direitos políticos e as eleições, em todas as suas fases, como forma de escolha dos titulares dos mandatos políticos e das instituições do Estado (CÂNDIDO, 2008, p. 25).

Neste conceito, ressalta-se a forma sucinta retratada por Cândido (2008), sem incluir os partidos políticos, o registro das candidaturas e a propaganda eleitoral de forma específica.

Direito Eleitoral é o ramo do **Direito Público (Direito Constitucional)** que visa o **direito ao sufrágio**, a saber, o direito público subjetivo de natureza política que confere ao cidadão a **capacidade eleitoral ativa** (de eleger outrem – direito de votar – alistabilidade) e **capacidade eleitoral passiva** (de ser eleito – elegibilidade), bem como o direito de participar do governo e sujeitar-se à filiação, à organização partidária e aos procedimentos criminais e civis (inclusive regras de votação, apuração etc.) e, em especial, à preparação, regulamentação, organização e apuração das eleições (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011, p. 67, grifo do autor).

O conceito de Cerqueira e Cerqueira (2011) é o de maior abrangência de todos os retratados, nele foi incluso o direito ao sufrágio, os tipos de capacidade eleitoral, bem como os procedimentos criminais e civis.

Dos conceitos elencados neste trabalho, apenas o primeiro deixa de citar o Direito Eleitoral como ramo do Direito Público. Dentre os demais, destaca-se a inclusão do ramo do Direito Eleitoral como uma importante ferramenta do rito eleitoral, presente não só nos julgamentos sobre tal área, como também regulando

e disciplinando quase todas as etapas que envolvem as disputas eleitorais.

No tocante à democracia, vale a pena ressaltar os ensinamentos de Mattos (2016), que se utiliza de dados da revista britânica *The Economist*, a qual realiza a publicação de um relatório anual, denominado de *Democracy Index* (Índice da Democracia), com dados relativos ao patamar democrático, mundialmente alcançado por cada nação. No relatório do ano de 2014, o Brasil encontra-se na 44ª posição, com pontuação de 7,38 numa escala variável de 0 a 10. Tal pesquisa classifica os países em 4 categorias de acordo com a pontuação obtida.

Segundo Mattos (2016), no topo da lista, encontram-se as Democracias Plenas enquadradas na pontuação de 8 a 10 pontos, logo abaixo se situa a Democracia Imperfeita, com pontuação de 6 a 7.9; os Regimes Híbridos ocupam a terceira colocação com pontuação de 4 a 5.9 e, por fim, os Regimes Autoritários, com menos de 4 pontos.

O Brasil, com seus 7,38 pontos, encontra-se classificado como uma Democracia Imperfeita, ao lado da Eslováquia e da Jamaica. Esta pontuação é obtida por meio da média de pontos alcançada em 5 categorias analisadas, das quais seguem os quesitos avaliados e o desempenho obtido pelo Brasil na pesquisa do ano de 2014 (MATTOS, 2016).

- 1) Processo eleitoral e pluralismo (as eleições são livres e justas com a disputa entre partidos): 9.58;
- 2) Liberdades civis (proteção aos direitos humanos básicos): 9.12;
- 3) Funcionamento do governo (como as decisões democráticas são efetivamente implantadas): 7.50;
- 4) Participação política (a participação ativa e livre dos cidadãos na vida pública): 4.44;
- 5) Cultura política (a cultura democrática dos cidadãos, sem passividade ou apatia): 6.25. Nas categorias 1 e 2, o Brasil tem uma pontuação alta, comparável a democracias plenas como a Suíça, Alemanha ou Países Baixos. A categoria 3 pontua um pouco mais abaixo, mas ainda com a mesma pontuação que os Estados Unidos na 19ª posição na lista. Já as categorias 4 e 5 têm uma pontuação baixa, comparável a países com regimes híbridos e autoritários como Uganda, Jordânia e Bielorrússia (MATTOS, 2016, p.77).

Mattos (2016) faz uma ressalva interessante relativa às pontuações obtidas, uma vez que as notas mais altas são justamente das categorias que dependem do governo, instituições e leis, enquanto que as categorias com as pontuações mais baixas dependem da sociedade. Entretanto, não é estranho que a cultura política no

Brasil tenha recebido notas baixas, mantendo-se dentro de um padrão comum entre países da América Latina, que sofreram por décadas com regimes autoritários que difundiram uma cultura de apatia e obediência, com necessidade de tempo e gerações para ser mudada.

Por fim, esse primeiro tópico tratou brevemente da história do Direito Eleitoral e da Justiça Eleitoral, elencando alguns conceitos existentes e a evolução histórica no decorrer das constituições, bem como as conquistas democráticas conquistadas em algumas revoluções, tratando principalmente da Revolução Francesa de 1789. No próximo tópico, será vislumbrada a Organização da Justiça Eleitoral Brasileira.

2.2 Organização Atual da Justiça Eleitoral Brasileira

Pretende-se adentrar nos aspectos específicos sobre a Justiça Eleitoral brasileira, órgão integrante do Poder Judiciário brasileiro, classificado como ente responsável pela aplicação dos ditames legais eleitorais, além de encontrar-se diretamente ligada à garantia de votar e ser votado, assegurando o pleno exercício da cidadania em suas diversas formas de manifestação.

Segundo Ramayana (2008), o exercício do direito democrático encontra-se ligado aos eleitores, candidatos e partidos políticos, cabendo ao Ministério Público Eleitoral realizar a fiscalização do processo eleitoral *lato sensu (em sentido amplo)*, poder baseado no caput do artigo 127 da Constituição Federal de 1988.

O mesmo doutrinador aponta à Justiça Eleitoral o resguardo da democracia e do Estado Democrático, em conformidade com os princípios constitucionais, enumerados no art. 1º e incisos da Constituição Federal de 1988, efetivando, praticamente, a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político na República Federativa do Brasil.

No mesmo sentido, aponta o sítio de Tribunal Superior Eleitoral:

A Justiça Eleitoral é um órgão de jurisdição especializada que integra o Poder Judiciário e cuida da organização do processo eleitoral (alistamento eleitoral, votação, apuração dos votos, diplomação dos eleitos, etc.). Logo, trabalha para garantir o respeito à soberania popular e à cidadania. Para que esses fundamentos constitucionais – previstos no art. 1º da CF/1988 – sejam devidamente assegurados, são distribuídas competências e funções entre os órgãos que formam a Justiça Eleitoral. Aliás, são eles: o Tribunal

Superior Eleitoral, os tribunais regionais eleitorais, os juízes eleitorais e as juntas eleitorais (DIAS, 2013-2014, texto digital).

Como visto, a justiça eleitoral possui jurisdição especializada, com órgãos e integrantes próprios, destinados a resguardar o processo eleitoral, garantindo o respeito à soberania popular e parte abrangente dos direitos e deveres vinculados à cidadania.

Barreiros Neto (2015) observa que a Justiça Eleitoral possui diversas peculiaridades, sendo possivelmente a maior delas situada na composição dos seus órgãos jurisdicionais. Os magistrados, ao contrário das outras justiças brasileiras, não integram uma carreira própria, não gozam de vitaliciedade, e seu tempo de serviço é determinado em dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos. Os componentes da Justiça Eleitoral são oriundos de ministros do Supremo Tribunal Federal, de magistrados do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos estados, juízes federais de primeiro grau, juízes estaduais, advogados e, até mesmo, de cidadãos comuns, sem formação jurídica, neste último caso, compondo as juntas eleitorais.

Cerqueira e Cerqueira (2011) demonstra o escalonamento hierárquico dessa esfera jurisdicional, enumerada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 118, onde o Tribunal Superior Eleitoral é sua maior instância, com sede no Distrito Federal, logo abaixo, encontram-se os Tribunais Regionais Eleitorais, localizados nas capitais dos 26 Estados e Distrito Federal, seguidos pela figura dos Juízes Eleitorais e das Juntas Eleitorais.

Importante ressaltar que a divisão territorial é de extrema importância para o entendimento do escalonamento do artigo 118 da Carta Magna vigente; para tanto, utilizamo-nos dos ensinamentos conforme segue:

Divisão territorial para fins eleitorais: O Brasil foi dividido territorialmente para fins eleitorais:

1. circunscrições eleitorais: os Estados da Federação e o Distrito Federal constituem-se em circunscrições eleitorais. Nestas, o **TSE tem jurisdição em todo território nacional** (leia-se, em todas as circunscrições eleitorais), enquanto os Tribunais Regionais Eleitorais (**TREs**) **possuem jurisdição** apenas na circunscrição eleitoral respectiva (leia-se **no Estado da Federação** ou **no DF** em que estiver localizado);

2. zonas eleitorais: as circunscrições eleitorais são divididas em zonas eleitorais de competência jurisdicional (que podem ou não coincidir com a comarca – divisão territorial da Justiça Eleitoral). Nesta, os **Juízes Eleitorais possuem jurisdição** (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011, p.57,

grifo do autor).

A divisão por circunscrições ajuda no entendimento da organização da Justiça Eleitoral, com um tribunal superior que possui jurisdição em todo o território nacional, seguido de tribunais regionais, responsáveis por seus estados específicos e das zonas eleitorais, que podem abranger um ou mais municípios.

Para elucidar a composição do TSE, faz-se necessário trazer a tona o artigo 119 da Constituição Federal de 1988, assim retrado:

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. 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.

Ao analisar o artigo 119 da CF/1988, Canotilho *et al* (2013) classifica que a instância superior da Justiça Eleitoral é o Tribunal Superior Eleitoral, com sede em Brasília, Distrito Federal. Sua composição possui caráter *sui generis*, pois reúne membros de dos Tribunais Superiores, ou seja, magistrados no exercício de suas funções jurisdicionais e advogados no exercício da profissão, uma vez que os Magistrados continuam atuando em suas áreas de origem, e os advogados ficam impedidos apenas de litigar contra a Justiça Eleitoral.

Barreiros Neto (2015) coloca o TSE como órgão da cúpula da Justiça Eleitoral, com previsão no caput do artigo 119 da Constituição Federal de 1988, sediado na capital federal, composta de no mínimo sete membros. Contudo, o número de membros poderá ser majorado, conforme previsão do artigo 121 da Constituição Federal que tem em seu caput o seguinte dizer: “lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.”

O mesmo autor elenca que o Código Eleitoral foi recepcionado com *status* de Lei Complementar pela Constituição de 1988, dispondo acerca da organização e das competências do TSE e demais órgãos da Justiça Eleitoral, utilizando-se apenas os dispositivos legais compatíveis com o texto constitucional.(BARREIROS NETO,

2015)

Quanto à escolha dos sete membros, número atual de membros do TSE, destaca-se que a escolha dos juízes oriundos do Supremo Tribunal Federal e também do Superior Tribunal de Justiça, embora sejam escolhidos por meio de eleição e por voto secreto de cada Corte, costuma respeitar a ordem de antiguidade nos respectivos tribunais. Quanto aos advogados, serão eles indicados por lista tríplice, pelo Supremo Tribunal Federal, que será encaminhada ao Presidente da República e por ele nomeado (CANOTILHO *et al* 2013).

Canotilho *et al* (2013) ressalta o parágrafo único do artigo 119 da Constituição Federal, que delega aos membros do TSE a prerrogativa de eleger, por voto secreto, seu Presidente e Vice-presidente entre os três membros oriundos do STF, e o Corregedor Eleitoral, entre os dois ministros do STJ, na prática, tem sido respeitada a tradição da antiguidade para o preenchimento dos cargos.

Nesse sentido, verifica-se nos ensinamentos de Pinto (2008) um estudo mais profundo sobre os impedimentos dos membros deste tribunal, caso algum candidato tenha parentesco até segundo grau com Juiz ou membro de Tribunal com atuação na circunscrição em que estiver disputando o mandato. Como já visto, o Tribunal Superior Eleitoral possui jurisdição em todas as circunscrições eleitorais, portanto, quando um dos ministros desse tribunal tiver ligação parental com qualquer candidato que disputará vaga no pleito eleitoral em qualquer município ou Estado Federado, tornar-se-ão impossibilitados de atuar, devendo o magistrado afastar-se da função assim que o candidato com vínculo parental seja escolhido na convenção partidária, em acordo com artigo 14, § 3º, do Código Eleitoral.

Dentre outras observações, importante é ressaltar que os advogados eleitos como juízes desta corte devem ser detentores de notável saber jurídico e idoneidade moral, do mesmo modo que o Tribunal funciona em sessão pública, com a presença de no mínimo 04 (quatro) de seus membros e, por fim, a impossibilidade de parentesco em até quarto grau, mesmo que por afinidade, dos membros eleitos como juízes do TSE (RAMAYANA, 2008).

Barreiros Neto (2015) é categórico ao afirmar que os integrantes do TSE continuam a exercer suas atividades concomitantemente às funções destinadas à

corte constituída, ficando apenas os advogados impedidos de exercer a profissão, somente, perante a Justiça Eleitoral e unicamente durante o período em que exercerem seus mandatos como magistrados eleitorais.

A composição dos Tribunais Regionais Eleitorais encontra-se descrita no artigo 120 da Constituição Federal de 1988, seu texto legal apresenta-se do seguinte modo:

Art. 120. 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:

- a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
- b) 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.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-presidente – dentre os desembargadores.

O caput do artigo evidencia a preocupação com efetiva descentralização da Justiça Eleitoral, alocando em cada unidade da Federação um Tribunal Regional Eleitoral com sede na Capital do Estado. Dessa forma, os tribunais situam-se próximos aos demais poderes da esfera estadual, facilitando as relações institucionais e o exercício de ampla vigilância sobre os atos dos demais poderes, com a finalidade de evitar a utilização das instituições para influenciar indevidamente o rito eleitoral (CANOTILHO *et al*, 2013).

Levando em conta a composição dessa esfera judicante, Cerqueira e Cerqueira (2011) salientam o rol categórico para o número de membros dos Tribunais Regionais Eleitorais, em exatamente 07 (sete) ocupantes, sem estabelecer um mínimo, o que sugere que não pode ocorrer alteração destinada a minorar este número, salvo por emenda constitucional. No tocante à majoração, por força do artigo 96, Inciso II, alínea a, da Constituição Federal de 1988, é permitido o aumento da quantidade de membros, mediante proposta do TSE ao Congresso Nacional, via lei complementar.

Ao discorrer sobre os procedimentos de escolha dos sete membros,

Canotilho et al (2013 p. 1499), aloca o texto da seguinte forma:

Dos cinco membros oriundos da magistratura, quatro vêm dos quadros estaduais e um do quadro federal. Dois dos juízes estaduais são eleitos em votação secreta, entre os desembargadores do Tribunal de Justiça que não ocupem cargo de direção naquela Corte e os outros dois, escolhidos também pelo Tribunal de Justiça, dentre juízes de direito. O último representante da magistratura é um dos Juízes do Tribunal Regional Federal se esse Tribunal tiver sede na Capital do Estado ou do Distrito Federal, ou, no caso de isso não acontecer, de um Juiz Federal. A escolha de um ou de outro compete, sempre, ao Tribunal Regional Federal respectivo, isto é àquele que possui jurisdição no Estado.

Desse modo, dentre os cinco membros oriundos dos magistrados, quatro serão eleitos entre Juízes de carreira do Tribunal de Justiça do respectivo ente federado e um obrigatoriamente por meio da escolha do Tribunal Regional Federal, detentor de Jurisdição no Estado.

Os outros dois membros, oriundos da classe dos advogados e nomeados pelo Presidente da República, são indicados pelo Tribunal de Justiça, sem qualquer participação da Ordem dos Advogados do Brasil, obedecendo aos mesmos moldes elencados ao Tribunal Superior Eleitoral, exceto pelo caráter tradicional da escolha por antiguidade, que, na esfera regional, não se configura (CANOTILHO *et al*, 2013).

O doutrinador Pinto (2008) destoa aos juízes do Tribunal Regional Eleitoral a possibilidade de que o parentesco elencado perante o Tribunal Superior Eleitoral não abrange a todas as eleições e cargos disputados, apenas os mandatos de prefeito, governador, vereador, deputado ou senador, no Estado de circunscrição do Tribunal Regional Eleitoral.

Levando em conta o certame pertencente aos Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, Pinto (2008) descreve os juízes eleitorais como titulares de zonas eleitorais, e que um município pode ser detentor de diversas zonas, em conformidade com as demarcações traçadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, como também uma única zona pode abranger mais de um município. Já no tocante às Juntas Eleitorais, são classificadas como órgãos de primeira instância, compostas por um Juiz de Direito, que atua como presidente, e de dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade, em conformidade com o artigo 36 do Código Eleitoral, e constituídas 60 dias antes das eleições.

Visto as principais ressalvas sobre a composição da Justiça Eleitoral

brasileira, faz-se necessário vislumbrar as competências destinadas a ela, tanto na Constituição Federal vigente, bem como nas leis infraconstitucionais.

2.3 As Competência da Justiça Eleitoral Brasileira

A Justiça Eleitoral é dotada de diversas competências, questões de natureza administrativa, como a administração das zonas eleitorais, locais destinados à votação, apuração, alistamento eleitoral, entre outros, além de questões atinentes ao poder regulamentar (RAMAYANA, 2008).

Ramayana (2008) separa o processo eleitoral em 9 fases distintas, sendo todas regulamentadas e de competência deste órgão jurisdicional.

1. Alistamento Eleitoral;
2. Convenções nacionais, estaduais ou municipais para a escolha de pré-candidatos (art. 8º da lei 9.504/97);
3. Pedido de registro de candidaturas (art. 11 da lei 9.504/97);
4. Propaganda política eleitoral (art. 36 da lei 9.504/97);
5. Votação;
6. Apuração;
7. Proclamação dos eleitos;
8. Prestação de contas das campanhas eleitorais;
9. Diplomação dos eleitos (RAMAYANA, 2008, p. 89).

É pertinente citar as principais fontes do Direito Eleitoral para um melhor entendimento da ampla competência desta esfera jurisdicional, seguindo a seguinte ordem:

Fontes formais do Direito Eleitoral:

- a) CF/1988 (arts. 14 a 17 e 118 a 121 – fonte primária)

As demais fontes são secundárias.

- a) Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65)
- b) Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97)
- c) Lei das Inelegibilidades (LC n.64/90)
- d) Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9096/95)
- e) Minirreforma Eleitoral (Lei 11.300/2007) e possível PLC n 5.498/2009
- f) Lei da Ficha Limpa (LC n. 135/2010)
- g) Consultas (atribuição restrita do TSE e dos TREs para responderem a questionamentos sobre o direito, EM TESE, por parte de legitimados – partidos políticos e autoridades, posto que a consulta possui caráter vinculante e *erga omnes - para todos*)
- h) Resoluções do TSE (competência exclusiva do TSE em âmbito nacional e exclusiva do TRE em âmbito regional, desde que não afronte resoluções do TSE). (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011, p. 68, grifo do autor).

As atribuições específicas de cada órgão da Justiça Eleitoral dividem-se principalmente no escalonamento dos cargos disputados nas eleições e também por

regiões delimitadas demograficamente. Pertencem ao Tribunal Superior Eleitoral os casos que envolvam as eleições presidenciais, fixadas na Constituição Federal de 1988 e arts. 22 e 23 do Código Eleitoral. Já aos Tribunais Regionais Eleitorais cabem as eleições gerais, fixadas nos arts. 29 e 30 do Código Eleitoral. As eleições municipais são de responsabilidade do Juiz Eleitoral, elencadas no art. 35 do mesmo código, a Junta Eleitoral tem a função precípua de apuração de eleições nas zonas eleitorais, conforme art. 40 da última base legal citada (CERQUEIRA e CERQUEIRA 2011).

Conforme descreve o autor Barreiros Neto (2015), os quesitos específicos do rol de competências do Tribunal Superior Eleitoral são:

A organização, em todas as suas etapas, das eleições para presidente e vice-presidente da república; aprovar a divisão dos estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas; expedir instruções e resolução para a execução da legislação eleitoral; fixar o valor das diárias dos servidores e magistrados da justiça Eleitoral; organizar e divulgar súmulas de sua jurisprudência e responder a consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político. (BARREIROS NETO, 2015. p.141)

Barreiros Neto (2015) coloca como característica peculiar a norma prevista nos artigos 23, XII, e 30, VIII, que elenca à Justiça Eleitoral a competência do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais para elucidar as consultas formuladas por autoridades públicas ou partidos políticos. Salaria ainda que as consultas dirigidas ao TSE somente poderão ser feitas por autoridade pública federal e órgão nacional de partido político, colocando especial atenção nos requisitos legais para tal ato, conforme segue:

Como requisitos legais para a formulação da consulta, vale destacar a observância da legitimidade do consulente, bem como a desvinculação da consulta a situações concretas. A consulta deverá sempre ser formulada em tese, em abstrato, acerca de tema eleitoral previsto no Código Eleitoral, na legislação esparsa ou mesmo na Constituição Federal (cf. Res. TSE nº 22.095/05 e Ac. TSE nº 22.699 de 12/02/08, DJ de 10/03/08). As consultas respondidas pela Justiça Eleitoral não têm efeitos vinculantes (BARREIROS NETO, 2015, p. 142).

Destaca-se que as consultas não podem ser realizadas por qualquer pessoa ou candidato que tenham interesse. O consulente deve ser dotado de legitimidade, bem como as consultas devem ser desvinculadas de situações concretas, devendo sempre ser formuladas em tese e em abstrato sobre tema eleitoral.

Por fim, destaca-se que a pesquisa realizada nesse primeiro capítulo detalhou brevemente a história do direito Eleitoral e elencou conceitos, bem como descreveu aspectos históricos importantes sobre a Justiça Eleitoral brasileira, sua composição e competência, análises importantes para o entendimento desse trabalho que tem como objetivo aprofundar-se nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, conforme será visto no próximo tópico.

3. O PODER REGULAMENTAR

O poder normativo ou regulamentar é atribuição privativa do Presidente da República em conformidade com o artigo 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988, que delega a tarefa de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução (MORAES, 2006).

Atenta-se para a especificidade outorgada ao Tribunal Superior Eleitoral (e outros órgãos da Justiça Eleitoral) a tarefa de expedir instruções convenientes para a execução das leis eleiçoeiras, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções em desacordo com os ditames legais. Essa prerrogativa encontra amparo no Código Eleitoral Brasileiro, em seu artigo 23, IX e da Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97, artigo 105, caput.

Barreiros Neto (2015) deixa claro que o legislador limitou o poder regulamentar da Justiça Eleitoral, uma vez que não é possível estabelecer restrições a direitos sem embasamento legal.

Esse poder normativo/regulamentar concedido a essa esfera jurídica é classificado como um poder distinto e específico quando comparado aos outros órgãos componentes da estrutura judiciária brasileira, pois nenhum deles possui a prerrogativa de regulamentar as leis existentes.

O objetivo desse capítulo será esclarecer as funções e características do Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, enumerando o seu posicionamento hierárquico em comparação com outras fontes do direito, bem como

os meios de controle constitucionais em casos de abuso de poder por parte desse tribunal.

3.1 O Poder Regulamentar do Presidente da República

A Constituição Federal de 1988 enumera um capítulo específico para retratar sobre o Poder Executivo, nele se encontram as atribuições do Presidente da República, que elenca no artigo 84 as competências privativas destinadas a ele. Tal artigo é composto por 27 incisos e parágrafo único. No trabalho em questão, manter-se-á o foco no inciso IV, que delega ao Presidente o poder de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução e o parágrafo único, onde constam as matérias delegáveis por ele.

Canotilho *et al* (2013) denota que o poder regulamentar exercido pelo Presidente da República, previsto no artigo 84, IV da Constituição Federal de 1988 sempre teve preceitos semelhantes nos ordenamentos brasileiros adjacentes. Como um dos exemplos abordados pelo autor, encontra-se a Constituição Republicana de 1891, que, em seu artigo 48, n.1, previa ao chefe do executivo não só a prerrogativa de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso, mas também expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução.

Moraes (2003) utiliza-se dos seguintes ensinamentos para retratar os regulamentos conferidos ao Presidente da República pela Constituição Federal de 1988:

Os regulamentos, na precisa definição de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 'são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público'. Editados pelo Poder Executivo, visam tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não só para abranger a totalidade das relações que nelas incidem, senão também, para poderem ser aplicadas, com flexibilidade correspondente, às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam. Por isso, as leis não devem descer a detalhes, mas, conforme acima ficou expresso, conter, apenas, regras gerais. Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas. Bem por isso, leciona Esmein, 'São eles prescrições práticas que têm por fim preparar a execução das leis, completando-as em seus detalhes, sem lhes alterar, todavia, nem o texto, nem o espírito (MELLO *apud* VELOSO *apud* MORAES, 2003, p. 1234).

Como visto, os regulamentos são regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, visando tornar efetivo o cumprimento da lei, sendo geradoras de

facilidades para que as leis sejam fielmente executadas. Os regulamentos existem devido ao fato de que as leis devem ser redigidas em termos gerais, para poderem ser aplicadas com a flexibilidade necessária com as mutações dos fatos das quais elas se resultam, cabendo aos regulamentos o detalhismo necessário para preparar a execução das leis.

Carvalho (2004) classifica o tal poder como uma das mais significativas prerrogativas do Executivo, tratando-se de atividade indelegável, pois ela não se encontra no rol das atribuições suscetíveis de delegação, enunciadas no parágrafo único do artigo 84 da Constituição Federal de 1988.

É de suma importância a diferenciação que Fernandes (2011) realiza ao confrontar o poder regulamentar e a lei, uma vez que ao primeiro cabe expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das normas legais e possuem caráter vinculante à Administração Pública, já o segundo tem o preceito de trazer inovações no ordenamento jurídico, seja criando, seja alterando as leis existentes.

Tavares (2012) preceitua a atribuição regulamentar do Presidente da República como um ato normativo secundário, por pressupor e decorrer da lei, salientando que nenhuma lei poderá intitular-se como não regulamentar, pois estaria confrontado competência expressa do Poder Executivo e seria passível de inconstitucionalidade por violação da separação de poderes.

Para melhor entender essa prerrogativa regulamentar, é essencial analisar alguns conceitos e posicionamentos sobre o tema, entre eles cita-se Bulos, (2007, p. 908) que é categórico ao classificar os regulamentos, enquanto “[...] atos gerais, abstratos, inferiores, subordinados e dependente de lei”.

Embora seja uma classificação sucinta, Bulos (2007) consegue corporificar seu posicionamento sobre o tema, enfatizando os principais alicerces em que o poder regulamentar conferido ao Presidente da República encontra-se solidificado.

Ao dar continuidade ao entendimento de Bulos (2007) sobre os regulamentos, é de grande importância o elo criado quanto à submissão dessa prerrogativa ao vetor do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, posicionando-se da seguinte maneira:

Os regulamentos não inovam a ordem jurídica em caráter inicial, como as leis; ao invés, dependem delas. Emanam da competência privativa do presidente da República, com o objetivo precípuo de uniformizar a executoriedade das disposições legais. Nascem por uma necessidade da Administração Pública, pois, *ipso facto*, o que não está vedado em lei, está juridicamente permitido (art. 5º, II). (BULOS, 2007, p. 908).

A impossibilidade de inovar no ordenamento jurídico por meio dos regulamentos fica evidenciada, pois se tratam de ferramentas utilizáveis somente para uniformizar e dar executoriedade aos dispositivos legais. Dessa forma, caracteriza-se que os regulamentos são dependentes das leis, e seu berço é advindo da necessidade da Administração Pública. Salienta-se que, ao retratar o artigo 5º, II, da Constituição Federal de 1988, o autor faz uma menção indireta ao *Princípio da Legalidade*, uma vez que o dispositivo legal enumera: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Do mesmo modo ensina Pontes de Miranda *apud* Mello (2001):

Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que só pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei (PONTES DE MIRANDA *apud* MELLO, 2001. p. 311).

O abuso de poder regulamentar fica conceituado pelo doutrinador supracitado como um invasor da competência legislativa, deixando de ser um auxiliar das leis para elevar-se ao patamar delas, extrapolando sua real destinação e ferindo o regramento constitucional.

Para retratar esse abuso, Mello (2001) utiliza dois artigos da Constituição Federal de 1988, sendo eles: o artigo 5º, II, que preceitua o Princípio da Legalidade, e o artigo o 37, que traz em seu bojo a vinculação dos atos da Administração Pública ao princípio da legalidade, demonstrando mais um impedimento constitucional à criação de normas pela ferramenta regulamentar.

Esse princípio, segundo Fernandes (2011), visa limitar a arbitrariedade do Estado, cabendo ao Poder Legislativo a função precípua de elaborar leis em consonância com as normas constitucionais, apresentando-se como base do Estado de Direito, e que as leis são a máxima expressão.

Ao retratar os principais alicerces do Estado de Direito, Miranda (1998) os

classifica da seguinte maneira:

- a) A definição rigorosa e a garantia efetiva, no mínimo, dos direitos à vida e à integridade pessoal, da liberdade física e da segurança individual, da liberdade de consciência e religião, bem como da regra da igualdade jurídica entre as pessoas;
- b) A pluralidade de órgãos governativos, independentes ou interdependentes quanto à sua subsistência, e com funções distintas, competindo, nomeadamente, ao Parlamento o primado da função legislativa;
- c) A reserva da função jurisdicional aos tribunais, independentes e dotados de garantias de independência dos juízes;
- d) O princípio da constitucionalidade, com fiscalização, de preferência jurisdicional, da conformidade das leis com a Constituição;
- e) O princípio da legalidade da Administração, com anulação contenciosa dos regulamentos e atos administrativos ilegais;
- f) A responsabilidade do Estado pelos danos causados pelos seus órgãos e agentes (MIRANDA, 1998, p. 31-32).

O Estado de Direito visa garantir ao cidadão, no mínimo, os aspectos básicos de uma vida segura e livre, em que é garantido a todas as pessoas o direito da liberdade de crenças, religião e a igualdade jurídica entre todos. Para isso, é necessário que os três poderes sejam independentes, com funções distintas e harmônicos entre si. Cabe a cada um dos poderes aplicar suas diretrizes em conformidade com as normas legais sob pena de invalidade, pois o Estado é responsável pelos danos causados por seus órgãos, agentes, atos e regulamentos.

É muito importante que seja desmembrada a questão relativa à invasão de competência legislativa, uma vez que se trata justamente do princípio da separação de poderes. Por esse motivo, Emmanuel Pinto (2008) faz a ressalva de que atualmente a modernização desse princípio é reconhecido pela doutrina em face da nova realidade constitucional, em que se torna necessária a flexibilização do seu conceito em favor das normas emitidas pelo Poder Executivo, por meio das medidas provisórias e também das emanadas pelo Poder Judiciário advindas da imaginação criacional de juízes, tribunais e cortes constitucionais, em que é frequente a criação de normas de caráter geral. O autor ainda demonstra que a função normativa exercida por outros poderes não confrontam a atual concepção do Estado de Direito e do princípio da separação de poderes. Para isso, utiliza o seguinte ensinamento:

A maior extensão dos deveres do Estado moderno, para além da ordem estritamente jurídica, exige-se-lhe confirmem novos poderes, para o exercício dos quais há de se apresentar instrumentalmente aparelhado, a fim de poder exercer as suas funções a tempo e com eficiência. [...] Tem-se sustentado ser necessário que o Governo possua e mantenha em atividade um sistema adequado de meios e instrumentos de disciplina equacionado

com a especialização e a complexidade crescente dos problemas sociais e particularmente dos problemas econômicos contemporâneos. E mais se tem dito e vem dizendo que esses meios e instrumentos devem possuir flexibilidade bastante para prevenir ou remediar tempestivamente as crises ocorrentes, o que jamais se conseguiria obter se a ação do Estado devesse depender só e sempre das insuficiências e das delongas dos processos legislativos tradicionais, ou seja, das assembleias constituídas por centenas de membros em sua maior parte desprovida de conhecimentos técnicos especializados e atentos, as mais das vezes, aos interesses das forças que os elegeram que às necessidades reais da nação. (Emmanuel Pinto *apud* RÃO, 2008, p.39.).

Dessa forma, o poder regulamentar transforma-se em uma ferramenta para dar executoriedade ao ordenamento jurídico, acompanhando o rápido desenvolvimento econômico e social contemporâneo, tornando-se uma ferramenta primordial para nação.

Emmanuel Pinto (2008) ressalta que a divisão dos poderes e suas independências não são absolutas, pois a própria constituição estabelece um sistema de freios e contrapesos, garantindo o equilíbrio necessário ao bem social, evitando a extrapolação de poder por parte de um dos órgãos governamentais, visando à garantia das finalidades precípuas do Estado de Direito.

Para finalizar os conceitos, requisitos e limites do poder regulamentar, não poderiam ser deixado de lado os dizeres de Mello (2004), que preceitua o regulamento da seguinte maneira:

É o ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública. (MELLO, 2004, p. 311).

O conceito elencado por Mello (2004) atualmente é um dos mais citados por doutrinadores, bem como foi elencado em petição de ação direta de inconstitucionalidade nº 4.568, da Lei nº 12.382, que retrata sobre a fixação do salário mínimo por decreto do Poder Executivo. A base do pedido estava vinculada à constitucionalidade do artigo 3º (caput e parágrafo único) da lei nº 12.382/2011, a proposição da ação foi realizada por três partidos políticos, sendo eles: o Partido Popular Socialista - PPS, o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB e o Democratas – DEM.

No relatório da decisão do Supremo Tribunal Federal (que declarou a medida constitucional), a relatora, Ministra Cármen Lúcia, colocou o decreto regulamentar da seguinte maneira:

Vale dizer, a Presidente da República não pode, no decreto, senão aplicar o que nos termos da lei foi posto a ser apurado e divulgado. O decreto conterà norma de mera aplicação objetiva, vinculada e formal da lei, sem qualquer inovação possível, sob pena de abuso do poder regulamentar, passível de fiscalização e controle pela via legislativa ou judicial (BRASIL, 2011, p. 07).

Destaca-se que a regulamentação é obrigatoriamente vinculada à lei, sem inovação no ordenamento jurídico, sob pena de abuso de poder regulamentar. Esse aspecto não só foi citado pela Ministra Cármen Lúcia (2011) bem como por outros doutrinadores já citados neste capítulo; trazendo, portanto, um entendimento sólido e palpável sobre os limites do poder regulamentar exercido pelo Presidente da República.

Após analisar diversos conceitos, enuncia-se que os dizeres elencado por Mello (2004) encontram maior afinidade com o estudo em questão, uma vez que preenche todos os aspectos necessários do Poder Regulamentar. Após abordar sucintamente essa prerrogativa do Presidente da República, adentrar-se-á na esfera eleitoral, em que o detentor do Poder Regulamentar cabe à Justiça Eleitoral.

3.2 O Poder Normativo/Regulamentar Exercido pela Justiça Eleitoral

O poder Normativo/Regulamentar exercido pela Justiça Eleitoral encontra seus preceitos firmados em lei, no caso concreto do Tribunal Superior Eleitoral está normatizada no CE, artigo 23, XI, na Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97, artigo 105 que posteriormente teve seu texto alterado pela edição da lei nº 12.034/09. Interessante ressaltar que este poder exerce caráter similar ao previsto para o presidente da República na Constituição Federal de 1988, que denota, em seu artigo 84, IV tal prerrogativa.

Vislumbrando desmistificar o poder regulamentar da Justiça Eleitoral e a constitucionalidade dessa função, Macedo e Soares (2014) são categóricos ao assentar quatro premissas para analisar o tema:

Para tanto, são assentadas algumas premissas. A primeira delas é a de que nem todas as funções – típicas ou atípicas – de cada poder constam textualmente na Constituição. A segunda, decorrente da primeira, defende que é possível afirmar a regularidade de certos comportamentos dos poderes constituídos a partir de construção histórica e principiológica, desde que admitida uma perspectiva de evolução constitucional, como parece ser o caso da Justiça Eleitoral e sua atividade normatizadora em matéria eleitoral. A terceira compreende a Justiça Eleitoral mais como um órgão eleitoral, que para dar sustentação à sua função precípua (conduzir, assegurar, concretizar e conferir o processo eleitoral) carece englobar atuações múltiplas, tais como administrativa, jurisdicional, consultiva e normativa, ressaltando que a realização das eleições, em todas as suas fases, foi histórica e completamente confiada ao Poder Judiciário, em especial considerando sua condição de poder equidistante da política partidária e dos cargos eletivos, encontrando na forma da investidura de seus membros, especialmente no primeiro grau, absoluta isenção de forças políticas. Por derradeiro, a quarta premissa se assenta na previsão constitucional de que os poderes não são só independentes, mas também harmônicos, estabelecendo-se um sistema de freios e contrapesos entre os mesmos, a exemplo do controle judicial de constitucionalidade e da edição de medidas provisórias, em cujo rol a função normativa eleitoral se integraria, sem qualquer ofensa à Constituição (MACEDO e SOARES, 2014, p. 02).

Tais premissas são esclarecedoras no tocante de que nem todas as funções dos três poderes constam textualmente na Constituição Federal de 1988, devendo ser observada a construção histórica e principiológica se admitida a ideia de uma evolução constitucional, sendo neste caso a Justiça Eleitoral elencada como um órgão destinado ao controle do processo eleitoral e detentora de múltiplas tarefas, tais como administrativa, jurisdicional, consultiva e normativa, resultando na equidade do processo eleitoral e na isenção de interferência política no pleito.

Por fim, a existência do sistema de freios e contrapesos garante a independência e a harmonia entre os Três Poderes, como exemplo, utiliza-se da possibilidade do controle judicial de constitucionalidade e da edição das medidas provisórias, onde a função normativa eleitoral se integraria sem qualquer ofensa a Constituição Federal de 1988.

Macedo e Soares (2014) relatam que no tocante a separação de poderes o poder regulamentar da justiça eleitoral não é constituído como ofensa, mas sim como um contrapeso ao domínio do poder legislativo sobre as normas eleitorais, aprimorando o sistema nos casos em que a instância legislativa não possui condições de realizar. Ainda salientam que o artigo 105 da Lei 9.504/97, esclareceu que as instruções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral possuem caráter regulamentar, não podendo restringir direitos nem estabelecer sanções distintas das

que constam na lei.

Para Emmanuel Pinto (2008) é visível a necessidade de que o poder regulamentar sobre a matéria eleitoral não deva ficar sob a regência do Presidente da República, pois ele é detentor de interesses políticos partidários, além de figurar como parte envolvida na disputa eleitoral, tornando-se imprudente destinar tal função ao chefe do Poder Executivo. Dessa forma, evidencia-se a necessidade de que o poder normativo/regulamentar eleitoral seja conferido a um órgão equidistante da contenda eleiçoeira, tornando-se a destinação dessa tarefa à Justiça eleitoral um grande acerto do legislador brasileiro.

Ramayana (2008) salienta que a própria lei fixa o prazo da expedição das resoluções pelo Tribunal Superior Eleitoral necessárias à exequibilidade das leis eleitorais, que abrangem todas as fases do processo eleitoral, que são compreendidas entre o alistamento e a diplomação dos candidatos eleitos, entrando nesse contexto os seguintes assuntos:

FASES DO PROCESSO ELEITORAL.

1. Alistamento eleitoral.
2. Convenções nacionais, estaduais ou municipais para a escolha de pré candidatos. (art. 8º da Lei nº 9.504/97).
3. Pedido de registro de candidaturas (art. 11 da Lei 9.504/97).
4. Propaganda política eleitoral (art. 36 da Lei 9.504/97).
5. Votação.
6. Apuração.
7. Proclamação dos eleitos.
8. Prestação de contas das campanhas eleitorais
- 9 Diplomação (RAMAYANA, 2008, p. 89).

Como visto é vasta a gama de assuntos dos quais a Justiça Eleitoral possui competência jurisdicional e normativa acerca da matéria eleitoral, abrangendo todo o processo eleitoral, desde sua fase inicial até a diplomação dos eleitos.

Emmanuel Pinto (2008) demonstra que a Justiça eleitoral é dotada de múltiplas e complexas tarefas que lhe são atribuídas, entre elas, no contexto administrativo, encontra-se a competência de expedir instruções por atos normativos com efeitos gerais e abstratos acerca da matéria eleitoral, sendo detentora da qualidade de poder executivo eleitoral, regulamentando as leis eleiçoeiras por meio de suas resoluções, sejam em forma de instruções, sejam em forma de consultas. Tais resoluções têm como característica a impessoalidade, generalidade e abstração, integrando, juntamente com as leis, a legislação eleitoral.

Segundo Coneglian (2003, p.70), “as resoluções da Justiça Eleitoral, elas ocupam a mesma categoria dos decretos regulamentadores de leis ordinárias nascidos do Executivo”.

O mesmo autor ainda conceitua o poder regulamentar da Justiça Eleitoral da seguinte maneira: “se houver necessidade de se conceituar ou definir as resoluções da Justiça Eleitoral, elas ocupam a mesma categoria dos decretos regulamentadores de leis ordinárias nascidos do executivo” (Coneglian, 2003, p.70).

O autor é claro e conciso ao afirmar a equiparação das resoluções do Poder Executivo e da Justiça Eleitoral, ambas têm as mesmas características, as primeiras destinadas a viabilizar a aplicação das leis ordinárias e a segunda às leis eleitorais, entretanto Costa (1996) vai além, com a seguinte afirmativa:

Além de suas atribuições judicantes, a Justiça Eleitoral, por meio do Tribunal Superior Eleitoral, possui competência normativa ou regulamentar e, até mesmo, de certa forma, legislativa, resultante esta, da competência privativa desse órgão para expedir instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral, ou tomar quaisquer providências para a execução da legislação eleitoral, bem como estabelecer a divisão eleitoral do País. Também, ao responder às consultas que lhe sejam dirigidas, sobre matéria eleitoral, em tese, a Justiça Eleitoral está exercendo atividade normativa e regulamentar, completada pela competência, que lhe advém da lei, para elaborar o seu próprio Regimento Interno. [...] Por outro lado, o TSE costuma expedir, sob o título genérico de Instruções (sobre alistamento, eleições, propaganda eleitoral, apurações, etc.), regras que apresentam, em geral, nítido conteúdo legislativo, às vezes mesmo até alterando texto de leis. Suas Resoluções costumam ter força de lei geral e a ofensa à sua letra expressa motiva recurso especial (COSTA, 1996, p. 33-34).

Dessa forma, vislumbra-se que o Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral é dotado de natureza jurídica similar aos decretos regulamentares exercidos pelo Presidente da República, inclusive, em alguns casos seu conteúdo é detentor de caráter legislativo, às vezes alterando o texto de leis. As resoluções emanadas por esse tribunal costumam ter força de lei geral e a ofensa letra expressa motiva recurso especial.

Por fim, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, também devem seguir o princípio da legalidade, sob pena de invalidação em atendimento ao artigo 5º, inciso 2º da Constituição Federal, tornando-se necessário o acompanhamento e o controle desses atos pelos partidos políticos e pelo Ministério Público no momento em que se

detectar uma extensão demasiada na regulamentação da matéria vinculada ao poder regulamentar (RAMAYANA 2008).

Como visto no decorrer deste tópico, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral são detentoras de um poder impactante perante toda a sociedade, sendo capazes de gerar normas destinadas à execução das eleições, inclusive, em alguns casos extrapolando seu dever-fim. Quando isso ocorre, cabe às resoluções serem alvo de controle de constitucionalidade, que será o assunto tratado no próximo tópico.

3.3 O Controle de Constitucionalidade das Leis e Atos Normativos

Para um melhor entendimento sobre o controle de constitucionalidade, torna-se necessária a explanação básica sobre a hierarquia das normas. Trata-se de um princípio organizacional, influenciado pelas teorias de estado de Kelsen (1998), que demonstra que deve haver harmonia entre as leis e, para evitar os conflitos, deve haver escalonamento do ordenamento jurídico em diversos planos.

O direito possui a particularidade de regular a sua própria criação. Isso pode operar-se de forma a que uma norma apenas determine o processo por que outra norma é produzida. Mas também é possível que seja determinada ainda – em certa medida – o conteúdo da norma a produzir. Dado o caráter dinâmico do Direito, uma norma somente é válida porque e na medida em que foi produzida por uma determinada maneira, isto é, pela maneira determinada por uma outra norma, esta outra norma representa o fundamento imediato de validade daquela. A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é inferior. A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas (KELSEN, 1998, p.246 e 247).

Destaca-se que o direito possui a particularidade de regular a sua própria criação, seja pelo processo de que outra norma será produzida ou mesmo o conteúdo que é apreciado por ela. A relação entre a norma reguladora e a produção de uma outra pode ser figurada pela imagem espacial de supra-infra-ordenação. Nesse escalonamento, a norma reguladora é de caráter superior, e a produzida por ela é inferior. Dessa forma, demonstra-se que a ordem jurídica não é um sistema

linear em que as leis se encontram umas aos lados das outras, mas sim de sistema escalonado de diferentes camadas ou níveis entre as normas jurídicas.

No topo desse escalonamento de supra-infra-ordenação, encontra-se a Lei Maior, denominada de Constituição Federal; no caso do Brasil, o código em vigor é do ano de 1988. Portanto, torna-se necessária a utilização de mecanismos de controle de constitucionalidade destinados à verificação de compatibilidade dos enunciados legais com a Constituição Federal. Desse modo, este título visa examinar os meios de recorribilidade das Resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

É importantíssimo frisar que o artigo 125, parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988, enumera aos Estados a representação de inconstitucionalidade de leis e atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual.

No tocante aos tipos de controle jurisdicional quanto à inconstitucionalidade de leis e atos normativos emitidos pelo Poder Público, os mesmos podem ser divididos em duas formas de controle, qual seja difuso ou concentrado. O primeiro é direcionado a todos os órgãos jurisdicionais, enquanto o segundo a um único órgão. A divisão do controle é realizada em conformidade com a competência de cada tribunal, conforme descrito:

Para saber se determinado sistema de controle é difuso ou concentrado, considera-se o aparato jurisdicional no seu todo e verifica-se de quem é a competência para efetuar o controle da constitucionalidade das leis: se houver uma dispersão dessa competência, de sorte que qualquer juiz ou tribunal, de conformidade com os critérios pelos quais a massa de causas existentes no País lhes é distribuída, esteja habilitado, em tese, a fazer o controle de constitucionalidade, o sistema é difuso; ao contrário, se apenas a um tribunal é confiada a competência para a fiscalização de constitucionalidade das leis, o sistema é concentrado (RAMOS, 2010, p. 68).

A diferença entre os tipos de controle constitucional diferencia-se nos aspectos de competência relativa aos julgadores, nos casos em que qualquer juiz ou tribunal esteja habilitado à apreciação o sistema é difuso, no caso contrário de apenas um tribunal ser detentor de tal competência, o sistema de controle é concentrado.

Ramos (2010) ressalta que a divisão deste controle concentrado num número reduzido de tribunais, embora possível teoricamente, é muito pouco provável na

prática dos sistemas, pois, se mais de um tribunal fosse competente, inevitavelmente ocorreriam situações de conflito, podendo uma das cortes emanar jurisprudência favorável à inconstitucionalidade, e outra não. O doutrinador ainda demonstra que o sistema de controle brasileiro é dividido da seguinte forma:

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é indubitavelmente um sistema difuso, e apenas difuso, ao menos no tocante à inconstitucionalidade comissiva, sendo reconhecido a qualquer juiz ou tribunal de nosso aparato judiciário, respeitadas as regras de distribuição de competência, o poder de controlar a conformidade das leis à Constituição. É certo que apenas ao Supremo Tribunal Federal compete processar e julgar as ações diretas declaratórias de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, em face da Constituição Federal(...) (p. 69-70)

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade é tachado como difuso pelo doutrinador supracitado, em termos que é reconhecido a qualquer juiz ou tribunal de nosso sistema judicial o poder de controlar a conformidade das leis com a Constituição Federal de 1988, ficando ao Supremo Tribunal Federal a competência exclusiva de apreciar os feitos referentes às ações declaratórias de inconstitucionalidade.

Veloso (2003) orienta que, no controle difuso, a alegação de inconstitucionalidade não se encontra no eixo principal da demanda, mas sim para saber se a lei será aplicada ou não ao caso concreto. Caso ocorra a incidência da declaração de inconstitucionalidade, a invalidade da lei não terá efeito *erga omnes*, pois, no controle difuso, a decisão é aplicada somente no caso em questão. Também continuará a ser restrita a lide nos casos apreciados pelo Supremo Tribunal Federal, pois o controle difuso somente atingirá a toda a sociedade nos casos em que o Senado Federal, mediante resolução, suspender a execução da lei (Constituição Federal, art. 52, X).

Dantas (2013) denota que os casos oriundos do controle difuso de constitucionalidade produzem efeitos somente entre as partes litigantes. Nesse caso, a norma não é retirada do ordenamento jurídico, permanecendo válida a todos que não participaram do processo. Para que a invalidade discutida no controle difuso torne-se inválida em face de todos, faz-se necessária a criação de uma resolução do Senado Federal para efetivar a suspensão daquele ato normativo que terá efeito *ex tunc*, ou seja, a partir da data suspensiva.

Já o controle concentrado, segundo Veloso (2003), ocorre por via de ação direta de constitucionalidade (ADC) de lei ou ato normativo federal ou estadual, sendo preceituado ao Supremo Tribunal Federal, a competência do julgamento em primeira e única instância. Nesse caso, não será julgada uma relação jurídica específica (como no caso do controle difuso de constitucionalidade), mas sim a validade da norma, *in abstracto*, sem considerar a aplicação a um caso concreto.

Dantas (2013) enumera que o controle concentrado exercido pelo Supremo Tribunal Federal, quando efetivada a inconstitucionalidade do ato, terá eficácia *erga omnes* (em face de todos) e efeitos *ex tunc*, com retroação à data da decisão, ou seja, seria como se a lei nunca tivesse existido.

Salienta-se, segundo o entendimento de Moraes (2003), que as normas passíveis do controle de constitucionalidade pelo poder judiciário, de forma difusa ou concentrada, estão previstas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988. Esse artigo da Constituição traz à tona a elaboração do processo legislativo da seguinte forma:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Ante o exposto, fica evidente que a gama de normas passíveis de controle constitucional do ordenamento legal brasileiro é significativa, englobando todos os tipos de leis acrescidas das medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções e todas elas se encontram passíveis de serem elencadas como inconstitucionais, existindo diferentes categorias de inconstitucionalidades.

Para Sormani (2004), as inconstitucionalidades podem ser tratadas como formais – em que há uma subcategoria denominada de inconstitucionalidade orgânica – ou materiais.

A inconstitucionalidade orgânica decorre de vício ou de incompetência do órgão responsável pela elaboração do ato infraconstitucional, e a

inconstitucionalidade formal propriamente dita ocorre quando o procedimento é divergente ao fixado na constituição, nesse caso, em regra, aplica-se a invalidade total da norma julgada (SORMANI, 2004).

Já a inconstitucionalidade material importa na verificação de compatibilidade do conteúdo do ato infraconstitucional em desacordo com a Constituição. Caso seja incompatível, ele poderá ser declarado parcial ou totalmente inconstitucional. (SORMANI, 2004).

É pertinente salientar que os detentores da prerrogativa de propor uma ação direta de inconstitucionalidade encontram-se elencados no artigo 103 da Constituição Federal de 1988, que é categórico ao informar que somente os seguintes órgãos e pessoas podem propô-la, sendo eles: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Por fim, fica evidenciado que, neste trabalho, será utilizado o controle concentrado de constitucionalidade material, pois cabe ao Tribunal Superior Eleitoral emanar resoluções e instruções destinadas à execução da legislação eleitoral que engloba a propaganda eleitoral, votação, apuração, registro de candidatos calendários eleitorais, entre outras. Essas resoluções possuem vigência federal e afetam a todos os partidos, candidatos e eleitores. Desse modo, no próximo capítulo, serão analisadas duas ações diretas de inconstitucionalidade julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, sendo elas a ADI 3999-7, que impugna a constitucionalidade das Resoluções nº 22.610/2007 e 22.733/2008, as quais disciplinam acerca da fidelidade partidária, e da ADI 5104, proposta pelo Procurador Geral da República em face da Resolução nº 23.396/2013, que dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais.

4. AS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Neste capítulo, serão abordadas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral que tiveram seu conteúdo apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, objetivar-se-á vislumbrar os limites auferidos pelas resoluções de cunho eleitoral por meio do entendimento dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

As ações analisadas serão: 1) as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999-7 e 4086, que impugnam a constitucionalidade das Resoluções nº 22.610/2007 e 22.733/2008, disciplinadoras da matéria relativa à fidelidade partidária e à perda do cargo eletivo, proposta pelo Partido Social Cristão (PSC), e 2) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104, que retrata acerca da Resolução nº 23.396/2013, que dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais e teve sua propositura por parte do Procurador Geral da República.

Para uma melhor compreensão, ambas as peças processuais serão analisadas separadamente, com o intuito de apontar os entendimentos dos ministros acerca do tema e posteriormente ser possível concluir os balizadores da premissa normativa/regulamentar exercida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

4.1 Análise de caso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999-7 e 4.086

Primeiramente, para analisar o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999-7 e 4.086, torna-se necessário ressaltar que os Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 23.604 foram julgados pelo Supremo Tribunal Federal e tratavam justamente sobre o tema da infidelidade partidária.

Nesses julgamentos, constatou-se a constitucionalidade do cargo eletivo (no sistema proporcional) pertencer ao partido político, e não ao candidato eleito, para ilustrar parte dessa decisão. Segue trecho do voto do mandado de segurança nº 26.602, por parte do Ministro Carlos Ayres Britto:

Estou a dizer: a desfiliação é ato unilateral voluntário que, uma vez formalizado, aparta o desfiliado do grêmio a que pertencia. Corta o seu cordão umbilical partidário. Deixando ele, ex-associado, de cumprir os deveres e exercer os direitos que eram próprios de sua formal e anterior vinculação. Ônus e bônus ficando para trás, então, por uma só e discricionária decisão (BRASIL, 2007, f. 300).

Dessa forma, visualiza-se que a vinculação do candidato com o partido político ao qual foi eleito é fundamental para que ele continue a ser detentor do exercício do cargo, desde que tenha sido preenchido pelo sistema de proporcional de votos. Salieta-se que este trabalho não visa aprofundar-se nesses julgamentos, sendo eles vinculados sucintamente devido à importância da decisão tomada para a análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade em questão.

O julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.999-7 e 4.086 foi referente às resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, numeradas como 22.610/2007 e 22.733/2008. O assunto é pertinente à disciplina sobre os procedimentos de justificação da desfiliação partidária e da perda do cargo eletivo – “Fidelidade Partidária”. Essas resoluções foram muito impactantes e amplamente difundidas pelos mais diversos noticiários brasileiros, seu desfecho ocorreu em 12 de novembro de 2008, quando o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade delas. O relator destinado foi o Ministro Joaquim Barbosa.

A arguição de inconstitucionalidade teve como base a contrariedade do artigo 2º da resolução 22.610/2007 em face ao artigo 121 da Constituição Federal, uma vez que, ao delegar a competência de examinar os pedidos referentes à perda de

cargo eletivo por infidelidade partidária, teria sido contrariada a reserva de lei complementar destinada a definir as competências dos Tribunais, Juízes e juntas eleitorais. Também foi incluída a usurpação das competências destinadas a outros poderes, o Executivo e o Legislativo, que seriam os detentores para dispor sobre matéria eleitoral, e outros artigos da resolução, que estabeleciam normas processuais, desse modo estariam violando os artigos 22, I, 48 e 84, IV da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2008).

Também foi alegada a inconstitucionalidade do artigo 1º, parágrafo segundo, que dispõe ao Ministério Público Eleitoral ou a quem tenha interesse jurídico solicitar a desfiliação partidária, quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 dias, tendo os primeiros o mesmo prazo para propositura de desfiliação. A base legal utilizada foram os artigos 128, parágrafo 5º e 129, IX, da Constituição, pois a criação de nova atribuição ao Ministério Público por meio de resolução deveria estar vinculada à lei em sentido estrito (BRASIL, 2008).

Ainda foi elencada a violação do princípio da Separação de Poderes, pois teria ocorrido invasão da competência legislativa, com base nos artigos 2º e 60, parágrafo 4º, III da Constituição Federal. Essas foram as premissas abordadas nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade nº 3999-7 e 4.086 (BRASIL, 2008).

Destaca-se que, para evidenciar o posicionamento dos Ministros, utilizar-se-á, primeiramente o embasamento de seus votos, para então concluir a decisão e o acordão da respectiva pela processual.

O relator destinado foi o Ministro Joaquim Barbosa, que firmou em seu voto a possibilidade do controle concentrado e abstrato da norma em questão, afirmando que a Resolução 22.610/2007 traz em seu bojo normas gerais e abstratas acerca do processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária. A Resolução aborda ainda o procedimento judicial que determina a justa causa na desfiliação partidária, constituindo sinais de que o texto em questão é detentor de densidade normativa própria e suficiente (BRASIL, 2008).

Ao examinar o mérito da questão, o relator cita o julgamento dos Mandados de Segurança anteriormente relacionados, em que externou a preocupação da subtração do povo - titular absoluto do poder político - no debate sobre o tema da

infidelidade partidária no sistema eleitoral proporcional. Dessa forma, ocasionou-se a ruptura do sistema que toma como premissa a legitimidade e a soberania do eleitor, onde as organizações político-partidárias não devem substituir o eleitorado como centro de referência do sistema político (BRASIL, 2008).

Para defender seu posicionamento acerca do fato de excluir o povo da decisão, utiliza-se do posicionamento que adotou no julgamento dos mandados de segurança relacionados no início desse tópico:

Aliás, Senhora Presidente, permita-me aqui abrir um parênteses, é que eu me pergunto se essa apregoada preeminência dos partidos políticos como instituições arregimentadoras exclusivas da vontade popular encontra eco na realidade da sociedade moderna em que vivemos, sociedade de massas, conectada planetariamente, com múltiplas formas de expressão da vontade dos mais diversos segmentos sociais. Tenho minhas dúvidas e, nesse sentido, lembro do papel crescentemente importante desempenhado nos dias atuais por organizações tais como as organizações não-governamentais. Tive o privilégio de assistir nos Estados Unidos da América, há cerca de sete ou oito anos, o papel decisivo que uma organização espontânea, que surgiu durante o processo de impeachment de um presidente daquele país, teve no desfecho do processo de impeachment. O nome da organização era "Move On". Tenho sérias dúvidas se os partidos tradicionais estão mesmo à altura da tarefa de expressar satisfatoriamente a vontade e os anseios dos membros dessa nova sociedade planetária.

[...]

Em realidade, ao fazer uma opção por essa PARTIDOCRACIA, supostamente no intuito de preservar a vontade do eleitor, o que faz o Tribunal Superior Eleitoral foi alijar completamente o eleitor do processo de manifestação da sua vontade soberana. Tornou-o irrelevante, pois importantes passaram a ser apenas os partidos políticos (BRASIL, 2008, fl. 109).

Torna-se evidente o descontentamento do ministro na decisão do caso de abrir a possibilidade da perda do cargo eletivo derivado da infidelidade partidária, pois, em sua percepção, cabe ao povo manifestar sua vontade soberana e que, ao aceitar tal premissa o Tribunal Superior Eleitoral, retirou a importância do eleitor, tornando importante somente os partidos políticos.

O Ministro Joaquim Barbosa salienta, ainda, a argumentação do Procurador Geral da República de que o alcance do poder regulamentar exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral teria extrapolado seus limites aos criar normas, competências e a regulação dos processos relativos a perda do mandato. (BRASIL, 2008)

No tocante aos debates sobre questões eminentemente políticas, o Ministro Joaquim Barbosa posiciona-se que o ambiente propício ao debate seria o

Legislativo, e apenas em questões extremas e quando autorizado pela Constituição é que o Judiciário pode se manifestar acerca dos critérios que norteiam a manutenção ou perda do cargo por infidelidade partidária (BRASIL, 2008).

Uma vez reconhecido o direito dos partidos políticos em postular o respeito ao princípio da infidelidade partidária (situação em que o ministro foi vencido) e não foi negado um meio processual para assegurar as consequências advindas do desrespeito do princípio reconhecido, não adiantaria a Corte deixar de reconhecer um meio para assegurá-lo, por esse motivo acaba se precedendo um caso de exceção, que sê crê ser temporário (até que o Poder Legislativo discipline a matéria). (BRASIL, 2008).

Para ilustrar a necessidade da regulamentação temporária acerca do assunto, o Ministro Joaquim Barbosa se utilizou das palavras do Ministro Celso de Mello, “compete ao Tribunal Superior Eleitoral dispor sobre a matéria durante o silêncio – eloquente, talvez do Legislativo” (BRASIL, 2008, fl. 116).

No fechamento de seu voto, o relator utilizou-se dos seguintes dizeres:

[...] A atividade normativa do Tribunal Superior Eleitoral recebe seu amparo da **extraordinária** circunstância de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência do cargo eletivo e a **ausência** expressa de mecanismo destinado a assegurá-lo. Ante o exposto, tendo presente o quadro de transitoriedade a que fiz alusão e ressaltando o meu ponto de vista pessoal, já externado por ocasião do julgamento dos mandados de segurança mencionados, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade, mas a julgo improcedente, considerando, pois, válidas as resoluções adotadas pelo Tribunal Superior Eleitoral até que o Congresso Nacional disponha sobre a matéria (BRASIL, 2008, fl. 117, grifo autor).

Evidencia-se o posicionamento do ministro quanto ao caráter de extraordinariedade conferido ao poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral para expedir a Resolução nº 22.610/2007, fato esse, oriundo do julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal dos mandados de segurança mencionados anteriormente. Onde foi reconhecido que a fidelidade partidária é um requisito para permanência do cargo eletivo, e uma vez reconhecido um direito torna-se necessário ter um mecanismo para assegurá-la. Nesse caso, recebe o Tribunal Superior Eleitoral, a competência transitória para criar regulamentos destinados à aplicação do direito reconhecido até que o Congresso Nacional discipline a matéria. Isso posto, votou pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade das resoluções.

O Ministro Ricardo Lewandowski fez ressalvas sobre seu voto no julgamento dos mandados de segurança citados pelo relator, em que, a seu ver, a fidelidade partidária encontra-se diretamente ligada à estrutura republicana constitucional, firmando seu entendimento da seguinte forma:

[...] para que a representação popular tenha um mínimo de autenticidade, ou seja, reflita um ideário comum aos eleitores e candidatos, de tal modo que entre eles se estabeleça um liame em torno de valores que transcendam os aspectos meramente contingentes do cotidiano da política, é preciso que os mandatários se mantenham fiéis às diretrizes programáticas ideológicas dos partidos pelos quais foram eleitos (BRASIL, 2008, fl 127).

Vislumbra-se a concordância do Ministro com a constitucionalidade da perda do cargo por infidelidade partidária, uma vez que cabe aos eleitos representar o ideário ideológico de seu partido.

Após tais apontamentos, vê como constitucionais as resoluções 22.610 e 22.733, em que o Tribunal Superior Eleitoral externou sua competência regulamentar conferida pelo artigo 23, inciso IX do Código Eleitoral de modo muito salutar. Dessa forma, julgando improcedente ambas as ações diretas de inconstitucionalidade, também, em concordância com o relator, tais resoluções devem ser respeitadas até que o Congresso Nacional não regule a matéria de forma diversa (BRASIL, 2008).

O Ministro Eros Grau classifica as resoluções como multiplamente inconstitucionais, onde:

O artigo 1º afronta os artigos 22, I e XLVIII, da Constituição; o artigo 2º dispõe sobre matéria reservada a lei complementar; os artigos 3º ao 9º e 11 inovam em Direito Processual e o § 2º do artigo 1º inova atribuições do Ministério Público (BRASIL, 2008, fl. 113).

O Ministro defende em seu ponto de vista a vasta gama de inconstitucionalidades presentes nas resoluções, colocando-as, inclusive, como um caso de abuso de inconstitucionalidade.

Para defender esse abuso, cita o artigo 23, XVIII, e inciso IX do Código Eleitoral, de que as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral devem respeitar a execução do código e da legislação eleitoral, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral, somente, e tão somente, expedir resoluções destinadas à execução das leis, sem força suficiente para inovar no ordenamento, sendo elas análogas aos chamados

regulamentos de execução, que são destinados ao Presidente da República (artigo 84, IV da Constituição Federal), e as instruções destinadas à execução das leis, decretos e regulamentos que podem ser baixadas pelos Ministros de Estado (artigo 87, II da Constituição Federal). (BRASIL, 2008).

Ressalta-se a preocupação do Ministro Eros Grau acerca do *Princípio da Separação dos Poderes*, em que não deve haver sobreposição entre eles, citando ele, trecho da obra de Montesquieu, O Espírito das Leis:

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se estivesse ligado ao Legislativo, o poder sobre a vida a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (BRASIL, 2008, fl. 132).

Torna-se evidente a preocupação do ministro sobre a possibilidade de invasão de competência entre os poderes, em que cada um deve ter atribuições específicas, cabendo ao Legislativo fazer as leis, ao Executivo, executar as resoluções públicas e, ao Judiciário, julgar crimes ou as divergências entre indivíduos.

Por fim, o Ministro Eros Grau coloca que, no momento em que o artigo 1º da resolução veio a dispor sobre a perda do cargo eletivo derivado da desfiliação partidária, afrontou a Constituição, pois, segundo seu entendimento, nenhum candidato deverá perder o mandato, senão por virtude de lei (BRASIL, 2008).

Eros Grau coloca que, ao realizar a distribuição de competências aos Tribunais da Justiça Eleitoral, no artigo 2º da resolução 22.610/2007, foi afrontado o artigo 121 da Constituição Federal, que reserva à lei complementar dispor sobre a organização e competência dos tribunais, dos Juízes de Direito e das Juntas Eleitorais (BRASIL, 2008).

Em referência aos artigos 3º ao 9º, relata o Ministro Eros Grau que ocorreu a inovação em direito processual e que inovar nessa matéria nem mesmo uma medida provisória seria capaz (BRASIL, 2008).

Ao finalizar a explicação de seu voto, o Ministro ressalta:

E o § 2º do artigo 1º inova as atribuições do Ministério Público, matéria reservada pelo § 5º da Constituição do Brasil e a lei complementar federal e, no plano dos Estados-membros, as leis complementares estaduais. Trata-se mesmo de uma coisa nunca vista: a resolução 22.610/07, do Tribunal Superior Eleitoral, é incessantemente inconstitucional; há um excesso, um abuso de inconstitucionalidade nela. Não podemos servir a dois senhores. Quanto a mim, presto acatamento à Constituição. Desejo somente estar tranquilo, no futuro, do meu passado nesta Corte. (BRASIL, 2008, fl. 134)

Para o Ministro Eros Grau, a resolução 22.610/2007 é um abuso do Tribunal Superior Eleitoral, pois invade matérias reservadas à lei complementar, classificando como uma coisa nunca vista e incessantemente inconstitucional, por fim, julga procedentes ambas as ações diretas de inconstitucionalidade (BRASIL, 2008).

O Ministro Carlos Britto entende que, para realizar o julgamento dessas duas ações diretas de inconstitucionalidade, é necessário ser colocada a posição singular ocupada pela Justiça Eleitoral no âmbito da Constituição Federal de 1988. Para isso, utilizam-se de dois vínculos: o primeiro refere-se à impossibilidade da separação da eleição popular da democracia, em que ambas se encontram estritamente ligadas e são ferramentas propulsoras da democracia representativa. O segundo vínculo retrata o caráter representativo de nossa democracia, o qual encontra amparo no artigo 1º da Constituição e também no artigo 17 que vincula os partidos políticos como a ponte entre os eleitos e eleitores, ou seja, nossa política é partidária, os candidatos e eleitores se entrelaçam num processo eleitoral, eis a importância da Justiça Eleitoral (BRASIL, 2008).

Para o ministro, cabe à Justiça Eleitoral planejar as eleições brasileiras, que ocorrem a cada biênio, ficando ela responsável não somente pelo planejamento, bem como para instruir o pleito, tornando as eleições num corpo vivo, algo *in concreto*. Para que isso ocorra, torna-se necessária a publicação de resoluções com densidade normativa (BRASIL, 2008).

Continua esclarecendo seu voto, dizendo que após a realização das eleições, cabe à Justiça Eleitoral realizar a apuração dos votos, divulgar os resultados, proclamar os eleitos, entre outras atribuições; portanto, não pode deixar de ter o poder regulamentar (BRASIL, 2008).

Para o Ministro Carlos Britto, o artigo 23 do Código Eleitoral, incisos IX e VIII, acompanhados com o artigo 105 da Lei nº 9.504, intitulada de Lei das Eleições são

detentoras da prerrogativa utilizada pela Justiça Eleitoral e que as resoluções em análise encontram-se em sintonia com a decisão do Supremo Tribunal Federal nos mandados de segurança citados no início deste tópico (BRASIL, 2008).

Ainda salienta a necessidade da filiação partidária para que o candidato dispute o pleito, cabendo ao partido realizar a filiação do candidato, aprovar o nome em convenção, inscrever o candidato, entre outras vinculações. O partido político também ajuda a financiar a candidatura por meio do fundo partidário, empresta a ele seu aval ético e ideológico durante a campanha eleitoral, além de ceder horário gratuito em rádio e televisão, sendo injusto o eleito dar as costas sem justa causa ao partido político pelo qual se elegeu (BRASIL, 2008).

Por fim, o Ministro Carlos Britto julgou improcedente ambas as ações declaratórias de inconstitucionalidade (BRASIL, 2008).

O Ministro Gilmar Mendes destacou diversas discussões sobre julgamentos anteriormente realizados, como o caso de Mira Estrela e os mandados de segurança citados no início deste tópico. Como o trabalho em questão destina-se a constitucionalidade das resoluções, essa discussão ficará de lado.

Os Ministros Cezar Peluso e Menezes Direito, a Ministra Cármen Lúcia e a Ministra Ellen Graice acompanharam o voto do relator sem delongas, enquanto o Ministro Marco Aurélio votou pela inadmissibilidade da ação, entendendo que não se trata de um ato abstrato do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2008).

Dessa forma, vislumbra-se que o posicionamento da maioria foi pela improcedência da ação declaratória de inconstitucionalidade acerca das resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008, proferindo o seguinte acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, em superar a preliminar de conhecimento, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que se manifestou pela inadmissibilidade da ação, entendendo não se tratar de ato normativo abstrato-autônomo do Tribunal Superior Eleitoral. No mérito, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente a ação direta e declarou a constitucionalidade da resolução impugnada, nos termos do voto do relator, vencidos os Senhores Ministros Eros Grau e Marco Aurélio (BRASIL, 2008, fl. 100).

Assim, por maioria, as resoluções foram declaradas constitucionais pelo

Supremo Tribunal Federal, evidenciou-se uma discussão acerca do Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, que, neste caso, por meio de suas resoluções, criou um normativo específico, destinado a regulamentar como funcionariam os casos de infidelidade partidária, em caráter excepcional, até o momento em que o Congresso Nacional venha a regular o assunto por meio de lei.

4.2 Análise de Caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 5.104, com pedido de medida cautelar

A resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.396/2013 dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais e teve sua inconstitucionalidade parcial julgada pelo Supremo Tribunal Federal e foi proposta pelo Procurador-Geral da República.

Esse julgamento ficou conhecido como Ação Direta de Inconstitucionalidade número 5.104 e foi apreciado em 21/05/2014, para garantir que o pleito eleitoral do ano em questão não tivesse vícios a direitos e garantias constitucionais, tendo como relato o Ministro Roberto Barroso.

Analisando a Ementa, vislumbra-se no conteúdo a argumentação de diversos pontos relativos aos crimes eleitorais e às competências relativas à instauração de inquéritos policiais e o papel acusatório e institucional do Ministério Público.

No relatório, o Ministro Roberto Barroso (relator) classifica que a solicitação proposta pelo Procurador-Geral da República impugnava parcialmente o conteúdo da Resolução nº 23.396/2013, englobando do artigo 3º ao 13, que retratavam assuntos pertinentes à Notícia-Crime Eleitoral e do Inquérito Policial Eleitoral, classificando o cabimento da proposta em face ao Poder Regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral da seguinte forma:

é ato normativo primário apto a enfrentar o teste abstrato de constitucionalidade, por ser dotada dos atributos de impessoalidade, generalidade e abstração. Possui alta densidade normativa e regula diretamente matéria constitucional, porquanto dispõe sobre a apuração de crimes eleitorais, cria regras para instauração de inquéritos e para investigação criminal e, não fosse isso bastante, delineia a atuação da polícia judiciária eleitoral, do juiz eleitoral e do Ministério Público Eleitoral nessa seara (BRASIL, 2014, fl. 04).

Dessa forma, o Ministro Roberto Barroso, classifica a resolução como um ato normativo primário, dentro das prerrogativas necessárias para o teste abstrato de constitucionalidade, sendo a resolução detentora de alta densidade normativa e regulamentar em face a matéria constitucional, possuidora de dispositivos reguladores acerca da apuração de crimes eleitorais, criando regras para instauração de inquéritos e investigação eleitoral, além de delinear a atuação da polícia judiciária eleitoral, dos juízes e do Ministério Público Eleitoral (BRASIL, 2014).

No resumo dos pedidos, o relator sintetiza que o pedido de inconstitucionalidade realizado pelo Procurador-Geral da República em frente a Resolução nº 23.396/2014 detém os seguintes vícios:

Em síntese, a petição inicial aponta os seguintes vícios na Resolução questionada:

- (i) inconstitucionalidade formal pela usurpação da competência da União para legislar sobre processo penal (CF/88, art. 22, I);
- (ii) violação ao princípio da legalidade (CF/88, art. 5º, II), na medida em que teriam sido criados deveres para os cidadãos sem amparo legal;
- (iii) violação ao princípio acusatório (CF/88, art. 129, I, VI e VIII), uma vez que o ato questionado teria limitado as funções institucionais do Ministério Público na condução das investigações criminais e para a formação do seu próprio convencimento;
- (iv) violação ao princípio do juiz natural e da inércia da jurisdição (CF/88, art. 5º, LIII), bem como à competência do Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial (CF/88, art. 129, VII), tendo em vista que os dispositivos impugnados instituiriam uma anômala supervisão judicial sobre as investigações e inquéritos, comprometendo a imparcialidade dos magistrados;
- (v) violação ao princípio da eficiência (CF/88, art. 37, caput) e ao princípio mais específico da razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII), uma vez que a Resolução questionada daria ensejo a interferências desnecessárias do Poder Judiciário, criando entraves indevidos ao andamento das investigações (BRASIL, 2014, fl. 05).

Ao retratar o mérito da questão, o ministro demonstra que a petição inicial aponta que a resolução como um todo seria inconstitucional, uma vez que a Constituição enumera como matéria privativa da União a competência para legislar sobre o processo penal. Dessa forma, teria a resolução extrapolado seus limites regulamentares, invadindo o espaço destinado a outro órgão governamental (BRASIL, 2004).

Para melhor entendimento sobre a alegação de inconstitucionalidade, será abordado o ponto de vista do impetrante (Procurador-Geral de Justiça), com a descrição dos principais pontos e argumentos elencados no relatório da Ação direta de Inconstitucionalidade nº 5.104 em relação ao poder regulamentar do Tribunal

Superior Eleitoral, tema deste trabalho.

O artigo 3º da Resolução nº 23.396/2013 estabelece que serão endereçadas ao Juiz Eleitoral as notícias crime, enquanto o artigo nº 4 prevê que o magistrado deve verificar sua competência para julgamento da matéria. Caso se considere incompetente, o juiz deve remeter os autos ao juízo dotado de atribuição. Segundo o Procurador-Geral da República, essas disposições não só feririam o princípio acusatório, por colocar em risco a imparcialidade da jurisdição, como também o princípio da inércia da jurisdição, ao qual a resolução intentaria contra as garantias constitucionais do devido processo legal e do juiz natural (BRASIL, 2014).

Os artigos 5º e 6º da mesma resolução determinam que cabe à polícia realizar a comunicação de todas as infrações penais de cunho eleitoral ao juiz eleitoral, para tomar as medidas que achar cabíveis, indo contra o princípio da finalidade, e o artigo 6º que demandaria ao juiz o encaminhamento das notícias crime ao Ministério Público ou à Polícia constando nele a requisição para instauração de inquérito penal eleitoral, violando, dessa forma, a titularidade do Ministério Público sobre a ação penal e os princípios do acusatório e da inércia jurisdicional (BRASIL, 2014).

O artigo 8º da Resolução nº 23.396/2013 merece especial atenção, uma vez que foi peça-chave para o desfecho do julgamento. Por esse motivo, cita-se a parte original do relatório:

(vi) o art. 8º condiciona a instauração de inquérito policial eleitoral a uma determinação da Justiça Eleitoral. Esse ponto é questionado com especial veemência, sob os argumentos de violação ao princípio acusatório, à imparcialidade do juiz, à inércia da jurisdição e à regra de titularidade do Ministério Público sobre a ação penal (BRASIL, 2014, fl. 08).

Dessa forma, nota-se que o condicionamento da instauração de inquérito policial estar ligado à determinação da Justiça Eleitoral violaria o princípio acusatória, a imparcialidade do juiz, a inércia da jurisdição, além de retirar a titularidade do Ministério Público sobre a ação penal.

Os demais artigos da resolução também foram alvos de alegações de inconstitucionalidade, entretanto utilizar-se-á o resumo dos pedidos elencados no voto do Ministro Roberto Barroso, que sintetiza:

a petição inicial aponta os seguintes vícios na Resolução questionada:

- (i) inconstitucionalidade formal pela usurpação da competência da União para legislar sobre processo penal (CF/88, art. 22, I);
- (ii) violação ao princípio da legalidade (CF/88, art. 5º, II), na medida em que teriam sido criados deveres para os cidadãos sem amparo legal;
- (iii) violação ao princípio acusatório (CF/88, art. 129, I, VI e VIII), uma vez que o ato questionado teria limitado as funções institucionais do Ministério Público na condução das investigações criminais e para a formação do seu próprio convencimento;
- (iv) violação ao princípio do juiz natural e da inércia da jurisdição (CF/88, art. 5º, LIII), bem como à competência do Ministério Público para exercer o controle externo da atividade policial (CF/88, art. 129, VII), tendo em vista que os dispositivos impugnados instituiriam uma anômala supervisão judicial sobre as investigações e inquéritos, comprometendo a imparcialidade dos magistrados;
- (v) violação ao princípio da eficiência (CF/88, art. 37, caput) e ao princípio mais específico da razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII), uma vez que a Resolução questionada daria ensejo a interferências desnecessárias do Poder Judiciário, criando entraves indevidos ao andamento das investigações (BRASIL, 2014, fl; 14-15).

A gama de inconstitucionalidades presente nessa ação direta de inconstitucionalidade é ampla, com apontamentos de violação de diversas normas e princípios constitucionais, entre eles o princípio da legalidade, acusatório, do juiz natural e da inércia da jurisdição e também o princípio da eficiência.

O relator solicitou ao Tribunal Superior Eleitoral informações sobre o ato impugnado, em que o presidente daquela corte, Ministros Marco Aurélio, respondeu:

[...] cumpre-me tão somente assentar a premissa contida na Resolução/TSE nº 23.396/2013. O Tribunal atuou a partir do disposto no art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, regulamentando o tema alusivo à apuração de crimes eleitorais (BRASIL, 2014, fl.09).

Como visto, o Tribunal Superior Eleitoral utilizou-se da prerrogativa disposta no artigo 23, inciso IX, do Código Eleitoral, realizando, assim, a regulamentação do assunto em debate.

Por fim, o relatório finda-se com as palavras do autor da ação direta de inconstitucionalidade (Procurador-Geral da República), que demonstra os impactos ocasionados com a possível manutenção dos dispositivos da resolução nº 23.396/2013, do Tribunal Superior Eleitoral, que acarretariam (BRASIL, 2014):

[...] severa lesão às normas constitucionais aqui apontadas, pelos motivos acima arrolados, e causa ilegítima interferência na atuação do Ministério Público e da polícia, com potencial de reduzir drasticamente a eficiência dessas instituições do sistema de justiça. Isso poderá elevar a impunidade dos crimes eleitorais e, em consequência, desequilibrar o processo eleitoral e macular a legitimidade do próprio regime democrático (o qual, aliás, também compete ao Ministério Público defender – art. 127, caput, da

Constituição da República). (BRASIL, 2014, fl.10).

Dessa forma, vislumbra-se a preocupação da parte autora com a interferência na ação do Ministério Público e da polícia, fato que poderia elevar a impunidade dos crimes eleitorais, desequilibrando o processo eleitoral e a legitimidade do regime democrático, sendo que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, enumera ao Ministério Público a defesa do regime democrático.

Após discorrer acerca do relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.104, será realizada a análise dos principais votos, iniciando com o relator, Ministro Roberto Barroso.

A explanação da hipótese do pedido, que foi aceito pelo Ministro Roberto Barroso deu início ao voto. Após isso, adentra-se no cabimento da ação, em que os principais argumentos de inconstitucionalidade levantados encontram amparo na tese de que a Resolução nº 23.396/2013 teria extrapolado a atribuição regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, violando a competência privativa da União para legislar sobre processo e ferindo o princípio da separação de poderes, reconhecendo, dessa forma, a idoneidade para a deflagração do controle abstrato (BRASIL, 2014).

No mesmo cerne, o ministro coloca que o cabimento da ação é facilitado, pelo fato de que não afronta somente o princípio da legalidade, pois o Procurador-Geral da República sustenta que os artigos não seriam somente inconstitucionais por terem inovado de forma indevida na ordem jurídica, mas também por alterar o papel referente à investigação criminal exercida pelo Ministério Público, gerando incompatibilidade material com os comandos constitucionais determinantes do papel institucional do órgão (BRASIL, 2014).

Ainda, mesmo sem essas razões apontadas, o conhecimento da ação seria necessário para superar a controvérsia da aplicabilidade da Resolução nº 23.396/2013, em face das eleições que ocorreriam no mesmo ano (2014), afastando a insegurança jurídica e a possibilidade de possível nulidade de investigações e processos criminais eleitorais (BRASIL, 2014).

Assim, após tais ressalvas, o relator conhece a ação direta de inconstitucionalidade.

O Ministro Roberto Barroso explana, ao iniciar seu voto, que o sistema acusatório é dotado de uma separação rígida entre os momentos de acusação e do julgamento. Decorrente desse fato, eclodem consequências, entre elas salientam-se duas de especial significado constitucional, que, segundo o ministro, seriam as seguintes:

[...] Em primeiro lugar, ao contrário do que se verifica no sistema inquisitorial, o juiz deixa de exercer um papel ativo na fase de investigação e de acusação. Isso preserva a neutralidade do Estado julgador para o eventual julgamento das imputações, evitando ou atenuando o risco de que se formem pré-compreensões em qualquer sentido. Uma das projeções mais intuitivas dessa exigência é o princípio da inércia jurisdicional, pelo qual se condiciona a atuação dos magistrados à provocação por um agente externo devidamente legitimado para atuar.

Em segundo lugar, o sistema acusatório busca promover a paridade de armas entre acusação e defesa, uma vez que ambos os lados se encontram dissociados e, ao menos idealmente, equidistantes do Estado-juiz. Nesse contexto, cabe às partes o ônus de desenvolverem seus argumentos à luz do material probatório disponível, de modo a convencer o julgador da consistência de suas alegações. Afasta-se, assim, a dinâmica inquisitorial em que a figura do juiz se confunde com a de um acusador, apto a se valer do poder estatal para direcionar o julgamento – quase sempre no sentido de um juízo condenatório (BRASIL, 2014, fl. 17).

Como visto, o sistema brasileiro destina ao juiz a neutralidade do Estado julgador, para atenuar riscos de que se formem pré-compreensões em qualquer sentido, fatos resultantes no princípio da inércia jurisdicional, que determina a atuação dos magistrados ligadas à provocação de um agente externo e legitimado para atuar. Também, busca-se promover a paridade de armas entre acusação e defesa, em que destina-se às partes o ônus de desenvolverem suas argumentações de acordo com o material probatório, afastando-se, assim, a dinâmica inquisitorial em que a figura do juiz confunde-se com a de um acusador, detentor de poder estatal, para direcionar o julgamento, normalmente no sentido condenatório.

Segundo o relator, a titularidade do Ministério Público sobre a ação penal e o caráter limitado de que deve se revestir a interferência judicial sobre a condução das investigações já foram debatidos diversas vezes na Corte, encontrando forte amparo jurisprudencial (BRASIL, 2014).

O ministro coloca que o sistema acusatório brasileiro é dotado de balizadores no tocante à investigação criminal, que deve ser desenvolvida pela autoridade policial sob a supervisão do Ministério Público. Dessa forma, mesmo com a especificidade destinada à Justiça Eleitoral, não é prudente desvincular-se da ideia

constituente, criando para o juiz um poder genérico de direção dessa fase pré-processual (BRASIL, 2014).

Ao realizar o exame da inconstitucionalidade formal, o Ministro Roberto Barroso cita a prerrogativa utilizada pela parte autora de que a Resolução nº 23.396/2013 teria invadido a competência da União para legislar sobre direito processual. Entretanto, o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral encontra amparo no artigo 23, IX, do Código Eleitoral e também no art. 105 da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 2014).

Segundo o relator, o próprio Procurador-Geral da República “reconhece que parte dos dispositivos questionados limita-se a reproduzir a legislação pertinente, o que corresponde ao propósito de sistematização acima identificado” (BRASIL, 2014, fl. 19). Assim sendo, a inconstitucionalidade em sua totalidade não encontra amparo legal.

No tocante à inovação normativa em alguns casos exercida pela Justiça Eleitoral, o Ministro Roberto Barroso, enfatiza:

[...] Faço o registro de que é necessário ter cautela com a reprodução de enunciados legais por autoridades desprovidas da respectiva competência normativa, ainda que a pretexto de esclarecimento didático. Na prática, tende a ser difícil distinguir, *a priori*, entre o que é mera repetição e o que seria inovação inválida, o que pode gerar insegurança jurídica e conflitos interpretativos diversos. Penso que isso não se aplica, porém, ao contexto específico do poder normativo atribuído ao TSE, pelas razões já expostas, relacionadas à sistematização das regras aplicáveis em matéria eleitoral (BRASIL, 2014, fl. 19).

Como visto, a abrangência do poder regulamentar exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral é detentor de uma extensão atípica, pois se relaciona com a sistematização das regras aplicadas em matéria eleitoral.

Ao finalizar o exame de inconstitucionalidade formal, o relator opta em afastar a alegação de ofensa ao artigo 22, I, da Constituição, que destina à União a prerrogativa de legislar acerca do direito processo, afastando-se, dessa forma, as impugnações aos artigos 7º, 12 e 13 da Resolução (BRASIL, 2014).

O relator posiciona-se em referência ao artigo 3º, que estabelece que qualquer pessoa que tenha ciência de infração penal eleitoral deverá efetuar a

comunicação ao juiz eleitoral, não ocorreria prejuízo se dado ao dispositivo a interpretação constitucional de que nada impede que as infrações sejam comunicadas diretamente ao Ministério Público e, no caso de a comunicação ocorrer ao juiz eleitoral, deverá ele notificar o Ministério Público. Isso devido ao fato de que o juiz eleitoral é o responsável pela regularidade das eleições, que são detentoras de grande abrangência e de interesse social, por isso seria excessivo proibir que os interessados procurem o juiz para notificar irregularidades das quais estejam cientes (BRASIL, 2014).

Assim, o Ministro Roberto Barroso coloca-se a favor da inconstitucionalidade do artigo 3º, mas somente para o fim de atribuir a interpretação constitucional, conforme proposto (BRASIL, 2014).

Importante mencionar que a impugnação ao art. 8º, da Resolução, refere que “o inquérito policial eleitoral somente será instaurado mediante determinação da Justiça Eleitoral, salvo a hipótese de prisão em flagrante”. (BRASIL, 2014, fl. 23). Dessa maneira o dispositivo em destaque vincula as investigações a uma autorização do juiz eleitoral, ferindo a titularidade do Ministério Público sobre a ação penal, além de criar um mecanismo de controle judicial inexistente na Constituição e feridor do princípio acusatório (BRASIL, 2014).

Por fim, o relator faz apontamentos acerca dos demais artigos da Resolução nº 23.396/2013 do Tribunal Superior Eleitoral, firmando seu posicionamento na conclusão do voto, conforme segue:

- (i) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, explicitando que as notícias-crime podem ser encaminhadas diretamente ao Ministério Público Eleitoral ou à autoridade policial, bem como que, nos casos em que sejam encaminhadas ao juiz, a este caberá tão somente efetuar a remessa do material ao Parquet;
- (ii) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 4º, assentando que a verificação da competência jurisdicional deverá ser efetuada pelo juiz eleitoral, como é próprio, apenas no momento em que deva efetivamente atuar nos autos de inquérito;
- (iii) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 10, explicitando que a competência do juiz eleitoral para deferir diligências requeridas pelo Ministério Público limita-se às hipóteses submetidas à reserva de jurisdição; e (iv) suspender a eficácia dos arts. 5º, 6º, 8º e 11 (BRASIL, 2014, fls. 28-29).

Dessa forma, vislumbra-se o posicionamento do relator da ação direta,

Ministro Roberto Barroso, que ratificou a interpretação acerca dos artigos 3º, 4º e 10 em conformidade com a Constituição e optou por suspender a eficácia dos artigos 5º, 6º, 8º e 11.

Destaca-se que o voto do relator foi acompanhado, na sua integralidade, pelos Ministros Luiz Fux, Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa que, além do suscitado pelo relator, proferiu em seu voto a inconstitucionalidade formal de todos os dispositivos impugnados (BRASIL, 2014).

Destaca-se ainda, o posicionamento veiculado pelos Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que defenderam a possibilidade de a Polícia Federal instaurar inquéritos eleitorais por iniciativa própria, sem requisição do Ministério Público; entretanto, tal tese não foi deliberada pela Corte, uma vez que o artigo segundo da Resolução 23.396/2013, que retrata sobre a Polícia Federal, não foi tema de impugnação e, segundo o entendimento dos demais ministros, não cabe ao Supremo Tribunal Federal extrapolar os lindes da inicial e, eventualmente, trazer para a lide aqui a atuação da Polícia Federal (BRASIL, 2014).

O Ministro Teori Zavascki posiciona-se pela validade dos artigos da Resolução, exceto pelo conteúdo vinculado no artigo 8º, que, a seu ver, trouxe inovação às normas reguladoras dos últimos sufrágios, e também subtraiu função constitucional do Ministério Público de determinar a instauração do inquérito policial, salientado aspectos importantes sobre o assunto:

Há, aqui, portanto, relevantes razões para supor presente vício de inconstitucionalidade formal (=criação de norma de natureza processual sem observância do princípio da legalidade estrita) e material (=restrição injustificada das funções constitucionais do Ministério Público) (BRASIL, 2014, fl. 53).

Dessa forma, evidencia-se o posicionamento do ministro, pois o artigo 8º da resolução é detentor de vício inconstitucional formal, criador de norma processual sem a observação do princípio da legalidade estrita, e material devido ao fato de restringir funções constitucionais elencadas ao Ministério Público.

Ante o exposto, o voto proferido pelo Ministro Teori Zavascki é de deferir em parte a medida cautelar, com a suspensão do artigo 8º da Resolução nº 23.396/2013 do Tribunal Superior Eleitoral e mantendo a constitucionalidade dos demais

dispositivos.

A Ministra Rosa Weber e o Ministro Ricardo Lewandowski acompanharam o voto do Ministro Teori Zavascki, que defendeu apenas a suspensão do artigo 8º da Resolução nº 23.396/2013 do Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2014).

O Ministro Dias Toffoli, antes de proferir seu voto, solicitou prestar esclarecimentos sobre o assunto, entre eles o de que o artigo 121 da Constituição Federal, o qual determina a necessidade de lei complementar para dispor sobre as competências de tribunais, juízes e juntas eleitorais, já foi caso de julgamento da Corte, a qual decidiu recepcionar o Código Eleitoral de 1965 como lei complementar (Brasil, 2014).

O Código Eleitoral de 1965 estabelece o poder de polícia como atividade da magistratura, e a Resolução não interpõe nenhuma vedação à atuação do Ministério Público, apenas coloca a requisição ao juiz sobre a abertura do inquérito (BRASIL, 2014).

Ainda, segundo o ministro, existem resoluções vigentes do Tribunal Superior Eleitoral, reguladoras sobre a requisição de forças, que retratam sobre o poder de polícia do magistrado eleitoral e também regulamentam o poder de polícia exercido pelo Poder Judiciário Eleitoral (BRASIL, 2014).

A razão desse poder de polícia faz-se necessária em nosso país, pois a criação da Justiça Eleitoral pôs fim às deturpações oriundas da utilização do poder político da Administração, da polícia e outros órgãos da ordem pública, daí resulta a necessidade de a Justiça Eleitoral e a Magistratura Eleitoral exercerem tais prerrogativas (BRASIL, 2014).

Ademais, o § 3º, do artigo 94 da Lei nº 9.504, retrata sobre a competência da polícia judiciária para a magistratura, com o seguinte teor:

Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas auxiliarão a Justiça Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre suas atribuições regulares.

O artigo retratado disponibiliza à Justiça Eleitoral um grande aparato para

apuração dos delitos eleitorais, elencando a polícia judiciária, receita federal, entre outros órgãos destacados.

O Ministro Dias Toffoli é categórico ao afirmar a possibilidade de investigação do Ministério Público, bastando requerer ao juiz, que abrirá e encaminhará à autoridade policial, destinando-se assim a um sistema em que a supervisão é do Poder Judiciário, detentor da exclusividade do poder de polícia, com fundamento no Código Eleitoral e na Lei nº 9.504, artigo 94º § 3º, não impugnado nessa ação direta. Reitera-se ainda o posicionamento enfático do ministro de que a investigação da Magistratura Eleitoral é oriunda de motivos históricos, conforme já mencionado anteriormente (BRASIL, 2014).

O Ministro retrata ainda sobre o sistema do poder de polícia da Justiça Eleitoral. Utilizando-se do artigo 3º da Resolução nº 21.843, de 22 de junho/2004:

Art. 3º A Polícia Federal, à disposição da Justiça Eleitoral, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei 1.064/69, exercerá as funções que lhe são próprias, especialmente as da polícia judiciária em matéria eleitoral, e observará as instruções da autoridade judiciária eleitoral competente

Dessa forma, evidenciam-se as funções da Polícia Federal no tocante à matéria eleitoral, sobretudo no tocante aos dizeres: “e observará as instruções da autoridade judiciária eleitoral competente”.

O Ministro Dias Toffoli ainda ressalta que até mesmo as Forças Armadas ficam sob orientação da Justiça Eleitoral na época das eleições, justamente por ser detentora desses poderes de polícia administrativa e de polícia judicial (BRASIL, 2014).

Em seu voto, o ministro coloca que: “[..] no âmbito da Justiça Eleitoral, o poder de polícia pertence ao Juiz Eleitoral, as providências investigatórias devem ser adotadas sob o seu comando (BRASIL, 2014, fl. 82)”. Assim, posiciona-se pelo indeferimento da medida cautelar.

Acompanhou o voto de indeferimento total da ação o Ministro Gilmar Mendes, que retratou a competência regulamentar como parte de um sistema normativo complexo, sendo imprópria, dessa forma, a alteração da matéria em questão

(BRASIL, 2014).

Por fim, acordam os ministros da seguinte maneira:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em rejeitar o pedido de sustentação oral feito pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e da Associação dos Procuradores da República na condição de *amici curiae*, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli. Votou o Presidente. Por maioria, acordam em deferir parcialmente o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 8º da Resolução nº 23.396, de 17 de dezembro de 2013, do Tribunal Superior Eleitoral, vencidos, em parte, os Ministros Luís Roberto Barroso (Relator), Luiz Fux, Marco Aurélio e Joaquim Barbosa, que a deferiam em maior extensão, e os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que indeferiam totalmente a cautelar (BRASIL, 2014, fl. 02).

Dessa forma, foi validada praticamente toda a Resolução impugnada, ficando apenas provido o pedido de medida cautelar para suspender o artigo 8º da Resolução nº 23.396/2013.

No decorrer deste capítulo, tornam-se notórios os diversos posicionamentos acerca dos balizadores limítrofes do Poder Regular exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral, tanto nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3999-7 e nº 4.086, que retratavam acerca da Infidelidade Partidária e que eram reguladas pelas resoluções nº 22.610/2007 e nº 22.733/2008, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.104, com pedido de medida cautelar referente à apuração de crimes eleitorais.

CONCLUSÃO

Diante do estudo da presente monografia, concluiu-se no primeiro capítulo que os poderes destinados à Justiça Eleitoral encontram-se presentes devido aos acontecimentos históricos brasileiros e mundiais, resultantes da luta social pela participação popular no poder, por meio das eleições, e pela lisura dos processos eleitorais. Destacou-se a grande influência da Revolução Francesa para essas conquistas, onde uma das principais vitórias do povo foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Também, vislumbrou-se a grande gama de competências destinadas à Justiça Eleitoral, que além de julgar, é detentora de competências administrativas e regulamentares, tais como a organização do processo eleitoral e a expedição de resoluções para dar executoriedade às leis eleiçoeiras.

No decorrer do segundo capítulo, auferiu-se que a distribuição de competências diferentes do caráter julgador, encontra amparo na necessidade de manter o controle do processo eleitoral em um órgão equidistante das disputas eleitorais. Por esse motivo que delegou-se ao Tribunal Superior Eleitoral o poder regulamentar sobre a matéria, pois é inviável deixá-la ao Presidente da República, afinal ele é detentor de amplos interesses políticos. Dessa forma, seria colocada em xeque a imparcialidade sobre os interesses eleiçoeiros e em algum momento a ferramenta seria utilizada para interesses pessoais ou partidários.

Quanto ao desprovemento dos interesses políticos da Justiça Eleitoral, ressalta-se que parte dos cargos ocupados em seus órgãos são preenchidos

mediante indicação do Presidente da República, ou mesmo pelos Governadores Estaduais. Dessa forma, pactua-se com o tempo máximo da magistratura eleitoral de dois anos e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo esta uma ótima ferramenta para dificultar interferências externas nos Tribunais, pois a troca constante não só traz novas concepções ao Processo Eleitoral, como diminuem a possibilidade de intervenção política das decisões.

Ainda, no segundo capítulo, os doutrinadores por sua grande maioria, apoiaram-se no argumento de que o poder regulamentar exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral é análogo ao exercido pelo Presidente da República, ou seja, é desprovido da capacidade de inovar perante o ordenamento jurídico, devendo apenas, suas resoluções darem executoriedade às leis. Neste ponto, encontram-se os problemas referentes aos limites destinados ao poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, pois, constatou-se uma grande divergência entre os posicionamentos doutrinários e a interpretação do Supremo Tribunal Federal nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade utilizadas para estudo na presente monografia.

Na análise de casos do terceiro capítulo, constatou-se que o reconhecimento de constitucionalidade da Resolução 22.610/2006, que conferiu validade às inovações jurídicas presentes na resolução até que o Congresso Nacional venha a regular a matéria, fere os dispositivos constitucionais referentes à invasão de competência legislativa, ao encontro do posicionamento doutrinário conservador de que estabelecer, criar ou extinguir direitos por meio de resoluções é caracterizado como abuso de poder regulamentar. Dessa maneira, ainda que o Supremo Tribunal Federal vislumbre a necessidade de garantir o direito do partido político ser detentor do cargo derivado da infidelidade partidária, entende-se que o assunto deveria ser regulado privativamente pelo Poder Legislativo, ficando o direito em espera do debate e da aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional, e então ter sua eficácia validada, para daí sim, ser regulada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em relação a Resolução 23.396/2013, pactua-se com o entendimento de inconstitucionalidade parcial, afinal não pode ser aceito que se retire do Ministério Público prerrogativas constitucionalmente a ele direcionadas, pois além de afrontar a Constituição Federal, trata-se de uma instituição indispensável para assegurar a

democracia nacional, com entes tão desprovidos de interesses políticos, quanto os membros da Justiça Eleitoral.

Após a análise conjunta de todos os capítulos da presente monografia, evidenciou-se a hipótese de que o Tribunal Superior Eleitoral é detentor da prerrogativa de inovar no ordenamento jurídico, criando novas normas e indo contra a Constituição Federal de 1988, mesmo que em caráter de excepcionalidade, e os limites de sua prerrogativa regulamentar fica vinculada à análise de constitucionalidade do STF, que posiciona-se de diferentes formas em seus julgamentos.

Por fim, conclui-se que a destinação de uma nova prerrogativa a um dos três poderes sem ela estar presente na Constituição Federal configura um grave erro, ferindo a democracia, afinal uma vez aberta a flexibilização das normas constitucionais podem ocorrer abusos em outros importantes direitos e garantias, principalmente nos tempos de crise política e social vividas nos dias atuais, é por esse e outros motivos que nossa Constituição é rígida e deve ser respeitada.

REFERÊNCIAS:

- ARISTÓTELES, **Política**. 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 11 ed. São Paulo: Globo, 2001.
- BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Eleitoral**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, publicada no DOU 05/10/1988. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 ago. 2016.
- BRASIL. Lei nº 4.737 de 05 de julho de 1965. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília> publicada no DOU 19/07/1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 23 set. 2016.
- BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, publicada no DOU de 01/10/1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm> Acesso em: 03 set. 2016.
- BRASIL. Lei nº 12.034 de 29 de setembro de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília> publicada no DOU de 30/09/2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm>. Acesso em: 21 set. 2016.
- BRASIL. Resolução nº 22.610 de 25 de outubro de 2007. Tribunal Superior Eleitoral, Poder Judiciário, Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em 22 out. 2016.
- BRASIL. Resolução nº 23.396 de 17 de dezembro de 2013. Tribunal Superior Eleitoral, Poder Judiciário, Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.396>> Acesso em: 23 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999-7. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Ministro Relator: Joaquim Barbosa; Brasília, 12/11/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>> Acesso em: 07 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4086. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Ministro Relator: Joaquim Barbosa; Brasília, 12/11/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586951>> Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4568. Requerente: Partido Popular Socialista – PPS, Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Democratas – DEM. Requerido: Presidente da República. Ministra Relatora: Cármen Lúcia; Brasília, 01/03/2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1870956>> Acesso em 05 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602-3. Impetrante: Partido Popular Socialista – PPS e Listisconsortes. Impetrado: Presidente da Câmara do Deputados. Ministro Relator Eros Grau. Brasília, 04/07/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>> Acesso em: 19 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição de Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido Liminar de Medida Cautelar nº 5104. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Tribunal Superior Eleitoral. Ministro Relator: Roberto Barroso. Brasília, 21/05/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>> Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL, **Vade Mecum**. 11 ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Edipro, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição; Direito Constitucional Positivo**. 10 ed. Belo Horizonte: Delrey, 2004. CERQUEIRA, Thales T.; CERQUEIRA, Camila A. **Direito Eleitoral Esquematizado**. Coordenar Pedro Lenza. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CHEMIN, Beatris F. **Manual da Univates para Trabalhos Acadêmicos:** planejamento, elaboração e apresentação. 3 ed. Lajeado: Univates, 2015. E-book. Disponível em: <https://www.univates.br/editora-univates/media/publicacoes/110/pdf_110.pdf>. Acesso em: 05 set. 2016.

CONEGLIAN, Olivar. A justiça eleitoral: O Poder Executivo das Eleições, uma Justiça diferente. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **Direito eleitoral contemporâneo:** doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COSTA, Antônio Tito. **Recursos em matéria eleitoral.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

DANTAS, Paulo R. de F. **Direito Processual Constitucional.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, Renata L. A. de B. **Justiça Eleitoral: composição, competências e funções.** Texto digital. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes>> Acesso em: 15 ago. 2016.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

HOBBSAWM, Eric. J. **A Era das Revoluções 1789-1848.** 21 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACEDO, Elaine H.; SOARES Morgental S. O Poder Normativo Da Justiça Eleitoral e a Separação Dos Poderes: Um Paradigma Democrático? **Publica Direito**, Porto Alegre, 01 mai. 2014. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0bd791e117caac17>> Acesso em: 10 set. 2016.

MATTOS, Alessandro N. **O Livro Urgente da Política Brasileira.** 1 ed. Smashwords, 2016. E-book. Disponível em: <<https://www.smashwords.com/books/view/655292>>. Acesso em 25 ago. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MICHELET, Jules. **História da Revolução Francesa:** da Queda da Bastilha à Festa da Federação. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras: Circulo do Livro, 1989.

MIRANDA, Jorge. **A democracia Representativa:** Princípios e Problemas Gerais. Estudos Eleitorais, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 7-37, jan./abr. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1130>>. Acesso em: 20 set. 2016.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 6 ed. São Paulo: Atlas S. A., 2006.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**. Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal, 4 ed. São Paulo: Atlas S. A, 2008.

PINTO, Emmanuel Roberto Girão de Castro. **O poder normativo da justiça eleitoral**. 2008. 191 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza-CE, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2008.

RAMOS, Elival S. **Controle de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SORMANI, Alexandre. **Inovações da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Declaratória de Constitucionalidade**. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira Ltda, 2004.

TAVARES, André Ramos, **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TULARD, Jean. **História da Revolução Francesa 1789 – 1799**. 1 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

VELLOSO, Carlos M. da S.; AGRA Walber de M. **Elementos de Direito Eleitoral**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VELOSO, Zeno. **Controle Jurisdicional de Constitucionalidade**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.