

# O PODER NORMATIVO DA JUSTIÇA ELEITORAL E A SEPARAÇÃO DOS PODERES: UM PARADIGMA DEMOCRÁTICO?

**The normative power of the Electoral Justice and the separation of powers:**

**A democratic paradigm?**

Elaine Harzheim Macedo\*

Rafael Morgental Soares\*

## RESUMO

O presente artigo tem por objeto defender a constitucionalidade e a necessária, embora pontual e excepcional, intervenção da Justiça Eleitoral, na condução do processo eleitoral, através do exercício do poder normativo, estabelecendo-se como um paradigma garantidor da democracia brasileira. Ao lado de suas tradicionais funções, como a administração do cadastro eleitoral e da condução das eleições, com a recepção e contagem dos votos, agrega-se a esta justiça especializada os poderes jurisdicional, consultivo e regulamentador, já consagrados na literatura política e jurídica. Quando se inclui o poder normativo entre as funções da Justiça Eleitoral, o espaço é outro, isto é, atuar no vazio da lei, por omissão negligente do Poder Legislativo, editando o Poder Judiciário eleitoral normas que atuam a partir da Constituição Federal, ao efeito de garantir a própria democracia participativa e a vontade popular. Pela sua excepcionalidade, os limites impostos ao exercício desse poder estão na própria Constituição e na sua permanência temporal até sobrevir lei posterior, oriunda do Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Poder normativo. Justiça Eleitoral. Paradigma democrático do processo eleitoral. Casos julgados.

## ABSTRACT

This article intends to defend the constitutionality and necessary, although timely and exceptional, intervention of Electoral Justice in the conduct of the electoral process through the exercise of legislative power, establishing itself as a guarantor paradigm of Brazilian democracy. Beside their traditional functions, such as administration of the electoral register and the conduction of elections, with receipt and counting of votes, it is added to this specialized justice the judging, advisory and regulatory powers, as enshrined in the political and legal literature. When including the legislative power among the functions of the Electoral Court, the ground is another, that is, acting in the void of law, for in the negligent failure to act of the Legislature, editing the Electoral Justice rules that operate from the Federal Constitution, to the effect of ensuring participatory democracy itself and the popular will. For its exceptionality, the limits on the exercise of that power are in the Constitution itself and in its temporal permanence until subsequent law occurs, derived from the National Congress.

**Keywords:** Normative power. Electoral Justice. Democratic paradigm of the electoral process. Cases tried.

---

\* Doutora e Mestre em Direito, Especialista em direito processual civil, Professora na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito junto à PUC/RS. Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Desembargadora Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. E-mail: [Macedo@tj.rs.gov.br](mailto:Macedo@tj.rs.gov.br)

\* Mestrando em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Analista Judiciário e Chefe de Gabinete da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Email: [rafaelmorgental@hotmail.com](mailto:rafaelmorgental@hotmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho é o poder normativo da Justiça Eleitoral, função que vem sendo exercida pelos tribunais eleitorais - principalmente pelo Tribunal Superior Eleitoral - a deriva de autorização constitucional expressa. O tema se insere no quadro analítico da separação de poderes, princípio consagrado no constitucionalismo brasileiro, e que hoje encontra resguardo no art. 2º da Constituição Federal, segundo o qual os poderes são independentes e harmônicos entre si.<sup>1</sup>

Nesta pesquisa serão apresentadas justificativas para afirmar a constitucionalidade do exercício eventual desse poder pela Justiça Eleitoral, assim como algumas objeções, tudo em linha com o sistema de freios e contrapesos que dita a operação do princípio em comento.

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 a 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.

---

<sup>1</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Sem embargo da afirmação do poder normativo da Justiça Eleitoral, são igualmente objeto de abordagem os limites - que são estreitos – e as formas de controle dessa atuação excepcional, mediante o mapeamento de casos recentes no cenário jurídico-político brasileiro, capazes de evidenciar as hipóteses aqui levantadas, e como resultado adicional demonstrar a extrema complexidade da distribuição de poderes entre o Congresso Nacional e a Justiça Eleitoral no tocante à condução das eleições brasileiras.

O roteiro da exposição passa por uma breve justificativa; por uma reflexão sobre o princípio da separação de poderes "à brasileira"; pela apresentação da Justiça Eleitoral em perspectiva funcional; e, finalmente, pelo estudo de casos.

Desde já se reconhece que a complexidade do tema não poderá ser de todo absorvida em apertadas linhas, quanto mais se considerada a lamentável escassez de elaboração doutrinária a respeito. Mas espera-se, pelo menos, lançar bases para reflexões futuras, que venham a enfrentar o problema às claras, diretamente, e não de maneira apenas lateral, como tende a ocorrer.

O estudo do tema, nos termos propostos, se impõe como relevante no cenário jurídico-político do país, destacando-se entre as diversas justificativas duas:

a) É preciso jogar melhores luzes sobre a arquitetura das escolhas eleitorais. Pensar no exercício do poder somente após a sua constituição não é suficiente para garantir a soberania popular e tudo o que dela decorre. Necessário indagar como e porque os agentes do poder chegaram até ele, aferindo-se a própria legitimidade do poder outorgado. Trata-se de reflexão pouco usual na perspectiva da separação de poderes, cujo foco de análise se volta predominantemente para os poderes já em operação - por exemplo, um corpo legislativo já eleito e suas implicações com o Presidente da República também eleito. Mas aqui não se trata de visualizar o poder já posto. O olhar para a arquitetura das escolhas lembra de que o exercício do poder é condicionado por sua própria formação:<sup>2</sup> se sob dado regime eleitoral um determinado grupo de congressistas foi eleito, forçoso concluir que sob outro regime eleitoral outros congressistas poderiam surgir.

---

<sup>2</sup> THALER, Robert; SUNSTEIN, Cass. Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness. Penguin Books, 2008, p. 66-71.

Assim, indagar sobre a origem do poder é indagar sobre a legitimidade do processo eleitoral. Se a atividade legislativa conduz à criação do Direito, então a própria legitimidade do Direito, em última análise, depende da legitimidade das eleições. E isso não passa apenas pela exatidão do resultado eleitoral, mas adicionalmente pelo modo como foram definidas e aplicadas as regras eleitorais. Dominar a arquitetura da escolha eleitoral significa predefinir os poderes a serem constituídos (especialmente executivo e legislativo, uma vez que o regime de seleção no poder judiciário via de regra é o concurso público).

b) Se o domínio da agenda sobre as fórmulas eleitorais realmente é tão importante, torna-se essencial observar seu responsável maior, o Poder Legislativo. No caso brasileiro, o que se percebe é que o Poder Legislativo, visto como instituição perene, encontra enormes dificuldades para lidar com a matéria. Isso porque seus agentes - os parlamentares e os partidos políticos - derivam seu poder da manutenção de certas regras e da alteração de outras. É inegável que esses agentes, tanto quanto possível, legislarão em causa própria em matéria eleitoral.<sup>3</sup> E aqui não se trata de censura ética; o problema é jurídico, uma vez que toca exatamente na separação de poderes, princípio jurídico-político cujo desdobramento primordial é a limitação de uns pelos outros.

Ora, se da separação tripartite de poderes decorre que nenhum deles deve possuir o domínio total de temas estratégicos do Estado<sup>4</sup> - e aqui forçoso incluir o processo eleitoral neste rol, pelo quanto exposto acima -, pergunta-se: deve o legislador ser o único senhor das normas eleitorais? Mesmo dando uma resposta negativa, o que não chega a ser uma controvérsia, rapidamente surgem outras questões: Quais são então os limites da atuação legislativa? Quem deve fiscalizar e até participar da produção de leis eleitorais?

---

<sup>3</sup> BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 2001, disponível em: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3Contents.html>, consulta em 20.05.2013, pp. 11, 22, 212-214. MONTEIRO, Jorge Vianna. *Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 29, 32, 35, 51, 67.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do Espírito das Leis*. Tradução, Introdução e Notas: Edson Bini. Bauru-SP: Edipro, Série Clássicos, 2004, p. 190: "Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de produzir leis, o de executar resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos." E ainda, p. 196: "Estes três poderes deveriam constituir um repouso ou uma inação. Porém, como, pelo movimento necessário das coisas, são obrigados à mobilidade, será forçoso que se movam harmoniosamente."

## 2 SEPARAÇÃO DE PODERES E JUSTIÇA ELEITORAL

Pelo menos desde Aristóteles<sup>5</sup> é conhecida a necessidade de se limitar o poder contra a tirania, e diversos tipos de sociedade, ou mesmo pequenas comunidades, lidam cotidianamente com este dilema: como habilitar e ao mesmo tempo limitar alguém para o exercício do poder.

Em tempos de Estado de Direito, a fórmula de Montesquieu é a solução insuperável. Ela desconcentra as atribuições do Estado em poderes (ou funções) equivalentes e que (por isso mesmo) se limitam reciprocamente. Sob esta arquitetura de poder repousa uma premissa fundamental, retirada da amarga experiência absolutista e confirmada nos Estados não democráticos atuais: o poder deve ser muito bem delimitado sob pena de se tornar tirano.

Tão arraigado é o modelo tripartite no constitucionalismo contemporâneo que se pode mesmo apontar a existência da dita separação como critério de aferição de um autêntico Estado de Direito.<sup>6</sup> Este modelo, pensado para bloquear os excessos do Estado contra os indivíduos, é hoje aplicado com o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), uma forma de superar a inércia estatal (decorrente do bloqueio recíproco) mediante controles e complementos mútuos entre os poderes. Assim, os três poderes possuem suas respectivas funções típicas, mas eventualmente praticam funções atípicas (típicas de um seu congêneres) como forma de controle e também como forma de fazer o Estado funcionar, em prol do indivíduo e não contra ele.

Disso logo se conclui que a "harmonia" referida pelo constituinte originário na relação entre os poderes é apenas parcial. Seja pela independência que é garantida a cada um, seja pelos freios e contrapesos, haverá fricções. Aliás, a grande e paradoxal virtude desse modelo tripartite com freios recíprocos é fazer o sistema estatal funcionar mesmo pelo seu não-funcionamento eventual: pois é melhor um impasse entre os poderes do que a absorção de um pelo outro.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> ARISTÓTELES. Política. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_aristoteles\\_a\\_politica.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf), consulta em 05.02.2014, p. 87-99.

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 2008, p. 155.

<sup>7</sup> No caso brasileiro este perigo de absorção é estudado por Jorge Vianna Monteiro sob o nome de "constitucionalismo de risco", que designa o condicionamento da atuação legislativa pelo poder presidencial, seja pelo manejo de medidas provisórias, seja pelo controle geral das questões orçamentárias, seja ainda pela possibilidade de cooptação de congressistas para o desempenho de cargos no poder executivo. MONTEIRO, Jorge Vianna. Governo e crise: escolhas públicas no Brasil e no mundo, 2007-2011. Rio de Janeiro: FGV, 2011, p. 33-47.

Nesse sentido, não são as funções típicas de cada poder que ensejam as maiores reflexões sobre a separação tripartite, mas justamente aquelas realizadas no limite, de forma atípica.<sup>8</sup> Essas zonas de conflito, dentro do sistema tripartite, podem ter diversas origens, afinal, o poder é um fenômeno dinâmico e cambiante, não algo frio, estanque e que possa ser matematicamente distribuído. Os choques entre as instituições se dão em concreto, e eventualmente as acomodações políticas preferem às fórmulas jurídicas. Quando a fórmula é precisa, ou seja, quando o próprio *design* constitucional estimula as invasões de competência como forma de promover o equilíbrio de poder, realmente possível pensar que a constitucionalidade do agir "invasor" repousa no cerne do princípio da separação de poderes.

Mas quando a Constituição não é precisa, ou é completamente omissa? Se por um lado não pode existir poder a descoberto - isso seria a corrupção do Estado de Direito - por outro algumas atividades acabam surgindo ou mudando de forma (a Constituição não pode antecipar tudo), e aí precisam ser alocadas em algum espaço, dizendo com outras palavras, precisam competir legitimamente a algum poder.<sup>9</sup> E nem sempre a "natureza" do órgão aparentemente responsável é argumento suficiente para definir a quem incumbe o quê.<sup>10</sup> Até porque a definição costumeira dos poderes é tautológica, já que parte de suas funções para concluir pela sua natureza e vice-versa: por exemplo, assume-se que o legislativo é por natureza o responsável pela função de legislar, e que o resultado do trabalho do legislador é de natureza legislativa porque nasceu dele, o mesmo valendo para os demais poderes.

---

<sup>8</sup> Como exemplos atuais, é possível referir as situações em que o executivo e o judiciário se expressam por atos de aparência legislativa: o executivo no uso de seu poder regulamentar, e sobretudo na edição de medidas provisórias; e o judiciário naquilo que se convencionou chamar de "ativismo judicial", fenômeno que, num sentido bastante amplo, pode abarcar inclusive o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis. Embora com menor frequência, até mesmo o legislativo "invade" competências alheias, podendo-se mencionar o recente atrito com o judiciário sobre quem afinal deve deliberar sobre perda de mandato de parlamentares condenados criminalmente no poder judiciário: se o próprio judiciário ou se o legislativo.

<sup>9</sup> A tormentosa questão sobre o que afinal é atividade do Estado não será abordada. Admite-se aqui a natureza pública e essencial do serviço eleitoral, que aliás prefere a qualquer outro, conforme art. 365 do Código Eleitoral (Lei 4.737/65): "*Art. 365. O serviço eleitoral prefere a qualquer outro, é obrigatório e não interrompe o interstício de promoção dos funcionários para ele requisitados.*"

<sup>10</sup> Kelsen captou a dificuldade de definição dos poderes ao comparar jurisdição e administração: "A distinção entre jurisdição e administração reside exclusivamente no modo de organização dos tribunais. A tradicional oposição entre jurisdição e administração, e o dualismo baseado nessa oposição, existente nos aparelhos estatais de execução, só podem ser explicados historicamente, e são fadados a desaparecer se não forem enganadores os sintomas que já indicam uma unificação desses aparelhos." KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 14.

De fato, nem todas as atividades de um poder estão vinculadas à natureza deste. Não há um determinismo nestes domínios, e em questões sensíveis a própria natureza de um poder ou de sua atividade pode ser questionada. Basta lembrar a longa e penosa afirmação do Poder Judiciário como responsável pelo controle de constitucionalidade, uma função amplamente aceita nos dias de hoje, mas que antes das experiências norte-americanas e dos estudos de Hans Kelsen era refutada sob o velho argumento da soberania do parlamento, segundo o qual legislar, e também suprimir legislação - inclusive constitucional - não seria tarefa jurisdicional. Por isso, o fato de que todo o poder estatal deve ser exercido por um dos três poderes constituídos, aliado à possibilidade de omissão constitucional sobre determinadas incumbências, gera zonas de disputa que nem sempre são solucionadas pelo argumento da "natureza da atividade".

No caso das eleições e toda a sua complexidade cabe a indagação: a qual poder incumbe a realização de eleições? Ora, dificilmente o argumento da natureza chegará a alguma resposta satisfatória, pois o fazer eleições implica atividades típicas dos três poderes: execução, normatização e jurisdição. No caso brasileiro a opção histórica e constitucional é pelo comando judicial das eleições: há um ramo do Poder Judiciário da União especializado na matéria eleitoral. Além disso o constituinte não foi. Limitou-se a arrolar os órgãos da Justiça Eleitoral e a estabelecer uma parcela da competência jurisdicional do Tribunal Superior Eleitoral. Quanto ao mais, remeteu ao legislador a tarefa de, por lei complementar, dar as atribuições daquela justiça especializada, molde a instrumentalizá-la para a coordenação do compromisso eleitoral periódico dos brasileiros. Tal lei complementar jamais foi editada, e, portanto, o Código Eleitoral vigente (Lei ordinária n. 4.737/65) foi recepcionado nesta condição, no tocante à organização, composição e competência da justiça eleitoral.

Deste cenário normativo impreciso resultam as dificuldades atuais: sem missão constitucional definida, a Justiça Eleitoral frequentemente se depara com questionamentos sobre sua legitimidade para determinadas atividades, e encontra apenas numa legislação proveniente de um regime ditatorial a maior parte de suas ferramentas de trabalho. Dadas as omissões constitucionais e legislativas, é preciso abordar alguns aspectos da Justiça Eleitoral para verificar quais são seus poderes, numa perspectiva que privilegie a separação de poderes e seu valioso instrumento de limitações recíprocas.

### **3 PODERES DA JUSTIÇA ELEITORAL: UMA SOLUÇÃO “À BRASILEIRA”**

Seja por continuidade histórica, seja pelo ordenamento jurídico vigente, é inquestionável que a realização de eleições no Brasil compete à Justiça Eleitoral. A incumbência eleitoral foi alocada integralmente no Poder Judiciário, e isso resulta, primeiro da própria Constituição e, segundo, do complexo sistema normativo instituído pelo próprio Poder Legislativo, tal como o Código Eleitoral e outros estatutos relevantes para o processo eleitoral, como a Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições, sucessivamente atualizada), e a Lei Complementar n. 64/90 (Lei das Inelegibilidades, recentemente atualizada pela LC 135/2010, conhecida como "lei da ficha-limpa").<sup>11</sup>

Esta fórmula octogenária se justifica pela baixa confiabilidade dos resultados eleitorais no período da República Velha e, de forma mais ampla, pelas experiências eleitorais brasileiras desde o tempo do império, quando a parcialidade dos agentes responsáveis pela condução da disputa acabava contaminando a chamada "verdade eleitoral".<sup>12</sup>

Trata-se de uma solução "à brasileira", pois a ideia de um ramo judiciário especializado em eleições praticamente não tem paralelo no mundo.<sup>13</sup> Em matéria de eleições, uma das máximas de Montesquieu é observada à risca pelos povos em geral: as leis devem corresponder com exatidão à sociedade que regulam, sendo mero acaso o fato de legislações de povos distintos coincidirem.<sup>14</sup>

No caso pátrio, a missão de realizar as eleições foi confiada aos juízes não tanto por opção, mas por falta de - já que os integrantes dos demais poderes são suspeitos por terem interesse direto no resultado eleitoral. E a fórmula culminou por se consagrar constituindo-se, hoje, um paradigma político-jurídico.

---

<sup>11</sup> O Código Eleitoral, ao arrolar uma série de competências do TSE em seu art. 23, encerra-a da seguinte forma: "XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral." Tal dispositivo indica que as atribuições do TSE não se resumem a um rol taxativo, sendo-lhe possível, em nome do bom andamento do processo eleitoral, adotar medidas não contempladas expressamente na lei.

<sup>12</sup> ASSIS BRASIL, J. F. de. Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, *In*: BROSSARD, Paulo (Org.). Ideias políticas de Assis Brasil, v. 3, Brasília: Senado Federal, 1989, p. 277-278.

<sup>13</sup> A Nicarágua também pode ser citada como exemplo.

<sup>14</sup> Segundo Montesquieu, as normas “devem ser de tal modo apropriadas ao povo para o qual foram feitas que constitui um enorme acaso se as leis de uma nação puderem convir a uma outra nação.” MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Op. Cit. p. 49.



Mas o fazer eleições demanda uma longa e complexa lista de atividades, sendo apenas uma parcela delas de natureza jurisdicional – mas que tem, é verdade, crescido de importância após a Constituição de 1988, especialmente pelo processo de judicialização de determinadas demandas públicas que o cenário democrático brasileiro vem acusando. De qualquer sorte, embora alocada no Poder Judiciário, a rigor a Justiça Eleitoral é "maior" do que um órgão jurisdicional. Na verdade, pode-se tomá-la como um "órgão eleitoral", instância - esta sim - reconhecida mundo afora, ainda que das mais variadas formas.

Por isso, compreender a Justiça Eleitoral apenas como um órgão judiciário pelo fato de estar "dentro" do poder judiciário é um erro. Seu caráter não decorre de onde está, mas do que faz e pode ou deve fazer.

Por certo que sob os valores de um século atrás, poder-se-ia conceber como perfeita e adequada a condução das eleições por um órgão não judiciário, causando estranheza o fato de uma justiça organizar integralmente as eleições, desde o alistamento eleitoral até a homologação dos resultados. Ainda, passível naquele período histórico de ser aceito que o sistema de "verificação de poderes", pelo qual a homologação final dos resultados eleitorais competia ao próprio Poder Legislativo, decorria da soberania inalienável do povo, expressada por seus representantes eleitos - e assim alguns candidatos eleitos pelo povo podiam ser "degolados" por ele mesmo, mediante a vontade de seus representantes residentes no legislativo.<sup>15</sup>

Mas a arquitetura eleitoral atual é resultado de sucessivas acomodações históricas, que longe de terem cessado, seguem evoluindo. Desta evolução resultou uma organização eleitoral que é essencialmente judiciária, se concebida a partir do setor estatal por ela responsável - o judiciário eleitoral -, mas também executiva, consultiva, regulamentar e normativa, se concebida a natureza das atividades que são desenvolvidas. Pois de modo geral, tais atribuições, com exceção da normativa, são aceitas como poderes inerentes à Justiça Eleitoral.

São, pois, funções – galgadas à condição de poder, seja por sua natureza (pela eleição se dá a investidura dos agentes dos Poderes Legislativo e Executivo), seja por sua força constitucional – da Justiça Eleitoral, normalmente aceitas pela comunidade jurídica, sem maiores ressalvas:

---

<sup>15</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2113, p. 64.

- Jurisdicional: Há países que sequer reconhecem a possibilidade de controle jurisdicional das eleições, entendendo o processo eleitoral como manifestação intocável de soberania popular, e mesmo em caso de violações às regras do jogo os resultados são estabilizados. No Brasil não só o Poder Judiciário atua sobre questões eleitorais, inclusive ao efeito de desfazer a vontade popular se julgá-la viciada, como se constitui um ramo judiciário especializado no assunto. São inúmeros os processos jurisdicionais que vão desde o enfrentamento de controvérsias nas candidaturas até o julgamento das contas eleitorais e partidárias. O notável nesta estrutura é que a jurisdição eleitoral é pautada por princípios bastante peculiares, como a pluralidade de origem dos membros dos tribunais e a temporariedade dos mandatos, o que acaba promovendo uma oxigenação desejável nos cargos cuja responsabilidade é lidar com questões políticas.<sup>16</sup>
- Executiva: A realização de tarefas administrativas pela justiça eleitoral é a maior responsável pelo seu volume de serviço. Com foco nestas atividades, poder-se-ia bem concluir que a Justiça Eleitoral é uma agência de eleições: ela zela pelo cadastro eleitoral, alistando os eleitores e os distribuindo em seções eleitorais; registra os partidos políticos que desejam disputar eleições; homologa as candidaturas (etapa que pode se

---

<sup>16</sup> CF: 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 juizes 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.

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 juizes 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 juizes 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.

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º - Os membros dos tribunais, os juizes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

§ 2º - Os juizes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

judicializar); planeja e executa toda a votação informatizada, o que significa gerar *softwares* complexos, distribuir urnas eletrônicas, contar e divulgar os votos; e ainda controla e julga, como antes apontado (portanto, funções executivas e jurisdicionais que se agregam) a contabilidade eleitoral e partidária.<sup>17</sup>

- Consultiva: A justiça eleitoral é competente para responder questionamentos em tese sobre matéria eleitoral,<sup>18</sup> com o objetivo de evitar disputas decorrentes de má ou duvidosa interpretação; este é o meio pelo qual o órgão eleitoral estabiliza o jogo e evita questionamentos futuros sobre a legitimidade dos resultados. Na linguagem cotidiana as respostas às consultas são tratadas como jurisprudência do tribunal consultado, embora este uso seja claramente equivocado. A função consultiva não pode ser confundida com exercício antecipado da jurisdição, pois as respostas não vinculam o tribunal consultado. Essa tarefa tem muito mais caráter administrativo do que jurisdicional, pois tal como as autoridades da administração fiscal esclarecem sobre matéria fiscal, as eleitorais o fazem na sua respectiva área.
- Regulamentar: A justiça eleitoral produz regulamentos com o objetivo de instrumentalizar a aplicação da legislação eleitoral. O manejo do poder regulamentar não pode ir de encontro às definições legais, mas apenas definir os meios pelos quais a

---

<sup>17</sup> No tocante às contas partidárias a Lei 12.034/2009, ao incluir nova previsão na Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), estabeleceu expressamente a natureza jurisdicional da matéria, afastando entendimento até então vigente no Tribunal Superior Eleitoral. Esta manobra legislativa significou a ampliação das possibilidades de defesa dos partidos políticos perante a justiça eleitoral, pois antes deste "esclarecimento" legal o tratamento administrativo dado pela justiça eleitoral em caso de reprovação de contas era mais célere e severo. Trata-se de mais um exemplo de "legislação em causa própria" promovido pelas forças políticas residentes no Congresso Nacional. Lei 9.096/95, art. 37, § 6º "O exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)."

<sup>18</sup> Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:  
XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político;  
Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais:  
VIII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político;

legislação deve ser cumprida. Trata-se de poder infralegal, porque decorrente da própria legislação eleitoral que o prevê.<sup>19</sup>

A regulamentação das eleições é feita por Instruções do TSE, que também são denominadas Resoluções.<sup>20</sup> Dada a importância de tais resoluções para o processo eleitoral, uma vez que o TSE normalmente compila a legislação eleitoral e incorpora sua jurisprudência consolidada nesses regulamentos, elas são rotineiramente identificadas como "legislação eleitoral". Eventualmente, seja por incluir sua jurisprudência, seja por inovar em relação ao que o legislador previu (ou não previu, no caso de omissão), o TSE avança e produz atos normativos primários, que visivelmente escapam do poder regulamentar, configurando autêntico poder normativo, tema específico deste trabalho.

De modo geral a doutrina eleitoralista se esforça para enquadrar o poder normativo dentro do poder regulamentar, de diversas formas: apontando nas resoluções o exercício de uma

---

<sup>19</sup> Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

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

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

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta Lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito. (redação original)

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, **atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei**, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (grifamos)

<sup>20</sup> Embora os termos "instrução" e "resolução" sejam frequentemente empregados como sinônimos, na verdade o primeiro significa o conteúdo material, o ato em si, enquanto o segundo significa a sua forma jurídica. Assim, o TSE instrui os procedimentos eleitorais por meio de resoluções. Recentemente o TSE promoveu alterações em seu regimento interno para afirmar seu poder normativo e estabelecer que o termo "resolução" só é cabível para aqueles atos especificamente voltados para as eleições, afastando-se o uso da nomenclatura em atos administrativos de efeitos internos (ex. normativos sobre remuneração de servidores). Por outro lado, percebe-se que no próprio TSE há um uso indiscriminado e equivocado dos termos "normativo" e "regulamentar" como sinônimos, conforme se nota abaixo:

Regimento Interno do TSE (Resolução n. 4.510/52), art. 25, § 1º Os acórdãos e as resoluções de caráter administrativo e contencioso-administrativo serão assinados pelo relator ou pelo ministro efetivo ou substituto a quem couber a sua lavratura, registrando-se o nome do presidente da sessão; as **resoluções normativas** serão assinadas por todos os ministros que participaram da sessão de julgamento. (Parágrafo 1º com redação dada pelo art. 14 da Res.-TSE nº 23.172/2009)

§ 3º Os feitos serão numerados, e as decisões serão lavradas sob o título de acórdão, **reservando-se o termo resolução àquelas decisões decorrentes do poder regulamentar do Tribunal** e nas hipóteses em que o Plenário assim o determinar, por proposta do Relator. (Parágrafo 3º com redação dada pelo art. 1º da Res.-TSE nº 23.308/2010)

atividade meramente interpretativa da lei, com função orientadora;<sup>21</sup> defendendo que se trata de ato normativo secundário (portanto subordinado à lei);<sup>22</sup> e sobretudo afirmando que, embora possuam força de lei, com elas não se confundem, dada a relação de dependência hierárquica que guardam.<sup>23</sup> E mesmo o TSE tem alguma dificuldade em identificar a natureza desta sua função regulamentar/normatizadora.<sup>24</sup>

Por isso se faz necessária uma urgente reelaboração teórica. A trajetória das eleições no Brasil demonstra que a expedição de instruções preparatórias é uma prática arraigada em nossa cultura eleitoral, remontando aos tempos do Império.<sup>25</sup> Embora a legislação eleitoral tenha adquirido alguma estabilidade com a Lei 9.504/97, a primeira da história brasileira aprovada com vigência indeterminada (até então havia uma lei para cada eleição, assim como antes havia instruções para cada eleição), as sucessivas alterações de seu texto permitem afirmar que nos domínios eleitorais ainda vigora um lamentável casuísmo.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> PINTO, Djalma. Direito Eleitoral, Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal – Noções Gerais, Jurídico. Atlas, 2003, p. 41, apud ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2008. p. 22.

<sup>22</sup> ALBUQUERQUE, Danielle Estevam. Controle de Constitucionalidade da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral pelo Supremo Tribunal Federal, in Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. v. 4. n. 7, julho a dezembro/2008, Fortaleza: TRE-CE, 2008, p. 18.

<sup>23</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013, p. 69-70. SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Direito Eleitoral. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008, p. 21-23. ZILIO, Rodrigo López. Op. Cit., p. 91.

<sup>24</sup> "Cuida-se de competência normativa, mas de hierarquia infralegal. O juízo de conveniência confiado ao TSE tem por objeto a expedição ou não da instrução, não o seu conteúdo. Este, destinado à execução do código e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral, está subordinado à Constituição e à lei." Trecho do voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence na Consulta n. 715, de 26.02.2002, que gerou a Resolução n. 20.993/2002 (Verticalização das coligações).

<sup>25</sup> "As Instruções constituíam o que denominamos modernamente de lei eleitoral." FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. 2. ed. Brasília: TSE-SDI, 2005, p. 52.

<sup>26</sup> Lamentável porque o direito eleitoral é o ramo a partir do qual o restante do Direito será criado, mediante a ação dos legisladores eleitos. Nesse sentido, o ideal seria a estabilização das regras eleitorais, situação que permitiria, ao menos, uma melhor compreensão dos eleitores sobre como funcionam as eleições, sobretudo frente à importância das regras para a decisão, como proposto na justificativa deste trabalho. MONTEIRO, Jorge Vianna. Op. Cit., p. 29, 32, 35, 51, 67.

#### **4 PODER NORMATIVO DA JUSTIÇA ELEITORAL: LEGITIMAÇÃO E LIMITES**

O poder normativo difere da mera função regulamentadora, ainda que esta função esteja amparada pela carga de poder que a ilumina. A tanto se afirma porque esse agir normativo inova no ordenamento jurídico. Ele decorre diretamente da Constituição, e por isso mesmo não se presta a dar elementos para o cumprimento da lei, mas a fazer lei, no sentido material. Não apenas no direito eleitoral, mas no direito em geral os vocábulos "normativo" e "regulamentar" são normalmente empregados um pelo outro. No caso desta pesquisa, estabelecer a distinção é crucial: do poder normativo resultam atos normativos primários, e assim temos as leis, o decreto autônomo do Presidente da República<sup>27</sup> e (como aqui defendido) algumas resoluções da justiça eleitoral. Trata-se de ato com força de lei, embora não seja lei no sentido formal.<sup>28</sup> Do poder regulamentar nascem apenas atos normativos secundários.<sup>29</sup>

Do ponto de vista político sua justificação é bastante simples, e boa parte das considerações lançadas no introito deste trabalho revelam por que a participação da justiça eleitoral na arquitetura das leis eleitorais pode ser benéfica. Em tempos de crise de representatividade, desconfiança em relação à função legislativa<sup>30</sup> e demonização geral da atividade político-partidária, não é difícil entender por que as emanações mais contundentes e "moralizadoras" da justiça eleitoral - tanto jurisdicionais quanto normativas - são geralmente saudadas pelo grande público.

---

<sup>27</sup> CF, art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

<sup>28</sup> Esta demanda o devido processo legislativo.

<sup>29</sup> MAFFINI, Rafael Da Cás. Direito Administrativo. 1. ed. [Série Manuais para Concursos e Graduação; v. 11 – coordenação geral Luiz Flávio Gomes]. São Paulo: RT, 2006, p. 94.

<sup>30</sup> Para uma abordagem sociológica do tema: BAUMAN, Zygmunt. Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Ainda neste quadrante, pode-se verificar uma verdadeira afirmação da justiça eleitoral nas últimas décadas. Seu sucesso tecnológico com o projeto da urna eletrônica<sup>31</sup> provavelmente contribuiu para os avanços nos domínios jurisdicionais e normativos, e talvez o TSE não tivesse legitimação para normatizar se sua reputação não fosse tão elevada perante o eleitorado.<sup>32</sup>

Mas sob esse enfoque, apenas se está a lidar com o poder dos fatos, e não do Direito. A Constituição, como estatuto jurídico do político, é um tanto mais exigente com o exercício do poder, não sendo sequer prudente justificá-lo apenas em bases empíricas. Portanto não se trata de apreciar a aprovação social do agir normativo, mas sim sua constitucionalidade. E à míngua de uma autorização expressa - mas também de uma vedação - é necessário construir a solução a partir dos princípios do sistema jurídico.

Há sem dúvida uma série de argumentos para refutar o agir normativo da Justiça Eleitoral, e a cada resolução normativa expedida pelo TSE toma-se contato com outros tantos. O ponto de partida, certamente, é o princípio da separação de poderes, que na presente proposta é utilizado para sustentar justamente o contrário. No discurso corriqueiro dos legisladores, é a soberania popular - refletida pela soberania do parlamento - que estaria sendo agredida pela vontade do TSE. Mesmo se tratando de um argumento aparentemente tosco, já que o parlamento não é soberano, mas sim o povo,<sup>33</sup> ele tem algum grau de procedência.

Afinal, por mais suspeitas que possam ser lançadas aos membros do Poder Legislativo, qual a garantia de que os ministros do TSE produziriam uma legislação melhor ou mais isenta? O parlamento é o reflexo de uma sociedade plural, e por isso estaria em melhores condições de projetar os desígnios do povo (de onde afinal emergem os legisladores) do que um grupo de sete pessoas cuja vocação é antes de tudo a jurisdição. E o que seria realmente uma legislação melhor? Quais seriam os critérios de aferição? Por quem seriam aplicados?

---

<sup>31</sup> Um relato sobre a trajetória do voto eletrônico no Brasil pode ser obtido em: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral: Voto Eletrônico. Edição Comemorativa: 10 Anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE-RS/Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006.

<sup>32</sup> Da mesma forma, foi sobretudo na última década que se reuniram as condições políticas para que a justiça eleitoral desconstituisse juridicamente mandatos conquistados de forma impura, com agressão à lei eleitoral.

<sup>33</sup> BARBOSA, Ruy. Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo. Capital Federal: Companhia Impressora, 1983. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br>, consulta em 30.09.2013, p. 27.

Não bastasse isso, o processo que conduz até a edição de uma resolução normativa é absolutamente distinto do processo legislativo, e além disso não é uniforme. Se uma lei em sentido formal passa por um crivo constitucional, legal e regimental voltado especificamente para a produção de leis, os atos normativos da justiça eleitoral não se sujeitam a esse *iter*. Tanto podem resultar de sua atuação jurisdicional, com a conversão de jurisprudência reiterada ou de um caso paradigmático em resolução, quanto de sua atuação administrativa. E via de regra são votados no modelo de acórdãos. Neste caso, o controle das motivações subjacentes ao ato fica bastante prejudicado (muito embora o controle efetivo do processo legislativo também deixe muito a desejar).

E mais, a própria Constituição Federal teria estabelecido a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral e cidadania,<sup>34</sup> o que automaticamente remeteria à competência exclusiva do Congresso Nacional, como ente legiferante por excelência da União. O mesmo argumento se aplicaria ao direito processual, matéria sobre a qual o TSE já se debruçou, exercendo poder normativo, competência que é igualmente reservada pela Constituição. Tratar-se-ia de função legislativa típica e definida expressamente, sem qualquer espaço aparente para atuação atípica.

Agrega-se que, habilitar a justiça eleitoral a legislar, significaria concentrar uma parcela significativa dos três poderes no mesmo órgão, e isso numa matéria essencial como as eleições. Se a crítica da legislação em causa própria, direcionada aos legisladores, realmente é procedente, um argumento de igual quilate poderia ser elaborado contra o poder normativo do TSE: ele seria responsável por legislar, e depois por julgar e executar a própria "lei" por ele criada.

Finalmente, poder-se-ia argumentar que a legislação já é controlável pelo TSE, no exercício da atividade jurisdicional. Este seria o caminho para concretizar os princípios fundantes do direito eleitoral decorrentes do regime democrático e da forma republicana de Estado, e assim tanto o TSE como posteriormente o STF poderiam negar vigência a disposições legais capazes de ofender tais princípios.

---

<sup>34</sup> CF, art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;  
XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;



Porém, é deste ponto que pode ser iniciada a defesa do poder normativo da Justiça Eleitoral. A defesa do regime democrático e da forma republicana de Estado não é suficientemente realizada pela atividade jurisdicional eleitoral, pois na maioria dos casos em que o TSE buscou combater a manutenção do *status quo* característico dos membros do Poder Legislativo, ele o fez em virtude da inércia do Congresso Nacional. Se a legislação casuística pode sim ser controlada pela jurisdição, o vácuo normativo deliberado não. Neste caso, os atos normativos do TSE funcionam como contrapeso à inércia.

Sua fundamentação também se dá a partir do princípio da separação de poderes, desde que este não seja concebido apenas como ordem de não-interferência, mas como habilitação para controles recíprocos. Nesse sentido, negar tal função normativa é o mesmo que admitir o poder ilimitado do legislativo para definir as regras de eleição de seus próprios membros. Sem nenhum controle (afora o da constitucionalidade, acima comentado), é possível a construção e manutenção de um sistema eleitoral que privilegie os já mandatários, como de fato ocorre.<sup>35</sup> Na hipótese, o poder de legislar estaria corrompendo e não dando sustentação aos dogmas da democracia, da igualdade, da pluralidade.

É este tipo de ofensa "lícita" a um dos fundamentos do direito eleitoral - o equilíbrio da disputa - que exige uma resposta externa. Há por certo um espaço de manobra entre a legalidade e a constitucionalidade, e é neste vácuo que a "legislação em causa própria" se desenvolve. Cada parcela da lei eleitoral, tomada artigo por artigo, pode resistir ao exame da constitucionalidade; mas a leitura do conjunto, e sobretudo dos seus efeitos, pode levar a conclusão distinta. Algumas regras são definidas dentro de uma constitucionalidade aparente, na margem permitida ao legislador, mas, no entanto, embutem medidas de preservação do *status quo*, na forma de cartelização do cenário político, direcionadas a enfraquecer alternativas de poder. Portanto, é a defesa da liberdade do eleitor e a igualdade da disputa eleitoral que está em jogo.

---

<sup>35</sup> Tem-se como exemplo o art. 73 da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições): São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, **que excedam as prerrogativas** consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; (grifamos). Note-se que há uma parcela de prerrogativas legalmente conferida aos já eleitos, que podem usar materiais e serviços dentro das prerrogativas sem cometer infração eleitoral, o que demonstra clara vantagem competitiva em relação aos não-mandatários, pois o uso da quota de correspondência oficial pode ser muito bem explorado como propaganda eleitoral disfarçada.

A alternativa possível - dentro da separação de poderes, e não em ofensa a ela - é reconhecer o poder normativo da Justiça Eleitoral como contrapeso ao domínio do poder legislativo sobre as normas eleitorais: uma forma de aprimorar o sistema naquilo que a instância legislativa não tem condições de fazer; e instar o legislador ao movimento, nas situações em que a inércia é benéfica a seus agentes.

É claro que o fenômeno da legislação em causa própria não se resume à matéria eleitoral, sendo possível obstar a solução aqui proposta com o seguinte argumento: sendo a instituição legislativa um lugar de "negociação política", efetivada por homens falíveis (e quem sabe egoístas), qualquer tipo de legislação estará sujeita ao fenômeno. No entanto, esta é uma verdade parcial, pois são escassos os tipos de legislação - e a eleitoral é um deles - que envolvem os interesses diretos e pessoais dos legisladores. Trata-se de seus próprios direitos políticos fundamentais. Além disso, o direito eleitoral é um dos poucos ramos que pode lograr o consenso eventual entre os congressistas, a despeito de divergências ideológicas e conflitos de interesses. Se normalmente o processo legislativo é alongado e mesmo emperrado por falta de entendimentos, percebe-se algo distinto na matéria eleitoral: quando as condições políticas estão presentes e uma reforma eleitoral é viável, ela tende a sair do papel, e via de regra com mudanças cosméticas, periféricas, incapazes de alterar o grande quadro da distribuição do poder parlamentar, pois já nasce com o objetivo exclusivo de dar alguma satisfação aos reclames sociais. Por outro lado, se um tema novo pode ser assustador provocando alterações de repercussão desconhecida, também há um consenso em não enfrentá-lo.

Por isso, não é tanto sobre a Justiça Eleitoral e seus eventuais méritos que repousam os motivos para seu poder normativo, mas nos próprios limites do Poder Legislativo. Reconhecer a falibilidade do corpo legiferante e do processo legislativo não constitui nenhuma novidade. Exemplos há vários: a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República é o reconhecimento do constituinte de que em algumas matérias urgentes e relevantes o processo legislativo peca pela morosidade; a consagração do mandado de injunção como ação constitucional reflete a percepção de que a inércia legislativa não pode obstar o gozo de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais; o poder regulamentar da administração pública em geral tem lugar porque o produto do agir legislativo nem sempre logra a exatidão e operatividade

desejáveis à obtenção dos comportamentos definidos na lei; e o controle de constitucionalidade das leis, como exemplo mais contundente dos limites do legislador, habilita o judiciário de modo geral e o STF em particular a enfrentar a ação legislativa sob a ótica constitucional, vedando ao Poder Legislativo constituinte modificar as decisões fundantes do poder que o constituiu.<sup>36</sup>

Nesse norte, mesmo admitindo que o controle do Poder Legislativo em matéria eleitoral pela Justiça Eleitoral não é uma solução perfeita (se é que as há!), é difícil negar: 1) que deve haver algum controle; 2) que a Justiça Eleitoral, vista como órgão eleitoral e não apenas como jurisdicional, é a instituição brasileira que hoje reúne as melhores condições para fazê-lo.

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

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

A resposta se inclina para afirmar que justamente aí opera a normatização atípica das eleições pelo TSE, a quem caberá avaliar os motivos da omissão. Tarefa delicada, mas afinal o órgão eleitoral, devendo perseguir a igualdade da disputa e demais valores democráticos, precisa saber diferenciar a opção política pelo silêncio da mera inércia legislativa. O fato é que no exercício de qualquer esfera de poder sempre haverá uma fatia de discricionariedade. Encontrando uma omissão resultante de interesses pessoais ou de grupo em conflito, legitima-se o TSE a agir. E agirá como um terceiro desinteressado na orientação normativa (até porque essa é a sua vocação), com vistas exatamente ao bom desenlace das eleições, momento maior do exercício democrático pelo povo. O estudo de casos adiante enfrentado será mais elucidativo quanto a este ponto.

Por outro lado, caso uma lei aprovada pelo Congresso Nacional venha a contrariar uma resolução normativa do TSE, aquela deve prevalecer sobre esta, seja em virtude do critério

---

<sup>36</sup> BARBOSA, Ruy. Op. Cit. p. 68, 166, 242.

temporal, seja porque a atuação do TSE é sempre excepcional, comparecendo na omissão não legítima do legislador. Ademais, se um dos objetivos desta atuação é justamente retirar o legislador da inércia, ele estará plenamente alcançado com a edição da lei, mesmo quando se trate de uma lei que venha dispor em sentido oposto ao que no passado regulamentara a Justiça Eleitoral.

Aliás, uma das respostas legislativas provocada por edição de resolução do TSE, foi justamente contra este poder do TSE: ao aprovar a nova redação do art. 105 da Lei 9.504/97,<sup>37</sup> o legislador buscou eliminar a função normativa do TSE, esclarecendo que suas instruções possuem caráter regulamentar, não podendo restringir direitos nem estabelecer sanções distintas das que constam na lei.

Essa medida – vigência limitada à edição de lei – dá concretude às hipóteses aqui levantadas, sobre os controles recíprocos entre os poderes, e ao mesmo tempo significa o reconhecimento implícito do legislador sobre a existência real deste poder normativo, contra o qual naturalmente haveria de se impor.

Tal reconhecimento não se resume ao legislador, pois o próprio STF já teve ocasião de dizer que uma das Resoluções do TSE possuía densidade normativa suficiente para ser apreciada em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Ao afirmar-se competente para julgar ação direta de inconstitucionalidade contra uma resolução normativa do TSE, a Suprema Corte estabeleceu mais uma forma de controle sobre o poder normativo da Justiça Eleitoral, estreitando ainda mais seus limites.<sup>38</sup> Desse modo, tanto o legislador quanto o STF controlam o poder eleitoral, que longe de ser ilimitado, ocupa um pequeno espaço, até então vazio, na distribuição de funções estatais do intrincado arranjo institucional brasileiro.

---

<sup>37</sup> Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias, para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

<sup>38</sup> RE 197.917, Rel. Min. Maurício Correa, julgado em 06.06.2002 e publicado no DJU de 27.04.2004. A jurisprudência do STF quase sempre refutou tal possibilidade sob o argumento de que as resoluções do TSE em geral são expressões do poder meramente regulamentar, incapaz de ofender diretamente a Constituição - haveria ofensa apenas à lei, e aí seria um problema de legalidade. O problema prático desse entendimento é que o exame da resolução "regulamentar" restava inviabilizado, pois a corte competente para decidir sobre matéria eleitoral infraconstitucional é o próprio TSE, órgão emissor da resolução atacada. Esta é uma forma atravessada de garantir o poder do TSE: simplesmente não avaliar a constitucionalidade de seus atos.

Resta agora direcionar o empenho à análise de alguns casos, até porque o Direito, como produto do sistema cultural que é, tem sua razão de existência na regulação e no tratamento dos fatos que lhe são submetidos, seja à regulação, seja à composição.

## 5 ESTUDO DE CASOS

Até porque o poder normativo da Justiça Eleitoral atua de forma excepcional, não são numericamente significativos os casos resolvidos por essa via. Para a finalidade deste trabalho, quatro foram selecionados para exame, sem embargo de outras eventuais referências.

### 5.1 Limitação do número de vereadores por casa legislativa

No ano de 2004, o TSE fixou o número de vereadores por município, pela Resolução n. 21.702/04, adotando como base o dispositivo constitucional que determina a observância da proporcionalidade entre o número de habitantes e o número de cadeiras na Câmara respectiva,<sup>39</sup> após decisão do STF em controle concreto de constitucionalidade que limitava a autonomia da Câmara Municipal de Mira Estrela/SP para fixar o número de edis. À época, o art. 29, IV, da CF, dava parâmetros muito elásticos para a fixação do quantitativo de vereadores: municípios pequenos poderiam ter até 21 vereadores, o mesmo que um município com até um milhão de habitantes.

Judicializada a questão no caso de Mira Estrela/SP, pelo Ministério Público Eleitoral local, e decidido pelo STF que houve abuso (muitos vereadores para poucos habitantes), o TSE tratou de conferir efeitos *erga omnes* ao entendimento do STF, por meio de resolução normativa, da qual resultou uma tabela com parâmetros mais detalhados do que os constantes no texto constitucional então vigente.

---

<sup>39</sup> CF, art. 29 (Redação anterior à EC 58/2009). O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

IV - número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

**a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;**

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes; (grifamos)

Justamente sobre essa resolução foi que o Supremo Tribunal Federal resolveu exercer o controle abstrato de constitucionalidade, considerando-a um ato normativo primário. Julgou as ADIs 3.345/DF e 3.365/DF improcedentes, mantendo a tabela de proporcionalidade criada pelo TSE, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio.<sup>40</sup>

O Ministro Sepúlveda Pertence, Presidente do TSE à época, ao votar nas ADIs 3345/DF e 3365/DF (pois também integrante do STF), justificou durante seu voto a edição da norma a partir da necessidade de se estabelecerem parâmetros sólidos para a eleição vindoura, evitando-se assim uma avalanche de ações civis públicas em todo o país tentando lograr os mesmos efeitos atingidos pelo *leading case* de Mira Estrela/SP, o que viria a tumultuar o processo eleitoral. Lembrou, naquela oportunidade, que é papel do TSE, por meio de sua função normativa, dar unidade à aplicação das regras de eleição, assegurando-lhe a estabilidade.

Apenas a título de registro, se por um lado possível concluir que a participação de três Ministros do STF na composição do TSE complica a imparcialidade para o controle da Corte Eleitoral pela Corte Suprema (pois afinal os Ministros subscritores da resolução depois julgaram a constitucionalidade de seu próprio ato normativo), por outro é essencial anotar que destes julgamentos resultou intensa movimentação no Congresso Nacional, com a consequente edição da emenda constitucional n. 58/2009, responsável por incorporar praticamente sem modificações a tabela do TSE ao art. 29, IV, da CF.

Este episódio demonstra que, apesar de excepcional e mesmo exótico, o poder normativo do TSE pode lograr bons frutos, atendendo aos ditames constitucionais e retirando o legislador da inércia ou mesmo do desconforto de enfrentar certas questões.

---

<sup>40</sup> Informativo STF n. 398 (trechos): Em relação ao mérito, concluiu-se pela inexistência das apontadas violações aos princípios da reserva de lei, da separação de poderes, da anterioridade da lei eleitoral e da autonomia municipal. Esclareceu-se que a Resolução 21.702/2004 foi editada com o propósito de dar efetividade e concreção ao julgamento do Pleno no RE 197917/SP. Afirmou-se que o TSE, dando expansão à interpretação constitucional definitiva assentada pelo Supremo - na sua condição de guardião maior da supremacia e da intangibilidade da Constituição Federal - em relação à citada cláusula de proporcionalidade, submeteu-se, na elaboração do ato impugnado, ao princípio da força normativa da Constituição, objetivando afastar as divergências interpretativas em torno dessa cláusula, de modo a conferir uniformidade de critérios de definição do número de Vereadores, bem como assegurar normalidade às eleições municipais.)

## 5.2 Fidelidade partidária

Em 2007, o TSE editou a Resolução 22.610/07, tratando da fidelidade partidária, após longa discussão iniciada sob o exercício de seu poder consultivo,<sup>41</sup> quando partidos oposicionistas reivindicavam para si os mandatos de parlamentares que acabaram migrando para partidos da base aliada, resultando uma maioria governista "artificial". Naquela oportunidade, a Corte Eleitoral modificou seu entendimento tradicional, respondendo que o mandato deveria realmente permanecer com o partido "abandonado", pelo qual o parlamentar fora eleito, tendo em vista que na eleição proporcional os votos são dados em primeiro lugar ao partido, e não ao candidato nominalmente. A troca de partido seria uma espécie de "estelionato eleitoral", pois geraria uma distribuição de poder entre os partidos distinta daquela que emergiu da eleição. A troca de legenda sem motivo plausível e comprovado (tudo regulamentado na resolução) configuraria infidelidade partidária, e justificaria a perda do mandato em favor do próximo candidato na lista da legenda abandonada.

A Resolução do TSE foi editada para fazer valer seu próprio e novo "entendimento" (não jurisprudencial, frise-se), o que era necessário em face de ausência de procedimento legal para a justificação da desfiliação, pois a interpretação do TSE admitia a hipótese de desfiliação por justa causa, como por exemplo o fato de o partido se desviar de seu próprio programa (a intenção fundamental da mudança de entendimento do TSE era prestigiar a coerência ideológica e assim fortalecer a democracia partidária; e se o parlamentar demonstrasse que a falta ideológica era do partido e não sua, poderia permanecer no exercício do mandato, ainda que sob a bandeira de outra sigla partidária). Com isso, além de criar hipótese material de perda de mandato sem previsão legal expressa - e superando a aparente taxatividade do art. 55, da CF, que também cuida da matéria, mas limitando as hipóteses de perda do mandato às condutas ilícitas do mandatário -, o TSE efetivamente legislou.

E o mais curioso é que assim o fez por "determinação" do STF, pois a partir do momento em que a Corte Eleitoral respondeu às consultas, firmando o entendimento, os partidos abandonados buscaram reaver seus mandatos, primeiro administrativamente ante as casas legislativas, sem sucesso, e depois via Mandado de Segurança perante o STF contra a negativa

---

<sup>41</sup> Consultas n. 1.398/07 e 1.407/07.

das casas legislativas, também sem sucesso, mais por razões formais, como a ausência de regulamentação a estabelecer a faixa de ilegalidade ou abuso do poder, pressuposto constitucional do *writ*.<sup>42</sup> Mas ao julgar as ações, o STF "recomendou" ao TSE a edição de Resolução para garantir o devido processo legal da perda do mandato por desfiliação partidária, já que no mérito concordava com a Corte Eleitoral, mudando também a sua jurisprudência sobre o tema.<sup>43</sup>

Mais uma vez, quem sabe por linhas tortas, o resultado imediato foi a maior vinculação dos parlamentares a seus partidos. Porém, a brecha da resolução para o desligamento de um partido motivado pela criação de outra agremiação causou também um efeito negativo: em vez de abandonar um partido e migrar para outro, correndo assim o risco de perda de mandato, os parlamentares agora lançam-se a criar novos partidos, criando-se um estímulo a mais para o inchaço do já saturado quadro partidário brasileiro. Outro tema polêmico, mas que fica fora do espectro do presente artigo.

### **5.3 Quitação eleitoral**

Em 2004, o TSE, por meio da Resolução 21.823/04, fixou um conceito ampliativo de quitação eleitoral, passando a exigir, como condição à obtenção da certidão respectiva, o pagamento de débitos perante a Justiça Eleitoral, decorrentes de multas oriundas de processos judiciais eleitorais (ex. corrupção eleitoral) ou administrativos (ex. mesário faltoso).

O evidente desiderato era compelir os candidatos às eleições vindouras (2004) a quitarem seus débitos oriundos de eleições anteriores, mediante a ameaça de não obterem o registro da candidatura por ausência de quitação eleitoral. Aspecto moralizador das eleições: só pode almejar cargo eletivo quem esteja em dia com os cofres públicos, especialmente se decorrentes de

---

<sup>42</sup> MS 26.602/DF, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 04.10.2007, publicação no DJE de 17.10.2008; MS 26.603/DF; Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 04.10.2007, publicação no DJE de 19.12.2008; MS 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 04.10.2007, publicação no DJE de 03.10.2008; MS 26.937, Rel. Min. Eros Grau, publicação no DJE de 22.04.2009.

<sup>43</sup> “A hipótese de perda de mandato criada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da última semana reclama o pronto preenchimento de vácuo legislativo, visto que não há lei dispendo sobre a ampla defesa quando se verifique essa perda. A decisão remete ao exercício, pelo TSE, de função normativa, mediante resolução que discipline o procedimento a ser adotado.” Trecho do voto do Min. Eros Grau no MS 26.937, Rel. Min. Eros Grau, acórdão publicado no DJE de 22.04.2009.



infrações eleitorais, sem embargo do intuito de forçar o pagamento das multas, impedindo que cidadãos punidos – e inadimplentes – lançassem novas candidaturas.<sup>44</sup>

De seu lado, o Congresso Nacional, na minirreforma eleitoral que antecedeu as eleições de 2010 (Lei 12.034/2009), passou a contemplar que, a uma, não era necessária a aprovação das contas de pleitos anteriores (tema aqui não abordado, a merecer abordagem em tópico distinto), bastando apresentá-las, ainda que fossem posteriormente reprovadas; e, a duas, deixou claro que não era necessário pagar a multa integral, bastando o respectivo parcelamento do débito.<sup>45</sup> Houve, à evidência, uma minimização do que no pretérito era normatizado com maior grau de rigidez quanto ao deferimento das candidaturas. Também aqui o Poder Legislativo se obrigou a agir, editando lei que ocupasse o vazio normativo, até então ocupado, via resolução, pela Justiça Eleitoral.

#### **5.4 Verticalização das Coligações**

Em 2006, o entendimento do TSE sobre verticalização de coligações foi “revogado” por uma Emenda Constitucional. Em face da edição da Resolução n. 22.156/06, que repetia a regra de 2002 sobre coligações, o Congresso Nacional, cuja maioria dos integrantes não tinha interesse na verticalização, preferindo a liberdade total para formar diferentes coligações em âmbito nacional e estadual, resolveu partir logo para a mudança da norma constitucional: aprovou a Emenda Constitucional n. 52/2006,<sup>46</sup> cuja aplicação foi negada pelo STF<sup>47</sup> em homenagem ao princípio da

---

<sup>44</sup> A certidão de quitação eleitoral é o instrumento hábil a fazer prova da condição de elegibilidade “pleno exercício dos direitos políticos” estabelecida no art. 14, § 3º, II, da CF, logo é um documento de apresentação obrigatória para o registro da candidatura.

<sup>45</sup> Incluído o § 8º no art. 11 da Lei 9.504/97, a saber: “Para fins de expedição da certidão de que trata o § 7º, considerar-se-ão quites aqueles que: I – condenados ao pagamento da multa, tenham até a data da formalização do seu pedido de registro de candidatura, comprovado o pagamento ou parcelamento da dívida regularmente cumprido.” (grifamos).

<sup>46</sup> CF, art. 17, § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, **sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal**, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006) (grifamos)

<sup>47</sup> ADI 3685/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 26.03.2006, publicação no DJU de 10.08.2006.

anualidade da lei eleitoral.<sup>48</sup> Com isso, apenas em 2010 o regime de coligações inconsistentes e contraditórias passou a valer.

## **6 PODER NORMATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL: RESOLUÇÕES DOS TRIBUNAIS REGIONAIS ELEITORAIS**

Finalmente, uma palavra sobre a função normativa dos Tribunais Regionais Eleitorais. Este trabalho defende a função normativa da Justiça Eleitoral, mas não a circunscreve ao Tribunal Superior Eleitoral. Ocorre que como boa parte da doutrina eleitoralista tenta acomodar o poder normativo dentro do regulamentar, é forçada a entender que apenas o TSE possui tal poder, visto que a legislação eleitoral habilita apenas o TSE a regulamentá-la.

Entretanto, os Tribunais Regionais Eleitorais vêm normatizando em matéria eleitoral por meio de resoluções que cuidam da renovação de eleições (normalmente de prefeitos). Em determinadas circunstâncias a cassação de um candidato implica a realização de uma nova eleição, sem a participação do candidato cassado. Nestes casos, e considerando que todo o processo eleitoral é rigidamente aprazado na lei, faz-se necessária a edição de um ato normativo que disponha sobre a eleição intempestiva.<sup>49</sup> Ora, dado que os TREs criam normas eleitorais para um pleito específico, com significativa margem de liberdade em relação à lei, não se pode negar que tais normas possuem densidade normativa suficiente para escaparem do rótulo de regulamentar.

Inclusive o STF já admitiu o cabimento de ADI contra resolução editada pelo TRE do Estado de Goiás, que tratava das novas eleições no município de Caldas Novas/GO.<sup>50</sup> Ainda,

---

<sup>48</sup> CF, art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993)

<sup>49</sup> Os TREs exercem este poder a partir de uma disposição do Código Eleitoral: "Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias." Atualmente, caso um candidato ao executivo seja eleito com mais da metade dos votos e posteriormente venha a ser cassado, considera-se nula a totalidade da votação por ele recebida, e por isso aplica-se o art. 224. Entretanto, dada a necessidade de se refazer todo o processo eleitoral (sem o candidato cassado), a justiça eleitoral é obrigada a expedir uma norma específica para aquele pleito, valendo-se assim de seu poder normativo.

<sup>50</sup> ADI 4018 MC/GO, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13.02.2008, publicação no DJU de 16.05.2008.

entendeu válidas, também em controle concentrado, resoluções de TREs que proibiam o uso de simuladores da urna eletrônica na propaganda eleitoral.<sup>51</sup>

Mesmo que sejam consideradas tais normativas exercício de poder regulamentar, essas atividades dão ao menos um argumento para superar a noção tradicional de que apenas o TSE pode dispor em tese sobre a realização de eleições. Há, em tais resoluções, em maior ou menor grau, uma fatia de inovação normativa, a autorizar a conclusão aqui abraçada.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Visualizando as últimas reformas eleitorais e a dinâmica de forças entre o Congresso Nacional e o TSE, é possível identificar a precisão cirúrgica de algumas medidas, bem como a irrelevância substancial de outras, a despeito de sua aparente tendência evolutiva, o que no contexto geral conduz à manutenção do mesmo quadro, no qual reeleições são sucessivamente obtidas. Em palavras abertas: legislação em causa própria.

Por isso, é necessário limitar o poder dos legisladores sobre as normas que cuidam de seu próprio poder. Se é evidente que esse poder não pode avançar sobre a Constituição, também é evidente que não pode deturpar - mesmo pela omissão - o sistema eleitoral em benefício próprio, pois é este sistema que vitaliza os princípios republicano e democrático.

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

Talvez dotar a Justiça Eleitoral de poderes normativos não seja a solução mais ortodoxa. Mas ao visualizá-la como um órgão eleitoral, percebe-se que dentre todas as instituições

---

<sup>51</sup> ADI 2267/AM, Rel. Min. Mauricio Correa, julgamento em 07.08.2002, publicação no DJU de 13.09.2002; ADI 2280/RS, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27.09.2006, publicação no DJU de 24.11.2006.

brasileiras, é a que está mais bem posicionada para arbitrar as regras do jogo, quando absolutamente necessário a seu bom andamento - o que na matéria eleitoral significa primar pela liberdade do eleitor e pelo equilíbrio das forças em disputa.

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

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALBUQUERQUE, Danielle Estevam. Controle de Constitucionalidade da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral pelo Supremo Tribunal Federal, in *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*. v. 4. n. 7, julho a dezembro/2008, Fortaleza: TRE-CE, 2008.

ARISTÓTELES. Política. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_aristoteles\\_a\\_politica.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf), consulta em 05.02.2014.

ASSIS BRASIL, J. F. de. Manifesto da Aliança Libertadora do Rio Grande do Sul ao País, *In*: BROSSARD, Paulo (Org.). *Ideias políticas de Assis Brasil*, v. 3, Brasília: Senado Federal, 1989.

BARBOSA, Ruy. Os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo. Capital Federal: Companhia Imprensa, 1983. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br>, consulta em 30.09.2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais*. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. 2001. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3Contents.html>. Consulta em 20.05.2013.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 8. ed. rev. ampl. e atual. Bauru, SP: EDIPRO, 2000.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. Tratado de Direito Eleitoral. Tomo I: Direito Material Eleitoral Parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. A evolução do sistema eleitoral brasileiro. 2. ed., Brasília: TSE-SDI, 2005.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral, 9. ed., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

GUERRÓN, Juan Carlos Benalcázar. La facultad reglamentaria de los órganos electorales. In: Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira - UFPR - v. 1, n. 3 (2012). Curitiba: TRE, 2012.

KELSEN, Hans. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (orgs.). Internet e Participação Política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MAFFINI, Rafael Da Cás. Direito Administrativo. 1. ed. [Série Manuais para Concursos e Graduação]; v. 11 – coordenação geral Luiz Flávio Gomes]. São Paulo: RT, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Governo e crise: escolhas públicas no Brasil e no mundo, 2007-2011. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Eleitoral: Voto Eletrônico. Edição Comemorativa: 10 Anos da Urna Eletrônica; 20 Anos do Recadastramento Eleitoral. Porto Alegre: TRE-RS/ Centro de Memória da Justiça Eleitoral, 2006.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Direito Eleitoral. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

THALER, Robert; SUNSTEIN, Cass. Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness. Penguin Books, 2008.

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2008.