

**NIKOLAY HENRIQUE BISPO**

**A ATUAÇÃO NORMATIVA DO TSE E SUA RELAÇÃO COM O STF:  
UMA RELAÇÃO DE SIMBIOSE?**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Doutor Conrado Hübner Mendes

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2023**

**NIKOLAY HENRIQUE BISPO**

**A ATUAÇÃO NORMATIVA DO TSE E SUA RELAÇÃO COM O STF:  
UMA RELAÇÃO DE SIMBIOSE?**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito do Estado

Orientador: Prof. Dr. Conrado Hübner Mendes

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2023**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Biblioteca

Faculdade De Direito

---

Bispo, Nikolay Henrique.

A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?. Nikolay Henrique Bispo. Orientador Conrado Hübner Mendes -- São Paulo, 2023.

f.166

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Tribunal Superior Eleitoral (TSE). 2. Supremo Tribunal Federal (STF). 3. Governança eleitoral. 4. Poder normativo. 5. Eleições. I. Mendes, Conrado Hübner, orient. II. Título. III. uma relação de simbiose.

---

Nome: BISPO, Nikolay Henrique

Título: A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito

Aprovado em:

Prof(a). Dr(a). \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

## DEDICATÓRIA

“Ano passado eu morri  
Mas esse ano eu não morro  
Presentemente, eu posso me  
Considerar um sujeito de sorte  
Porque apesar de muito moço  
Me sinto são, e salvo, e forte”

**Autor:** Belchior

**Música:** Sujeito de Sorte

O final desta longa jornada não foi fácil, Belchior que, por meio dessa linda música, tanto me estimulou a continuar, também me lembra para quem dedico este trabalho, pois se não morri e seguí, foi com apoio e inspiração de vocês!

À minha querida avó, Dona Zenaide, que tanto me deu e inspirou – e inspira – a sonhar e a lutar pelos meus sonhos.

Ao Dimitri Dimoulis e à Luciana Ramos, amigos queridos que tanto me incentivaram a continuar a caminhada e que tanto me inspiram enquanto acadêmicos e pessoas, pelos valores e pela humanidade que apresentam.

À minha amiga, companheira e parceira de vida, Bárbara Sincerre, que tanto me apoiou e dedicou-se, junto a mim, a essa longa caminhada.

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são tão importantes quanto o conteúdo da tese, pois permitem abordar a longa caminhada percorrida até chegar no doutorado e a longa caminhada durante o próprio doutorado. Os agradecimentos refletem que este é um trabalho coletivo, mesmo que escrito por uma só pessoa, pois foi inspirado, guiado, apoiado e sustentado por muitas outras.

Àqueles que eu dedico, também agradeço. Querida amiga Luciana Ramos, quem me incentivou e insistiu para que eu prestasse o exame para o doutorado e que tentasse o exame da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Obrigado por tanto! Ao querido e sempre professor Dimitri Dimoulis, que com o tempo se tornou mais do que inspiração acadêmica, um parceiro acadêmico, um amigo. Agradeço-o as leituras sempre atentas, as cobranças necessárias para andar e para não desistir do processo do doutorado e as risadas, essenciais para seguir este caminho de maneira leve.

Ao meu orientador, Conrado Hübner Mendes, que tanto admiro e me inspiro, agradeço muito por me receber como orientando e por me apoiar nos momentos certos.

Tive ajuda importante na reta final deste trabalho, sem a qual o trabalho não teria sido possível. Agradeço ao Marco Antonio Silva Costa as conversas e os auxílios durante todo o processo.

Agradeço ao Núcleo de Justiça e Constituição da FGV Direito SP, que me acompanhou enquanto profissional e acadêmico, durante todo este período. Lá tive o prazer de ter colegas que tornaram a caminhada mais leve, e que tiveram papel muito importante em momento pré-qualificação, em especial à (ao): profa. Soraya Lunardi, profa. Luciana Gross Cunha, profa. Adriana Ancona, prof. José Garcez Ghirardi, prof. Roberto Baptista Dias da Silva, prof. Rubens Glezer e a todos os colegas que participaram deste processo.

Durante a qualificação tive todo apoio da banca, a qual agradeço pela cuidadosa leitura e pelas contribuições dos professores Diego Arguelhes e Vitor Marchetti.

Aos amigos e à família deixo para agradecer por último, não por serem menos importantes, mas por serem os principais sustentadores desta caminhada.

Agradeço aos colegas de pós-graduação pelos momentos de risadas, trocas e parceria ao longo de todo o período: Artur Pericles, Milene Cristina Santos, Cecília Barreto e Túlio Jales.

Agradeço ao amigo Gabriel Calil as incessantes conversas; ao incrível Guilherme Klafke, a parceria, os diálogos e os incentivos; ao querido amigo Diogo Rais, a inspiração e o

apoio durante todo o processo; à querida amiga Luciana Ribas, o apoio nos momentos difíceis e os auxílios pessoais em momentos importantes; ao Guilherme Grané Diniz, as incessantes conversas, as discussões e os bons vinhos; ao Luiz Fernando Gomes Esteves, a incrível disponibilidade e o incentivo; à Natalia Langenegger e à Ana Laura Barbosa, que durante estes cinco anos foram parceiras de disciplinas, angústias, alegrias e conquistas; ao Matheus de Barros, a amizade, as conversas, o apoio e a parceria incrível; à Bianca Sincerre, o incentivo constante nessa caminhada e todas as gentilezas; ao Danillo Rodrigues, grande incentivador do processo; ao querido Henrique Amancio pelo apoio durante a reta final.

Por fim, à minha família, que é meu alicerce e guia. À minha querida companheira, Bárbara Sincerre, por pacientemente aguardar toda a caminhada da graduação e pós-graduação, e por entender cada fase e momento que vivemos, além disso, pelo trabalho de revisão que sempre fez e por não me deixar morrer na praia. À minha mãe, Néia Lima, que sempre lutou para que eu pudesse sonhar e pudesse voar atrás de meus sonhos, sabemos o quanto fizemos para chegar aonde chegamos, essa caminhada é nossa.

## EPÍGRAFE

Tem dias que a gente se sente  
Como quem partiu ou morreu  
A gente estancou de repente  
Ou foi o mundo então que cresceu  
A gente quer ter voz ativa  
No nosso destino mandar  
Mas eis que chega a roda-viva  
E carrega o destino pra lá

Roda mundo, roda-gigante  
Rodamoinho, roda pião  
O tempo rodou num instante  
Nas voltas do meu coração

A gente vai contra a corrente  
Até não poder resistir  
Na volta do barco é que sente  
O quanto deixou de cumprir  
Faz tempo que a gente cultiva  
A mais linda roseira que há  
Mas eis que chega a roda-viva  
E carrega a roseira pra lá

O samba, a viola, a roseira  
Um dia a fogueira queimou  
Foi tudo ilusão passageira  
Que a brisa primeira levou  
No peito a saudade cativa  
Faz força pro tempo parar  
Mas eis que chega a roda-viva  
E carrega a saudade pra lá

**Autor:** Chico Buarque de Holanda

**Música:** Roda-viva

## RESUMO

BISPO, Nikolay Henrique. *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?*. 2023. 166f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Este trabalho descreve e analisa a atuação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em seu papel de instituição criadora de regras eleitorais via edições de atos normativos (*rule making*), a partir de como o Supremo Tribunal Federal (STF) molda essa competência por meio de suas decisões de controle de constitucionalidade concentrado desses atos normativos do TSE; este trabalho, ainda, testa a hipótese de que seria o TSE apenas um braço eleitoral do STF (quintal eleitoral), devido ao arranjo de composição e de competência normativa do TSE, que teria centralizado no STF o papel de condução e controle daquele tribunal. Para isso, o trabalho faz revisão bibliográfica de autores das áreas do Direito e das Ciências Sociais; utiliza-se de análise documental de leis e normas desde 1824 para verificar como a evolução normativa da Justiça Eleitoral, principalmente do TSE, pode estar atrelada a um modelo histórico de Judiciário e processo eleitoral; realiza análise de jurisprudência do STF sobre controle concentrado, a partir de 1988 até 2020, de atos normativos do TSE e faz análise exploratória sobre resoluções editadas pelo TSE. A pesquisa conclui que: (1) o papel centralizador no TSE, dentro da governança eleitoral no Brasil, não pode ser explicado sem o seu vínculo histórico com o modelo brasileiro de delegar ao Poder Judiciário tal atribuição, ainda que parcialmente, desde 1824; (2) a competência normativa do TSE é resultado do modelo adotado em 1932 de centralização em órgãos burocráticos e insulamento da política, adotado durante as reformas de 1930; (3) a competência normativa do TSE, atualmente, é ampla, sendo reconhecida a possibilidade de inovar e regular diretamente a Constituição Federal de 1988 (CF/88), para que seja possível alcançar seu dever constitucional; (4) o Constituinte Originário e o Derivado optaram por delegar a sua competência de pensar regras de competição e governança eleitoral ao TSE, de maneira consciente, o que deve ser levado em consideração ao tratar de suposto ativismo do TSE; (5) o STF define parâmetros desse poder normativo e reconhece sua autocompetência de controle sobre esses atos e, inclusive, do próprio Poder Legislativo de agir diante de suas competências em caso de desacordo com o TSE; (6) o arranjo institucional do TSE é eficiente, mas precisa de atualizações e maior cuidado, para que possa continuar a ter papel proeminente e positivo no avanço do processo eleitoral, nesse sentido, é importante repensar: (a) o modelo de indicação de ministro advogado para o TSE, (b) a possibilidade de atuação no STF em casos em que tenha atuado no TSE, (c) a organização informacional de sua competência e sua produção normativa e; (d) arranjo planejado e preparado de *accountability* horizontal pelo Poder Legislativo; por fim, conclui que (7) o TSE é forte braço eleitoral do STF quanto ao aspecto normativo, e o STF usufrui e resguarda de maneira clara essa competência, por ser um dos poucos instrumentos que a própria Corte não possui, por isso, repensar alguns arranjos pode auxiliar na evolução contínua do TSE.

Palavras-chave: Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Supremo Tribunal Federal (STF). Governança eleitoral. Poder normativo. Eleições.

## ABSTRACT

BISPO, Nikolay Henrique. The normative role of the Superior Electoral Court (TSE) and its relationship with the Federal Supreme Court (STF): a case of symbiosis?. 2023. 166p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

The aim of this thesis is to describe and further analyze the role of the Superior Electoral Court (TSE) of Brazil as an institution responsible for establishing the electoral processes in Brazil through the production of normative acts. It is conducted through the analysis of decisions made by the Federal Supreme Court (STF) which regulates the power of the TSE as a ruler of electoral processes in Brazil. There is a hypothesis that the TSE consists of a simple extension of the STF for electoral issues and that the STF exploited it in order to increase its power over the rules of Democracy. The methodology used for this thesis consists of literature reviews, analysis of rules since 1824 regarding the TSE and electoral processes, analysis of jurisprudence of the STF that control the TSE as a ruler of electoral process. Finally, it is possible to conclude that: (1) the centralization of electoral governance in the Superior Electoral Court is a result of the institutional path dependence which centralized attributions of electoral governance to the Judicial Power; (2) the role of the TSE as a ruler started with the government decision in 1932, aiming to centralize the power in the Central Government of Brazil through bureaucratic bodies; (3) the power of the TSE as a ruler is wide considering that the decisions of the STF enable to establish rules through direct interpretation of the Constitution; (4) The Originary Constituent as well as the and the Ordinary Legislative have consciously chose to delegate their competence to determine rules of competition and electoral governance to the TSE, which must be taken into account when dealing with an apparent activism; (5) The TSE has decided that the Legislative Power could freely exercise their duties in the TSE; (6) Regardless of how the electoral governance system works, it is mandatory to be aware of the concept of selecting judges, rules and ethics of governance of the TSE, which encompasses a large power for the STF; (7) it is also important that the system of horizontal accountability improves, considering that the power of controlling of the electoral process is one of the only ones that the STF does not hold, it ends up using the TSE to do so.

Keywords: Superior Electoral Court (TSE). Federal Supreme Court (STF). Electoral governance. Normative Power. Electoral Process.

## RIASSUNTO

BISPO, Nikolay Henrique. La performance normativa del Tribunale Superiore Elettorale ed il suo rapporto con l'STF: un rapporto simbiotico?. 2023. 166 segg. – Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Il presente elaborato descrive e analizza la performance del Tribunale Superiore Elettorale (TSE) nel suo ruolo di istituzione che crea regole elettorali attraverso le edizioni di atti normativi (*rule making*), sulla base di come il Tribunale Supremo Federale (STF) modella questa competenza attraverso le sue decisioni sul controllo di costituzionalità concentrato di questi atti normativi da parte del TSE; il presente elaborato verifica, anche, l'ipotesi che il TSE sarebbe solo un braccio elettorale dell'STF (cantiere elettorale), grazie all'assetto di composizione e di competenza normativa del TSE, che avrebbe accentrato nell'STF il ruolo di conduzione e controllo di quel tribunale. A tal fine, l'elaborato fa una rassegna bibliografica di autori nelle aree del Diritto e della Scienza Politica; utilizza l'analisi documentale di leggi e norme dal 1824 per verificare come l'evoluzione normativa della Giustizia Elettorale, soprattutto del TSE, può essere collegata ad un modello storico di Magistratura e processo elettorale; effettua analisi di giurisprudenza dell'STF su controllo concentrato, dal 1988 al 2020, di atti normativi del TSE e fa analisi esplorativa sulle delibere redatte dal TSE. La ricerca conclude che: (1) il ruolo accentrato nel TSE, all'interno del governo elettorale in Brasile, non può essere spiegato senza il suo legame storico con il modello brasiliano di delegare al potere giudiziario tale attribuzione, anche se in parte, sin dal 1824; (2) la competenza normativa del TSE è il risultato del modello adottato nel 1932 di accentramento in organi burocratici ed isolamento dalla politica, adottato durante le riforme del 1930; (3) la competenza normativa del TSE, attualmente, è ampia, essendo riconosciuta la possibilità di innovare e regolare direttamente la Costituzione Federale del 1988 (CF/88), in modo che sia possibile raggiungere il suo dovere costituzionale; (4) il Costituente Originario e il Derivato hanno scelto di delegare la loro competenza per l'elaborazione delle regole di gara e di governo elettorale al TSE, consapevolmente, il cui si deve tener conto quando si tratta di presunto attivismo da parte del TSE; (5) l'STF definisce i parametri di questo potere normativo e riconosce la propria competenza a controllare tali atti e, anche, dello stesso Potere Legislativo ad agire nell'ambito delle proprie competenze in caso di disaccordo con il TSE; (6) l'assetto istituzionale del TSE è efficiente, ma ha bisogno di aggiornamenti e maggiore cura, affinché possa continuare ad avere un ruolo preminente e positivo nell'avanzamento del processo elettorale, in tal senso, è importante ripensare: (a) il modello per la nomina di ministro avvocato al TSE, (b) la possibilità di agire nell'STF in casi in cui ha agito nel TSE, (c) l'organizzazione informativa della sua competenza e la sua produzione normativa e; (d) assetto pianificato e preparato di *accountability* orizzontale da parte del Potere Legislativo; infine, conclude che (7) il TSE è un forte braccio elettorale dell'STF sotto l'aspetto normativo, e l'STF gode e tutela chiaramente questa competenza, in quanto è uno dei pochi strumenti che il tribunale stesso non ne ha, quindi, ripensare alcune disposizioni può contribuire alla continua evoluzione del TSE.

Parole chiavi: Tribunale Superiore Elettorale (TSE). Tribunale Supremo Federale (STF). Governo elettorale. Potere normativo. Elezioni.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Instituições que participam da indicação e/ou da seleção dos membros do OE de seu país .....	83
Figura 2 - Instituições no processo eleitoral (1889-1916).....	88
Figura 3– Instituições no Processo Eleitoral (1916-1930) .....	89
Figura 4 - Instituições no Processo Eleitoral (1932 e seguintes).....	89
Gráfico 1 – Número de atividade por gestor eleitoral .....	28
Gráfico 2 – Resoluções Normativas TSE (1945-2002).....	106
Gráfico 3 – Resoluções TSE por ano .....	107
Gráfico 4 – Ações por (in)constitucionalidade.....	110
Gráfico 5 - Ações por ano .....	110
Quadro 1 – Principais funções do juiz de paz no Brasil (1827-1842).....	30
Quadro 2 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1932 .....	33
Quadro 3 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1933 .....	35
Quadro 4 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1934 .....	36
Quadro 5 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1935 .....	37
Quadro 6 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1945 .....	40
Quadro 7 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1946 .....	43
Quadro 8 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1950 .....	44
Quadro 9 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1965 .....	47
Quadro 10 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1967 .....	50
Quadro 11 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1969 .....	51
Quadro 12 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1988 .....	53
Quadro 13 – Composição e papéis do TSE.....	56
Quadro 14 – Competência TSE Código Eleitoral .....	61
Quadro 15 – Competência TSE (Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos).....	62
Quadro 16 – Resolução versus acórdão – RITSE .....	74
Quadro 17 – Diferentes níveis de governança eleitoral.....	79
Quadro 18 – Modelos de organismos eleitorais .....	84

## LISTA DE SIGLAS

§	Parágrafo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI-MC	Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
Executivo	Poder Executivo
IDEA	<i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i>
Judiciário	Poder Judiciário
Justiça	Poder Judiciário
LE	Lei das Eleições
Legislativo	Poder Legislativo
LP	Lei dos Partidos Políticos
MC	Medida Cautelar
MS	Mandado de Segurança
número+"e"	Página eletrônica
PGR	Procurador-geral da República
RI	Regimento Interno
RISTF	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
RITSE	Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral
RITSTJ	Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	21
<b>2.1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b> .....	22
<b>2.2. JURISPRUDÊNCIA</b> .....	23
<b>2.3. RESOLUÇÕES</b> .....	25
<b>2.4. LEGISLAÇÃO HISTÓRICA</b> .....	26
<b>3. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: DE ONDE PARTIMOS E AONDE CHEGAMOS?</b> .....	27
<b>3.1. O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO</b> .....	29
<b>3.2. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: COMPOSIÇÃO, COMPETÊNCIA E PROBLEMAS</b> 55	
<b>3.2.1. Composição</b> .....	55
<b>3.2.2. Competências</b> .....	59
<b>3.2.3. Problematizações</b> .....	69
<b>4. GOVERNANÇA ELEITORAL: QUANDO O JULGADOR JULGA SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA</b> .....	77
<b>4.1. GOVERNANÇA ELEITORAL: O MODELO BRASILEIRO</b> .....	87
<b>4.1.1. O modelo centralizado, independente e especializado do TSE</b> .....	90
<b>4.2. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA (RULE MAKING)</b> .....	99
<b>5. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: QUINTAL ELEITORAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?</b> .....	109
<b>5.1. O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> .....	109
<b>5.2. HÁ SIMBIOSE ENTRE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?</b> .....	119
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	130
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	134
<b>APÊNDICE B – LISTA RESOLUÇÕES TSE</b> .....	144

## 1. INTRODUÇÃO

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é um órgão do Poder Judiciário que sempre ocupou lugar institucional de destaque, por possuir competências atípicas para um órgão do Poder Judiciário. Com competência normativa, jurisdicional, fiscalizatória e administrativa do processo eleitoral, pode-se afirmar que o TSE é a personalização da centralização das atribuições da teoria da separação de poderes, que foram pensadas para serem descentralizadas.

O papel de centralidade do processo eleitoral coloca o TSE no enfrentamento de questões delicadas quando levamos em conta a democracia. Em 2017, tivemos um exemplo disso, quando após um duro processo de *impeachment* que o país havia passado, o TSE teve de decidir o caso de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (Aije) n. 194358, que investigava a incidência de abuso econômico da então chapa presidencial eleita, em 2014, Chapa Dilma-Temer. O julgamento começou em maio daquele ano e encerrou-se em junho.

A situação conturbada, politicamente e socialmente, colocava em teste o nosso sistema democrático, mediante suas instituições. Esse caso colocou os holofotes no TSE, a sessão, inclusive, foi transmitida e acompanhada por parte da sociedade e pelos principais meios de comunicação. O julgamento foi um ano após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, e que poderia trazer uma situação estranha que seria a aplicação de previsões legais pouco conhecidas e sequer estudadas nos bancos das faculdades de Direito ou das Ciências Sociais, como o caso da vacância permanente de chefes do Poder Executivo (art. 81 da Constituição Federal de 1988 – CF/88). Por votação apertada, de quatro votos a três, o TSE entendeu que não existiria violação, e, com isso, o presidente empossado (Michel Temer) pôde completar seu mandato.

Outro caso importante e que rende até hoje discussões, é o caso da fidelidade partidária, em que o TSE seguindo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança – MS – n. 26.602, que lhe impôs o dever de normatizar a situação, editou a Resolução n. 22.610/2007 prevendo a procedimentalização para a desfiliação partidária e a perda de mandato em caso de falta de justa causa para a desfiliação.

Trata-se de caso de regulamentação delicada dentro de um processo eleitoral, que é definir conceitos como justa causa para desfiliação, alteração de ideologia, procedimentos e formas de se provar tais pontos. Essa resolução gerou tanto impacto, que foi questionada via controle de constitucionalidade abstrato, no STF, em duas oportunidades: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.081, julgada em 2015, e ADI n. 3.999, julgada em 2008. Em

ambos os casos, a constitucionalidade da resolução foi determinada pelo STF, sendo que na ADI n. 5.081, parte dela foi declarada inconstitucional, quanto à previsão de que cargos eleitos via sistema majoritário também perderiam mandato.

O TSE é um órgão que já foi designado como o garantidor da democracia (SADEK, 2010; VALE, 2009), assim como já foi responsabilizado como o mantenedor de um sistema praticamente falido.

Caberia registrar que no Brasil a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, atendeu a demandas por eleições livres, limpas e confiáveis. A instituição de um órgão neutro, equidistante das forças político-partidárias, com jurisdição sobre eleitores, candidatos e eleitos, foi a solução então encontrada. Sua atuação vai desde a inscrição de eleitores e candidatos até a proclamação de resultados e a revogação de mandatos. É possível dizer que desde os anos trinta do século XX a Justiça Eleitoral tem se constituído em um ator político relevante e desempenhado um papel crucial no cenário político (SADEK, 2014, p. 8)

Se a Justiça Eleitoral fosse de homens puros, se os juízes fossem sérios, não haveria fraude na eleição (ALMEIDA, 1995)<sup>1</sup>.

Eleição é assunto de partido; estou satisfeito com a lei que está aí, ela foi espancada por todos os interesses; a Justiça Eleitoral queria ver seus conteúdos impostos, sem ter submetido sua proposta ao espancamento dos diferentes interesses; o T.S.E. parte do princípio de que todo político é venal e todo o juiz é honesto<sup>2</sup>.

A função do T.S.E. é de sugerir, não de legislar (TEBET, 1995)<sup>3</sup> (Folha de S.Paulo, 22/9/95)

O TSE tem um papel de destaque em nosso sistema político-eleitoral, tendo atribuição regulamentar, fiscalizatória e de resolução de litígios. Há tempos que um dos principais modeladores do processo eleitoral é o TSE. Este não é um movimento recente, mesmo que tenha ganhado evidência e maior proeminência em tempos atuais.

Sendo resultado do pacote de alterações promovidas pela Aliança Liberal, em 1930, que tinha como principal ideia: “voto secreto, combate às fraudes e representação proporcional”, o TSE surge como solução ao constante processo de corrupção e fraude existente até então nas eleições (NICOLAU, 2002, p. 37). A intenção foi minimizar as pressões dos Estados do Sul/Sudeste por uma eleição mais justa e limpa e, ao mesmo tempo, garantir o processo de centralização burocrática e de poderes, na União, sendo um um dos grandes projetos de Getúlio Vargas (FAUSTO, 2004, p. 340-351; SADEK, 2014, p. 8; VALE, 2014, p. 14-17; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

---

<sup>1</sup> Manifestação como relator de projeto sobre Justiça Eleitoral feita pelo então deputado João Paulo Almeida e reproduzida pelo O Estado de S.Paulo, em 12/9/1995.

<sup>2</sup> Depoimento durante o Seminário Internacional: Sistema Eleitoral e Partidário, promovido pela Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, em Brasília, nos dias 18 e 19 de setembro de 1995) (*apud* SADEK, 2010, p. 63).

<sup>3</sup> Ramez Tebet (PMDB-MS), relator do projeto sobre justiça eleitoral em 1995, publicado pelo Jornal Folha de São Paulo, em 22/9/1995) (*apud* SADEK, 2010, p. 63-64).

Destaca-se que a relação da governança eleitoral com o Poder Judiciário, no Brasil, é descrita desde décadas antes da existência do próprio TSE e da Justiça Eleitoral. Isso é importante, pois o TSE é resultado desse processo contínuo de evolução da relação entre o Poder Judiciário e a gestão e controle do processo eleitoral.

Desde a sua criação, a Justiça Eleitoral vem ocupando centralidade no processo democrático brasileiro, ainda que essa atuação fosse mais discreta antes de 1988 (SADEK, 2014, p. 7-8). Muito dessa importância está no fato de o TSE ocupar um papel que excede a atividade tradicional de uma instituição judiciária, como avalia Marchetti (2015, p. 61; 2008). O TSE exerce uma atividade de formulador de regras eleitorais básicas, o que lhe dá ainda maior centralidade dentro do sistema brasileiro.

Contudo, para parte da literatura, a atividade de criar regras básicas deveria ficar a encargo exclusivo do Legislativo e não do TSE (MARCHETTI, 2008, p. 208-212; TAROUÇO, 2014, p. 230; LIMA, 2009). Entretanto, também há na literatura defesa dessa atividade focada no TSE, inclusive sendo atribuída a tal justificativa a possibilidade de manutenção das eleições durante transição democrática (SADEK, 2010; VALE, 2014; PINTO, 2008).

O TSE, mesmo com todas essas atribuições, permanece como instituição do Poder Judiciário, podendo julgar demandas eleitorais, criar regras eleitorais por meio de atribuições normativas em sentido estrito e fiscalizar e criar procedimentos de execução das atividades eleitorais (*rule adjudication*, *rule making* e *rule application*).

Um arranjo centralizador de tantas competências é incomum, e é ainda mais incomum que seja atribuído a um órgão do Poder Judiciário (MARCHETTI, 2008). Pensado para ser o Poder de Estado com atribuições mais exclusivas e limitadas, quando se pensa em política e controle de regras eleitorais não se presume, automaticamente, que esses atos deveriam ficar junto ao Poder Judiciário.

A literatura mais ligada à governança eleitoral aponta que dentro dos três principais níveis (funções) necessárias para o devido processo de governança eleitoral (*rule adjudication*, *rule making* e *rule application*), o ideal seria que se primasse pela separação dessas funções entre instituições diferentes e, de preferência, entre Poderes de Estado diferentes; raros seriam os casos de acumulação de competência em um único órgão e dentro de um mesmo Poder de Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Marchetti aborda bastante esse tema em seus diversos textos. A partir de uma perspectiva histórica, Souza (2017, 2018) também desenvolve em seus trabalhos excelentes análises sobre o papel do Judiciário na administração das eleições e traz críticas materialistas sobre o porquê de ainda precisarmos de um modelo como esse.

A atipicidade do TSE é acompanhada por toda uma série de construções também *sue generis*, como: (1) a sua composição, (2) a quantidade de instrumentos aptos para que o TSE diga ou crie o direito<sup>5</sup> e (3) a sua forma de atuação com prazos processuais também não comuns ao Direito brasileiro e, por fim, (4) a sua dependência com um modelo quase que bicentenário de governança eleitoral brasileira (LIMA; BEÇAK, 2016, p. 1131; SADEK, 2010; TAROUCO, 2016).

Assim como toda a Justiça Eleitoral, o TSE também é composto por quadros de magistrados não fixos, o que traz diversas discussões sobre as vantagens dessa estrutura para o desenvolvimento da própria instituição. O TSE é composto por sete magistrados, que são preenchidas da seguinte forma: três vagas destinadas ao STF, duas vagas destinadas ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e duas vagas destinadas a juristas. O arranjo de composição do STF e as competências de exercer *accountability* vertical nesse órgão faz com que a atuação ampla do TSE possa ser uma atuação do STF, em uma espécie de ação conjunta.

Esse arranjo sugere que o STF possui aparente controle dessa instituição e isso gera dúvidas sobre se esse é um bom arranjo institucional para promover boas regras eleitorais e qualidade institucional na separação de poderes.

Logo, conhecer e entender os limites do poder normativo do TSE, desenhados pelo STF, e analisar como isso pode afetar em nosso modelo de governança eleitoral é importante para auxiliar no desenvolvimento dos estudos sobre o TSE.

Este trabalho descreve e analisa a atuação do TSE em seu papel de instituição criadora de regras eleitorais via edições de atos normativos (*rule making*), a partir de como o STF molda essa competência por meio de suas decisões de controle de constitucionalidade concentrado desses atos normativos do TSE. Somado a isso, testa-se a hipótese de que seria o TSE apenas um braço eleitoral do STF (quintal eleitoral), devido ao arranjo de composição e de competência normativa do TSE, que ao centralizar no STF papel de condutor e controlador daquele tribunal, faz com que sua ingerência seja grande.

Para isso, o trabalho faz revisão bibliográfica de autores das áreas do Direito, da História e da Ciência Política, que estudam a Justiça Eleitoral e o TSE. Este trabalho também

---

<sup>5</sup> O TSE possui os seguintes instrumentos aptos a dizer ou a criar o direito:

- (1) Instruções Normativas de Cumprimento ao Código Eleitoral (caráter regulamentar) – art. 1º, § único da Lei n. 4.737 (Código Eleitoral);
- (2) Instruções Normativas Gerais – art. 105 da Lei n. 9.504/1977 (Lei das Eleições) e art. 61 da Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos);
- (3) Consultas – art. 23, XII, do Código Eleitoral;
- (4) Recurso de processos dos Tribunais Regionais Eleitorais – art. 22, II do Código Eleitoral;
- (5) Julgar processos originários – Código Eleitoral.

se utiliza do método de análise documental de leis e normas desde 1824, para testar a hipótese de que o TSE é resultado da vinculação histórica de um modelo maior de delegação de amplos poderes em matéria eleitoral para o Judiciário. Também são analisadas qualitativamente resoluções normativas do TSE, de 1988 a 2020, que são enfrentadas pelo STF em análise de ações de controle de constitucionalidade.

Este trabalho está dividido em seis partes (além desta Introdução, das referências bibliográficas e dos apêndices). O Capítulo 2 apresenta a metodologia do trabalho e as questões que foram enfrentadas para o desenvolvimento do trabalho. O Capítulo 3 apresenta a evolução normativa da regulação da participação do Poder Judiciário em atividades relacionadas ao processo eleitoral, a fim de se verificar quais modelos tivemos e como isso pode ajudar a explicar e escolher por um modelo de concentração de poder na Justiça Eleitoral. O Capítulo 4 apresenta a teoria da governança eleitoral e analisa o modelo brasileiro e o nível de governança de *rule making* praticado pelo TSE. O Capítulo 5 apresenta como o STF entende o poder normativo do TSE e analisa a relação simbiótica entre esses órgãos. Por fim, o Capítulo 6 apresenta algumas retomadas de conclusões feitas ao longo do trabalho.

## 2. METODOLOGIA

Este trabalho tem como objetivo descrever e analisar a atuação do TSE em seu papel de instituição criadora de regras eleitorais via edições de atos normativos (*rule making*), a partir de como o STF molda essa competência por meio de suas decisões de controle de constitucionalidade concentrado desses atos normativo do TSE.

Objetiva também testar a hipótese de que seria o TSE braço assistencial do STF em matéria eleitoral, dada a centralização de composição e controle vertical sobre as atividades normativas do TSE.

Para conseguir atingir esse objetivo, a pergunta central que guia este trabalho é: quais são os limites e alcances do poder normativo do TSE e como o STF molda essa competência do TSE? As decisões, juntamente ao arranjo jurídico histórico do TSE, permitem-nos concluir por uma simbiose entre essas duas instituições?

Para responder a essa pergunta, outras perguntas menores são centrais:

1. Em qual contexto o TSE foi criado e desde quando ele possui competências amplas dentro da governança eleitoral?
2. Quais são, juridicamente, as atuais competências do TSE e, além disso, qual é sua forma de composição e atuação?
3. Quais instrumentos jurídicos são previstos para que o TSE exerça a sua função de criar regras eleitorais? Quais são as características, os limites e as nuances desse(s) instrumento(s)?
4. Quantos casos de controle de constitucionalidade de ato normativo do TSE chegam ao STF e como este julga esses casos?
  - a. Quantos foram declarados (in)constitucionais?
  - b. Há tendência de ampliação da competência normativa do TSE?

Para responder a essas perguntas, o trabalho adota o método de análise documental de diferentes tipos:

- Revisão bibliográfica de autores e autoras que desenvolvem análise sobre a Justiça Eleitoral, especialmente sobre o TSE, análise sobre a relação STF e TSE e análise sobre governança eleitoral.
- Leis em sentido lato, desde 1824, que regulamentem ou regulamentaram a participação do Poder Judiciário no processo eleitoral.

- ADI e MS do STF que tenham como objeto análise da competência normativa do TSE.
- Resoluções do TSE, mas, de maneira qualitativa, aquelas que foram objeto de questionamento em ação no STF.

## 2.1. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A revisão bibliográfica foi um dos caminhos adotados neste trabalho. Tratou-se de uma revisão ampla, que buscou autores que enfrentassem questões sobre Justiça Eleitoral, TSE, STF e governança eleitoral e evolução do sistema eleitoral.

Dada essa amplitude, o trabalho dialoga com autores do Direito e das Ciências Sociais, especialmente da Ciência Política e da História.

Os trabalhos selecionados para guiar a análise sobre a evolução do sistema eleitoral são, principalmente, da área da História e de uma linha institucionalista de Ciência Política<sup>6</sup>. Trata-se de trabalhos que investigam de maneira profunda documentos legislativos, decisões, notícias, anotações e outros documentos que servem como fonte de história para explicar a evolução do sistema eleitoral brasileiro, desde 1822, pelo menos. Esses trabalhos trazem importantes levantamentos, organizações e análises sobre como a relação Judiciário e Política não é exclusividade do período pós-1988, e como, talvez, uma explicação plausível do nosso modelo seja a vinculação com escolhas institucionais passadas que fizemos e que nunca foram alteradas de sobremaneira.

Os textos que trabalham a ideia de governança eleitoral são em sua maioria da Ciência Política e têm como perspectiva a análise de como as regras político-eleitorais influenciam em bons ou maus modelos de gestão do processo eleitoral<sup>7</sup>, e como as instituições políticas e jurídicas têm desempenhado esses papéis. Essa perspectiva é central para este trabalho, pois a governança eleitoral é uma forma de organização e sistematização de informações, regulações, estatísticas e dados em geral, de como determinados sistemas institucionais funcionam e atuam diante de processos eleitorais.

---

<sup>6</sup> A título de exemplo, estes são os principais atores que dialoga e que servem de alguns pontos de premissa para este trabalho: Boris Fausto (2004), Jairo Nicolau (2012, 2004, 2002), Edson Nunes (2003), Campelo de Souza (1976), Sadek (2010), Teresa Cristina Vale (2009, 2014), Zolini e Ricci (2020) e Alexandre Souza (2017 e 2018).

<sup>7</sup> A título de exemplo: Sadek (2010 e 2014), Marchetti (2008a, 2008b, 2008, 2011, 2012, 2014), Gabriela Tarouco (2014, 2016), Geovane Oliveira (2018), Mazaffar e Schedler (2002), Sídia Lima (2011) e Sídia Lima e Ernani Carvalho (2014), IDEA (Joseph, 2021; Catt *et al.*, 2014) e Lucas Cadah (2013, 2014).

Autores que tratam de TSE, STF e TSE, em sua maioria, também são da Ciência Política, mas com mais participação de autores do Direito nesse meio, ainda que sejam participações menos extensas<sup>8</sup>. Trata-se de autores que buscaram em seus trabalhos problematizar o TSE, principalmente a partir da sua competência normativa ou do papel que esse vem desenvolvendo como suposto ativista na área da política. Esses trabalhos são importantes para entender como os autores vêm enxergando essa atuação do TSE e STF.

A revisão bibliográfica ficou fragmentada em cada capítulo, fui as referenciando e dialogando com elas durante cada capítulo.

## **2.2. JURISPRUDÊNCIA**

Este trabalho utiliza a jurisprudência como complemento a toda revisão bibliográfica a fim de contribuir com elementos de análise de como o próprio STF enxerga a competência normativa do TSE, em vez de apenas apontar ativismo ou não na atuação do TSE, bem como analisar resoluções normativas do TSE que tenham questionamento de constitucionalidade.

Poderia ter sido feito um levantamento de casos que o TSE julgou sua própria competência normativa como válida e verificar quais desses casos chegam ao STF, seja por meio de controle concentrado, seja por controle difuso. Todavia, não consegui implementar essa metodologia, pois há confusão nas informações sobre resoluções do TSE – apresento mais sobre esse ponto nos Capítulos 3 e 4 – e o sistema de busca do TSE apresentou constante instabilidade. Como a pesquisa de jurisprudência ficou resguardada mais para o final do processo de doutoramento, não teria tempo hábil para desenvolver solução metodológica para esse ponto. A seleção por decisões do STF não invalida a proposta, ao contrário, deixa o filtro mais preciso, pois ao usar o STF para verificar quais resoluções são questionadas, está-se diante de casos que efetivamente causaram ou causam estranhamento aos outros atores e, por isso, têm a sua constitucionalidade ou validade questionada.

A jurisprudência, portanto, é um documento importante para este trabalho, pois é por meio dela que foi possível descrever e analisar como o STF compreende a competência normativa do TSE e, com isso, se tais decisões influenciam na análise do arranjo organizativo brasileiro.

---

<sup>8</sup> Sadek (2010), Marchetti (2008, 2011), Almeida (2019), Araújo (2007), Arguelhes (2015) e Arguelhes e Ribeiro (2010), Crespo, Peixoto e Leal (2019), Adriana Ancona Faria (2013), Francelino Filho (2007), Jairo Lima e Rubens Beçak (2016), Sídia Lima (2011), Lins (2017), Maia (2010), Moreira e Reschke (2016), Emanuel Casto Pinto (2008), Rais (2015).

A seleção de casos foi feita diretamente no portal do STF, em “pesquisa avançada” de jurisprudência. A coleta foi realizada entre outubro e dezembro de 2022. Selecionei, na opção de pesquisa, tanto decisões monocráticas quanto acórdãos, incluindo busca por sinônimos, plural, inteiro teor e busca exata entre aspas. Não adicionei texto na busca livre, apenas usei o campo especificação de lei. Isso porque, a competência normativa do TSE é muito bem definida legalmente, sendo que suas principais referências são: Código Eleitoral (arts. 1, § único e 23, IX e XVIII) e a Lei das Eleições (art. 105). Por isso, foram utilizados os termos de pesquisa: "Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) – Art. 23, IX" / "Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) – Art. 23, XVIII" / "Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) – Art. 1º, §1º" / "Lei das Eleições (Lei 9504/1997) – Art. 105".

O resultado dessa seleção foi:

- Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) – Art. 1º § único: **1 resultado**, nenhum repetidos;
- Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) – Art. 23, IX: **20 resultados**, nenhum repetidos
- Código Eleitoral (Lei 4.737/1965) – Art. 23, XVIII: **18 resultados**, 10 repetidos;
- Lei das Eleições (Lei 9504/1997) – Art. 105: **10 resultados**, 6 repetidos.

Com isso, em uma primeira análise, ficaram 33 casos.

Todos os casos 33 casos foram analisados na íntegra e, a partir disso, 17 casos foram retirados, pois não tratavam de competência normativa do TSE ou não enfrentava diretamente essa questão (cf. Apêndice A).

Restaram, portanto, 15 casos que trataram diretamente da competência normativa do TSE. Desses casos, dois citaram mais dois novos casos, que foram adicionados ao universo, perfazendo um total de 35 casos ao total, e de análise 17 casos, ao final.

Os casos analisados eram de decisão pelo pleno, dado que a intenção da pesquisa era captar entendimento da Corte em julgamento colegiado.

Os casos foram lidos e tabulados, conforme Apêndice A, contendo as seguintes informações: (1) número da ação, (2) ano do julgamento, (3) confirmação se o caso entra no universo final da pesquisa, (4) relator ou redator para o acórdão, (5) data da publicação, (6) data do julgamento, (7) órgão julgador, (8) ementa, (9) *link* para o inteiro teor, (10) observações livres sobre o caso, (11) número da resolução enfrentada, (12) temática da resolução, (13) síntese do caso – questão de fato, (14) questão de direito, (15) manifestação do TSE quanto à

edição da resolução, (16) decisão do STF, (17) fundamentação, (18) resolução é (in)constitucional, (19) termo de busca que resultou no caso.

Além disso, alguns casos foram fichados em word, aqueles que mais traziam informações importantes.

Com essa sistematização foi possível chegar à conclusão de quantas resoluções foram declaradas inconstitucionais, o porquê foram declaradas e se é possível extrair alguma regra da decisão que apresente os limites da atuação normativa do TSE.

Todos os casos foram trabalhados durante este texto, sendo que os que contribuem para a construção das regras sobre a competência normativa do TSE estão apresentados de maneira organizada no Capítulo 5.

### 2.3. RESOLUÇÕES

As resoluções são documentos do TSE que podem conter conteúdos diversos, desde normas em sentido estrito, até ato administrativo simples. Em 2009, o TSE reorganizou esse instrumento e atribuiu que caberia às resoluções tratar de decisões normativas, contencioso-administrativo e administrativo.

Portanto, trata-se de documentos que concretizam o poder normativo do TSE. Inicialmente, a ideia da pesquisa era levantar todas as resoluções e dialogar de maneira profunda com o trabalho de Vale (2009). Entretanto, obtive dificuldades em acessar esses documentos, pois havia caminhos diferentes que levavam a lugares com resoluções diferentes e algumas iguais. No entanto, não há nenhuma orientação no *site* ou Regimento Interno do TSE (RITSE) especificando a organização. Diante disso, e do fato de ter decidido analisar as resoluções a partir dos questionamentos feitos no STF, levantei os dados que obtive por dois caminhos, apenas para fins de descrição mais quantitativa dos dados encontrados.

Para isso, fiz o levantamento direto no TSE, seguindo estes passos:

1. Acessar o *site* do TSE<sup>9</sup> e acessar: Legislação, seguido por Mais Sobre Legislação e, por fim, Resoluções<sup>10</sup>.

Resultado: foram coletadas 54 resoluções, sendo uma resolução do Tribunal de Contas da União (TCU).

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 10 out. 2022.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse>. Acesso em: 10 out. 2022.

2. Acessar o *site* do TSE e acessar: Legislação, Legislação Compilada e Resolução<sup>11</sup>.

Resultado: 967 resoluções.

Esses dados foram unificados e tabulados, contendo o ano, a ementa e o *link* da resolução (Apêndice B), da primeira busca restaram 10 resoluções que não retornaram na segunda busca, fazendo um total de 977 resoluções expostas.

## 2.4. LEGISLAÇÃO HISTÓRICA

A legislação para este trabalho também é importante, visto que ela é o documento histórico das preferências e organizações institucionais adotadas para o TSE e para a Justiça Eleitoral.

A primeira etapa da seleção consistiu na busca no portal na Câmara dos Deputados, em Atividades Legislativas, especificamente na opção "Legislação". Selecionou-se a opção "Legislação Federal" e tipos de norma: "Decreto, Decreto-lei, Lei Ordinária, Lei Complementar, Emenda Constitucional e Medida Provisória", fez-se essa escolha por serem tipos normativos em que poder-se-ia, de alguma forma, ter matéria eleitoral. Por fim, utilizei como palavra-chave "Tribunal Eleitoral", primeiro, e "Eleitoral", em um segundo momento, por estar buscando normativas que fizessem referência ao TSE e sobre a legislação eleitoral.

Dessa busca, retornaram 849 documentos para a primeira palavra-chave e 972 documentos para a segunda. Muitos se sobrepunham, mas por meio dessas duas palavras-chave foi possível encontrar aquelas normativas que realmente importavam quanto às escolhas sobre o TSE. Desses documentos, foram lidas as ementas e chegou-se à seleção das normas utilizadas para descrever a evolução do TSE.

Outro método complementar utilizado foi o da revisão bibliográfica e o ato de pinçar leis citadas pela literatura, principalmente aquela que tratava da evolução do sistema eleitoral. Com isso, consegui chegar a um bom mapeamento sobre a evolução do sistema eleitoral, principalmente relacionado ao TSE e à Justiça Eleitoral. A tabela segue como Apêndice C desta tese, mas também é bastante utilizada durante o item 3.1.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada>. Acesso em: 10 out. 2022.

### 3. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: DE ONDE PARTIMOS E AONDE CHEGAMOS?

As impressões, discussões e produções sobre a crise da democracia não são exclusividades da nossa geração ou do presente momento.

Há trabalhos provocativos e analíticos, como o de Jairo Nicolau<sup>12</sup>, que ressaltam o pleonasma da realidade brasileira em suas constantes reformas e escolhas institucionais que dificultam o entendimento e funcionamento do sistema representativo; há, ainda, o provocativo texto de Wanderley Guilherme dos Santos<sup>13</sup>, que indaga os limites da democracia contemporânea como resultado de processos incontáveis de interrupções, muito maiores, aliás, do que o período oligárquico na Europa, e como esse processo passou a ser discutido a partir de outra gramática, com a internalização da substituição do poder votado pelo poder arbitrado.

Autores estrangeiros também ganharam espaço nessa discussão, no Brasil. David Runciman, com dois livros importantes<sup>14</sup>, resalta as armadilhas constantes que a democracia nos traz, a ponto de não sabermos, exatamente, quando esta chega ao fim, dada a sua elasticidade retórica e desconforme que é aceita em diversos momentos. Manuel Castells, com o livro *Ruptura*, apresenta a crise da legitimidade política, com grande impacto da tecnologia, e o caos gerado nessa fricção e ruptura entre governantes e governados<sup>15</sup>.

As discussões sobre as crises de modelos são constantes e Poulantzas<sup>16</sup> já nos apontava isso em seu texto sobre a crise política e a crise do Estado, analisando a evolução e a aplicação desse conceito polissêmico, que é a crise. Poderíamos voltar aos chamados clássicos da política contemporânea ocidental e apresentar como estes partiram de análises sobre crises e rupturas, inclusive da ideia de democracia que permeava à época.

Fato é que no Brasil, as discussões sobre crises, superação de crises e novos cenários a partir disso, têm passado, em parte, pelo Poder Judiciário.

---

<sup>12</sup> NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?:** os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

<sup>13</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme. **A democracia Impedida:** o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

<sup>14</sup> RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim.** Tradução Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018. Tradução Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

RUNCIMAN, David. **The Confidence Trap: A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present.** Revised Edition. Nova Jersey: Princeton University Press, 2018.

<sup>15</sup> Manuel Castells há tempos vem descrevendo, desde o clássico *Sociedade em rede*, que o movimento mundial, pautado pela lógica da transformação da globalização dada à tecnologia da informação.

<sup>16</sup> POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. *In:* POULANTZAS, Nicos (org.). **O Estado em crise.** Tradução Maria Laura Viveros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda, 1977.

Isso porque, apesar de o TSE só vir a ser fundado em 1932, próximo ao período do golpe de 1937, ao olhar a evolução normativa e as análises históricas sobre a evolução do sistema eleitoral no Brasil, deparamo-nos com a participação do Poder Judiciário, por meio de juízes, na gestão e no controle do processo eleitoral, muito antes da existência do TSE.

À Justiça<sup>17</sup> foi designado, no país, o controle do processo eleitoral, começando pelo alistamento, julgamento de problemas eleitorais e contagens em diversos momentos. Portanto, a conexão entre Poder Judiciário, crise democrática, seja como solução ou como resultado da crise, é um processo que até os dias atuais aparenta ser pendular (SOUZA, 2018, p. 11-14).

Souza (2018, p. 14) inclusive relata situações de denúncias de abuso vindo do Judiciário e afirma que “esse tipo de tropelia não era novidade no Brasil”, referindo-se a denúncias de fraudes e aos abusos sobre a participação do Judiciário no processo eleitoral. A partir de citação de interessante fala de José Bonifácio, Souza demonstra essa relação:

É o magistrado que desde o princípio começa a erguer o edifício eleitoral, e cada homem que entra para a luta é uma pedra, com que ele deve contar para o remate da obra. Meticuloso ou partidário, ele descobrirá na lei todos os expedientes, se o quiser – a demora nos despachos, a dúvida sobre a pessoa, impossibilidade de tempo, os vícios ou defeitos da escritura, a falta de certidões indispensáveis. E, quando o esbulhado de seus direitos quiser provar com testemunhas a verdade da injustiça que sofreu, gritará o juiz: a prova única é a da lei, quanto a testemunhas uma só existe, sou eu – José Bonifácio, o Moço (ASB, 11/11/1880, v. 8, p. 138-139 *apud* SOUZA, 2018, epígrafe).

Isso fica ainda mais evidente em gráfico que Souza (2017, p. 19) apresenta a evolução e troca do perfil de administração (ou governança eleitoral) que o Brasil teria passado a partir do fim do século XIX e início do século XX.

Gráfico 1 – Número de atividade por gestor eleitoral

---

<sup>17</sup> Utilizada como sinônimo de Poder Judiciário.

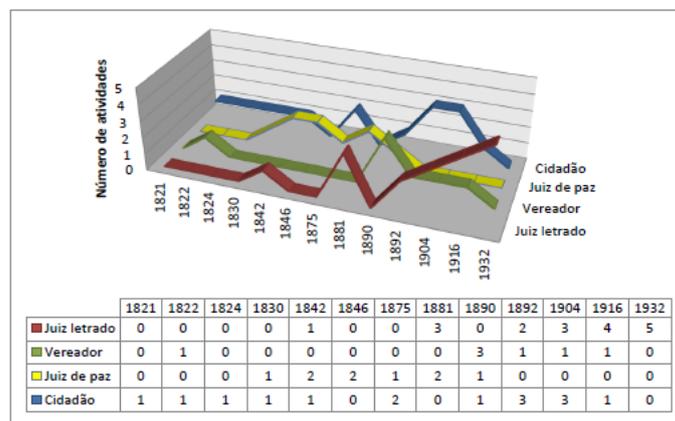


Gráfico 1 – Número de atividades por gestor eleitoral (1821-1932)<sup>7</sup>

Atividades consideradas: inscrição do eleitorado (primeira ou única instância), entrega do título (primeira ou única instância), votação (mesa eleitoral – primeiro ou único grau), apuração geral e validação (primeira ou única instância).

Referência: eleições para deputado nacional.

Observação: considerou-se o cargo quando seu ocupante realizasse indicação direta para indivíduo responsável pelo exercício da atividade.

Fonte: CLB, anos indicados.

Fonte: Souza (2017, p. 19).

O gráfico evidencia que de 1821 a 1932 o Brasil passou por uma troca de modelo, o qual o Judiciário tem aumentado o seu papel na administração eleitoral, enquanto os demais poderes e a sociedade são paulatinamente retirados desse processo.

Conhecer melhor essa relação imbricada ajuda a entender as origens histórico-institucionais do TSE e do próprio STF, na participação direta na atividade político-eleitoral.

Por isso, este capítulo busca descrever e analisar o papel da Justiça na evolução do sistema eleitoral, até chegar ao TSE, que modifica substancialmente um modelo que já trazia muitos poderes e participação do Judiciário do processo político eleitoral.

### 3.1. O PAPEL DO JUDICIÁRIO NA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

A proposta deste subcapítulo é apresentar descrição objetiva e fazer inferências quanto à relação imbricada entre Poder Judiciário e o sistema eleitoral no Brasil.

Não se trata de trabalho histórico, pois este não é o objetivo desta tese. Contudo, trata-se de revisão legislativa e bibliográfica sobre o tema, que em trabalhos profundos, históricos e empíricos, descrevem esses períodos de maneira cuidadosa e técnica.

As eleições ocorrem desde o Império (1822-1889), pelo menos, como mecanismo procedimental de escolha de alguns cargos. A preocupação durante o período imperial, segundo

nos apontam Nicolau (2002, p. 10-26) e Pinto (2008, p. 58-62), era a busca pelo desenvolvimento de eleições mais controladas, com menos fraudes e com tentativa de participação (eleitos) mais plural possível, envolvendo as minorias<sup>18</sup>.

Até ao menos 1840, o Judiciário (por meio de juiz letrado) não era um membro ativo ou com poderes significativos quanto ao processo eleitoral. Souza (2018, p. 20), ao definir em seu trabalho o papel da gestão eleitoral (alistamento, contagem de votos, acompanhamento de eleições e outras atividades relacionadas à gestão do processo eleitoral referente às eleições), afirma que até 1846 o papel ativo na governança eleitoral era do juiz de paz<sup>19</sup>, do representante religioso e de cidadãos prepostos pelo povo<sup>20</sup>.

A figura do juiz de paz é debatida pelos textos e há aparente desacordo se esse era ou não considerado como Poder Judiciário<sup>21</sup>, mas como é possível verificar diretamente na Constituição de 1824, nos arts. 161 e 162, essa figura era constitucionalmente prevista, autorizada e incentivada, e, dentro da organização de Estado, ela era vinculada como membro formal do Poder Judicial<sup>22</sup>.

Em trabalho específico sobre essa figura, Motta (2013, p. 64-65) traz um quadro orientativo das funções e atividades do juiz de paz entre 1827 e 1842:

Quadro 1 – Principais funções do juiz de paz no Brasil (1827-1842)

Funções	1827-1828	1829-1831	1832
Conciliatória	Conciliar as partes envolvidas em querelas	Null	Null
Policial	Prevenir crimes e rixas; Separar os ajuntamentos que representem perigo e desordem; Pôr em custódia os moradores bêbados; Fazer com que não haja vadios, nem mendigos, obrigando-os a viver de honesto trabalho, e corrigir os bêbedos por vício, turbulentos, e meretrizes escandalosas, que perturbam o sossego público, obrigando-os a assinar termo de bem viver; Realizar o exame de corpo de delito;	Vigiar e dispersar as reuniões de celebração de culto ou religião que não forem católicas, assim como as sociedades secretas e os ajuntamentos ilícitos; Fornecer licença para o uso de armas de defesa	Proceder a formação de culpa; Prender os culpados por crime

<sup>18</sup> Havia duas fases de votação, uma para escolher os eleitores e outra para escolher os políticos. Primeiro, somente os alfabetizados podiam votar para a escolha de eleitores, posteriormente, foi aberto a todos. Podiam ser eleitores ou candidatos aqueles que tivessem uma renda mínima estabelecida. Interessante notar que não havia a proibição de participação de negros, mas, por conta da comprovação de renda, era praticamente impossível imaginar algum como eleitor. Em 1881, com a Lei Saraiva, foi instituído o voto direto, não havendo mais escolha de eleitores.

<sup>19</sup> A ideia de juiz de paz é um conceito que passou por transformações. A Constituição de 1824, em seus arts. 161 e 162, prescreve melhor essa função e o vincula, efetivamente, ao Poder Judiciário, estando inclusive dentro do Título 6º daquela Constituição, que era reservado ao Poder Judicial.

<sup>20</sup> Decreto n. 157 de 1842.

<sup>21</sup> A título de exemplo, Souza (2017, 2018) considera que não. Aparentemente, Nicolau considera que sim.

<sup>22</sup> “Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum. Art. 162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegend os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei.”

	Vigiar a conservação das matas e prevenir o corte ilegal da madeira		
Judicial	Julgar causas civis no valor de até 16\$000 réis; Julgar as contravenções às Posturas Municipais; Informar o Juizado de Órfãos acerca de abandonos de menores e falta de administração de bens privados	Null	Conceder fiança na forma da Lei aos declarados culpados no Juízo de Paz; Julgar causas criminais no valor de até 100\$000 réis; Participar das Juntas de Paz
Administrativas	Relatar a descoberta de produtos úteis do mundo mineral, animal e vegetal; Sanar as dúvidas acerca dos caminhos particulares, passagens de rios e limites de terrenos particulares; Dividir o distrito em quarteirões; Nomear Inspetores de Quarteirão	Null	Conhecer os novos moradores da localidade; Conceder passaportes; Indicar à Câmara Municipal os candidatos ao cargo de Escrivão de Paz; Nomear os Oficiais de Justiça do Juízo de Paz; Fazer a lista dos cidadãos aptos a serem Jurados
Eleitorais	Qualificar os votantes e eleitores da paróquia; Julgar as justificativas de ausência na votação primária	Presidir a Mesa da Assembleia Primária; Fazer o alistamento dos cidadãos aptos aos postos da Guarda Nacional; Presidir a eleição para o quadro de oficiais da Guarda Nacional	Null

Fonte: Motta (2013, p. 64-65).

A partir dessa perspectiva, de que os juízes de paz, mesmo não sendo “letrados”, compunham o que era designado como Poder Judicial, é inegável o papel da Justiça desde o início do Império e até o seu fim.

Assim, aos juízes de paz ficava o papel do que estou designando, nesse momento, de administração eleitoral, e aos juízes letrados ou de carreira ficava o papel de fiscalização ou adjudicação de eventuais violações à lei eleitoral.

Portanto, os juízes, desde o começo (1827), tiveram papel importante no processo eleitoral, sendo os responsáveis pela qualificação e procedimentalização do processo eleitoral, durante boa parte desse período (NICOLAU, 2002, p. 10-26).

Em 1875, com o Decreto n. 2.675, a Justiça comum foi efetivamente introduzida ao processo eleitoral, sendo responsável por acompanhar e organizar a primeira e a segunda fases do processo eleitoral (PINTO, 2008, p. 59).

Com a Lei Saraiva (Decreto n. 3.029/1881), a participação dos chamados juízes letrados passava a ser mais efetiva, vez que ficava atribuído a esses o papel de cuidados pelo

alistamento, pela apuração dos votos e pela gestão de mesas eleitorais (SOUZA, 2018, p. 22; PINTO, 2008, p. 58-60)<sup>23</sup>.

No começo da República, a primeira medida foi a exclusão do critério de renda para ser eleitor e candidato, mas o critério alfabetização voltou a estar presente<sup>24</sup> (NICOLAU, 2002, p. 26). Destaca-se que nessa época nem o voto, nem o alistamento eram obrigatórios. Também, como relata Souza (2018, p. 24-25), esse período é marcado pela diminuição do papel do Judiciário, diretamente, nas eleições, ficando a encargo de câmaras municipais e a de vereadores, respectivamente, o principal papel pela gestão eleitoral.

Essa alteração ocorre por meio da Lei n. 35/1892, modificando a responsabilidade da gestão eleitoral, quanto à parte de alistamento e às demais questões de gestão, tirando do Judiciário e atribuindo a comissões que eram compostas cada qual por cinco eleitores, escolhidos pelos membros do governo municipal (NICOLAU, 2002, p. 28). Nicolau (2002, p. 28-29) e Sadek (2010, p. 15-16) apontam que tais modificações facilitaram para que o sistema de fraudes e manipulação eleitoral ficasse ainda mais forte, remontando ao período imperial<sup>25</sup>.

Em 1904, com a Lei n. 1.269, o Judiciário volta a ter papel mais ativo na governança eleitoral, na parte de administração e gestão das eleições, ficando a seu encargo o alistamento eleitoral, mas ainda assim, era um papel diminuto. A comissão eleitoral passou a ser composta por juiz de Direito, dois eleitores que pagassem o maior valor de tributo predial, dois eleitores que pagassem o maior valor de tributo de propriedade rural e três cidadãos eleitos pelo governo municipal (NICOLAU, 2002, p. 29).

Em 1916, o Judiciário passa a ter responsabilidade exclusiva pela qualificação dos eleitores, por meio das Leis ns. 3.139 e 3.208. Trata-se de um período similar ao imperial, em que havia muitas fraudes e dificuldades de realmente existir uma administração eleitoral com real lisura e, por isso, foi-se tentando fazer diversas reformas.

O Judiciário passa a ser um ator importante nesse processo, mas as partes de controle, contagem e apuração ainda ficavam a encargo das mesas e dos poderes municipais, o que, aparentemente, gerava ainda mais problemas de lisura eleitoral (NICOLAU, 2002, p. 26-36).

Seguindo esse movimento e com o decorrer das necessidades brasileiras quanto às demandas político-eleitorais, o Judiciário foi ocupando espaços na gestão eleitoral até se chegar ao conhecido modelo de Justiça Eleitoral, no qual se destaca o TSE.

---

<sup>23</sup> A Lei Saraiva praticamente coloca no centro o Judiciário, dando atribuições a este das mais variadas.

<sup>24</sup> Decreto n. 6/1889.

<sup>25</sup> Analisa Souza (2018, p. 23) que essa foi uma medida para impor abertura política, adotada pelo governo transitório, para permitir maior participação eleitoral, pois havia tido queda substancial desde a Lei Saraiva.

Jairo Nicolau (2002, p. 37) afirma que a Aliança Liberal, em 1930, tinha como uma de suas bandeiras o tema: “voto secreto, combate às fraudes e representação proporcional”. Getúlio Vargas, como chefe do governo provisório, instituiu uma subcomissão para propor alteração no processo eleitoral, que resultou no Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076/1932) (NICOLAU, 2002, p. 37).

O Código Eleitoral de 1932 introduziu o direito da mulher ao voto, criou duas modalidades de alistamento: a voluntária e a obrigatória (as empresas e os chefes de repartição pública eram obrigados a inscrever seus subordinados). Também foi instituída a obrigatoriedade de alistamento, uma vez que aqueles que não o fizessem poderiam sofrer sanções, e, além disso, o registro prévio de candidato passou a ser obrigatório. Por fim, criou-se a Justiça Eleitoral, que ficou com a responsabilidade de gestão e fiscalização do alistamento, das próprias eleições e da apuração dos votos.

Em termos de participação do Poder Judiciário, a sua competência foi bastante personalizada e ampliada, o Código Eleitoral de 1932 cria um órgão de Justiça próprio, que seria o responsável pelos papéis praticamente totais de administração e gestão do processo eleitoral. Essa foi uma inovação, pois por meio de lei infraconstitucional criou-se estrutura que passaria a compor o Poder Judiciário como um todo.

Esse é um movimento que Sadek (2010, p. 27) afirma ser conhecido como a “verdade eleitoral”. Esse movimento deságua, principalmente, no voto das mulheres e na criação da Justiça Eleitoral, em 1932. Desde o início, essa parte do Judiciário ficou responsável pela apuração dos votos, pelo reconhecimento e pela proclamação dos eleitos, pela expedição de instruções para complementar da legislação eleitoral, por dividir municípios em seções eleitorais, por formar mesas, entre outras coisas (SADEK, 2010, p. 27).

Quadro 2 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1932

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
-----	-----------------------	------	---------------	--------	-------------	------------

1932	Decreto n. 21.076 - Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	8 - Titulares 8 - Suplentes	<p>1 efetivo - vice-presidente do STF como presidente do TSE</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os ministros do STF</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal</p> <p>3 efetivos e 4 substitutos – cidadão, de lista de 15 cidadãos proposta pelo STF e escolhido por chefe do Governo provisória entre 15 cidadãos</p> <p>Destes, o próprio TSE deve eleger seu vice-presidente e escolher um para ser procurador na função de Ministério Público</p> <p>Tempo: só depois de dois anos pode se exonerar</p>	<p>Art. 14. São atribuições do Tribunal Superior:</p> <p>1) elaborar seu regimento e o dos Tribunais Regionais;</p> <p>2) organizar sua secretaria dentro da verba orçamentaria fixada;</p> <p>3) superintender sua secretaria e propor ao Chefe do Governo provisório a nomeação dos respectivos funcionarios;</p> <p>4) fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias;</p> <p>5) julgar, em ultima instancia, os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais;</p> <p>6) conceder originariamente habeas-corpus , sempre que proceda de Tribunal Regional a coação alegada;</p> <p>7) decidir conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais ou entre juizes eleitorais de regiões diferentes;</p> <p>8) propor ao chefe do Governo Provisorio as providencias necessarias, para que as eleições se realizem no tempo e fórmula determinados em lei.</p> <p>Art. 15. As decisões do Tribunal Superior, nas materias de sua competencia, põem termo aos processos</p>	O TSE já nasce com atribuição legislativa ou normativa ampla. Isso mostra que a sua origem sempre foi de amplos poderes normativos
------	--------------------------------------	--	--------------------------------	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Em termos de atribuição e competência, o TSE nasce como sendo um órgão de superposição, mas não só isso, também fica a seu encargo o papel de “fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias” (art. 14, 4, do Código Eleitoral de 1932). Conforme nos apresenta Cadah (2013), o TSE já inicia tendo de exercer essa função de gestão e de normatizar o processo eleitoral. Também fica como sua competência o poder jurisdicional de ser órgão de superposição e de julgar casos de *Habeas Corpus* (HC). Cadah (2013) alerta que nesse período o TSE também esteve muito empenhado na organização interna do tribunal e da própria Justiça, dado que praticamente apenas o TSE estava constituído.

O TSE era composto por um total de oito pessoas, sendo que a origem de preenchimento, desde àquela época, era fragmentada, sem quadro fixo de magistrados, e dava

grande espaço ao STF. O STF era titular de três cadeiras e era responsável por indicar lista com 15 pessoas para preencher as três cadeiras designadas a “cidadão” e cabia ao Chefe do governo provisório a nomeação. Portanto, mais de 2/3 da composição do TSE era preenchida direta e indiretamente pelo STF, desde a sua origem. A presidência ficava a encargo do vice-presidente do STF, obrigatoriamente.

Por fim, previa o Código Eleitoral de 1932, que só após dois anos de serviço que poderiam aqueles que compusessem o TSE pedir exoneração.

Em 1933, por meio do Decreto n. 23.017, há atualização no Código Eleitoral e o número membros do TSE é alterado, que passa a ser de sete membros, e não mais oito, como previsto no ano anterior.

Quadro 3 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1933

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1933*	1. Decreto n. 21.076/1932 – Código Eleitoral 2. Decreto n. 23.017/1933 – atualização do Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Titulares 7 - Suplentes	1 efetivo - vice-presidente do STF como presidente do TSE e 1 substituto  2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os ministros do STF  2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal  2 efetivos e 2 substitutos - cidadão, de lista de 15 cidadãos proposta pelo STF e escolhido por chefe do Governo provisória entre 15 cidadãos	A mesma de 1932	* Sem dados mais específicos por falta de acesso a documentos. Por menção expressa a apenas alteração ao número de membros e, respectivamente, da parte não advinda da magistratura, interpreta-se de tal maneira

Fonte: Elaboração própria.

A principal alteração sofrida está na parte da cota advinda da parte “cidadão”, que perde uma vaga. Além disso, a regra de substitutos passa a ser de que cada órgão titular da cadeira também selecionará o seu substituto. Antes, um cidadão era escolhido para poder substituir uma das vagas advindas de ministros do STF.

Essa alteração foi o prenúncio da maior alteração sistemática que poderia ocorrer, que foi a promulgação da Constituição de 1934, e, com ela, a determinação de que a Justiça Eleitoral adquiriria *status* constitucional de órgão do Poder Judiciário.

Quadro 4 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1934

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1934	1. Constituição de 1934 2. Decreto n. 21.076/1932 3. Decreto n. 23.017/1933 - atualização do Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Titulares 7 - Suplentes	(1/3) Efetivos: 3 membros do STF - Vice-presidente do STF é o presidente do TSJE - 2 membros sorteados entre os ministros do STF  (1/3) Efetivos: 2 membros desembargadores do Distrito Federal  (1/3) Efetivos: 2 membros cidadãos - presidência da República escolhe de lista de 6 cidadãos criada pelo STF  Tempo: servirão por dois anos (art. 82, §5º)	Art. 83 - À Justiça Eleitoral, que terá competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões, e excetuada a de que trata o art. 52, § 3º, caberá: a) organizar a divisão eleitoral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a qual só poderá alterar quinquenalmente, salvo em caso de modificação na divisão judiciária ou administrativa do Estado ou Território e em consequência desta; b) fazer o alistamento; c) adotar ou propor providências para que as eleições se realizem no tempo e na forma determinados em lei; d) fixar a data das eleições, quando não determinada nesta Constituição ou nas dos Estados, de maneira que se efetuem, em regra, nos três últimos, ou nos três primeiros meses dos períodos governamentais; e) resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade; f) conceder habeas	Constitucionalização da Justiça Eleitoral e, pela primeira vez, coloca-a constitucionalmente como órgão pertencente ao Poder Judiciário (arts. 63; 82 e ss. - Capítulo IV - Do Poder Judiciário)  A Constituição também atribui ao Ministério Público a organização, por lei especial, quanto à sua atuação na Justiça Eleitoral  No mais, delega ao código eleitoral as demais complementações (§ 3º do art. 82, e.g.)

					corpus e mandado de segurança em casos pertinentes à matéria eleitoral; g) proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos; h) processar e julgar os delitos, eleitorais e os comuns que lhes forem conexos; § 6º - Ao Tribunal Superior compete regular a forma e o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer.	
--	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

A Constituição de 1934 praticamente mantém a previsão trazida pela alteração infraconstitucional de 1933, apontada no quadro anterior. Porém, ao constitucionalizar a criação da Justiça Eleitoral e, mais especificamente, do TSE, inicia-se a fase mais importante de institucionalização, formalização e organização desses órgãos dentro do Poder Judiciário.

Em termos de composição, não há mudanças substanciais, apenas a forma de seleção da quota parte advinda de “cidadãos”, que deixa de ser feita lista com 15 pessoas, e passa a ser feita lista com seis pessoas, ainda sob responsabilidade do STF, mas com nomeação a ser realizada pela presidência.

Antes do golpe de 1937, ainda há outra mudança importante, em 1935, foi criado novo Código Eleitoral (Lei n. 48/1935), menos de três anos após a criação do Código de 1932 (Decreto n. 21.076).

Quadro 5 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1935

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1935	Lei n. 48/1935 - Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Titulares 7 - Suplentes	(3) Efetivos e substitutos: 3 membros do STF - Vice-presidente do STF é o presidente do TSJE - 2 membros sorteados entre os ministros do STF (3 substitutos sorteados)  (2) Efetivos e substitutos: 2 membros sorteados entre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal (2 substitutos sorteados)	Art. 13. Compete ao Tribunal Superior (CE/1935).  a) eleger, dentre os seus membros, o vice-presidente; b) elaborar seu regimento interno, organizar sua secretaria, seus cartórios e mais serviços auxiliares; c) propor, ao Poder Legislativo, criação ou	Interessante observar a atribuição dada ao TSE de instituir regulações sobre o processo eleitoral  O CE/1935, nos arts. 49 e ss., elenca as atribuições e o

				<p>(2) Efetivos e substitutos: 2 membros cidadãos - presidência da República escolhe de lista de 6 cidadãos criada pelo STF (2 substitutos indicados) Tempo: servirão por dois anos (art. 82, §5º CF) e não poderão ser reconduzidas mais do que uma vez, portanto, por mais de dois anos consecutivos (art. 9º - CE/1935)</p>	<p>supressão do empregos e fixação dos vencimentos respectivos; d) nomear, substituir e; demittir os funcionarios da sua secretaria, dos seus cartorios e serviços auxiliares; e) conceder, nos termos da lei, licença aos seus membros e aos funcionarios que lhe forem imediatamente subordinados ; f) processar e julgar originariamente habeas-corpus, em casos pertencentes á materia eleitoral, quando proceder a coação do Presidente da Republica, de Ministro de Estado, ou de Tribunal Regional, ou quando houver perigo de se consummar a violencia, antes que outro juiz, ou tribunal, possa conhecer do pedido: g) conceder, em materia eleitoral, mandado de segurança, contra actos do Presidente da Republica, ou de Ministro de Estado, ou quando não puder outro tribunal ou juiz conhecer do pedido em tempo de evitar que se consumme a violencia; h) decretar, originariamente, perda do mandato legislativo federal, nos casos estabelecidos na Constituição Federal; i) decidir conflictos de jurisdicção entre tribunaes regionaes, ou juizes de regiões eleitoraes diferentes; j) determinar, com a necessaria antecedencia, e, de accordo com os ultimos computos officiaes da população, o numero de deputados federaes, que devem ser eleito; em cada Estado, na</p>	<p>tamanho do Ministério Público da Justiça Eleitoral, portanto, materializando a previsão constitucional</p>
--	--	--	--	--	--	---

					<p>Districto Federal e no Territorio do Acre;</p> <p>k) adoptar, ou propor ao governo, providencias para que as eleições se realizem no tempo e na fórma determinados na lei;</p> <p>l) fixar, quando não determinado na Constituição Federal, a data das eleições federaes. de modo que se effectuem, de preferencia, nos tres primeiros, ou nos tres ultimos mezes dos periodos governamentaes;</p> <p>m) responder, sobre materia eleitoral, As consultas que lhe sejam feitas por autoridades publicas ou partido registrados;</p> <p>n) julgar, em ultima instancia, os recursos interpostos das decisões dos tribunaes regionaes.</p> <p>o) regular a fórma e, o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer;</p> <p>p) expedir instrucções necessarias á applicação das leis eleitoraes e realização de eleições,</p> <p>q) requisitar, ouvido previamente o Tribunal Regional, força federal para cumprimento das decisões da Justiça Eleitoral, quando a força estadual não estiver em condições de fazel-o;</p> <p>r) decidir sobre a exoneração de qualquer de seus membros, ou dos juizes dos tribunaes regionaes;</p> <p>s) regular o uso das machinas de votar;</p> <p>t) permitir o exame, no archivo eleitoral, de quaesquer autos ou documentos.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

O Código Eleitoral de 1935 mantém a quantidade de ministros em sete titulares e sete suplentes. O STF continua a ter a maior parte dessa composição, com três membros, além de continuar a indicar aqueles que preencheriam as duas vagas destinadas aos cidadãos, sendo que continuava com o chefe do Executivo a atribuição de nomeação desses cidadãos.

Quanto à competência, o Código Eleitoral de 1935 é mais extenso e detalhado, juntando competências constitucionais e outras já previstas pelo Código Eleitoral de 1932.

Destaca-se que é em 1935 que surgem as “consultas”, como se verifica no art. 13, alínea m, que é instrumento que é debatido até os dias atuais, dada a falta de elementos que caracterizem a sua natureza jurídica e o seu alcance. Também fica mantida a competência para expedir instruções necessárias à aplicação de leis eleitorais e de realização de eleições (art. 13, alínea p).

Vale destacar que é a primeira vez que a legislação coloca o limite de quatro anos consecutivos como prazo para ser membro do TSE (art. 9º).

Em 1937, a Justiça Eleitoral foi dissolvida, deixando de ser prevista na Constituição (VALE, 2014, p. 16-18). O Decreto-lei n. 37/1937 previa a extinção dos partidos políticos e expressava que o TSE e os Tribunais Regionais Eleitorais teriam sido extintos.

Esse ato interrompe o que para muitos era um movimento promissor de experiência democrática. Nicolau (2002, p. 42-43) afirma que esse foi o maior período vivido sem eleições para o Legislativo, desde a independência.

Em 1945, a Lei Constitucional n. 9 reabria os procedimentos eleitorais e recriava importantes instituições para o Estado de Direito. Em 1945, Getúlio Vargas institui o decreto-lei que ficou responsável por regular as eleições à época, a chamada de Lei Agamenon (Decreto-lei n. 7.586/1945) (NICOLAU, 2002, p. 45-46).

Quadro 6 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1945

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
-----	-----------------------	------	---------------	--------	-------------	------------

1945	Decreto-lei n. 7.586/1945 (Código Eleitoral - Lei Agamenon)	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	5 - Efetivos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF - Presidente do STF - como presidente do TSE - membro do STF - como vice-presidente do TSE (designado pelo presidente do TSE)</p> <p>(2) Efetivo: 2 membros do Tribunal de Apelação do Distrito Federal - Presidente do Tribunal de Apelação do Distrito Federal - desembargador do Tribunal de Apelação do Distrito Federal (designado pelo presidente do TSE)</p> <p>(1) Efetivo: 1 jurista - (designado pelo presidente do TSE)</p> <p>Obs.: os substitutos eram convocados, mas não selecionados <i>a priori</i>, conforme Decreto-lei n. 8.162/1945</p> <p>Tempo: sem previsão de tempo</p>	<p>Art. 9º Compete ao Tribunal Superior (CE/1945):</p> <p>a) elaborar o seu regimento interno e o dos Tribunais Regionais;</p> <p>b) organizar os serviços que julgar necessários, requisitando, para isso, os funcionários federais, do Distrito Federal, estaduais e municipais que entender, e dispensando-os quando julgar conveniente;</p> <p>c) decidir os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e Juízes singulares de Estados diferentes;</p> <p>d) adotar ou sugerir ao Govêrno providências para que as eleições se realizem nas datas fixadas nesta lei, e se processem de acôrdo com a mesma;</p> <p>e) responder, sôbre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas por autoridades públicas ou partidos políticos registrados;</p> <p>f) julgar em última instância os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais;</p> <p>g) expedir as instruções que julgar convenientes à execução desta lei;</p> <p>h) regular o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer, ou que pertençam ao conhecimento dos Tribunais Regionais;</p> <p>i) requisitar a necessária fôrça para o cumprimento das suas decisões ou para o cumprimento das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem;</p>	<p>Primeira vez que expressamente exige um jurista. Nas leis anteriores mencionava-se apenas "cidadão".</p> <p>Também é interessante perceber que no retorno do TSE há amplo poder do STF, vez que ele ocupa 2/5 das vagas diretamente, e indica, diretamente, sem avaliação de terceiros, mais duas pessoas para as vagas advindas da área de jurista e do Tribunal de apelação do Distrito Federal (art. 7º da citada lei)</p> <p>Assim como no CE anterior e na Constituição também anterior, ao TSE é atribuída competência normativa ampla, e, agora, há a inclusão de consultas, instrumentos polêmicos, juridicamente, até hoje</p>
------	---	--	--------------	--	--	--

					j) ordenar o registro dos partidos políticos nacionais e dos candidatos à Presidência da República; k) apurar, pelos resultados parciais, o resultado geral da eleição do Presidente da República, proclamar o eleito e dar-lhe posse; l) comunicar aos Tribunais Regionais a data em que deve ser iniciado o alistamento em todo o país.	
--	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Introduções importantes são feitas pela Lei Agamenon. A composição do TSE passa a ser de cinco membros efetivos, não sendo tratado, diretamente, na Lei Agamenon, a questão dos substitutos. Apenas com o Decreto-lei n. 8.162 de 1945 que se supre essa questão, com a determinação de que substitutos seriam convocados, mas não selecionados *a priori*.

Das cinco cadeiras, duas ficavam com o STF, sendo que agora o presidente do STF seria o presidente do TSE – alterando as sistemáticas anteriores, que atribuía ao vice-presidente do STF essa função. O segundo membro do STF seria escolhido pelo próprio presidente do TSE. Outros dois membros deveriam vir do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, sendo que uma dessas vagas era destinada ao próprio presidente desse tribunal e a segunda seria designada pelo presidente do TSE. A última vaga era destinada a um jurista. Foi a primeira vez que a nomenclatura fora incorporada. Como verificaremos, outras regulações seguem o mesmo caminho de não mais possibilitar a qualquer cidadão ocupar o cargo de magistrado do TSE, apenas a juristas.

A lei não previa a questão do tempo de serviço.

Quanto à competência, continuava o rol extenso de competência, mantendo o padrão das leis anteriores. Destaca-se que a competência para instituir instruções para a execução da lei eleitoral, bem como responder às consultas, continuaram dentro do rol de competência. Ênfase, também, para as competências cada vez maiores de supervisor e implementador do processo eleitoral. A função judicante permanecia, mas as alterações ampliavam a competência não jurisdicional do TSE.

A Lei Agamenon que reinaugura o TSE e a Justiça Eleitoral, e a Constituição de 1946 volta a atribuir *status* constitucional à Justiça Eleitoral, colocando-a formalmente como órgãos do Poder Judiciário.

Quadro 7 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1946

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1946	Constituição 1946	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Efetivos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição - ficam com a presidência e vice-presidência.</p> <p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos</p> <p>(1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal</p> <p>(1) Efetivo: 2 cidadãos - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Obs.: naquilo que cabia, seguia-se a previsão legal do CE/1945, portanto, os substitutos eram convocados, mas não selecionados <i>a priori</i>, conforme Decreto-lei n. 8.162/1945</p> <p>Tempo: sem previsão de tempo</p>	<p>Art. 119 - A lei regulará a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se:</p> <p>I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos;</p> <p>II - a divisão eleitoral do País;</p> <p>III - o alistamento eleitoral;</p> <p>IV - a fixação da data das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;</p> <p>V - o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diploma aos eleitos;</p> <p>VI - o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade;</p> <p>VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, e bem assim o de habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral;</p> <p>VIII - o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos Partidos Políticos, quanto à</p>	<p>Em 18 de setembro de 1946 é promulgada a constituição, após período de transição iniciado em 1945 e o qual teve papel ímpar o TSE, e a Justiça Eleitoral em geral.</p> <p>A Justiça Eleitoral e o TSE voltam a ser previstos, constitucionalmente, como órgãos do Poder Judiciário. (art. 94 e ss. - Capítulo IV).</p> <p>A Constituição delega bastante coisa às leis, entre essas, a competência dos juízes e tribunais eleitorais. O CE passa a ser aplicado naquilo que coubesse.</p> <p>Vale ainda destacar que o Ministério Público volta a ter determinação constitucional para que tenha, via lei, a organização de suas atribuições perante matéria eleitoral.</p>

					sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos.	
--	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

O TSE volta a ser composto por sete membros efetivos, e, ao menos até 1950, continuou a ser aplicada a Lei Agamenon naquilo que cabia, portanto, os substitutos mantinham-se não sendo selecionados *a priori*, mas apenas sendo convocados. Desses sete membros, o STF ficava com dois, via eleição, sendo que esses ocupariam o cargo de presidente e vice-presidente do TSE. Outros dois cargos ficavam a encargo do Tribunal Federal de Recursos e uma vaga ficaria com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal. A cadeira para um jurista volta a ser designada, novamente, como cidadão; a esta categoria eram resguardadas duas vagas, restando ao STF a responsabilidade pela lista com seis nomes e a presidência da República faria a nomeação.

A competência do TSE manteve-se parecida com aquela prevista na constituição anterior, mas determinou que a própria constituição deveria ser interpretada a partir de previsão da lei eleitoral.

Após cerca de quatro anos, em 1950, nova grande alteração é implementada, por meio da substituição da Lei Agamenon por um novo Código Eleitoral, a Lei n. 1.164.

Quadro 8 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1950

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1950	Lei n. 1.164/1950 - Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição (além de 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.  (2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)  (1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (além de 1 suplente)  (1) Efetivo: 2 cidadãos (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)	Art. 12. Compete ao Tribunal Superior: a) elaborar o seu regimento interno; b) organizar a sua Secretaria, cartórios e demais serviços, propondo ao Congresso Nacional a criação ou a extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, providendo-os na forma da lei; c) decidir os conflitos de jurisdição entre tribunais regionais e juízes singulares de Estados diferentes; d) adotar ou sugerir ao Governo providências convenientes à	O art. 11 prevê cláusula de votação, especificando que para temas referentes à interpretação do CE com reflexo à Constituição, cassação de registro de partidos, recursos que importem em anulação geral de eleições ou perda de diplomas, só

				<p>Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 8º)</p>	<p>execução do serviço eleitoral, especialmente para que as eleições se realizem nas datas fixadas em lei e de acôrdo com esta se processem;</p> <p>e) fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei;</p> <p>f) responder, sôbre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas por autoridade pública ou partido político registrado;</p> <p>g) requisitar a fôrça necessária ao cumprimento da lei e das suas próprias decisões, ou das decisões dos tribunais regionais que o solicitarem;</p> <p>h) ordenar o registro e cassação de registro de partidos políticos e de candidatos à Presidência e à Vice-Presidente da República;</p> <p>i) apurar, pelos resultados parciais, o resultado geral da eleição do Presidente e Vice-Presidente da República e proclamar os eleitos;</p> <p>j) tomar conhecimento e decidir, em única instância, das arguições de inelegibilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República.</p> <p>k) decidir os recursos interpostos das decisões dos tribunais regionais, nos termos do art. 121 da Constituição;</p> <p>l) decidir originariamente habeas-corpus, ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos ministros de Estado e dos tribunais regionais;</p> <p>m) processar e julgar a suspensão dos seus</p>	<p>poderia ser votado presentes todos os membros.</p> <p>Ampla atribuição de criação de instruções que julgar conveniente à execução do código, colocação das consultas como instrumento também de competência do TSE.</p>
--	--	--	--	---	--	--

					membros, do Procurador Geral e dos funcionários da sua Secretaria; n) processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos, cometidos pelos seus próprios juízes e pelos juízes dos tribunais regionais; o) conhecer das reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos; p) propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juízes de qualquer tribunal eleitoral, indicando a forma desse aumento; q) propôr a criação de um tribunal regional na sede de qualquer dos territórios; r) conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos; s) requisitar funcionários da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria; t) expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código. u) publicar um boletim eleitoral.	
--	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Em termos de composição, o número de sete membros é mantido e a previsão dos substitutos volta aparecer. A forma de distribuição das cadeiras é exatamente a mesma da Constituição de 1946. Volta-se a prever o tempo mínimo e máximo de serviço, sendo o mínimo dois anos e o máximo 4 anos, autoriza uma recondução seguida.

As competências são parecidas com as de leis anteriores, ampliando algumas previsões processuais, como se verifica do quadro acima. As competências de editar instruções e atender a consulta se mantêm.

Destaque para a previsão do art. 11 que prevê um mecanismo de cláusula de limitação de decisão, por quórum, para alguns temas. Decisões referente à interpretação constitucional, cassação de registros de partidos, recursos que importem em anulação geral de eleições ou perda de mandatos, só poderiam ser votados se presentes todos os membros do tribunal.

Após esse período de ampliação e concretização do TSE, chegou-se ao período do golpe militar. Esse foi um período que seguiu algumas orientações anteriores, até a entrada dos atos institucionais ns. 2, 3, 5 e 8, que alteraram algumas sistemáticas da Constituição de 1946 (NICOLAU, 2022).

Essas modificações alteraram de sobremaneira as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, também impactaram na organização e funcionamento dos partidos políticos, além de alterar diversas procedimentalizações para de registro e participação eleitoral, para de fato não existir competição. As eleições em si não foram totalmente extintas, mas os procedimentos e formas de competição passam a ser manipuladas (SADEK, 2010, p. 16-17).

Em 1965, há de maneira forçada a diminuição do número de partidos políticos, passando a serem aceitas apenas duas agremiações (ARENA – posição e MDB – oposição); apesar de se manter o sistema – ou parte dele –, houve total confusão e estreitamento entre sistema político e sistema partidário, visto que um só existia para justificar e legitimar o processo do outro, como forma de manutenção do sistema golpista (SADEK, 2010, p. 17; VALE, 2014, p. 20).

Como também resultado desse processo de legitimação, foi criado Código Eleitoral, em 1965, para substituir o Código Eleitoral de 1950 (VALE, 2014, p. 20).

Durante a ditadura militar, coube ao Código Eleitoral de 1965 a regulação dos pleitos. Nesse Código estabeleceu-se a obrigatoriedade de votar em candidatos de um mesmo partido nas eleições proporcionais; proibição de coligação eleitoral; prazo de seis meses para o registro do candidato e multa para cidadãos não alistados ou eleitores que se ausentassem na eleição. (VALE, 2014, p. 20).

Destaca-se que apesar de todo esse movimento, a Justiça Eleitoral e o TSE não foram extintos. Pelo contrário, as atribuições da Justiça Eleitoral foram ampliadas.

Quadro 9 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1965

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1965	Lei n. 4.737 (Código Eleitoral/1965)	Tribunal Superior Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição (além de dois 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.	Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: I - elaborar o seu regimento interno; II - organizar a sua	Em 15 de julho de 1965 é aberto o Código Eleitoral, alterando a composição do

				<p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)</p> <p>(1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (além de 1 suplente)</p> <p>(1) Efetivo: 2 cidadãos (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 8º)</p>	<p>Secretaria e a Corregedoria Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei;</p> <p>III - conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos;</p> <p>IV - aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais;</p> <p>V - propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios;</p> <p>VI - propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juízes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento;</p> <p>VII - fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei;</p> <p>VIII - aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas;</p> <p>IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;</p> <p>X - fixar a diária do Corregedor Geral, dos Corregedores Regionais e auxiliares em diligência fora da sede;</p> <p>XI - enviar ao Presidente da República a lista tríplice organizada pelos Tribunais de Justiça nos termos do art. 25;</p>	<p>TSE e alterando outras disposições.</p> <p>Mantém muito do que havia em 1950, inclusive a cláusula de votação.</p> <p>Em termos de competência, interessante verificar que se mantêm: expedir instruções que julgar convenientes à execução do CE, responder a consultas, organizar súmula (novo) e "tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da (sic) legislação eleitoral". Parece, ao menos em regulação, que a competência do TSE sempre vai aumentando</p>
--	--	--	--	--	--	--

					<p>XII - responder, sôbre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político;</p> <p>XIII - autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos Estados em que essa providência fôr solicitada pelo Tribunal Regional respectivo;</p> <p>XIV - requisitar a fôrça federal necessária ao cumprimento da lei e das suas próprias decisões, ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem;</p> <p>XV - organizar e divulgar a Súmula de sua jurisprudência;</p> <p>XVI - requisitar funcionário da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria;</p> <p>XVII - publicar um boletim eleitoral;</p> <p>XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução dá legislação eleitoral.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

Essa ampliação de competência é apontada por Vale (2014, p. 20-21) como uma das justificativas para a importante atuação do TSE nesse período<sup>26</sup>. Mesmo diante de toda modelagem arbitrária para configuração de falso processo de competição e lisura eleitoral, o TSE e a Justiça Eleitoral proclamaram resultados desfavoráveis ao governo da época. Vale (2014, p. 21) destaca que o Código de 1965 teria sido redigido por membros da Justiça Eleitoral, assim como os Códigos de 1935 e 1945.

<sup>26</sup> “Distorções dos resultados em favor do regime foram obtidas através de manobras no âmbito da legislação eleitoral, mas não no plano do controle do processo eleitoral, que mesmo durante o autoritarismo continuou a ser feito com razoável autonomia pela Justiça Eleitoral” (SADEK, 2010, p. 19).

Em 1967, nova Constituição é outorgada e algumas alterações foram feitas quanto ao TSE.

Quadro 10 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1967

Ano	Legislação Reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1967	Constituição 1967	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição (além de dois 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.  (2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)  (1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (além de 1 suplente)  (1) Efetivo: 2 cidadãos (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)  Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 123)	Art. 130 - A lei estabelecerá a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo-se entre as suas atribuições: I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos, assim como a fiscalização das suas finanças; II - a divisão eleitoral do País; III - o alistamento eleitoral; IV - a fixação das datas das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; V - o processamento e apuração das eleições, e a expedição dos diplomas; VI - a decisão das arguições de inelegibilidade; VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e os conexos, e bem assim o de habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral; VIII - o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos Partidos Políticos.	Em janeiro de 1967 é outorgada a Constituição de 1967. Prevendo diversas alterações substanciais, mas mantendo a Justiça Eleitoral, diferentemente do que ocorreu durante o período de 1937 a 1945.  A competência fica parecida com a Constituição de 1946, ficando à Lei o papel de atribuir e pormenorizar essa competência

Fonte: Elaboração própria.

O número de ministros se mantém em sete, e o preenchimento dessas vagas continuava igual ao previsto no Código Eleitoral de 1965, praticamente reproduzindo o que estava ali previsto. A competência também espelha parte do que estava previsto no Código Eleitoral de 1965 e generaliza algumas previsões.

Menos de dois anos após a outorga da Constituição de 1967, a Emenda Constitucional n. 1 de 1969 inaugura uma verdadeira nova Constituição. Nesta, o TSE passa por algumas modificações quanto à sua composição.

Quadro 11 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1969

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1969	Constituição 1969 (Emenda Constitucional n. 1)	Tribunal Superior Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	(3) Efetivos: 3 membros do STF, mediante eleição (além de 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.  (2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)  (2) Efetivo: 2 advogados (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)  Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 123)	Art. 137. A lei estabelecerá a competência dos juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo entre as suas atribuições:  I - o registro e a cassação de registro dos partidos políticos, assim como a fiscalização das suas finanças; II - a divisão eleitoral do País; III - o alistamento eleitoral; IV - a fixação das datas das eleições, quando não determinadas por disposição constitucional ou legal; V - o processamento e apuração das eleições e a expedição dos diplomas; VI - a decisão das arguições de inelegibilidade; VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e os que lhes são conexos, bem como os de habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral; VIII - o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos; e IX - a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do artigo 152.	Em 1969, entra em vigor a Emenda Constitucional que altera algumas coisas importantes sobre o TSE.  A composição passa a focar ainda mais no STF, que passa a ter 3 dos 7 membros, além de indicar a lista de 6 advogados para escolha de 2 advogados para ocupar o cargo de ministro, tendo influência direta, assim, em um total de 5 de 7 vagas.

Fonte: Elaboração própria.

O STF passa a ocupar três das sete cadeiras do TSE, sendo essa a principal mudança. O número de ministros se mantém, e o STF mantém a indicação de lista sêxtupla para

a cadeira de advogados. Com isso, a influência do STF no TSE passa a ser em cinco de sete cadeiras, direta e indiretamente. Dessa maneira, o STF volta a ocupar três cadeiras e a controlar maior número de vagas, como o fez entre 1932 e 1950.

Sadek (2014, p. 18) destaca que em 1974 ocorreu a grande primeira derrota do sistema do governo, no senado, que teve apenas seis cadeiras das 22 possíveis. Esse marco foi importante, pois a partir disso, o sistema teria sido corroído e a Arena não conseguiu se manter como posição. Importante ponto para o fim do regime militar, entre outras coisas. Após tantas eleições com grande número de abstenções ou votos nulos e brancos, finalmente o sistema estava sendo usado como forma de demonstração de insatisfação. Um sistema confiável e idôneo foi chave para afiançar o resultado das disputas eleitorais e teria sido a Justiça Eleitoral a principal responsável por tal ato.

O TSE seguiu sendo importante para esse período, conforme afirma Sadek (2010, p. 39-40), foi graças à deliberação do TSE que Tancredo Neves pôde ser eleito. Desde a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, o mecanismo designado como “fidelidade partidária” era aplicado, fazendo com que as resoluções do partido fossem obrigatoriamente seguidas por todos(as). Somado a isso, a legislação previa diversos subterfúgios para que a maioria relativa à situação pudesse sempre ter vitória nas votações no Congresso.

Para a eleição à presidência da República de 1985 não era diferente, explica Sadek que a composição do Colégio Eleitoral era de senadores biônicos, havia o voto vinculado que tinha o objetivo de municipalizar a eleição e existiam outros mecanismos que faziam com que a sucessão do governo pela oposição fosse praticamente impossível (SADEK, 2018, p. 40).

Diante dessa situação, o TSE derrubou a fidelidade partidária e obrigou que o Colégio Eleitoral sufragasse os nomes de Paulo Maluf e Flávio Marcílio aos cargos de presidente e vice-presidente da República. A primeira situação foi pautada na interpretação de que não existiria determinação constitucional ou legal que permitisse tal obrigatoriedade, impedindo, dessa forma, o exercício do sufrágio dos membros do Congresso Nacional e dos Delegados das Assembleias Legislativas (SADEK, 2018, p. 41).

Em seguida, o TSE fez a Resolução n. 12.008, que determinava que a disciplina partidária não prevaleceria para as eleições à presidência e vice-presidência, não podendo ser fixada diretriz para seguimento por membro do colégio eleitoral.

Pós-período ditatorial, em 1985, José Sarney sancionou a Emenda Constitucional n. 25, que alterou substancialmente o sistema eleitoral. Que, entre diversas outras coisas, permitiu o direito de voto aos analfabetos e à Justiça Eleitoral foi dada a atribuição de recadastramento eleitoral, para combater fraudes (VALE, 2014, p. 21).

Em 1988, com a redemocratização concluída com a promulgação da Constituição, a Justiça Eleitoral foi mantida como órgão central do processo eleitoral brasileiro.

Quadro 12 – Tribunal Superior Eleitoral: evolução normativa – 1988

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1988	Constituição 1988	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos Obs.: mínimo (art. 119)	(3) Efetivos: 3 membros do STF, mediante eleição (além de dois suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência  (2) Efetivo: 2 membros do Superior Tribunal de Justiça (além de 2 suplentes) - exercerá, um desses, a função de corregedor eleitoral.  (2) Efetivo: 2 advogados (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)  Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 121, §2º)	Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.	A Constituição de 1988 replica a formação dada pela Constituição de 1969. Diferentemente das constituições anteriores, concede à Lei Complementar a atribuição total para tratar da matéria de competência eleitoral

Fonte: Elaboração própria.

O TSE cultivou o seu *status* constitucional de justiça especial, mantendo-se como um órgão vinculado ao Poder Judiciário. Em termos de competência, a Constituição de 1988 foi mais sucinta e delegou ao Legislador Ordinário praticamente carta-branca para a modelagem das competências dessa Justiça, conforme se verifica no art. 121.

O STF se manteve com três das sete cadeiras possíveis, sendo que a presidência e vice-presidência do TSE deviam ser ocupadas por esses ministros. Novidade ficara com a ocupação de duas cadeiras pelo STJ e do papel de corregedor eleitoral. As duas últimas cadeiras ficaram com os advogados, e o STF manteve a atribuição de indicação de nomes que poderiam

ser nomeados pela presidência da República. Portanto, mantendo controle direto sobre três cadeiras e indireto em duas cadeiras. Quanto ao processo de escolha dos substitutos ficava estipulado que os processos deveriam ser idênticos ao dos efetivos, conforme § 2º do art. 121 da CF/88.

Logo após a Constituição de 1988, o TSE já teve a importante tarefa de gerir as eleições de 1989, para Sadek (2010, p. 43-44), o TSE e a Justiça Eleitoral tiveram papéis fundamentais. Esse papel fundamental teria ocorrido por conta do vácuo legal regulatório criado pelos vetos ao projeto de lei que regulamentou de certa maneira aquelas eleições. Aquilo que teria ficado sem regulação, teria aberto espaço para maior criação do TSE e da Justiça Eleitoral (SADEK, 2018, p. 43-45).

O TSE atuou de maneira ativa e decisiva em quatro grandes áreas: (i) regulamentação da propaganda eleitoral; (ii) decisões referentes à divulgação de pesquisas e realização de debates; (iii) episódio Silvio Santos e (iv) na apuração dos votos (SADEK, 2010, p. 44). Tais episódios marcariam as atuações emblemáticas e importantes que o tribunal viria a inaugurar no então novo sistema democrático.

Essa descrição evolutiva da relação entre o Poder Judiciário e as eleições nos permite já trazer algumas conclusões e dúvidas que acompanharão o restante desta tese.

A primeira conclusão é que o TSE é resultado de um processo histórico-político de participação direta do Poder Judiciário nas eleições, por escolhas políticas feitas pelo poder regulador da época, desde 1824. Apesar de ter figurado dentro de diversas configurações que se sucederam no período imperial e pré-republicano, o Poder Judiciário sempre teve vínculo direto com algum grau de governança eleitoral, seja adjudicando, seja administrando, executando ou fiscalizando as eleições. A atividade legiferante ou reguladora, nesse primeiro momento, não era existente. Contudo, isso já demonstra que o histórico brasileiro sempre foi de atribuição ao Poder Judiciário tarefas importantes da governança eleitoral.

A segunda conclusão é que, mesmo com desconfiança, desde a primeira República, o Poder Judiciário é visto como remédio para o descontrole existente nos processos eleitorais. Mesmo que esse papel só se consagre em 1932, desde 1889 há esse debate e há leis concedendo maior participação do Judiciário no papel de administração e execução das eleições, para além do papel de adjudicação.

A terceira conclusão é que a Justiça Eleitoral e o TSE são resposta a um momento político do período de 1930, mas que este momento também era resultado de todo esse processo de evolução e amadurecimento do modelo institucional adotado pelo Brasil, que sempre foi de maior participação do Poder Judiciário nas atividades de governança eleitoral. E esse processo

leva à criação dessa Justiça Eleitoral, que acumulou os papéis que até então já havia exercido de certa forma, mas agora também ficava garantida atribuição legiferante ou reguladora, quando o Código Eleitoral de 1932 atribuiu ao TSE tal poder.

A quarta conclusão é que a discussão sobre exacerbação de poderes, sobre a excepcionalidade do poder regulamentar que o TSE possui, não deve se limitar a uma explicação momentânea, visto que os dados analisados demonstram que esse processo tem os seus 90 anos, e que tal prática não é simplesmente uma ocupação de espaço do Legislativo pelo TSE. A questão é mais complexa e, talvez, haja uma dependência histórica que deva ser bem trabalhada, para se analisar e pensar o papel do TSE na democracia brasileira.

Por fim, a quinta conclusão é que a relação embricada entre STF e TSE vem desde a sua origem, em 1932, com esse tendo mais de 1/3 das vagas de preenchimento do TSE, além de ter participação direta nas cadeiras relativas a cidadãos (à época), atuais cadeiras reservadas a advogados(as). Portanto, a análise dessa relação também deveria considerar justificativas e explicações de dependência histórica entre esses órgãos.

### **3.2. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: COMPOSIÇÃO, COMPETÊNCIA E PROBLEMAS**

A construção histórica ajuda a levantar diversas questões e hipóteses, como as apresentadas anteriormente, mas, para entender melhor a relação embricada entre TSE e STF, sua competência normativa e a própria forma como o STF enxerga essa competência, é necessário se aprofundar na estrutura e nas competências do TSE a partir da CF/88.

#### **3.2.1. Composição**

A CF/88, na seção VI, art. 118 e ss., traz a previsão de que o TSE e a Justiça Eleitoral são pertencentes ao quadro do Poder Judiciário.

Apesar da constitucionalização da Justiça Eleitoral não ser novidade da CF/88, o fato de essa não prever expressamente as competências da Justiça Eleitoral é uma novidade. Como foi possível observar no tópico 3.1, todas as constituições nacionais previram, de maneira direta ou indireta, competência mínima para a Justiça Eleitoral.

A CF/88 é sucinta sobre esse ponto, ao prever apenas que: “art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”. Esse ponto é de suma importância, pois por uma escolha do poder

Constituinte Originário – que nunca fora alterado pelo poder Constituinte Derivado – foi delegado ao Legislador Ordinário o poder de definir a competência dessa importante Justiça.

Quanto ao TSE, seguindo a tradição, esse órgão foi desenhado para ser composto por sete membros, não exclusivos, divididos do seguinte modo:

Quadro 13 – Composição e papéis do TSE

Origem	Quantidade	Mandato	Forma de seleção	Papel	Base legal
STF	3 (+ 3 suplentes)	2 anos (mais 2 de recondução)	Plenário seleciona os membros, sendo necessário estarem presentes no mínimo 8 membros	* Presidência do TSE ** Vice-presidência do TSE *** Indicação, pelo plenário (pelo menos 8 ministros presentes), de lista de membros da advocacia para ser selecionado pela presidência	Art. 119, I, II e § único - CF Art. 7º - RISTF Art. 143 - RISTF
STJ	2 (+ 2 suplentes)	2 anos (STJ adota a prática de apenas um biênio)	Plenário elege, não podendo ser eleito quem já foi presidente do STJ e quem esteja exercendo funções de alto escalão no STJ	* Corregedor eleitoral ** Membro efetivo	Art. 119, I e § único - CF Art. 3º, §3º - RISTJ Art. 289 <i>caput</i> e § único Art. 10º RISTJ
Advocacia	2 (+ 2 suplentes)	2 anos (mais 2 de recondução)	STF indica lista com 6 nomes e a presidência da República seleciona	*Membro efetivo	Art. 119, II - CF

Fonte: Elaboração própria.

O STF possui três das sete vagas, além de indicar os nomes daqueles que serão escolhidos, entre seis, para as duas vagas direcionadas à advocacia, portanto, tendo relação direta com cinco das sete vagas possíveis. Os ministros são eleitos pela maioria dos membros, presentes ao menos oito dos 11 ministros (art. 7º do RISTF<sup>27</sup>), em plenário. O mandato é de dois anos, podendo ser reconduzido por mais dois anos<sup>28</sup>.

Entre esses ministros, serão selecionados o presidente e o vice-presidente do TSE (art. 119, § único da CF/88; art. 3º do RITSE; art. 143 do RISTF), sendo necessária maioria qualificada para início da votação, no STF, de oito ministros. A presidência terá a função de

<sup>27</sup> “Art. 7º Compete ainda ao Plenário: eleger, dentre os Ministros, os que devam compor o Tribunal Superior Eleitoral e organizar, para o mesmo fim, as listas de advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral a serem submetidas ao Presidente da República”.

<sup>28</sup> Não há uma regra de limite de vezes que um ministro pode ser indicado como titular ou substituto do TSE. Dado que são três vagas titulares e três de suplentes, há constantemente recondução aos cargos, seja por uma via ou por outra. A título de exemplo, o ministro Gilmar Mendes foi presidente do TSE em 2006 e entre 2016 e 2018; o ministro Marco Aurélio de Mello foi presidente entre 1996 e 1997, 2006 e 2008 e entre 2013 e 2014. Uma informação interessante a ser levantada é se há regra interna informal no STF quanto à forma de seleção dos ministros.

dirigir os trabalhos dessa Corte pelo período em que for presidente. Não há regra formal quanto ao período de exercício de presidência, sendo apenas certo que o período máximo é o mesmo de possibilidade de ocupação do cargo, portanto, dois anos a contar da sua nomeação. Ainda, o RISTF especifica que a construção da lista sêxtupla de juristas deve ser feita mediante votação em plenário (art. 7º).

Característica importante de todos os substitutos do TSE é que a atuação de ministro substituto é parecida com a ideia de jogador substituto em um jogo de futebol de salão, pois em caso de ausência e conseqüente falta de quórum, ou simplesmente se existir a necessidade de distribuição do processo, o membro substituto é convocado (art. 4º do RITSE). Além disso, os substitutos possuem atuação direta no seguimento de processo, quando ausente o membro efetivo<sup>29</sup>.

A advocacia possui duas das sete vagas do TSE. Como já explicado, a indicação desses membros dá-se via lista sêxtupla criada pelo plenário do STF e dois são selecionados para as respectivas vagas. Diferentemente dos ministros advindo do STF e do STJ, a advocacia apenas exercerá o cargo de membro (ministro) efetivo, não possuindo função burocrática ou representativa, por falta de disposição da CF/88, da lei e até dos regimentos internos.

Apesar de não ser objetivo desta pesquisa, hipótese interessante deve ser levantada desde já: os ministros advindos da advocacia pouco divergem dos ministros do TSE, salvo casos já resolvidos pela maioria do TSE. Isso porque, sendo as únicas cadeiras vinculadas ao entendimento e à “benevolência” do STF, é de pressupor que essa relação seja extremamente relacional e com pouca divergência. O que, inclusive, potencializa o poder de ingerência do STF no TSE<sup>30</sup>.

Os ocupantes das duas últimas cadeiras de sete, no TSE, são os ministros advindos do STJ. O STJ, diferentemente do STF, é um tribunal com grande número de membros, sendo um total de 33 (art. 114 da CF/88). Esse número elevado faz com que a indicação de membros para o TSE siga algumas regras formais e informais mais rígidas que as seleções feitas pelo STF.

Há regra informal de que cada ministro indicado ocupará, no máximo, a função de ministro substituto por até um biênio e de titular por mais um biênio. Isso faz com que seja possível haver maior passagem de ministros pelo TSE. Além disso, alguns ministros são impedidos de serem escolhidos para serem ministros (efetivos ou substitutos) do TSE:

---

<sup>29</sup> O RITSE afirma que o substituto assumirá as funções do efetivo até que este retorne, sendo que a ordem de seleção do substituto ocorre pela combinação de classe e tempo de antiguidade (art. 16, §§ 5º, 8º, 9º do RITSE).

<sup>30</sup> Pesquisa documental, por meio de jurisprudência, seria capaz de testar essa hipótese.

presidente ou ex-presidente, o vice-presidente, o corregedor nacional de Justiça, o corregedor-geral da Justiça Federal, o diretor-geral da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira e o ministro ouvidor do Superior Tribunal de Justiça (arts. 3º e 289, § único, RISTJ).

Fica a encargo do STJ o papel de corregedor-geral da Justiça Eleitoral. Esse papel está regulado principalmente pelas Resoluções ns. 7.651/1965 e 23.657/2021 do TSE. A principal função do corregedor é realizar a inspeção e correição dos serviços eleitorais, envolvendo todos os atores do processo eleitoral, inclusive as autoridades eleitorais. A seleção do ministro corregedor, entre os dois ministros do STJ, dá-se mediante votação no próprio TSE, segundo o art. 3º do RITSE<sup>31</sup>.

Em termos de composição, assim como durante todo o período de existência do TSE, fica evidente que pela orientação institucional da CF/88, o STF possui muita força no TSE, visto que controla cinco das sete vagas, além de exercer a presidência e a vice-presidência desse tribunal.

Discutirei posteriormente o fato de os ministros do STF poderem atuar tanto no TSE quanto no STF em casos em que esses já tenham julgado na Corte eleitoral. Por determinação do RISTF, 277, § único: “Não estão impedidos os Ministros que, no Tribunal Superior Eleitoral, tenham funcionado no mesmo processo ou no processo originário, os quais devem ser excluídos, se possível, da distribuição”. Isso faz com que além da ingerência e do controle das cinco cadeiras do TSE, ainda haja controle das suas próprias decisões quando o(a) ministro(a) estiver no STF.

Se de um lado há trabalhos discutindo a fórmula de indicação de ministros do STF<sup>32</sup>, de outro, ainda há amplo espaço e necessidade de aprofundamento sobre a realidade da Justiça Eleitoral e, principalmente, do TSE. Como apontado por Crespo, Peixoto e Leal (2019), a realidade do TSE traz questões ímpares de desenho institucional e construção de instituições. Comparado ao STF, o TSE teria espaço de ampliação do debate quanto ao modelo de seleção dos seus quadros.

Os ministros do STF – não se nega a discussão sobre a maneira de seleção de ministros – passam por sabatina e há amplo debate público pela mídia e academia sobre as indicações. Os ministros do TSE não passam por controle institucional, pois esse é composto por escolhas das próprias instituições de origem dos juízes que compõem o TSE, e a categoria

---

<sup>31</sup> Por ser que tal cargo já venha definido pelo STJ. Isso porque, apesar de ficar a encargo do TSE a eleição de seu presidente entre os ministros do STF, o próprio RISTF estipula que a seleção será feita por votação no próprio STF. Não há disposição similar no RISTJ, mas pode ser regra informal de funcionamento.

<sup>32</sup> A título de exemplo, veja: Fontainha; Santos; Oliveira (2017); Arguelhes, Ribeiro (2010).

de advogados é indicada pelo STF e nomeada pela presidência da República, sem qualquer tipo de sabatina do Poder Legislativo ou debates públicos mais profundos.

Se para Magalhães (2002) a indicação (escolha) pelo presidente caracteriza um ato autoritário, ainda que este indicado tenha que ser sabatinado pelo senado e para Ribeiro (2015) a sabatina pelo Senado é um importante instrumento para garantir a independência política dos escolhidos e da Corte, o que dizer no caso do TSE em que o futuro ministro é escolhido sem nenhuma sabatina? Na sistemática de escolha dos ministros juristas do TSE não há nenhum outro instrumento visando à garantia da independência política (CRESPO; PEIXOTO; LEAL 2019, p. 57).

Lima (2011) chega a propor que a carreira do TSE tivesse algum tipo de concurso e maior controle para a sua composição. Tal sugestão é interessante e levanta questões que trabalho no Capítulo 4 desta tese.

Apesar de ser uma instituição importante para a realidade brasileira, o TSE precisa ser mais estudado e aprofundado, para que continue a auxiliar no desenvolvimento democrático.

### 3.2.2. Competências

Praticamente todas as competências do Poder Judiciário estão previstas na CF/88, mesmo que suas especificações sejam feitas em legislações infraconstitucionais, na maioria das vezes. Como comentado anteriormente, a Justiça Eleitoral foge dessa regra, pois a CF/88 apenas prevê que Lei Complementar regulará a competência dos tribunais<sup>33</sup>.

Entre diversas características que individualizam a Justiça Eleitoral das demais justiças, esta é uma que merece atenção e que será desenvolvida durante este trabalho. As nuances únicas da Justiça Eleitoral, principalmente do TSE, fazem com que este detenha atribuições e poderes únicos, que nenhum outro órgão do Poder Judiciário possui.

Ao escolher a opção de não prever as competências da Justiça Eleitoral e do TSE na Constituição, com exceção dos recursos e de alguns papéis administrativos<sup>34</sup>, o Constituinte Originário delegou a sua responsabilidade de organizar ou guiar a separação dos poderes, inicialmente, ao Legislador Ordinário e isso traz alguns problemas teóricos e práticos.

A previsão da CF/88, em seu art. 121, atribuiu ao Legislador Ordinário a responsabilidade de, mediante lei complementar, prever e regular a competência da Justiça Eleitoral. Trata-se de previsão constitucional ampla e que deixa grande espaço criativo ao

---

<sup>33</sup> A Justiça Militar também foge dessa regra.

<sup>34</sup> Vide arts. 121, §4º e 17, §2º, ambos da CF/88.

Legislativo para modelar e propor a competência da Justiça Eleitoral<sup>35</sup>. A lei complementar é instrumento de atribuição do Legislativo, com procedimento mais qualificado que a lei ordinária, mas, ainda assim, possui maior facilidade de alteração do que uma Emenda à Constituição, por exemplo.

Mesmo com tal previsão, o Legislativo não cumpriu com esse papel e isso fez com que o Código Eleitoral de 1965 (Lei n. 4.737) tenha sido aceito como recepcionado pela CF/88, e que parte que prevê a competência e organização da Justiça Eleitoral (art. 12 ao 41) tenha sido aceita com *status* e força de lei complementar<sup>36</sup>, enquanto as demais previsões como lei ordinária.

Definir semanticamente e juridicamente o que é “competência” é papel designado aos livros de introdução ao estudo do Direito ou de teoria do Direito. Competência, de maneira simples e direta, pode ser definida como a atribuição constitucional para exercício de determinadas ações de poder jurídico que o Estado possui, por meio do Poder Judiciário (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 168-167).

Tal conceito, entretanto, é disputado e não é uníssono, fazendo com que a sua definição jurídica seja adaptável a contextos e narrativas, seja teórico-normativa ou pela própria jurisprudência.

Em síntese, a distinção entre capacidade e competência pode ser explicada pelo modo como são elas normalmente estabelecidas. Competência e capacidade são, nesses termos, formas de poder jurídico, isto é, de aptidão do sujeito para o exercício impositivo de comportamentos ou para si próprio (capacidade) ou para terceiros (competência). Assim, para que um sujeito seja capaz ou competente, é preciso o estabelecimento, por meio de normas, da autorização para agir e das respectivas condições.

[...]

De outro lado, temos as normas instituidoras de poder, cujo conteúdo é o estabelecimento do que se pode chamar de poder heterônomo e cuja função é capacitar o sujeito a dar forma a relações jurídicas de terceiros. Tais normas instituem o que então se chama competência. Ou seja, a competência enquanto poder de impor vinculações a terceiros é poder qualificado (conferido apenas a certos sujeitos), é poder que se exerce não para si próprio, mas para outro (heteronomia), é poder vinculado a certas condições (não se exerce livremente) e não é transferível (não pode ser transmitido, mas apenas delegado, isto é, quem delega uma competência não a perde) (FERRAZ JÚNIOR, 2016, p. 169).

---

<sup>35</sup> Interessante notar que em outros períodos históricos, quando também ficara a encargo de lei complementar grande responsabilidade, como determinou a Constituição 1946, há relatos da participação ativa do STF nesse processo, muito mais que o próprio Poder Legislativo, como no caso do próprio Código Eleitoral de 1965 (VALE, 2014).

<sup>36</sup> O STF já se manifestou algumas vezes sobre tal ponto, como no MS n. 26.604 e na ADI n. 2763. Além disso, esse é o entendimento de parte de autores na área do direito eleitoral, como Jardim (1998) e Gomes (2016, p. 119).

Sendo um conceito amplo, competência pode, portanto, ser entendida como a previsão que autoriza o exercício de poder, por meio de normas instituidoras de poder, a órgãos estatais para que imponham a terceiros, ações ou as controle.

Partindo dessa ideia, toda e qualquer alteração normativa que crie norma instituidora de poder e organização da Justiça Eleitoral só poderá ser feita mediante lei complementar, conforme previsão expressa do art. 121 da CF/88.

Contudo, a Justiça Eleitoral e o TSE possuem competência prevista tanto pelo Código Eleitoral, que é lei ordinária recepcionada com força de lei complementar por omissão do Poder Legislativo<sup>37</sup>, quanto por leis ordinárias, como a Lei das Eleições e a Lei dos Partidos Políticos.

O Código Eleitoral (Lei. n. 4.737/1965) traz as seguintes competências ao TSE:

Quadro 14 – Competência TSE Código Eleitoral

Competência	Explicação	Fundamentação
Normativa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Competência para editar instruções normativas e outras instruções para que o Código Eleitoral seja seguido da melhor forma possível, com exceção a tratamento de matéria organizativa de partidos eleitorais</li> <li>2. Criação do seu regimento interno</li> </ol>	Art. 1º, § único Art. 23, I, IX, XVIII Art. 23-a
Originária de processamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Registro e cassação de partidos políticos e candidatos à presidência</li> <li>2. Conflitos de jurisdição</li> <li>3. Suspeição e impedimento de seus membros, do procurador geral e dos funcionários da secretaria de crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos quando cometidos por juízes e por seus próprios ministros</li> <li>4. HC e MS em face da presidência da República, ministros de Estado, de tribunais regionais, em matéria eleitoral</li> <li>5. Reclamações relativas a obrigações impostas a partidos políticos quanto à contabilidade</li> <li>6. Reclamações contra seus próprios juízes</li> <li>7. Rescisória em caso de inelegibilidade</li> </ol>	Art. 22
Recursal	Julgar recursos contra decisões dos tribunais regionais	Arts. 22, II e 281
Auto-organização e administrativa	Competência para se auto-organizar e dispor de seus quadros e funções internas	Art. 23, II, III, IV, V, VI, X, XI Art. 26, § 1º Art. 30, III
Gestor do processo eleitoral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou criar zonas</li> </ol>	Art. 23, VIII, XIII, XVI Art. 89, I Art. 158, III
Consultiva	Responder às consultas submetidas ao tribunal	Art. 23, XII

<sup>37</sup> Há a Lei Complementar n. 64/1990 (Lei da Inelegibilidade) que prevê algumas competências processuais para a Justiça Eleitoral.

Fonte: Elaboração própria.

A Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições, por sua vez, prescrevem, também, competências ao TSE:

Quadro 15 – Competência TSE (Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos)

Competência	Explicação	Fundamentação
Normativa	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Numeração dos candidatos</li> <li>2. Regulamentação da propaganda na internet e nas redes sociais</li> <li>3. Instruções normativo para a fiel execução da Lei Eleitoral, ouvidos em audiência pública Delegados e representantes de partidos</li> <li>4. Instruções para a file execução da Lei de Partidos Políticos</li> </ol>	Art. 15, IV (LE) Art. 57-J (LE) Art. 105 (LE) Art. 61 (LP)
Originária de processamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cancelamento de Registro por violações legais</li> <li>2. Representação por transmissões partidárias</li> </ol>	Art. 28 (LP) Art. 50-b e incisos (LP)
Recursal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos Especial sobre prestação de contas</li> <li>2. Julgar representação contra atos violadores da lei cometidos por tribunais regionais eleitorais</li> <li>3. Recurso em face de representação julgada procedente quanto à transmissão de propaganda eleitoral</li> </ol>	Arts. 30, § 6º (LE)/ 37, §4º Art. 92, §6º (LE) Art. 50-B, §8º (LP)
Auto-organização e administrativa	null	null
Gestor do processo eleitoral	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concentração de dados</li> <li>2. Definição dos percentuais do Fundo Especial de Financiamento de Campanha/Fundo Partidário</li> <li>3. Limites de gastos e doação</li> <li>4. Propaganda eleitoral</li> <li>5. Sistema eletrônico de votação</li> <li>6. Validação e acompanhamento de partidos políticos e federações</li> </ol>	Art. 16 (LE) Art. 16-C (LE)/ 40 (LP)/ 41 (LP) Art. 18 (LE) / 24-C (LE)/ 105, §§ 1º e 2º Art. 36, § 5º (LE) Arts. 59 (LE)/ 62, § único (LE) / 66, § 6º (LE) / 68 (LE) Art. 7º (LP)/ 9º (LP)/ 10 (LP)/ 11 (LP)/ 11-a(LP)/ 35 (LP)
Consultiva	null	null

Fonte: Elaboração própria.

As competências do TSE são amplas, pois este órgão concentra em si todas as atividades de governança eleitoral: executar e fiscalizar a aplicação das regras eleitorais, julgar e fazer a subsunção das regras eleitorais a casos concretos, portanto, o poder jurisdicional, e, por fim, o papel de complementar e suplementar regras eleitorais por meio de instruções normativas.

Essas competências, a nível teórico e comparativo, são praticamente as mesmas que o princípio da separação de poderes busca dividir, ao menos as funções primárias, em órgãos

estatais diferentes. Contudo, em aspectos de regras eleitorais, desde 1932, essa função polivalente fica alocada ao TSE e à Justiça Eleitoral, isso faz com que ao se analisar o TSE diversas regras interdisciplinares acabem sendo levadas em consideração para entender e controlar esse órgão e essa Justiça. Todavia, por também ser uma exceção, diversas excepcionalidades a essas regras dogmáticas são aceitas para o TSE, para que este possa cumprir sua função primordial de garantir a soberania popular por meio de lisura do processo eleitoral e respeito às instituições<sup>38</sup>.

O Quadro 15 também organiza e destaca que todas as leis que tratam de competência do TSE são leis ordinárias. Ainda que o Código Eleitoral tenha sido recepcionado como lei complementar naquilo que trata de competência e organização da Justiça Eleitoral, esta é equiparada à lei ordinária dado o trâmite que passara para a sua criação, em 1965. As Leis de Partidos Políticos e das Eleições, por sua vez, são leis ordinárias, promulgadas após 1988, portanto, não havendo espaço para questionamento de que na parte que trata de competência teria sido recepcionada como lei complementar.

Ao observar os quadros dispostos anteriormente, pode-se apontar que essas leis criam normas instituidoras de poder e organização quanto à Justiça Eleitoral e ao TSE, e, portanto, seriam inconstitucionais.

Apesar de esse não ser o objetivo deste trabalho, esta é uma conclusão preliminar que o trabalho chega: (1) o poder Legislador Ordinário não assumiu a sua responsabilidade de edição de lei complementar para especificar e desenvolver as competências e a organização da Justiça Eleitoral; (2) em vez disso, vem se utilizando de lei ordinária para complementar as previsões de competência da Justiça Eleitoral prevista no Código Eleitoral, o que não é permitido pela Constituição Federal; (3) por escolha consciente, vem delegando à Justiça Eleitoral a sua responsabilidade de exercer a função reguladora do processo eleitoral. Tais conclusões impactam de sobremaneira em toda análise que se faz sobre um suposto ativismo da Justiça Eleitoral e do TSE e de como este seria um órgão usurpador de competência<sup>39</sup>.

Apesar dessa conclusão, é importante explicar a sistematização das competências que eu fiz, a fim de descrever como categorizei cada competência ou conjunto de competências previstas para o TSE.

---

<sup>38</sup> Constantemente, autores e o STF vêm demonstrando a relação de teorias como: poder de polícia, poder regulamentar, poder jurisdicional e os respectivos limites desses poderes. Sendo o órgão que acumula atividades executivas, jurisdicionais e legislativas, essas teorias acabam por servir de parâmetro para os limites da atuação do TSE (FRANCELINO FILHO, 2007, p. 39-42).

<sup>39</sup> Sobre este tema, veja, a exemplo, veja: Gomes (2016, p. 115 e ss.), Reis (2014), Araújo (2007), Porto Lima (2011).

### 3.2.2.1. Competência normativa

Competência normativa é a atribuição legal que um órgão possui para criar instruções com caráter normativo, portanto, com capacidade de prescrição e orientação coletiva em maior ou menor grau.

A competência normativa tem campo de discussão próprio, como bem descreve Lins (2017, p. 49-86), e, entre muitos pontos, por tempos foi considerada como potencial afronta à separação de poderes. O entendimento era no sentido de que a separação de poderes reservava ao Poder Legislativo a competência ou atribuição legiferante, não podendo os demais poderes intervierem nesse ponto (BISPO, 2016, p. 42-52).

Contudo, esse critério orgânico e funcional há tempos se desprende da separação de poderes em concreto, visto que a “divisão dos poderes não é uma técnica institucional que possa ser depreendida, totalmente dos aspectos normativos, na medida em que qualquer engenharia constitucional implica alcançar certos objetivos” (GROHMANN, 2001, p. 77).

A separação de poderes atual é complexa, visto que a prática dessa atuação institucional apresentou variações de concentrações e disputas em diferentes modelos, dada a complexidade da sociedade e da organização social e política do local. A separação de poderes envolve a separação territorial de poderes, separação institucional, separação funcional e diversos mecanismos de controle, autocontrole e cocontrole de funções. O conjunto dessa divisão somada ao modelo de governo, eleva a um nível de correlações práticas e normativas muito amplas a separação de poderes.

Essa complexidade fez surgir a leitura de que existem instituições pensadas organicamente para participarem desse processo macro de *check and balances*, mas também existem outras instituições e atores que têm capacidade de influenciar ou vetar tomada de decisão pública, compondo, dessa maneira, novo nível de separação de poderes<sup>40</sup>.

Além disso, a separação de poderes passou a ser implementada e discutida pelo viés do presidencialismo, pelo viés do desenvolvimento de partidos políticos, pelo viés da eficiência estatal, entre tantas outras perspectivas (GROHMANN, 2001, p. 80-81). Separação de poderes é a composição do corpo normativo que apresenta pontos iniciais de distribuição e competição,

---

<sup>40</sup> Atores institucionais formais são aquelas instituições criadas pela Constituição Federal para ter tal papel, e informais são aquelas que por consequência da organização procedimental e social acabam por ter poder de veto ou de influência na tomada de decisão (BISPO, 2016; TSEBELIS, 2009, 1997).

mas também é a própria continuidade material da atividade institucional daqueles que exercem essas competências (GROHMANN, 2001, p. 86).

Esse resultado prático nos leva às discussões sobre quem cria normas em sentido lato. Apesar de ficar com o Legislativo a competência *prima facie* de criar leis gerais e abstratas, a teoria regulatória evoluiu e, atualmente, reconhece-se a outras instituições competência normativa, ainda que não se confunda com lei em sentido estrito.

O próprio chefe do Poder Executivo pode criar regulações, entre elas o decreto (art. 84, VI da CF/88), o Poder Judiciário pode editar súmulas vinculantes (art. 103-A, da CF/88), criar seus respectivos regimentos internos (art. 96 da CF/88), o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-b, § 4º, I da CF/88) e o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-a, § 2º, I, da CF/88) possuem competência normativa em abstrato, também<sup>41</sup>.

O STF também já reconhece que há diversos tipos de atos normativos que têm todas as características de lei, pois são abstratos, impessoais, vinculantes e, alguns, podendo ser editados direto de interpretação constitucional (e.g.: STF, ADI n. 6.032).

Há apontamentos de autores sobre os diferentes níveis e tipos de competência normativa, principalmente tendo como objeto a competência do Poder Executivo em editar decretos. Há tentativas de diferenciação entre o poder de regulamentar e o poder de legislar.

A partir da discussão administrativista, pode-se sintetizar a discussão da seguinte forma: o poder regulamentar seria atribuição do(a) Chefe do Poder Executivo, para expedir ato normativo para melhor aplicação da lei que está sendo regulamentada (ARAÚJO, 2007, p. 71-72)<sup>42</sup>. A partir de uma discussão mais ampla sobre competência regulamentar, essa seria a atribuição dada pela constituição ou pela própria lei para que instituições complementem ou orientem a interpretação sobre esses institutos, pois não seriam as leis autoaplicáveis e, normalmente, essas determinações seriam poder-dever de uma instituição, não devendo ser confundido como deliberalidade eventuais expedições normativas, mas sim ser interpretada como obrigação legal ou constitucional para que tal ato seja praticado (PINTO, 2008, p. 96-100).

A principal diferença entre lei e a regulamentação não se resumiria à diferença hierárquica entre tais documentos, mas também haveria diferença material e de grau entre tais

---

<sup>41</sup> Sobre os poderes normativo e o papel do Conselho Nacional de Justiça há importante trabalho de Rais (2014) sobre o tema.

<sup>42</sup> Não é objetivo deste trabalho se aprofundar sobre este ponto, mas, a teoria da regulação avançou de sobremaneira neste ponto, hoje há diversos órgãos constitucionais, legais e infralegais com atribuições normativas, e todos esses coexistindo e exercendo função de orientação de condutas, e maior ou menor grau de abstração (SUNDFELD, 2014 A: 231-280).

documentos. Poderia a lei inovar, vincular pessoas em geral e ter caráter abstrato, enquanto o regulamento não poderia inovar ou alterar aquilo que fora fixado em lei (PINTO, 2008, p. 98).

Apesar desses apontamentos, o entendimento mais expansionista do poder regulamentar é aceito e praticado por diversos atos da Administração Pública, pelo Poder Judiciário e, especificamente, pelo TSE e confirmado pelo STF.

A competência normativa-regulamentar da Justiça Eleitoral e do TSE não é constitucional – apesar de temporariamente ter sido, devido a previsão na ADCT (art. 5º, § 2º)<sup>43</sup> –, mas sim legal, por previsão do Código Eleitoral, da Lei de Eleições e a Lei dos Partidos Políticos.

Ao total, como se verifica do quadro, são seis previsões legais para criação de instruções normativas, sendo organizada da seguinte forma:

1. Competência para editar instruções normativas e outras instruções para que o Código Eleitoral seja seguido da melhor forma possível, com exceção a tratamento de matéria organizativa de partidos eleitorais (CE – arts. 1º, § único; 23, IX e XVII; 23-A).
2. Instruções para a fiel execução da Lei Eleitoral, ouvidos em audiência pública Delegados e representantes de Partidos (LE – art. 105)
3. Instruções para a fiel execução da Lei de Partidos Políticos (LE – art. 61)
4. Criação do seu regimento interno (CE – art. 23, I).
5. Regulamentação da propaganda na internet e redes sociais (LE – art. 57-j)
6. Numeração dos candidatos (LE – art. 15, IV)

O TSE possui diferentes tipos de competência normativa, sendo possível dividi-las em dois grupos, um de competência normativa ampla e de execução de lei e outro de competência normativa restrita de orientação mais interna.

O grupo de competência normativa ampla e de execução de lei é composto por:

- Instrução Normativa para execução do Código Eleitoral e qualquer outra que se faça necessária – a competência prevista pelo Código Eleitoral sendo mais ampla, tendo mais característica discricionária, pois permite o desenvolvimento de qualquer tipo de instrução normativa, não especificando

---

<sup>43</sup> Art. 5º. Não se aplicam às eleições previstas para 15 de novembro de 1988 o disposto no art. 16 e as regras do art. 77 da Constituição.

§ 2º Na ausência de norma legal específica, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral editar as normas necessárias à realização das eleições de 1988, respeitada a legislação vigente.

propósito, alcance, e apontado poucos limites a serem seguidos (CE – arts.: 1º, § único; 23, IX e XVII; 23-A)<sup>44</sup>.

- Instruções para a fiel execução da Lei Eleitoral – a previsão da Lei Eleitoral (art. 105) é mais específica, e atribui um dever ao TSE, e não um direito a ser usado de maneira discricionária, visto que é especificada data limite para edição de resolução (5 de março do ano da Eleição), propósito da resolução, que é orientar as eleições naquilo que a própria lei autoriza e deixa a seu encargo, e é estipulado procedimento para validade dessa instrução, devendo serem ouvidos os delegados e representantes de partidos.

Trata-se de um poder-dever claramente mais delimitado e com data para ocorrer, e com certos limites, visto que não pode restringir direitos ou estabelecer sanções distintas daquelas previstas pela Lei das Eleições<sup>45</sup>.

- Instruções para a fiel execução da Lei de Partidos Políticos – a Lei dos Partidos Políticos (art. 61) prevê que o TSE poderá expedir instruções para a fiel execução da lei, não estipula limites, prazos ou alcance<sup>46</sup>. Portanto, também trazendo amplos poderes e discricionariedade ao TSE, para além daquelas imposições administrativas impostas pela lei, que acabam sendo abarcadas por tais resoluções e pelo próprio regimento interno do TSE;
- Regulamentação da propaganda na internet e redes sociais – competência ampla que acaba por permitir a restrição de direitos, por meio de prazos e orientações gerais de postagens, mas centrada na propaganda eleitoral via internet (Lei das Eleições, art. 57-j)<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> 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; XVIII – tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Art. 23-a. A competência normativa regulamentar prevista no parágrafo único do art. 1º e no inciso IX do *caput* do art. 23 deste Código restringe-se a matérias especificamente autorizadas em lei, sendo vedado ao Tribunal Superior Eleitoral tratar de matéria relativa à organização dos partidos políticos.

<sup>45</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>46</sup> Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta lei.

<sup>47</sup> Art. 57-J. O Tribunal Superior Eleitoral regulamentará o disposto nos arts. 57-A a 57-I desta Lei de acordo com o cenário e as ferramentas tecnológicas existentes em cada momento eleitoral e promoverá, para os veículos, partidos e demais entidades interessadas, a formulação e a ampla divulgação de regras de boas práticas relativas a campanhas eleitorais na internet

As competências descritas nesse grupo compõem verdadeiro poder do TSE de discricionariamente, na maioria das vezes, poder dispor sobre orientações necessárias para a devida execução das citadas leis. Muitas vezes, tais normativas acabam por assumir caráter abstrato e inovador, portanto, não se limitando a descrever ou orientar interpretação legal, integrando, na maioria das vezes, o que podemos chamar de legislação eleitoral (PINTO, 2008, p. 112).

Essa característica ampla e inovadora dialoga com o próprio avanço da discussão administrativista sobre o papel das regulações, que entende que compete às regulações não apenas descrever o que está contido em lei, mas também suprir lacunas para a operacionalização legal e, no caso do TSE, para operacionalização das eleições, do sistema partidário e eleitoral em geral (SUNDFELD, 2014; PINTO, 2008, p. 113-114).

As demais competências normativas são:

- Criação do regimento interno – que apesar de ter característica mais interna-organizativa, sempre produz efeitos de orientação de processo e alguns prazos
- Orientar a numeração de candidatos – que tem caráter de dever de organização, por determinação da Lei das Eleições em seu art. 15, IV.

A competência normativa é a principal competência analisada por este trabalho e a que mais gera discussões nos trabalhos jurídico-eleitorais sobre o tema. Trata-se de previsão que leis ordinárias e o Código Eleitoral fazem ao TSE, de que este pode instituir instruções normativas para a execução da lei.

### **3.2.2.2. Demais competências**

Os quadros também apresentam as demais competências do TSE, sendo elas:

- Originária de processamento – atribuição de exercer a sua função de Estado-juiz e dirimir conflitos, dizendo o direito a ser aplicado a cada caso. Essa competência é ampla e é descrita pelo Código Eleitoral (art. 22) e pela lei dos Partidos Políticos (art. 28 e 50-b). São atribuições de julgar ações que se iniciam diretamente na Corte, portanto não se confundindo com Recursos.
- Recursal – atribuição de também exercer a sua função de Estado-juiz e decidir casos que subam para sua apreciação, após decisão nos tribunais regionais eleitorais. Tal competência é prevista tanto pelo Código Eleitoral (arts. 22, II e 281) quanto pelas Leis de Eleições (art. 30, § 6º; 37, §4º; 92, §6º) e de Partidos Políticos (Art. 50-B, §8º).

- Auto-organização – atribuição de se organizar internamente em seus fluxos, postos de trabalho, rotinas, procedimentos e prazos internos (arts. 23, II, III, IV, V, VI, X, XI; 26, § 1º; art. 30, III).
- Gestor do processo eleitoral – atribuição de administração, fiscalização e acompanhamento do processo eleitoral em geral. O Código Eleitoral prevê diversas atribuições, mas tanto a Lei das Eleições quanto a de Partidos Políticos também orienta questões nesse sentido (veja arts. nos Quadros 14 e 15).
- Consultiva – atribuição de responder questões submetidas, em tese, ao tribunal para dirimir dúvidas.

Essas competências são importantes e em certo ponto se sobrepõem às previsões gerais regulatórias, visto que tais atribuições acabam, muitas delas, sendo exauridas por meio de instruções normativas.

### **3.2.3. Problematizações**

Neste tópico apresento algumas problematizações e conclusões do capítulo.

#### **3.2.3.1. Composição do TSE: a superposição do STF**

Como já bastante discorrido, a composição do TSE é influenciada e ocupada, majoritariamente, pelo STF. Dos sete juízes indicados, três advêm diretamente do STF e este ainda seleciona os nomes que devem ser escolhidos para as duas vagas de juristas, pela presidência. Ao total, são cinco vagas diretamente ocupadas ou influenciadas pelo STF.

Soma-se a isso, o fato de os juízes advindos do STJ ocuparem as cadeiras por tempo inferior ao dos ministros do STF e dos juízes advogados. Isso porque, como vimos, o STJ tem a prática de não ocupar mais do que o biênio em cada função (seja como substituto ou como titular), devido à sua prática institucional de incentivar que mais ministros do STJ possam ocupar essa posição. Essa transitoriedade maior do STJ pode levantar várias hipóteses, entre elas, a ideia de que por ficar menos tempo, esses juízes da classe do STJ tendem a ter menos espaço ou menos poder de convencimento com seus pares.

O processo de seleção de juristas advogados também pode apresentar preocupações quanto ao grau de independência e imparcialidade desses juízes. Isso porque, sendo a lista construída pelo STF, após seus respectivos biênios, os juízes advogados tendem a querer permanecer em seus cargos por mais um biênio, e, novamente, precisarão passar pelo processo

de seleção indicado pela CF/88. Como bem apontam Crespo, Peixoto e Leal (2019, p. 57), ao citar Paes (2011)<sup>48</sup>, os casos de juízes com tempo determinado de mandato têm tendência a enfraquecimento da sua independência, pois aquele que detém o mandato, na busca por se manter nesse, pode buscar apenas interesses nesse sentido.

A nomeação desses juízes pela presidência da República também traz um elemento que deve ser analisado com cuidado. O poder do STF é grande, pois este constrói a lista, portanto, teoricamente, serão pessoas que foram selecionadas a dedo, por critérios não públicos, e apenas a nomeação será feita pela presidência. O poder da presidência também é grande, visto que, como pudemos observar nas competências do TSE, grande parte de suas atribuições é atrelada ao processo eleitoral presidencial. Logo, a pessoa que nomeia os juízes advogados é a mesma pessoa que eventualmente poderá ser julgada por eles, sem qualquer controle do Poder Legislativo.

O caso citado na Introdução, o caso chapa Dilma/Temer, de 2017<sup>49</sup>, é um bom exemplo para problematizar essa situação. O julgamento teve participação de dois juízes advogados indicados meses antes pelo então presidente Michel Temer<sup>50</sup>, e esses votaram pela improcedência da ação, o que configurou quatro votos a três pela improcedência da ação e absolvição da chapa<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> PAES, Taíse Sossai. **A influência do processo de escolha dos ministros da Suprema Corte na judicialização da política**: uma análise empírica do procedimento da sabatina dos indicados para o Supremo Tribunal Federal. 2011. 78 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

<sup>49</sup> Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) n. 0001943-58.2014.6.00.0000.

<sup>50</sup> Tarcísio Vieira de Carvalho Neto iniciou sua participação no TSE em 25/02/2014, como juiz substituto e foi reconduzido para a mesma função em 26/02/2016. Em 2017, no dia 9 de maio, ele foi nomeado como juiz efetivo do TSE, um mês antes da votação.

Disponível em: [https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc\\_number=000003091&local\\_base=MINISTROS](https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc_number=000003091&local_base=MINISTROS). Acesso em: 20 out. 2022.

Admar Gonzaga Neto iniciou a sua participação no TSE em 25/06/2013, como juiz substituto e foi reconduzido para mais um biênio em 26/06/2015. Foi nomeado como juiz efetivo do TSE em 27 de abril de 2017, praticamente um mês e meio antes da votação.

Fonte: [https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc\\_number=000002877&local\\_base=MINISTROS](https://biblioteca.tse.jus.br/F/?func=direct&doc_number=000002877&local_base=MINISTROS). Acesso em: 20 out. 2022.

A AIJE n. 194358 foi julgada em 9 de junho de 2017, por quatro votos a três, pela rejeição de identificação de abuso de poder econômico, sendo que os juízes advogados divergiram do relator, ministro Herman Benjamin (advindo do STJ), que entendia pela existência de abuso, e juntamente a Gilmar Mendes (STF) e Napoleão Nunes Maia (STJ) entenderam pela não comprovação de prática de abuso. Seguiram o relator, a ministra Rose Weber e o ministro Luiz Fux.

Fonte: Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/ministros/origem/por-origem/ministros-juristas>. Acesso em: 20 out. 2022.

<sup>51</sup> Pesquisas mais aprofundadas podem investigar como os juízes advogados do TSE tendem a julgar casos não midiáticos e midiáticos, a fim de se verificar se esses tendem a seguir o posicionamento de ministros do STF, e, se sim, por quais fundamentos.

Mesmo que o julgamento tenha sido apenas por convencimento jurídico, ao se levar em conta a forma de composição do TSE e o poder da presidência, no mínimo, inquietações são levantadas.

Evidencia-se que o argumento da transitoriedade dos juízes na Justiça Eleitoral é pautado na ideia de que a não permanência no cargo faz com que interesses políticos fiquem mais enfraquecidos, dado que depois de dois anos, no máximo quatro anos, outra pessoa ocupará o cargo (FRANCELINO FILHO, 2007, p. 27-28)<sup>52</sup>.

Modelos outros podem ser estudados e pensados, entre eles, um que tenha participação de todos os Poderes de Estados e que tenha maior participação de juristas de outras profissões, como ministério público, defensoria pública e até mesmo juízes federais e estaduais que tenham exercido função eleitoral como juiz ou desembargador de tribunais regionais.

### **3.2.3.2. Competências do TSE e a função das leis ordinárias**

Como vimos, o art. 121 da CF/88 é claro ao atribuir à lei complementar o papel de organizar e prever a competência da Justiça Eleitoral. Entretanto, por inércia do Legislativo, o Código Eleitoral de 1965 ocupa essa função, e por jurisprudência e entendimento de autores, os artigos referentes a esse papel têm poder de lei complementar, havendo possibilidade de serem alterados apenas por meio de nova lei complementar.

Portanto, a primeira conclusão sobre esse ponto é que o Legislativo, de maneira omissa, deixou que um texto produzido em meados do período ditatorial regulasse o papel de uma justiça que teve, e continua a ter, o papel de conduzir o processo democrático do país. Contudo, esse documento é considerado lei ordinária, pela forma que foi produzido. De maneira excepcional e atípica, parte dessa lei ordinária foi aceita com força de lei complementar. Tal malabarismo dogmático, por si só, já traz problemas ímpares, pois relativiza um conceito e uma determinação que é positivada e objetiva, do art. 121.

Soma-se a isso o fato de que outras leis ordinárias, como a Lei das Eleições e a Lei dos Partidos Políticos, também preveem diversas competências ao TSE e à Justiça Eleitoral, mesmo essas não tendo “força” de lei complementar. Quanto a esses pontos, pode-se alegar que essas leis apenas pormenorizam previsões do Código Eleitoral e que não criam competências, mas apenas as prescreve de maneira procedimentalizada. Todavia, como apresentei neste

---

<sup>52</sup> Sobre esse ponto, é interessante a reflexão de Edmilson Francelino Filho, que conclui que a forma de composição do TSE e da Justiça Eleitoral é positiva, citando Djalma Pinto, pois traria oxigenação aos tribunais, dinamismo e evitaria oligarquias nesse sensível ponto de relação com a política.

capítulo, a definição de competência é disputada, mas uma tentativa geral de definição nos leva a um conceito de que este seria o termo para designar juridicamente a autorização constitucional a órgãos estatais para que imponham a terceiros ações ou as controle.

Sem dúvida, ao analisar as previsões das leis ordinárias citadas, há ampliações de papéis e poderes para o TSE, como as respectivas competências normativas, entre outras funções. Portanto, seriam tais previsões inconstitucionais? Em termos de análise jurídica em sentido estrito, constatada a criação de novas competências ou organização da Justiça Eleitoral, seriam, nesse aspecto, leis inconstitucionais por violação expressa do art. 121 da CF/88.

Seria necessário análise cuidadosa e pormenorizada, de um trabalho monográfico, para comparar e analisar as previsões dessas leis e comparar se há criação de novas competências.

Todavia, importante conclusão parcial deste trabalho é que o TSE exerce dever que lhe fora atribuído legalmente e que é resquício de um dever anteriormente constitucional. Este pode, normativamente ou teoricamente, enfrentar questionamento de excessos, de análise do seu real papel no desenvolvimento democrático, em potencial violação à separação dos poderes, entre outros pontos, contudo, em termos pragmáticos, tal função lhe foi dada pelo Legislativo, indiretamente, pois este se omite do seu papel de orientador do papel da Justiça Eleitoral. Portanto, o Legislativo é responsável direto por tal prática do TSE, ainda que essa seja resultado de uma tradição histórica que acompanha o TSE desde 1932.

Partindo dessa ideia, toda e qualquer lei que crie norma instituidora de poder e organização da Justiça Eleitoral só poderia ser feita mediante lei complementar, conforme previsão expressa do art. 121 da CF/88.

### **3.2.3.3. Competência normativa do TSE: vagueza, indefinição e riscos**

O TSE possui competência normativa desde o seu surgimento, com o Código Eleitoral de 1932 (art. 14, 4), e tal atividade seguiu até os dias atuais. A competência normativa, como abordado neste capítulo, tem amplos espaços de discussões e conceituações que tenta organizar o pensamento moderno de produção de orientações normativas pelo Estado. Não cabe neste trabalho me aprofundar sobre essa discussão, pois tal já está datada e é pouco efetiva,

visto que objetiva sistematizar instrumentos normativos em supostas caixas teóricas, que quando colocadas a teste, em casos concretos, pouco ajudam<sup>53</sup>.

A expansão da atividade de produção de normas dá-se por explicações teóricas de escolhas de modelo de Estado e organização de poderes, entre elas, o movimento neoliberal da década de 1990, que introduziu a ideia de setores regulados, atribuindo à Administração Pública em geral o papel de criar normas reguladoras de setores (LIMA; BEÇAK, 2016, p. 1133). Soma-se a isso, o fato de que as leis têm “se tornado relativamente tímidas, contidas, justamente para abrir espaço para a posterior ação administrativa normativa” (SUNDFELD, 2014-A, p. 245).

No caso do TSE, este apenas cumpre com determinações legais que lhe atribuem tal dever jurídico de expedir normas diversas para que o processo eleitoral possa se realizar de maneira segura e equânime.

Apesar disso, cabem apontamentos importantes sobre essa atuação do TSE. O TSE, como vimos, tem três grandes atribuições normativas que acabam assumindo características gerais, por vezes abstratas e vinculantes, sendo: (1) competência para editar instruções normativas e outras instruções para que o Código Eleitoral seja seguido da melhor forma possível, com exceção a tratamento de matéria organizativa de partidos eleitorais (CE – arts. 1º, § único; 23, IX e XVII; 23-A); (2) instruções para a fiel execução da Lei Eleitoral, ouvidos em audiência pública delegados e representantes de partidos (LE – art. 105) e (3) instruções para a fiel execução da Lei de Partidos Políticos (LE – art. 61). Essas atribuições são amplas, visto que as leis definem como “instruções ou instruções normativas”<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> A título de exemplo, uma das discussões da área é diferenciar normas em leis e regulações, as leis seriam textos abstratos, inauguradores e vinculativos, enquanto regulações seriam textos aplicados, que objetivam tratar da execução da lei ou sua aplicação. Ainda, seriam as regulamentações autorizações a criar normas em caráter *secundum legem*, enquanto as leis são as únicas autorizadas a criar normas em caráter *praeter legem*. Todas essas definições são importantes e ajudam a organizar premissas iniciais de análise de fatos, contudo, pouco ajudam a aprofundar no fato e conseguir destrinchar o que exatamente é uma inovação e o que é apenas uma pormenorização. A título de exemplo, uma resolução do TSE que prescreve prazos, procedimentos, formas de realização de propaganda eleitoral, entre outras coisas, são normas abstratas, inauguradora em certos pontos e vincula a todos que participam do processo eleitoral, direta ou indiretamente. Seriam as resoluções do TSE leis ou resoluções em sentido estrito? Trata-se de sistematizações que pouco ajudam a enfrentar o problema de que, de fato, há uma função normativa de diversos órgãos e essa expansão está relacionada a diversas explicações, entre elas, o próprio limite do Poder Legislativo e as escolhas políticas que este próprio órgão faz. Sobre esse tema e uma sistematização tradicional do tema, veja: Pinto (2008), Francelino Filho (2007) e Lins (2017).

<sup>54</sup> Há mais duas leis que também atribuem ao TSE poder regulamentar, mas são de menor abrangência, trata-se da Lei n. 6.091/1974, que dispõe sobre a gratuidade de transporte gratuito em dias de eleições (art. 27. Sem prejuízo do disposto no inciso XVII do art. 30 do Código Eleitoral o Tribunal Superior Eleitoral expedirá, dentro de 15 dias da data da publicação desta Lei, as instruções necessárias à sua execução) e da Lei n. 6996, sobre processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais (art. 18 - O Tribunal Superior Eleitoral expedirá as instruções que se fizerem necessárias para o cumprimento desta Lei, inclusive divulgando entre os Partidos Políticos, os Juizes e os Cartórios Eleitorais manuais de procedimentos detalhando a nova sistemática).

Nenhumas dessas leis explica ou conceitua o que são instruções normativas. Ao analisar o RITSE, também não há explicações sobre qual o alcance das instruções normativas, tipos de instruções, diferenças e limites. O TSE possui tanto instrumentos denominados como instrução normativa quanto como resoluções, portarias e até portarias conjuntas. Ao se procurar as definições de cada um desses elementos, não há explicações, ao menos de maneira sistematizada e aberta à sociedade.

O RITSE não define o que é esse instrumento normativo, nem quais seriam as espécies de instrumentos normativos que o TSE pode editar. Ao se procurar os termos instrução normativa ou portaria, não se encontra correspondência no RITSE.

A única menção é à resolução, especificamente no art. 25 e seus parágrafos. Este artigo prescreve que as decisões do TSE serão tomadas mediante maioria dos votos (art. 25), e que as decisões formarão dois tipos de documentos: acórdão ou resolução (§ 1º). Quanto às resoluções, essas podem ser de caráter administrativo, contencioso-administrativo ou normativa (§ 1º). A distinção entre essas subespécies não é apresentada.

Essas especificações são resultadas de reforma que o TSE fez em 2009, em seu RI, adicionando essas especificações. Antes da Resolução n. 23.172/2009, o parágrafo 3º do art. 25 teve outras três definições sobre o que deveria ser registrado como acórdão e o que deveria ser registrado como resolução:

Quadro 16 – Resolução versus acórdão – RITSE

Artigo	Período	Texto	Complemento
25, § 3º	1952-1954	§ 3º Os feitos terão numeração seguida e própria a cada uma das classes a que se refere o art. 15, e as decisões serão lavradas: sob o título de acórdãos, as referentes às classes 1ª à 6ª e sob o título de resoluções, as referentes às classes 7ª à 10ª.	Art. 15 <b>Código 1 a 6:</b> 1ª habeas-corpus e respectivos recursos; 2ª mandado de segurança e respectivos recursos; 3ª conflitos de jurisdição; 4ª recursos eleitorais; 5ª recursos sobre expedição de diplomas; 6ª processos crimes da competência originária do Tribunal; <b>Código 7 a 10:</b> 7ª registro e cancelamento de partidos; 8ª registro de candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República; 9ª apuração de eleições presidenciais; 10ª consultas, representações e instruções.
25, § 3º	1954-1993	§ 3º Os feitos serão numerados seguidamente em cada categoria, e as decisões serão lavradas, sob o título de ACÓRDÃOS as referentes às classes 1ª a 6ª e 11ª, e, sob o título de RESOLUÇÕES, as relativas às classes 7ª a 10.	Em 1953, foram adicionados mais 4 instrumentos: 11ª exceções de suspeição, 12ª mandado de injunção, 13ª mandado de segurança coletivo e 14ª <i>habeas data</i>

25, § 3º	1993-2009	§ 3º - Os feitos serão numerados seguidamente, em cada categoria, e as decisões serão lavradas, sob o título de acórdãos, e as contenciosas-administrativas e as de caráter normativo, sob o título de resolução.	Em 1995, as categorias são bastante alteradas, sendo ampliadas para 31 instrumentos. O parágrafo 3º do art. 25 não é atualizado, portanto, não se sabe como ficou a divisão temática entre resolução e acórdão
25, §1º	2009 até hoje	§ 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.	A especificação é feita pela própria resolução que emendou o RITSE, Resolução n. 23.172/2009 (atualizada pela Resolução n. 23.536/2017): Art. 2º As conclusões do Tribunal, em suas decisões colegiadas, constarão de acórdãos e resoluções, que serão lavrados exclusivamente por meio do Sistema de Composição de Acórdãos e Resoluções e obedecerão aos padrões de leiaute constantes do Manual de Acórdãos e Resoluções do TSE e às demais disposições desta resolução. § 1º As decisões de caráter jurisdicional, inclusive as que unicamente resolverem questões de ordem, administrativo e contencioso-administrativo serão lavradas como acórdão § 2º As decisões decorrentes do poder regulamentar do Tribunal, e nas hipóteses em que o Plenário assim o determinar, por proposta do relator, serão lavradas como resolução

Fonte: Elaboração própria.

A Resolução n. 23.172/2009, atualizada em 2017 por meio da Resolução n. 23.536/2017, define que todas as conclusões de caráter jurisdicional, ainda que para resolver questão de ordem, temáticas administrativa ou contencioso-administrativa devem ser lavradas como acórdãos (art. 2º, § 1º)<sup>55</sup>; define, também, que decisões decorrentes do poder regulamentar do TSE, ou em situações em que entender necessária pelo Plenário (por proposta de relator) devem ser lavradas como resolução (art. 2º, §2º)<sup>56</sup>.

Entendendo o seu caráter normativo geral, e de certa forma seguindo determinação – a partir de interpretação extensiva – da Lei Complementar n. 95/1998, o TSE determina que as resoluções que tenham caráter normativo devem seguir, no que couber, à previsão dessa lei complementar que regula o processo legiferante no país. Quanto às decisões que tenham caráter administrativo ou contencioso-administrativo essas deverão seguir a estrutura de acórdão (ementa, relatório, fundamentação e dispositivo), conforme determina o art. 3º e parágrafos<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> § 1º As decisões de caráter jurisdicional, inclusive as que unicamente resolverem questões de ordem, administrativo e contencioso-administrativo serão lavradas como acórdão.

<sup>56</sup> § 2º As decisões decorrentes do poder regulamentar do Tribunal, e nas hipóteses em que o Plenário assim o determinar, por proposta do relator, serão lavradas como resolução.

<sup>57</sup> Art. 3º Os acórdãos e as resoluções conterão: I – ementa; II – relatório; III – fundamentação; IV – dispositivo.

A responsabilidade pela formação desses documentos é da Coordenadoria de Acórdão e Resoluções da Secretaria Judiciária (COARE/SJD) (art. 5º)<sup>58</sup>.

Ainda que haja uma organização melhor desses instrumentos (acórdão e resolução), restam dúvidas sobre o que são resoluções normativas e o que significa poder o relator definir quando uma decisão será lavrada como resolução normativa ou não, prevista no art. 2º, § 2º, daquela Resolução.

Em 2008, Emanuel Pinto concluía, em pesquisa dogmática sobre o poder normativo do TSE, que apesar de amplos estudos sobre a competência normativa do Poder Executivo, não tinham trabalhos que realizaram grande esforço de sistematização sobre o assunto, principalmente quanto aos seus limites, mesmo o TSE exercendo essa atividade desde 1934 ao menos (PINTOS, 2008, p. 143)<sup>59</sup>.

Como se verifica, por falta de organização do próprio TSE, ou ao menos disponibilização pública dessa sistematização, não é possível previamente saber quais os limites da sua competência regulamentar.

Isso pode ser um problema, pois sem definição clara, seja pela lei ou pelo próprio TSE, dos limites e do alcance desse poder normativo, esse pode ser usado de maneira extremamente subjetiva e a relação STF-TSE pode se aproveitar de tais espaços para ampliar o poder de controle das regras eleitorais que esses possuem.

Nos próximos capítulos apresento como o STF vem enxergando essa competência.

Conclui-se, neste momento, que a passividade e terceirização de responsabilidade do Legislativo é que permite, e concorda, com essa ampla atribuição do TSE, que segue desde a sua origem. Portanto, tal característica de terceirização é o que permite, legalmente, a atuação do TSE e, mais do que isso, lhe institui um dever-poder de garantir a soberania da vontade popular, a lisura do processo eleitoral e, com isso, auxiliar no processo de manutenção da democracia.

---

§ 1º Além do disposto nos incisos deste artigo, são partes integrantes dos acórdãos e resoluções as notas de julgamento degravadas e o extrato da ata.

<sup>58</sup> Em pesquisas futuras seria interessante realizar entrevistas com esses membros para captar regras formais e informais da construção desses documentos. Isso seria importante para a sociedade e para todos que participam ativamente no TSE.

<sup>59</sup> Esse trabalho ainda não foi feito de maneira profunda, há o trabalho de Vale (2009), que apresenta tentativa de sistematização desse tema, mas ainda há bastante espaço para se aprofundar no tema.

#### 4. GOVERNANÇA ELEITORAL: QUANDO O JULGADOR JULGA SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA

Governança Eleitoral é uma área de estudos, dentro da Ciência Política, que busca concentrar estudos e propostas sobre instituições, regras, prática e modelagem do processo eleitoral. Trata-se de uma área que visa pensar e pesquisar os modelos de organização e o controle do processo eleitoral e diagnosticar o quão favoráveis são para o desenvolvimento democrático (LIMA, 2011, p. 45-46; CADAH, 2014, p. 30-31).

Trata-se de área relativamente recente, conforme nos apresentam Gabriela Tarouco (2014, p. 229) e Sídia Lima e Ernani Carvalho (2014, p. 63-64), teria ocorrido a primeira menção ao tema, em edição especial da *International Political Science Review*, em 2002. Nessa edição, a governança eleitoral é apresentada como “um conjunto de atividades de rotina que propiciam a eleitores, partidos e candidatos uma certeza procedimental que legitima a incerteza quanto aos resultados, inerente a eleições competitivas”<sup>60</sup>.

A proposta dessa área não é trazer fórmula exata de arranjos e regras que ao serem aplicadas trarão resultados controláveis e exatos que ensejaram em qualidade do processo eleitoral e da democracia (MOZAFAR; SCHELDLER, 2002, p. 6). Almeida (2019, p. 32) aponta que “embora seja um desejo um tanto quanto onírico a realização de eleições perfeitas, pode se afirmar inexistir sistema, método ou desenho institucional que garanta eleições infensas a falhas e lapsos”.

A atividade de pensar a gestão do processo eleitoral é complexa e não é capaz de trazer respostas universais, pois as variáveis internas institucionais, sociais e econômicas, de cada país, continente e região influem de maneira diferente nesses sistemas.

O processo eleitoral é um dos componentes institucionais e sociais que compõem a democracia moderna. O objetivo desse processo é trazer maiores garantias de segurança e

---

<sup>60</sup> Ana Paula Lopes (2019, p. 2-3) traz aprofundamento sobre o surgimento da área e complementa que as primeiras provocações de alteração de chave teórica sobre a administração das regras eleitorais para estabilização democrática surge com Samuel Huntington, em 1968, com a obra *Political Order in Changing Societies*. Em 1965, teria o mesmo autor tratado do aumento substancial de atividade governamental diante da queda da autoridade governamental, designando uma nova fase de discussão sobre estabilidade democrática. Surge, em seguida, a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, nesse quesito, que passou a exigir certas adequações de países para que fossem aceitos nos programas dessas instituições e, entre essas adaptações, passou-se a exigir adequações de governança e boa governança. Voltada especificamente para uma ideia de governança eleitoral, a autora afirma que foi no final da década de 1990 e no começo dos anos 2000 que tais termos passaram a ser usados substancialmente, com autores como López-Pintor e Pastor.

legitimidade quanto à autoridade selecionada para governar (DAHL, 1971, p. 1-16; SCHUMPETER, 1968, caps. XXII e XIII; CADAH, 2014, p. 27-29)<sup>61</sup>.

Os modelos e arranjos de processo eleitoral têm a intenção, portanto, de garantir processos de seleção de governantes de maneira eficaz, transparente, independente, segura, competitiva e com *accountability* horizontal e vertical (ALMEIDA, 2018, p. 34).

E a governança eleitoral seria a área, dessa maneira, que se debruçaria sobre a gestão, administração, criação e controle desses processos. Mozafar e Schedler (2002, p. 7) definem que:

governança eleitoral é um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral. Ela opera em três diferentes níveis: 1) formulação das regras (*rule making*), aplicação das regras (*rule application*) e adjudicação das regras (*rule adjudication*)<sup>62</sup>.

Os níveis da governança eleitoral refletem praticamente os papéis essenciais de qualquer processo de organização social: alguém imparcial deve tanto aplicar as regras quando houver qualquer tipo de litígio ou violação quanto para executar o bom andamento das instituições, assim como alguém precisa criar as regras para o respectivo processo de convivência social. Essa lógica de organização é refletida na teoria da separação de poderes clássica até as mais contemporâneas (BISPO, 2016; ALMEIDA, 2019).

Esses níveis são designados, por Mozafar e Schedler (2002, p. 6-9), conforme a seguir:

---

<sup>61</sup> Esses dois autores têm conclusões e premissas diferentes sobre democracia e o papel do processo eleitoral ou das eleições. Apesar de diferentes, ambos estão dentro do que podemos designar de teóricos democráticos contemporâneos, que enxergam o processo eleitoral como parte essencial de um conceito de democracia e, mais do que isso, que a própria democracia é um sistema de competição para seleção e legitimação de escolhas de autoridades. A concepção de Dahl vai ao sentido de que a característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Segundo o próprio autor, a sua intenção é criar um sistema hipotético – e por isso é chamado de normativo – não para verificar se este existe ou não, mas para ser uma lente de análise às democracias existentes e ver quão mais perto (ou longe) elas estão de um ideal democrático. Dentro desta primeira concepção, quem deve tomar decisões de escolhas sobre o futuro do país são os políticos eleitos, pois estes detêm o poder emanado do povo para tal e, estes que serão responsivos e responsabilizados por seus atos. Os técnicos (burocráticos), nesse diapasão, devem estar submetidos aos políticos, pois esses são responsivos perante a população, por seus atos. E, por fim, a democracia é um processo complexo de seleção de autoridades, que pode envolver diversos valores, sendo que quanto mais valores ou características que o autor aponta como ideias para se chegar à poliarquia, mais próximo do ideal se está (DAHL, 1971). Schumpeter também entende que a democracia é um processo de competição que permite a seleção de autoridade, de maneira legítima. Entretanto, defende que a real democracia só ocorre quando o Poder Executivo eleito tem autonomia para poder constituir o seu governo sem a interferência política – de nomeação e dispensa desses; e, que, além disso, uma democracia só faz sentido se ela não tiver uma representação de toda sociedade, pois haveria a criação de idiosincrasias no governo, o que o tornaria ineficaz e, portanto, indesejável. Schumpeter afirma que o povo é apático e que não possui interesse na vida pública e, que, por isso, cabe aos técnicos a gestão do país; e aos políticos cabe apenas conseguir manter a sua popularidade e não atrapalhar na gestão do país. (SCHUMPETER, 1968, capítulos XXII e XXIII).

<sup>62</sup> Tradução livre de: “Electoral governance is the wider set of activities that creates and maintains the broad institutional framework in which voting and electoral competition take place. It operates on three levels: rule making, rule application, and rule adjudication”.

- Formulação de regras (*rule making*): seriam as regras procedimentais e processuais do processo eleitoral. Nesse nível estariam incluídas decisões como quociente eleitoral, quociente partidário, regras de inelegibilidade, tamanho das eleições, datas, entre outras regras prévias que garantam a ocorrência e a lisura do processo eleitoral.
- Aplicação das regras (*rule application*): este nível está preocupado em organizar e pensar como vai se dar a gestão do processo idealizado e organizado mediante as regras criadas no nível de formulação. Portanto, é uma preocupação de dar efetividade às regras criadas para o processo, garantindo a sua aplicação, execução e fiscalização. Nesse momento estão incluídos procedimentos como o registro de partidos, candidatos e eleitores, distribuição das urnas, acompanhamento das votações, garantia de cumprimento das regras por todos, entre outras atividades.
- Adjudicação das regras (*rule adjudication*): este é o nível de resolução de demandas originadas devido ao processo eleitoral, podendo ser resultado de conflitos entre diferentes partes, dúvidas sobre a efetiva aplicação de determinada regra ou determinado resultado do processo de fiscalização que conclui por violação de regras. Trata-se do processo de resolução das disputas eleitorais, bem como cuida da fase final do processo eleitoral, como a contagem dos votos, a publicação desses e a divulgação do resultado.

A partir dessa distinção por níveis, Cadah (2014) apresenta-nos os elementos que pertenceriam a cada um desses níveis, de maneira organizada e sistematizada:

Quadro 17 – Diferentes níveis de governança eleitoral

Níveis	Elementos
<i>1. Rule Making</i>	
A escolha e definição de regras básicas para o jogo eleitoral	
a) Regras da Competição eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fórmulas eleitorais</li> <li>– Magnitude do distrito</li> <li>– Tamanho das assembleias</li> <li>– Calendário eleitoral</li> <li>– Direito de voto</li> </ul>
b) Regras da Governança Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registro do eleitor</li> <li>– Registro de candidatos e partidos</li> <li>– Financiamento e regulação de campanha</li> <li>– Observação das eleições</li> <li>– Desenho da cédula</li> <li>– Locais de votação</li> <li>– Votação, contagem e tabulação</li> <li>– Gestão dos órgãos eleitorais</li> <li>– Autoridade na disputa de litígios</li> </ul>
<i>2. Rule Application</i>	
Organização do Jogo Eleitoral	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Registro de eleitores, candidatos e partidos</li> <li>– Registro de observadores eleitorais</li> <li>– Campanhas educativas pelo voto</li> <li>– Organização eleitoral</li> <li>– Votação, contagem e divulgação</li> </ul>
<i>3. Rule Adjudication</i>	
Certificação dos resultados das eleições e resolução de disputas	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Admissão de contestações</li> <li>– Solução de controvérsias</li> <li>– Publicação e implementação das decisões</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Mozaffar e Schedler, 2002.

Fonte: Mozaffar; Schedler (2002) apud e adaptado por CADAH (2014, p. 31).

Os níveis de governança eleitoral, assim como na teoria clássica da separação de poderes, inicialmente não foram pensados para estarem alocados a uma única instituição e a um único Poder de Estado<sup>63</sup>.

O nível de formulação de regras eleitorais (*rule making*) costuma ser separado em dois tipos, sendo um de constituição e garantias essenciais e outro de execução e funcionamento do processo eleitoral. A constituição e garantias essenciais costumam estar previstas na Constituição e o funcionamento do processo costuma estar previsto em regras infraconstitucionais, como no Código Eleitoral.

O nível de aplicação de regras eleitorais (*rule application*) costuma ficar alocado a algum organismo responsável que ficará com a atribuição de executar as regras previstas e fazer

<sup>63</sup> Constantemente faço a comparação nos níveis de governança eleitoral com os poderes na teoria da separação de poderes. Apesar de a governança eleitoral ser resultado dessa teoria e de sua concretização, há uma distinção empírica importante de modelos e arranjos de boas propostas para cada uma dessas áreas. Enquanto a teoria da separação de poderes se preocupa em garantir que ao menos os grandes cânones de poder do Estado estejam atrelados a instituições com lógica e garantias diferentes, a governança eleitoral está caminhando para resultados que demonstram que arranjos centralizadores, independentes e técnicos de organismos eleitorais podem trazer melhores resultados que modelos descentralizados.

com que essas sejam implementadas, bem como fiscalizadas, e garantam bons resultados para o processo eleitoral.

O nível de adjudicação de regras eleitorais fica a encargo de algum organismo que terá a responsabilidade de propor soluções de problemas e disputas de interpretação das regras eleitorais.

As instituições responsáveis por exercer tais funções são designadas como organismos eleitorais (*Electoral Management Board*). A governança eleitoral também está preocupada com o *design* e os arranjos dessas instituições, pois boas regras eleitorais não garantem, sozinhas, bons resultados para o processo eleitoral e para a democracia. Sendo essas insuficientes para que se alcance resultado, é necessário pensar em como ter boas instituições que crie essas regras, execute-as e julgue-as, logo, é necessário propor desenhos institucionais de organismos eleitorais que sejam seguros e eficientes, para que esses auxiliem nesse processo<sup>64-65</sup>.

Os organismos eleitorais, atualmente, são sistematizados a partir da sua natureza institucional (criação e vinculação institucional dentro do Estado) e do seu perfil de composição (formas de preenchimento).

A natureza institucional dos organismos eleitorais está relacionada à forma de estruturação jurídica e de relação de autonomia ou dependência funcional, econômica e jurídica às instituições representativas do poder (políticas). A natureza institucional dos organismos eleitorais pode ser governamental, independente ou mista.

O organismo eleitoral terá natureza institucional governamental quando for vinculado ao Poder Executivo, ainda que de maneira indireta, e terá natureza institucional independente quando não for vinculado ao Poder Executivo. E a natureza institucional será mista quando o organismo eleitoral for estruturado de maneira a mesclar instituições vinculadas ao Poder Executivo e instituições consideradas sem vínculos (MARCHETTI, 2008, p. 27; JOSEPH, 2021, p. 8-9; TARUCO, 2014, p. 231-234; CATT *et al.*, 2014, p. 5-8).

---

<sup>64</sup> Marchetti (2008, p. 24) apresenta que, em inglês, esses órgãos são denominados como *Electoral Management Board*, mas que ele passaria a designar apenas de Organismo Eleitoral (OE).

<sup>65</sup> Adapto o conceito de Marchetti (2008, p. 24), substituindo o termo “órgão” por “instituição”. Na proposta inicial de Marchetti, esse apresenta que tais atribuições não ficam atreladas a um órgão apenas. Contudo, o termo “órgão” pode confundir, a melhor configuração terminológica é “instituição”, isso porque, o que Marchetti evidencia em seu trabalho é que esses papéis são exercícios de diferentes formas e níveis, podendo advir tanto da Constituição, de lei, de ação de instituições como Judiciário, colégios e outros pensados para ter esse papel. A primeira leitura pode aparentar estar sendo afirmado que os poderes de governança eleitoral não ficam vinculados a um órgão, portanto, uma instituição formal e física, como TSE; mas, neste momento, ainda que não seja essa a intenção do autor, adapta-se para o termo “instituição”, para evitar confusões.

O perfil de composição do organismo eleitoral é identificado como governamental, partidário, especializado (técnico) ou combinado. O organismo eleitoral terá perfil governamental se os membros deliberativos ou de controle da instituição vierem de carreira no Poder Executivo ou tiverem cargos nesse; terá perfil partidário se os membros que o compõem tiverem vínculo formal com partidos políticos; terá perfil técnico se os membros não tiverem relação formal com a política (governo ou partido) e for priorizada a seleção a partir de critérios profissionais e; terá perfil combinado quando os membros mesclarem os perfis anteriores.

Marchetti, baseando-se em pesquisa do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), que investigou e comparou modelos de governança eleitoral em 93 países, aponta que umas das conclusões possíveis é que “em países de democracia consolidada há uma maior frequência de governança eleitoral realizada por um OE vinculado ao Poder Executivo ou misto. Em contrapartida, em países de democratização recente predominam OEs independentes” (MARCHETTI, 2008, p. 28)<sup>66</sup>.

Referente ao perfil, Marchetti (2008, p. 30) apresenta que o IDEA identificou que esse varia conforme a natureza institucional dos organismos eleitorais. Quando diante de países com organismos eleitorais de natureza independente (sem vínculo com o Poder Executivo), 35% desses países apresentam o organismo eleitoral com perfil especializado (sem vínculo partidário), 5% com perfil partidário (vínculo com partidos) e 19% com combinado. No entanto, em países com organismos eleitorais de natureza mista, 11% possuem perfil governamental (vinculados ao Poder Executivo), 10% perfil especializado (sem vínculo partidário), 2% perfil partidário (vínculo com partidos) e 0,5% não especificado.

Ainda, conclui Marchetti (2008), àquela época, que haveria uma tendência mundial de adoção de modelos independente-especializados, rompendo com a ideia tradicional de gerência do Executivo e com vínculo com partidos políticos. A percepção de Marchetti é confirmada pelo IDEA, em pesquisa realizada em 2021, por Joseph (2021).

Assim como identificou Marchetti, a adoção de organismos eleitorais de natureza independente e com perfil especializado é uma realidade de países que passaram pela 3ª onda de redemocratização, especialmente os países sul-americanos<sup>67</sup>. A justificativa para a adoção

---

<sup>66</sup> Sessenta e sete por cento têm um perfil independente de Organismo Eleitoral, 19% um perfil governamental e 14% um perfil misto. Em recente pesquisa do IDEA, realizada por Joseph (2021), este aponta a importância de modelos independentes, a partir de nova comparação, para o desenvolvimento equilibrado e seguro do processo eleitoral.

<sup>67</sup> Na América Latina, segundo Marchetti (2008), todos os países, com exceção da Argentina, adotam o modelo independente e a maioria adota um perfil especializado.

desse modelo seria a desconfiança da política que esses países possuem (MARCHETTI, 2008; TARUCO, 2014; LEHOUCQ, 2002).

Outra sistematização importante busca identificar se a governança eleitoral do país é centralizada ou descentralizada. O que determina essa classificação é identificar a quantidade de organismos eleitorais (ou conjunto deles) que ficam responsáveis pelos níveis da governança eleitoral (*rule making, rule adjudication e rule application*). Assim, se uma única instituição (ou conjunto delas, como o Poder Judiciário) fica com todas as atribuições de cada nível eleitoral, a identificação desse país será de um modelo centralizado de governança eleitoral; e se existirem diversas instituições (não pertencentes ao mesmo conjunto), cada qual com atribuições de um nível de governança eleitoral, esse país será classificado como tendo um sistema de governança eleitoral.

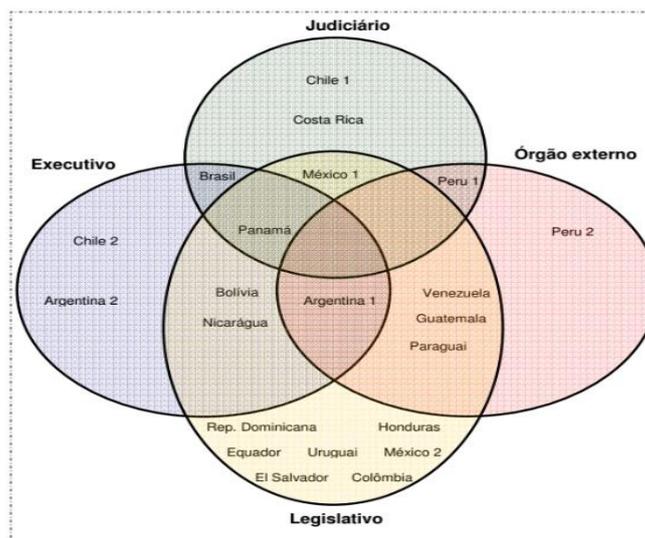
O Brasil e a Costa Rica são um dos únicos países do mundo, e são os únicos países sul-americanos, a adotarem um modelo de organismo eleitoral centralizado, portanto, vinculado a uma única instituição todos os níveis de governança, com natureza independente (sem vínculo com o Executivo) e perfil especializado (sem vínculo com o Executivo ou com partidos políticos), no caso, especificamente, ambos vinculados ao Judiciário<sup>68</sup> (MARCHETTI, 2008, p. 36-37; TARUCO, 2014, p. 232).

Em figura organizada por Marchetti é possível identificar como os organismos eleitorais são classificados com relação aos seus perfis:

Figura 1 – Instituições que participam da indicação e/ou da seleção dos membros do OE de seu país

---

<sup>68</sup> Lima e Carvalho (2014, p. 64) afirmam que esse modelo, citando estudos de Hartlyn, MCcoy e Mustillo, é apontado como positivo, principalmente em realidade que o processo eleitoral pode ter influência forte de outros fatores, como o fator socioeconômico.



Fonte: Marchetti (2008, p. 35).

Uma das coisas que chamam atenção na figura anterior é a escolha de alguns países em alocar ao Poder Judiciário alguma função dentro do quadro de governança eleitoral. Essa escolha é interessante, visto que há diversos arranjos possíveis para um sistema de “instituição independente e com perfil técnico”, como o quadro também aponta. A escolha de atribuir ao Judiciário mais de um nível da governança eleitoral é menor, tendo a maioria optado por um sistema misto ou com enfoque de participação do Legislativo.

Esse tipo de estudos, comparando modelos de organismos eleitorais, é uma das formas de estudos mais avançadas na área da governança eleitoral, a fim de se investigar os níveis de independência e legitimação dessas instituições (TARUCO, 2014, p. 231)<sup>69</sup>. Atualmente, discute-se algumas configurações e orientações importantes para que se tenha uma proposta de *design* institucional de governança eleitoral que seja mais eficiente, segura e competitiva.

Em 2014, em estudo publicado pelo IDEA, Catt *et al.* (2014, p. 9) apresentam-nos dados sobre a observação desses organismos eleitorais, e desenvolveram um quadro contendo as características sobre cada modelo de natureza institucional, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 18 – Modelos de organismos eleitorais

MODELOS
---------

<sup>69</sup> Gabriela Taruco, em texto de 2014, desenvolve o argumento de que os organismos eleitorais são mais estudados quanto ao seu papel de *rule application*, pois são variáveis importantes para se desenvolver argumentos sobre a legitimidade de processos e a existência de respeito à competição eleitoral (TARUCO, 2014, p. 231-232).

Aspectos do modelo e componentes dos organismos eleitorais	Independente	Governamental	Misto - parte independente	Misto - parte governamental
<b>Arranjo institucional</b>	Sem vínculo com o Executivo e o Governo	Alocado ao Executivo ou a algum departamento de Estado	Sem vínculo com o Executivo e o Governo	Alocado ao Executivo ou a algum departamento de Estado
<b>Implementação</b>	Responsabilidade total pela implementação	A implementação está sujeita à direção do Poder Executivo	Tem autonomia para monitorar ou supervisionar e, em alguns casos, definir políticas para a implementação	Fica adstrito a direção do Executivo e do Governo, podendo ter papel de monitoramento, supervisão e, em alguns casos, configura políticas para o componente independente
<b>Accountability formal</b>	Não se reporta ao Executivo, mas em alguns casos é controlado, formalmente, pelo Legislativo, Judiciário ou chefe de Estado	Totalmente controlado pelo Executivo	Não se reporta ao Executivo, mas é controlado, formalmente, pelo Legislativo, Judiciário ou chefe de Estado	Totalmente controlado pelo Executivo
<b>Poderes</b>	Tem poder para desenvolver quadro regulatório a partir da lei	Tem poderes limitados à implementação	Costuma ter poder para desenvolver quadro regulatório a partir da lei e monitora aquele que implementa as eleições	Tem poderes limitados à implementação
<b>Composição</b>	Membros externos ao Executivo e ao Governo	É liderado por servidor público e costuma ter outros membros vinculados ao serviço público, corpo de assistência	Membros externos ao Executivo e ao Governo	É liderado por servidor público e costuma ter outros membros vinculados ao serviço público, corpo de assistência
<b>Mandato</b>	Possui segurança, mas não necessariamente tem mandato fixo	Como costuma não ter membros para além do corpo técnico, costuma não haver mandato para esses	Possui segurança, mas não necessariamente tem mandato fixo	Não há segurança quanto ao mandato
<b>Orçamento</b>	Possui seu próprio orçamento, além de o gerir independentemente do dia a dia do Governo	Orçamento é vinculado ao Governo e ao braço ao qual esteja alocado o líder	Tem orçamento separado do Governo	Orçamento é vinculado ao Governo e ao braço ao qual esteja alocado o líder

Fonte: CATT *et al.* (2014, p. 9) – adaptação e tradução livre.

O quadro anterior apresenta algumas conclusões, que as pesquisas desenvolvidas pelo IDEA têm proporcionado ao captar e formular conhecimento sobre organismos eleitorais. Verifica-se que o quadro não apresenta as vantagens de cada modelo, apenas as características organizacionais e de funcionamento que a empiria tem permitido captar.

O IDEA, por meio do trabalho de Catt *et al.* (2014, p. 21-25), apresenta alguns princípios orientadores para qualquer modelo de organismo eleitoral, para que esses consigam maior legitimidade e credibilidade. São eles:

- 1) Independência – independência é tanto a capacidade de estruturalmente não estar vinculado ao Governo (independência estrutural) quanto a capacidade de não ter vinculação política aos interesses do Governo ou da própria política de maneira geral (independência institucional-política)<sup>70</sup>. A independência estrutural é garantida por previsões legais (constituição ou lei) que garantam a não vinculação institucional com o Governo. A independência institucional-política está associada à capacidade de os membros do organismo eleitoral poderem agir de maneira independente e não vinculada ou capturada pelos interesses do governo ou da política. Essa independência pode estar associada à forma de composição desse organismo eleitoral, incluindo perfil e mandato.
- 2) Imparcialidade – é importante que o organismo eleitoral aja de maneira imparcial, garantindo que o processo eleitoral seja íntegro e passível de gerar credibilidade e confiança. A imparcialidade garante a igualdade na competição eleitoral (ALMEIDA, 2019, p. 47).
- 3) Integridade – necessário que o organismo eleitoral seja íntegro e que aja de maneira adequada, para que o processo eleitoral tenha lisura. Eventualmente, a independência e o orçamento próprio podem auxiliar na garantia da integridade. Por fim, importante ter sistemas de *accountability* para acompanhamento do organismo eleitoral. Neste quesito, os indivíduos que compõem o organismo eleitoral são a grande peça a ser mapeada, controlada e é necessário que haja previsão legal clara das responsabilizações e limites da atuação dessas pessoas.
- 4) Transparência – transparência na atuação e na gestão financeira deve ser o guia da atuação do organismo eleitoral, pois é por meio dessa prática e organização

---

<sup>70</sup> Tradução livre e adaptação de: *structural independence* (independência estrutural) e *fearless independence* (independência institucional-política) (CATT *et al.*, 2014, p. 21).

de transparência que esse organismo poderá ser controlado pela sociedade e pelos demais atores. Como forma de auxiliar nesse processo, é indicado que o organismo tenha código de conduta, que tenha de prestar contas públicas e seja acessível para eventuais consultas. Tudo isso moldado por previsão legal.

- 5) Eficiência – a cobrança que organismos eleitorais sofrem, seja do governo ou da população, é no sentido de alocações inteligentes, responsáveis e de qualidade. Sinais de ineficiência são facilmente atrelados à percepção de corrupção ou à fraude eleitoral.
- 6) Profissionalismo – todos os membros do organismo eleitoral precisam ser capacitados, ter acurácia e habilidades necessárias para desenvolver todas as atividades técnicas para que o organismo performe de maneira adequada.
- 7) Qualidade de prestação de serviço – as atividades realizadas pelo organismo eleitoral devem ser eivadas de características de boa prestação de serviço; isso envolve a assunção de todos itens anteriores e, na prática, preocupar-se com o desenvolvimento de boas práticas de controle de seus serviços, disponibilizar informações claras aos cidadãos e aos demais interessados, além de organizar as informações de maneira acessível e em linguagem clara, também é necessário que ações como a forma de computo de votos seja clara e não gere dúvidas, entre outras informações importantes.

É importante verificar como está organizada a governança eleitoral brasileira, a partir do que já foi apresentado nos capítulos anteriores, e, a partir disso, aprofundar-se em como o nível mais polêmico e em disputa de governança eleitoral – *rule making* – está sendo realizado no Brasil.

#### **4.1. GOVERNANÇA ELEITORAL: O MODELO BRASILEIRO**

O modelo de governança eleitoral brasileiro, atual, em parte implementado e em parte validado pela CF/88, é concentrado, independente e técnico. Desde 1932 o Brasil fez a opção por construir uma instituição específica e exclusiva para exercer todos os níveis de governança eleitoral, e esse papel ficou associado à estrutura burocrática e de poder do Judiciário.

A justificativa para tal escolha, como apresentado durante o tópico 3.1, pode vir por duas linhas. A primeira delas, seria a explicação histórico-institucional de que o TSE e a Justiça

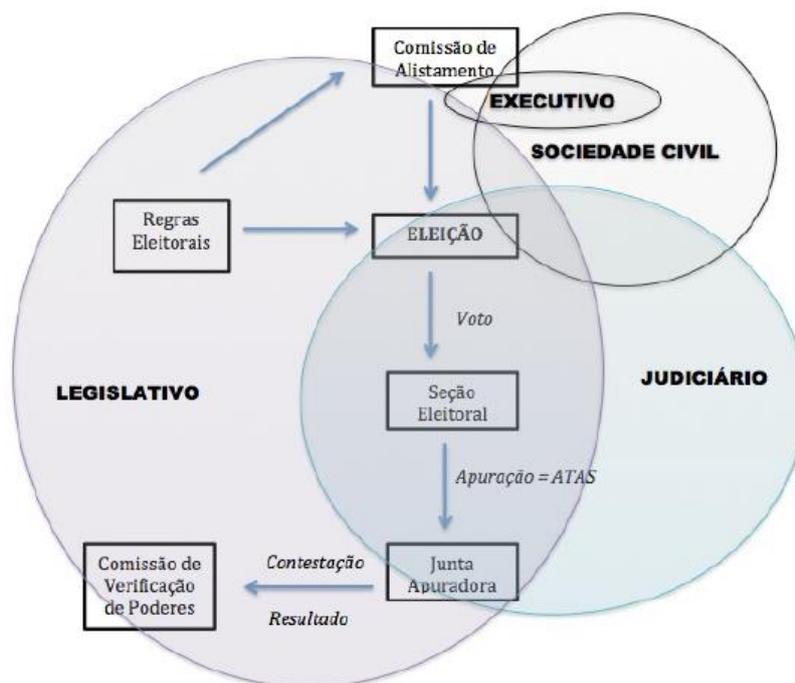
Eleitoral são resultado de uma prática nacional de submeter ao Judiciário partes dos níveis de governança eleitoral, que começou no Império com níveis de *rule adjudication* para conflitos eleitorais e algumas atribuições de *rule application*, com a atribuição de cuidar de alistamento e conferências em geral. A outra explicação seria o fato de que, durante o fim do período imperial e início do período da primeira República, as escolhas feitas pelo Brasil levaram à exacerbação da corrupção e da fraude eleitoral, fazendo com que o desejo pela intervenção de um órgão técnico e insulado aumentasse, pois poderia ser essa a solução para tal processo complexo.

A escolha do modelo brasileiro deu-se antes da 3ª onda de democratização, portanto, o Brasil inaugura uma preocupação com a administração eleitoral antes de seus países vizinhos, antecipando problemas que viriam a ser mais desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial. Como foi possível observar no Capítulo 3, em 1932, oficialmente o TSE é criado e já fica responsável por administrar, regular e julgar as complicadas eleições de 1933, para seleção dos representantes para a Assembleia Nacional Constituinte (CADAH, 2014, p. 34-36; CADAH, 2012, p. 31-38).

Apesar da participação do Poder Judiciário em diversos níveis da governança eleitoral, antes de 1932, essa participação, como vimos, não tinha a característica institucional de centralização no Poder Judiciário de todos os níveis de governança.

Lucas Cadah (2012, p. 36-37) apresenta três figuras que destacam a evolução do sistema de governança eleitoral no Brasil, durante três períodos: 1º – 1889-1916; 2º – 1916-1930; 3º – 1932 em diante.

Figura 2 - Instituições no processo eleitoral (1889-1916)



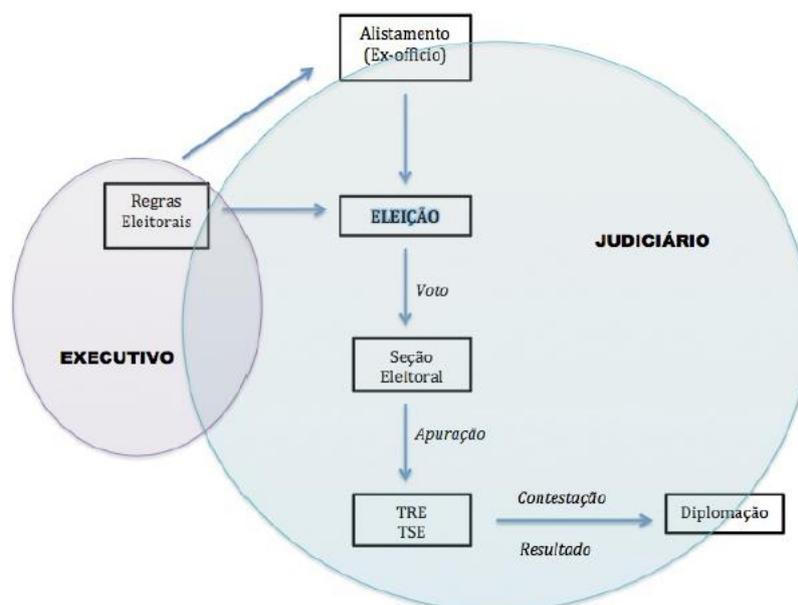
Fonte: CADAH (2012, p. 36 – figura 2).

Figura 3– Instituições no Processo Eleitoral (1916-1930)



Fonte: CADAH (2012, p. 37 – figura 3).

Figura 4 - Instituições no Processo Eleitoral (1932 e seguintes)



Fonte: CADAH (2012, p. 37 – figura 4).

As figuras de Lucas Cadah evidenciam as transformações do modelo brasileiro a partir da ampliação da participação do Judiciário em praticamente todos os níveis de governança. O modelo atual, de 1988, é parecido com a figura anterior, mas no aspecto de regras eleitorais, a atribuição para legislar sobre tais tema é do Poder Legislativo e do Judiciário (TSE) (art. 16, 22 e 62, §1º, I)

A seguir, apresento a sistematização de informações do TSE quanto: (1) à característica do modelo de organismo eleitoral e (2) aos desafios referentes aos princípios do IDEA essenciais para bons modelos de organismos eleitorais.

#### 4.1.1. O modelo centralizado, independente e especializado do TSE

A criação da Justiça Eleitoral e do TSE é uma tentativa inovadora de insular a burocracia que seria responsável pela gestão do processo eleitoral, devido a problemas de legitimidade, transparência e competição que os modelos anteriores auxiliaram a promover.

O insulamento burocrático é um tema comum nas discussões sobre teoria democrática, tendo correntes que defendem que para que o Estado seja eficiente em termos de gestão, os burocratas devem estar afastados da política, para que possam tomar decisões técnicas e não oportunistas, como as decisões feitas por políticos (SCHUMPETER, 1968, cap. XII; CADAH, 2014, p. 29-32).

Getúlio Vargas constituiu um grande plano de centralização político-administrativa por meio da implementação da burocracia no Brasil, a fim de afastar o antigo clientelismo (coronelismo) instituído. Entre essas implementações realizadas, a título de exemplo, estão: o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP); o Conselho Nacional do Café (CNC); o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (LOUREIRO *et al.*, 2010).

Junto a essas clássicas centralizações getulianas é que surge a Justiça Eleitoral e, principalmente, o TSE, como principal órgão de concentração de atividades eleitorais e como a solução para minimizar as pressões dos Estados do Sul/Sudeste por eleições justas e limpas. Getúlio Vargas “recriou” as eleições com essas intenções somadas: de um lado, cria-se um organismo eleitoral para centralizar competências, principalmente em termos federais, e, de outro lado, alimenta-se a promessa e expectativa de aprimoramento da competitividade e a lisura das eleições (VALE, 2014; ALMEIDA, 2019).

De 1932 até os dias atuais, há transformações e desenvolvimento dessa Justiça e do TSE, passando por diferentes períodos político-sociais no Brasil. Porém, com exceção do período de 1937 a 1945, o TSE e a Justiça Eleitoral permaneceram vigentes e atuantes durante todos os demais períodos, conforme vimos no Capítulo 3.

O modelo recepcionado e aprimorado pela CF/88 aloca na Justiça Eleitoral o papel de principal organismo eleitoral (ou organismos eleitorais)<sup>71</sup>, conforme verificamos no item 3.2, o arcabouço político-eleitoral brasileiro é pautado pela CF/88, pelo Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), pela Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) e pela Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995)<sup>72</sup>.

O IDEA (CATT *et al.*, 2014; JOSEPH, 2021) apresenta sete componentes individuais que compõem (ou guiam) os arranjos de organismos eleitorais: arranjo institucional, implementação, *accountability* formal, poderes, composição, mandato e orçamento.

O TSE é um organismo eleitoral independente, em termos de arranjo institucional. Essa independência é garantida por determinação da CF/88, como vimos, nos arts. 92, 118, 119, 120 e 121 e regulamentada pelo Código Eleitoral (Lei n. 4.737/1965), principalmente pelos arts. 12-41. Significa que o Estado de Direito garante que o TSE tenha suas competências

---

<sup>71</sup> Fala-se em principal, pois em termos de competência jurisdicional verificaremos que há questões que podem ser analisadas pela Justiça Comum, quando fora do período eleitoral. Ainda assim, importante destacar que o STF recentemente tomou decisão que manteve a ampliação de competência do TSE na função jurisdicional, ao determinar que crimes conexos ao eleitoral são absorvidos pelos de competência eleitoral, por interpretação do art. 109, IV, da CF/88 (STF, Reclamação n. 34.796)

<sup>72</sup> As próprias resoluções normativas e os acórdãos do TSE são documentos jurídicos importantes que compõem e constituem esse sistema, além desses, há ainda algumas leis que complementam as atividades e a competência do TSE e da Justiça Eleitoral, como a Lei Complementar n. 64/1990 e a Lei n. 6.091/1974, como observamos no tópico 3.2.

determinadas, resguardadas e protegidas, para que esse cumpra com a sua função primordial de garantia da soberania popular e de garantia de lisura do processo eleitoral. Desse modo, fica garantida a independência estrutural.

Com relação à independência institucional-política, o TSE foi desenhado, em termos de composição e mecanismos de trabalho, para ser um órgão insulado à política. O primeiro arranjo para isso é que os membros deliberativos, os juízes ou ministros, possuem mandato fixo de dois anos, reconduzidos por mais dois anos. Teoricamente, como vimos no item 3.2, isso auxilia a evitar a captura desses membros pela política. Além disso, as garantias constitucionais à magistratura, como forma de garantir a separação dos poderes, também são aplicadas a todos os magistrados eleitorais, inclusive a categoria de magistrados advogados. Vale lembrar que as garantias constitucionais do art. 95 são elementos-chave do arranjo de separação de poderes de Estados Democráticos de Direito, garantindo que os magistrados tenham estabilidade em seus cargos, segurança de inamovibilidade e de que seus proventos não serão reduzidos.

Esse pacote de direitos e o arranjo do TSE garantem o critério de preenchimento de independência político-institucional, formalmente, visto que o TSE não depende de nenhum outro órgão para exercer as suas atividades.

O componente implementação está relacionado à própria ideia de independência, como vimos no Capítulo 4. Assim, o TSE preenche o requisito de implementação, visto que é ele mesmo, e os demais órgãos da Justiça Eleitoral, que tem total dever de implementar as regras e implementar boa parte das demais instituições que implementa a regularidade do processo eleitoral; além disso, o TSE ainda implementa a sua própria atividade, pois, como vimos, por opção legislativa, há amplo espaço ao TSE para que esse complemente e suplante vácuos deixados pela lei.

Em termos de *accountability*, o TSE se insere em um arranjo horizontal e vertical de *accountability*. A *accountability* horizontal dá-se pelo papel de corregedor-geral de justiça eleitoral, que um dos dois ministros de origem do STJ exercem. Conforme determina a CF/88 (art. 119, § único), é dever do corregedor zelar pela devida atividade judicante, administrativa e regulatória, de maneira ética, tendo autonomia fiscalizatória e de sindicância perante os juízes eleitorais<sup>73</sup>. Sendo um tribunal superior e com ampla competência constitucional, inclusive de diálogo, julgamento e supervisão dos Poderes Legislativo e Executivo, cabe a esses órgãos

---

<sup>73</sup> A Resolução n. 7.651/1965, seguindo autorização do Código Eleitoral (art. 17, §1º), prescreve as atribuições do Corregedor-geral, e no art. 2º, II, V, VII e X, prescreve poderes amplos, abarcando a supervisão dos próprios ministros.

também participar desse processo. Ao Legislativo e Executivo são garantidos direitos de acionar a esfera judicante do próprio TSE, para questionar alguma interpretação – principalmente o Legislativo – e podem agir de maneira a propor alterações legais que façam com que a interpretação ou poder do TSE seja alterado.

A *accountability* vertical dá-se por meio da autorização constitucional para que o STF julgue demandas vindas do TSE em casos de controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo, casos de abuso de autoridade via HC, HD, MI ou MS, por meio de reclamação constitucional por desrespeito de suas decisões ou via recursos (arts. 102, I, alíneas a, c, i, l, q; II, alínea a; III; § 1º; 121, §3º - CF/88)<sup>74-75</sup>. Ainda, o STJ também tem controle em casos de violação de lei e preservação de sua competência (art. 271, I – Código Eleitoral). Por fim, sendo componente do Judiciário, o TSE está sujeito às fiscalizações e controle do CNJ (art. 103-B, CF/88).

Somada a essa *accountability* institucional, temos o controle público feito pela mídia, pela sociedade, partidos políticos, isso porque, o TSE é um tribunal com transparência na maioria de seus atos o que possibilita tal controle<sup>76</sup>. Portanto, também formalmente, temos os critérios de independência garantidos para o TSE, pois há amplo processo de *accountability*.

Em termos do componente Poderes, o TSE tem ampla autorização constitucional e legal para promover a sua própria autorregulação, regulação do processo eleitoral, regulação para delimitar e especificar sua própria competência. Como verificamos, o art. 121 da CF/88, somado aos arts. 1º, § único e 23 do Código Eleitoral, 105 da Lei Eleitoral e 61 da Lei de Partidos Políticos, garante essa autonomia e independência. Importante destacar que a independência não se refere apenas à sua atribuição de *rule making*, mas também de *rule adjudication* e *application*, visto que há espaço para o TSE autorregulamentar essas atribuições. Portanto, formalmente, tal componente também está preenchido.

Destaca-se o que foi apontado no tópico 3.2, em que descrevi problemáticas importantes sobre a escolha política feita pelo Constituinte Originário e Derivado e pelo próprio Legislativo, no Brasil, que praticamente deram poderes ao TSE similares à complementação de

---

<sup>74</sup> O Código Eleitoral complementa essas questões no art. 276, I, a e b.

<sup>75</sup> O STF entende que cabe controle da competência normativa do TSE, quando essa inova o caráter normativo. Quando não inovar, trata-se de violação legal, portanto, de atribuição do STJ. Cf. STF, ADI ns. 5028 e 4965; STF, ADI n. 4086; STF, ADI n. 5122.

<sup>76</sup> O fato de ser um tribunal com “bastante transparência” não o torna isento de crítica quanto a sua transparência. Como apresentado no capítulo anterior, e como será desenvolvido no próximo tópico, o quesito instrução normativa é mais oculto, dificultando acesso à sociedade. Além disso, a forma de composição da lista tríplice para seleção de advogados, também não é acessível.

norma em branco. Porém, esse é um ponto de aperfeiçoamento e crítica, mas que não afeta a classificação do TSE como um órgão independente quanto a seus poderes e atribuições.

O componente Composição também é garantido, apesar de neste quesito ter importantes apontamentos a serem feitos, principalmente a partir das contribuições de Sídia Lima (2011, 2014). O TSE é composto, como já destacado, por sete membros efetivos e sete suplentes, sendo que, formalmente, todos preenchem o requisito da governança eleitoral de serem técnicos, dado que são de carreira jurídica qualificada, e sem ligação direta com a política.

O STF ocupa três vagas, portanto, a principal Corte do país ocupa quase metade das vagas; o STJ, por sua vez, ocupa duas vagas, sendo o STJ a segunda principal Corte do país, é inegável, ao menos formalmente, a capacidade técnica desses ministros; por fim, advogados ocupam duas vagas e a sua seleção leva em consideração o notável saber jurídico e a idoneidade moral, selecionados em lista tríplice pelo STF e nomeados pela presidência da República.

Portanto, o TSE é composto por sete técnicos, sem vínculo formal partidário (inicialmente)<sup>77</sup>, advindos de outras instituições e de funções de prestígio e destaque técnico no Brasil, logo, não havendo membros vinculados ao Poder Executivo ou ao governo de maneira geral.

Referente à composição, Lima (2011) e Lima e Carvalho (2014, p. 69-70) trazem importantes questionamentos sobre tal classificação feita pela maioria dos autores que estudam governança eleitoral, vez que os advogados são indicados em lista tríplice para que o chefe do Poder Executivo nomeie a pessoa selecionada. Somado a isso, Crespo, Peixoto e Leal (2019), em importante trabalho sobre análise do perfil dos juízes advogados do TSE, também trazem pontos empíricos que podem auxiliar a colocar em xeque a ideia de independência na composição dos membros deliberativos do TSE<sup>78</sup>.

Para Lima (2011), tal característica de seleção relativiza a independência da composição do TSE, visto que haveria interferência do Executivo no processo. Crespo, Peixoto e Leal (2019, p. 58-59) também auxiliam a reforçar tal argumento, ao trazer inferências importantes de momento de indicação de advogados juízes ao TSE, ao citar o caso Chapa

---

<sup>77</sup> Ao se verificar a trajetória dos juízes do TSE, Crespo, Peixoto e Leal (2019) evidenciam os vínculos familiares, de atuação e formação que esses juízes advogados possuem.

<sup>78</sup> Em pesquisa propositiva, os autores apresentam um perfil dos ministros advogados durante o período de 2008 a 2018, verificando formação, vínculo familiar e sexo. Seria interessante adicionar novas investigações, como a carreira de origem, casos em que atuou, o que já escreveu e como se pronunciou em determinados casos. Isso ajudar e entender, ainda mais, o perfil desses ministros e, com isso, poderia auxiliar nas críticas feitas por Lima (2011).

Dilma-Temer de 2017, em que dois advogados foram reconduzidos a novo biênio, um mês antes da votação desse importante caso.

Tais inferências são possíveis, importantes e muito válidas, para que possamos continuar a pensar processos de aprimoramento do nosso modelo de organismo eleitoral. Algumas considerações precisam ser feitas, para apresentar ponto de vista diferente do que os autores citados nos trazem.

Formalmente, o TSE não possui vínculo estrutural com o Poder Executivo, visto que após a nomeação dos advogados não há mais conexões ou incidência desse no TSE. Entretanto, em termos de independência institucional-política (princípio a ser perquirido pelos organismos eleitorais indicados pelo IDEA), há brecha para que se discuta o quanto o modelo de seleção de 1/3 do TSE pode influenciar na ideia de independência do órgão.

O princípio da independência é um dos principais para perquirir bons modelos de organismos eleitorais, pois auxiliam em um processo de insulamento, ou tentativa de insulamento, do organismo eleitoral quanto aos interesses puramente políticos ou governamentais. Todavia, a independência, para ser completa, precisa envolver as suas frentes: a independência estrutural e a institucional-política, conforme apresentado (CATT *et al.*, 2014, p. 21-25).

Tais arranjos não são simples, objetivos e muito menos universais, por isso, as previsões do IDEA são indicativas, mas o sucesso de tal empreitada dependente de variáveis internas do país.

Assim sendo, analisemos a estrutura normativa de independência do TSE, que prevista e fortalecida:

1. Possui orçamento próprio e executável (art. 99, CF/88), apesar de não aprovar seu próprio orçamento. Mas, por entendimento do STF, trata-se de matéria *interna corporis* a delimitação do respectivo orçamento, portanto, apenas o próprio TSE pode construir a base de seu orçamento.
2. Possui corpo técnico próprio e permanente, o que auxilia em todo o desenvolvimento dos princípios apontados pelo IDEA.
3. Seu corpo deliberativo, os ministros (juízes), apesar de transitório possui mandato fixo, com segurança durante esse período, inclusive com a aplicação de todas as garantias constitucionais garantidas a qualquer magistrado, como inamovibilidade, irredutibilidade de subsídio, garantia de exercício do juízo natural (art. 95, CF/88).

4. A sua composição, teoricamente, dá-se por requisitos internos ao próprio Judiciário, vez que cada órgão titular das respectivas vagas regulamenta sua respectiva seleção, conforme vimos no capítulo anterior. Quanto aos juízes advogados, esses têm interferência reduzida, vez que apesar de a nomeação ser ato privativo do chefe do Poder Executivo, este fica limitado à lista tríplice que fora disponibilizada pelo STF, e, que, formalmente, não há intervenção pelo Executivo na criação dessa lista.
5. Os seus atos não prescindem de aprovação de outros órgãos, com exceção do poder regulamentar previsto no art. 105 da Lei das Eleições, que prescinde de audiência pública e oitiva dos delegados advindos dos partidos políticos. Ainda assim, há formas de *accountability*, por meio de instrumentos judiciais, como o Mandado de Segurança, recursos e outros meios, para o STF ou STJ.

Portanto, a partir desses critérios, mesmo que haja em uma das etapas a participação do Executivo, essa é diminuída, porque o Executivo tem participação limitada a uma parte de processo de seleção, que é composta por lista tríplice já pré-constituída e que já passou por controles internos diversos<sup>79</sup>. Ainda, destaca-se que o critério apresentado pelo IDEA é objetivo, portanto, desde que preenchidos determinados elementos, a independência está ou não caracterizada (CATT *et al.*, 2014; JOSEPH, 2021). Logo, se a pessoa que assume o cargo de deliberação não vier do governo, no sentido de ser funcionário ou atuar, então não há vínculo com o Executivo. Apenas referente ao princípio da independência institucional-política que pode o TSE ser afetado; mas, quanto a esse ponto, qualquer relação institucional-política pode sofrer capturas, por isso que os demais arranjos de *accountability*, profissionalismo, imparcialidade e outros são elementos-chave nesse processo.

Pode-se concluir que presentes todos esses elementos institucionais, normativos e pela própria prática do TSE, que esse é um órgão independente, mesmo com a característica de participação do Executivo e parte do processo de seleção de dois membros, dos sete possíveis.

Apesar de presentes esses elementos institucionais, como apresenta Souza (2018), o TSE é resultado de modelos antigos de práticas institucionais e de um momento histórico específico, portanto, seu modelo pode e deve ser racionalizado.

Nesse sentido, sendo o TSE um tribunal com amplos poderes, inclusive constitucionais, é necessário pensar a sistemática de seleção de seus membros, principalmente

---

<sup>79</sup> Lima (2011, p. 54) apresenta que a solução para isso seria a existência de carreira própria com ingresso mediante concurso. Este ponto é importante e precisa ser discutido.

quanto ao elemento mais frágil, que são os juízes advogados, para que esse órgão siga cada vez mais independente.

A teoria da separação dos poderes incentiva que o *design* institucional de órgãos com papel político ou jurídico-político tenham em seu processo de nomeação e preenchimento intersecção com outros poderes, para que seja possível ocorrer o funcionamento do sistema de freios e contrapesos (BISPO, 2016; GROHMANN, 2001). Por que, então, apenas o TSE tem uma forma de composição distinta das demais instituições? Seria esse modelo cruzado de preenchimento algo negativo para o modelo de governança?

Entendo que é necessário discutir o arranjo institucional do TSE quanto a esse ponto, mas não para diminuir a participação do Executivo ou, ainda, pensar em um projeto de carreira para os membros deliberativos do TSE; mas sim, deveria essa seleção ter maior ampliação do escrutínio público e institucional daqueles que vierem a ser selecionados pela lista tríplice.

Crespo, Peixoto e Leal (2018) destacam que o paradigma para o TSE é o STF, seja pela função atípica de controle de regras do processo eleitoral que ambos possuem, seja pela função de inovar o sistema legal. Enquanto a seleção de ministros para o STF envolve a relação entre Executivo e Legislativo, por meio de indicação e sabatina, a seleção de juízes para o TSE, especificamente para a vaga de advogados, passa apenas pelo STF e pelo Executivo, excluindo o Legislativo desse processo. O papel que um juiz eleitoral desenvolve no TSE é de suma importância e, em regra, tende a ficar todo o tempo permitido pela CF/88, que é de oito anos (quatro anos como suplente e quatro como efetivo).

Durante esse período, o juiz vai participar da criação de normas, participar das fiscalizações e da aplicação de normas e vai julgar conflitos eleitorais diversos. Essa atividade impacta todo o sistema político e público, logo, a maior participação institucional e social na etapa de seleção, pode ser uma solução para gerar ainda mais credibilidade e *accountability* e, assim, diminuir hipóteses de emparelhamento ao Executivo e ao próprio Judiciário.

As sabinas de pretensos ministros para o STF, ainda que possam ser criticadas, traz ao público um momento de exposição pública da figura que está pretendendo assumir o cargo e isso alimenta os debates públicos. Por isso, nesse sentido, entendo que uma modificação positiva possa ser o desenvolvimento de um modelo que amplie o debate público sobre o advogado que está sendo pré-indicado em lista tríplice pelo STF.

O TSE também é independente e técnico, pois o seu corpo burocrático não vem de origem partidária ou do Executivo, sendo que para ser funcionário do TSE é necessário prestar concurso público de títulos e provas. Sendo aprovado, deverá seguir toda a legislação federal

sobre funcionalismo público e todas as garantias lhe serão salvaguardadas, o que permite a busca por um perfil técnico e estabilidade em seu trabalho e, com isso, auxilia no critério de independência desse órgão.

A discussão sobre a necessidade de mandatos e transitoriedade na Justiça Eleitoral poderia ser estendida para seu corpo técnico, uma vez que esses cargos são importantíssimos e, na maioria das vezes, exercem mais controle de processos eleitorais do que os próprios ministros. Isso não é um ponto recente, Souza (2017 e 2018) evidencia que desde o período imperial a força do técnico que acompanhava o magistrado era grande, inclusive impedindo que determinadas pessoas pudessem votar.

Apesar de não ser exatamente a mesma situação, é importante destacar a importância do papel do corpo técnico, que acaba sendo responsável pela manutenção de toda a instituição, bem como pela execução de muitas de decisões feitas pelo TSE. Dessa forma, sendo o TSE um órgão técnico criado para lidar com questões políticas, para se evitar a captura de seus funcionários, seria mais seguro exigir rotatividade ou, então, a não existência de quadros fixos?

Entendo que o fato de ter um quadro permanente auxilia no desenvolvimento de estabilidade institucional e desenvolvimento de memória institucional. Uma instituição como a Justiça Eleitoral e o TSE necessitam de memória e estabilidade, para que suas deliberações sejam qualitativas e até imparciais, pois a responsabilidade institucional fica mais preservada com pessoas que acompanham de maneira permanente a instituição.

Eventuais problemas de captura política de membros podem ocorrer, mas esse também é um ato que pode ocorrer em qualquer instituição. Para essa questão, o próprio IDEA (CATT *et al.*, 2014) estipula que o ideal na modelagem da instituição é que o princípio de integridade seja priorizado e garantido, sendo que esse princípio leva em consideração, principalmente, o papel do indivíduo dentro da instituição. Para auxiliar nessa promoção de integridade, deve haver mecanismos legais para fiscalização e controle desses membros, bem como devem existir incentivos institucionais para se evitar a captura. Um desses incentivos pode ser a própria estabilidade e os privilégios que o funcionalismo público pode vir a garantir para quem for aprovado em concurso.

Os componentes mandato e orçamento também preenchem critérios de independência, como apresentado durante este tópico. O corpo deliberativo possui mandato fixo, seguro, estável e com todos os direitos constitucionais garantidos a magistrados, o que auxilia na estabilidade do mandato. O orçamento no Brasil, das instituições judiciais, é de responsabilidade de aprovação e validação pelo Poder Executivo, pois a este é dada a atribuição

de definir o orçamento (art. 84, XXIII, CF/88). Todavia, a proposta de orçamento deve vir dos tribunais, sendo essa a determinação constitucional e garantida pelo STF, que entende que tais propostas de orçamento são matéria *interna corporis* do órgão de origem (art. 99, §1º, CF/88).

Portanto, o Brasil se encaixa nos critérios de governança eleitoral do IDEA, dentro de um modelo de independência e, esse modelo, ainda que precise de ajustes e reflexões, tende a garantir a implementação dos princípios norteadores de organismos eleitorais apontados pelo IDEA. Ainda, o modelo brasileiro tende a garantir, principalmente em momentos difíceis, como apresentado por Sadek (2010), Marchetti (2008) e Vale (2014) estabilidade no processo eleitoral e garantia da soberania popular, graças à atuação do TSE e da Justiça Eleitoral.

#### **4.2. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA NORMATIVA (*RULE MAKING*)**

O TSE exerce os três níveis de governança eleitoral no Brasil. Como apresentado neste capítulo, esses três níveis estão autorizados via o art. 121 da CF/88, que delega ao Legislador Ordinário a atribuição de definir, via lei complementar, as competências da Justiça Eleitoral e do TSE. A escolha feita pelo nosso legislador foi de autorizar ao TSE que suplementasse e regulamentasse as suas próprias competências e as próprias definições das regras eleitorais.

Essa delegação feita pelo Código Eleitoral, pela Lei das Eleições e pela Lei dos Partidos Políticos poderia se enquadrar em espécie de delegação legislativa ao TSE, para que esse assumisse a função primordial e central em todos os níveis de governança do país.

A atividade que é foco desta pesquisa é a normativa, por mais que as demais competências sejam importantes e tenham amplo espaço de aprofundamento, a pesquisa foca na atividade normativa, devido a essa ser uma das atividades que praticamente apenas o TSE possui, dentro do Poder Judiciário<sup>80</sup>.

A atividade de *rule making* pode ser resumida como a atividade de, por meio de regulação, fazer escolhas sobre a estrutura e o funcionamento do processo eleitoral em si, portanto, é a capacidade de normatizar sobre dois grandes grupos temáticos: (1) regras da competição eleitoral e (2) regras da governança eleitoral<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Na Justiça do trabalho há espaço normativo interessante, também, mas não com o escopo e alcance do TSE. Ainda, há o CNJ que possui ampla competência normativa (RAIS, 2016) e há os institutos das súmulas que atuam de maneira similar, que os tribunais possuem, especialmente o STF por meio das Súmulas Vinculantes.

<sup>81</sup> Veja o Quadro 17 sobre níveis de governança.

As regras de competição eleitoral tratam da regulação dos principais pontos estruturantes do processo eleitoral, como: fórmulas eleitorais, tamanho do distrito, tamanho do legislativo, calendário eleitoral e direito a voto. Esse grupo, no Brasil, está principalmente alocado à CF/88, principalmente nos arts. 14 ao 17; 22, I; 27; 29; 32; 45, §1º; 46 e incisos; 60, § 4º; 62, § 1º, I; 77 ao 82. Por determinação desses artigos, também fica a encargo de Lei Complementar e Lei Ordinária a possibilidade de tratar de temáticas relacionadas a esses principais pontos estruturantes do processo eleitoral, com isso, temos o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, Lei dos Partidos Políticos, Lei de Inelegibilidade e mais algumas leis menores, complementares, que regulam situações específicas durante o período eleitoral. Como vimos, essas leis também atribuem ao TSE papel primordial na suplementação de regulamentação sobre calendário eleitoral.

As regras de governança eleitoral, por sua vez, são aquelas relativas a, principalmente: registro de eleitor, registro de candidatos e partidos, financiamento e regulação de campanha, observação das eleições, desenho da cédula, locais de votação, votação, contagem e tabulação, gestão dos órgãos eleitorais, autoridade na disputa de litígio. Quanto a essas regras, as citadas leis atribuem boa parte da responsabilidade ao TSE, a estruturação macro fica disponível naquelas leis, mas à Justiça Eleitoral fica a atribuição de suplementar muitas das funções ali expostas. Esse é um dos pontos que mais gera discussões, como já apontado no Capítulo 3.

Para autores como Marchetti (2008, 2011, 2012, 2014), Araújo (2007), Francelino Filho (2007)<sup>82</sup>, Lima (2011), Lins (2017), Maia (2010), Lima e Beçak (2014), entre outros, haveria grave riscos e ilegalidades nas atuações do TSE e da Justiça Eleitoral. Para autores como Pinto (2008), Sadek (2010), Vale (2009, 2014) e Almeida (2019), no entanto, a atuação do TSE é constitucional e, mais do que isso, imprescindível para o nosso modelo de governança eleitoral, apesar de, assim como qualquer outro órgão estatal, pode cometer abusos e, nesses casos, há meios de controle de tais atos.

A atividade normativa do TSE, como verificamos no tópico 3.2.3, tem sua fonte atrelada a três grandes autorizações normativas:

1. Competência para editar instruções normativas e outras instruções para que o Código Eleitoral seja seguido da melhor forma possível, com exceção a tratamento de matéria organizativa de partidos eleitorais (CE – arts. 1º, § único; 23, IX e XVII; 23-A);

---

<sup>82</sup> Edmilson Francelino Filho apenas aventa algumas discussões sobre a competência regulamentar, e, ao aventar alguns casos, expõe a discussão sobre extrapolação dos limites legais regulamentares.

2. Instruções para a fiel execução da Lei Eleitoral, ouvidos em audiência pública Delegados e representantes de Partidos (LE – art. 105)
3. Instruções para a fiel execução da Lei de Partidos Políticos (LE – art. 61). Essas atribuições são amplas, visto que as leis definem como “instruções ou instruções normativas”.

A competência normativa do TSE é ampla, visto que o Código Eleitoral atribui tanto competência para editar normas para assegurar o cumprimento do Código Eleitoral (art. 23, IX<sup>83</sup>) quanto competência para editar normas para garantir a “organização e o exercício de direitos políticos principalmente os de votar e ser votado” (art. 1º, § único). Trata-se de uma delegação ampla e consciente feita pelo Legislativo, para que o TSE consiga cumprir a sua função primordial constitucional. Somado a isso, o próprio TSE e a Procuradoria-Geral Eleitoral entendem de maneira ampla essa competência, como aponta Lima (2012, p. 79)<sup>84</sup>.

A amplitude dessa competência é alvo de diversos autores, como os citados anteriormente, que apresentam que esse poder deveria ser limitado a regular a execução das escolhas feitas por lei, mas não para criar regras gerais ou fazer novas escolhas no lugar do Poder Legislativo, sendo similar à ideia do papel normativo do Poder Executivo.

Para isso, como apresentando no tópico 3.2.3, retomam teorias dos atos normativos no Poder Executivo, e afirmam ser a competência do TSE de resolução executiva e não autônoma, portanto, não poderia inovar sobre matéria eleitoral. Quanto a esse ponto, como veremos, apesar das críticas, o STF entende que existe competência para o TSE em editar normas inovadoras, entretanto, esse poder é limitado a, principalmente, não diminuir direitos ou ir contra determinadas escolhas já feitas pelo Poder Legislativo<sup>85</sup>.

Pinto (2009) desenvolve argumento de que o poder normativo do TSE é mais do que a delegação legal feita pelo Legislador Ordinário, via Código Eleitoral, Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos, mas seria também uma delegação do Constituinte Originário, como consequência da Teoria dos Poderes Implícitos.

Segundo o autor “se o fim for legítimo e compreendido no escopo da Constituição; se os meios forem apropriados e plenamente conformes àquele fim, e não forem proibidos, mas,

---

<sup>83</sup> Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior: IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código

<sup>84</sup> O TSE não deixa de fácil acesso resoluções não vigentes e o sistema apresentou diversos problemas, evitando com que eu conseguisse acesso à documentação. Este trabalho não fez pesquisa empírica sobre decisões do TSE, diretamente, apenas reflexamente, via o STF, conforme explicado no Capítulo 2. Sídia Lima (2012, p. 79) cita duas resoluções que são importantes para entender essa interpretação do TSE: Resolução TSE n. 12.867-DF, publicada no DJ de 25/03/87, p. 4885 e Resolução TSE n. 12.868-DF, publicada no DJ de 24/07/86, p. 4883.

<sup>85</sup> Cf: STF, ADI n. 4086; STF, ADI n. 5122 e; STF, ADI n. 5081, que são acórdãos que reconhecem tal competência do TSE, de maneira ampla.

ao contrário, consistentes com a letra e o espírito da Constituição, então aqueles meios são constitucionais” (PINTO, 2009, p. 179).

A definição do alcance desses poderes a partir da análise de situações concreta, evidencia-se a dificuldade de se identificar quando se está diante de caso de violação à disposição legal ou à constituição, com exceção de nítidos casos de violação. Na maioria das vezes, são pontos debates e divergência, pois são construções interpretativas a partir da leitura de leis cada vez mais minimalistas. Logo, não resta claro quais regulação são aprofundadoras de uma previsão legal e quais são inovadoras sobre um tema (SADEK, 2010, p. 39).

Tal entendimento é reconhecido pelo próprio STF, em voto do ministro relator Barroso, na ADI-MC n. 5.104, que ao analisar os limites do poder normativo do TSE afirma que: “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” (ADI-MC n. 5104, p. 20e).

Ainda, soma-se a isso, o fato de que qualquer tribunal pode analisar questão constitucional, inclusive podendo declarar a inconstitucionalidade de disposição que entenda contra a lei, de maneira incidental. De tal modo, caso o TSE entenda que determinada previsão legal seja inconstitucional e que deve regulamentar a questão para garantir o exercício do direito ao voto, estaria o TSE agindo dentro de suas atribuições constitucionais e legais, como aquela prevista no art. 1º, § único, do Código Eleitoral.

Esse entendimento também já foi manifestado pelo STF, na análise do MS n. 26.604/2007, em que a relatora, ministra Cármen Lúcia, ao enfrentar questionamento sobre a violação ou não de ato do presidente da Câmara em não aplicar entendimento do TSE especificado em Resolução (n. 1.398/2007) oriunda de consulta. Essa resolução especificava que, em tese, as vagas na Câmara pertenciam ao partido e não ao deputado – nesse caso, a análise da competência do TSE é colateral, visto que o ato violador questionado era do presidente da Câmara dos Deputados – e, com base nisso, a relatora esclarece que:

A expressão “matéria eleitoral” não limita a competência daquele ínclito Tribunal Superior em responder tão somente as consultas estritamente relacionadas com a interpretação da chamada “legislação eleitoral”. Bem diversamente, garante-se ao mais alto Tribunal, na hierarquia da Justiça Eleitoral brasileira, a titularidade da competência para se manifestar em todas as consultas que tenham como fundamento matéria eleitoral, independente do instrumento normativo no qual esteja ele incluído [...] (STF, MS 26.604, p. 40e)  
[...]

O Supremo Tribunal Federal jamais negou a competência do Tribunal Superior Eleitoral para examinar questões constitucionais eleitorais. Assim, por exemplo, no julgamento do recurso extraordinário eleitoral n. 55.050, Relator Ministro Victor Nunes, ocorrido em 5.10.1964, ficou registrado que, “em qualquer processo da sua competência, inclusive consultas, o T.S.E. pode decidir matéria constitucional” (STF, MS 26.604, p. 41e).

O poder normativo do TSE tem limitações que vão variar conforme a justificativa e área de sua normatização. A competência ampla que o Código Eleitoral prevê pode ser uma válvula de escape para, sempre que necessário, utilizar-se dessa justificativa para poder exercer o poder normativo. Mesmo com essa previsão ampla do Código Eleitoral, esse poder tem como limite as demais previsões legais e constitucionais, não podendo reduzir direitos nem contrariar a constituição. A competência normativa prevista pelas Leis dos Partidos Políticos e das Eleições é mais precisa e limitada à execução das citadas leis, portanto, tratando-se de poder normativo executivo e, eventualmente, complementar, sem diminuição legal (PINTO, 2009).

A título de exemplo, em 2014, o TSE editou a Resolução n. 23.404/2014<sup>86</sup>, que tratava de propaganda eleitoral e condutas ilícitas. Tratava-se de regra que previa as orientações, hipóteses de legalidade e ilegalidade em atos de propaganda eleitoral. Uma das previsões era o impedimento de uso de telemarketing em qualquer horário, prescrito pelo art. 25, § 2º da citada resolução<sup>87</sup>. O TSE interpretou que as seguintes regras constitucionais e legais lhe garantiam a possibilidade de diminuir um direito dos candidatos, que é usar todos os meios possíveis de se comunicar e informar o eleitor:

**CF/88, art. 5º.**

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial.

**Código Eleitoral 243, VI**

Art. 243. Não será tolerada propaganda: VI - que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos.

Ao se analisar os diplomas indicados pelo TSE, verifica-se que os direitos fundamentais à intimidade e à inviolabilidade, somados à determinação do Código Eleitoral de impedimento à perturbação do sossego público por meio de algazarra ou abuso de instrumentos sonoros, são suficientes, para o tribunal, para permitir a criação de previsão normativa que proíba a utilização de propaganda eleitoral via telefone.

Esse é um típico caso em que é possível questionar: a resolução vai contra a lei, ao concretizar um tipo de propaganda que seria violadora? Os diplomas citados são suficientes

---

<sup>86</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.404>. Acesso em: 15 jun. 2022

<sup>87</sup> § 2º É vedada a realização de propaganda via telemarketing, em qualquer horário (Constituição Federal, art. 5º, X e XI, e Código Eleitoral, art. 243, VI).

para ensejar uma decisão que pode aumentar ou diminuir competição eleitoral e, com isso, igualdade aos participantes? São as previsões legais autorizativas para uma decisão que pode impactar o acesso de pessoas a informações sobre candidatos?

Trata-se de uma temática simples – e, acredito que a maioria das pessoas seria a favor de tal regulamentação –, entretanto, a questão jurídica que é o que deve guiar a análise normativa do TSE, leva-se a questionar a constitucionalidade de tal diploma. Inclusive, esse foi o tema da ADI n. 5.122, julgada em maio de 2018, que entendeu que a regulamentação do TSE apenas concretizava previsão do Código Eleitoral e garantia de direitos fundamentais.

A ADI-MC n. 5.354, julgada em 11/12/2015, é outro caso que também evidencia o argumento apresentado sobre disposição normativa pelo TSE, mesmo que contra lei, por entender que parte dessa seria inválida. Nesse caso, o TSE editou a Resolução n. 23.406/2014<sup>88</sup> ante o projeto de atualização da Lei da Eleições (Lei n. 9.504/97), que viria a ser feita pela Lei n. 13.165/2015, que adicionaria o § 12 no art. 28<sup>89</sup>. A inclusão retiraria – e retirou – a necessidade de identificação daquele que doava, quando houvesse repasse do valor a candidato(s). Ou seja, recebido o valor por doação, ao enviar esse valor ou parte dele como doação a algum candidato, não precisaria ter rubrica de origem do dinheiro que estava sendo doado. Como é possível de se perceber, tal previsão dificultaria o rastreamento e controle desses repasses. A solução do TSE foi prever na resolução que:

Art. 26. As doações entre partidos políticos, comitês financeiros e candidatos deverão ser realizadas mediante recibo eleitoral e não estarão sujeitas aos limites impostos nos incisos I e II do art. 25.

§ 3º As doações referidas no caput devem identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação.

Como relata o ministro Dias Toffoli (ADI-MC n. 5354, p. 50-52e), de maneira precavida, ao saber da atualização que ocorreria pelo Legislativo, ele, enquanto relator da resolução em questão, teve a oportunidade de antecipar a situação e participar do processo da respectiva solução via instrução normativa.

O caso quando chegou ao STF questionava a previsão legal que havia sido antecipada pelo TSE. Portanto, o caso não questionava diretamente a Resolução n. 23.406/2014, mas era um dos planos de fundo. O STF defere a cautelar com eficácia *ex tunc* e suspende a

---

<sup>88</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>. Acesso em: 15 jun. 2022

<sup>89</sup> Art. 28

[...]

§ 12. Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.

expressão “sem individualização dos doares” da Lei n. 13.165/2015, que adicionou o § 12 do art. 28 da Lei das Eleições.

Esses casos exemplificam bem o apontamento que faço, de que, tirando casos exacerbados de violação ou contrariedade literal à Constituição ou à lei – e quanto a este último há espaço de interpretação –, há amplo espaço discricionário para que o TSE especifique, via poder normativo, previsões abstratas e teóricas similares àquelas que são feitas por leis e pela Constituição.

Nesse momento, a *accountability* vertical e horizontal é uma ferramenta que pode ser utilizada para conter eventual entendimento ou edição normativa, ficando a critério dos demais atores se movimentarem nesse sentido. Porém, juridicamente, ao menos em termos procedimentais de legitimação de ação, não identifiquei invalidades. Nesse momento de discordância regulatória sobre um tema, o próprio Legislativo pode reagir e alterar a legislação ou a Constituição, para que seu entendimento prevaleça.

Há casos constatados de ação do Legislativo nesse sentido. O caso das Coligações Partidárias, é um bom exemplo, nele o Legislativo reagiu ao entendimento do TSE de que seriam inválidas coligações partidárias em diferentes níveis federativos. A solução dada ao caso foi editar a Emenda Constitucional n. 52/2006<sup>90</sup> e, partir disso, a interpretação do Legislativo passou a prevalecer. Outro caso que evidencia esse movimento é a Resolução n. 23.389/2013<sup>91</sup>, em que o Congresso Nacional edita o Decreto Legislativo n. 424/2013 determinando a suspensão da aplicação dessa resolução<sup>92</sup>.

Assim sendo, as críticas quanto à usurpação de competência normativa pelo TSE não são corretas, tendo em vista que esse cumpre com seu dever, inclusive sendo cobrado e fiscalizado.

O TSE exerce poder normativo há muitos anos e isso é captado de maneira empírica pelo trabalho da Maria Teresa Vale (2009), que analisa a evolução dessa competência, inclusive catalogando resoluções entre o período de 1945 até 2002. Nesse período, Vale (2009, p. 100) afirma que o TSE expediu 21.434 resoluções. Destaca-se que neste número, como é possível

---

<sup>90</sup> O caso da EC n. 52/2006 é um excelente exemplo de funcionamento da *accountability* horizontal, em que o Legislativo reage diante da discordância às resoluções do TSE. O caso também foi analisado pelo STF por meio da ADI n. 3685, julgada em 22/03/2006, que entendeu pela constitucionalidade da emenda, mas que seria necessário respeitar a anualidade (art. 16 da CF/88) para a sua aplicação.

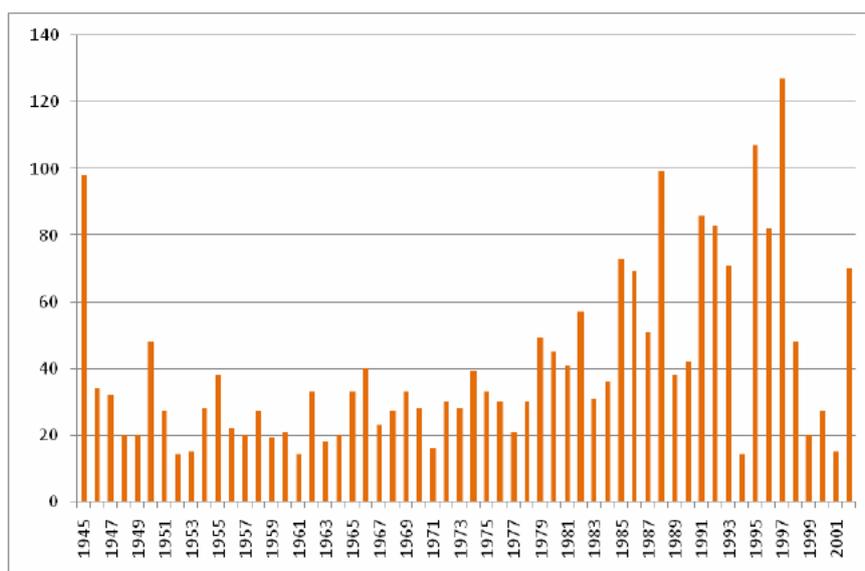
<sup>91</sup> Tratava sobre a divisão proporcional das cadeiras na Câmara dos Deputados, consequência de autorização dada pela Lei Complementar n. 78/1993, que impunha ao TSE tal dever.

<sup>92</sup> No Capítulo 5 apresento de maneira mais profunda o caso, mas é importante especificar que o TSE não aceitou o decreto legislativo, afirmando que não poderia um decreto legislativo retirar competência atribuída via lei complementar. Esse caso levanta algumas hipóteses que podem ser testadas futuramente, que é verificar quais são os movimentos do Legislativo de reação a decisões e resoluções do TSE que esses não concordem, para além da judicialização da questão.

observar no item 3.2.3, há desde resoluções normativas, resoluções consultivas, resolução de contencioso-administrativo até resoluções administrativas, conforme determinava o RITSE.

Vale (2009, p. 106) traz dados sobre a divisão temática desse total de resoluções, sendo que a normativa ficava com 11%, equivalendo ao total de 2.360 resoluções; quando retiradas as resoluções que representavam acórdãos advindos do contencioso ou da função jurisdicional. Vale (2009, p. 117) apresenta gráfico contendo a quantidade de resoluções normativas por ano, que trazem dados interessantes:

Gráfico 2 – Resoluções normativas TSE (1945-2002)



Fonte: Vale (2009, p. 117 – gráfico 7).

Interessante verificar que em 1985, durante a fase de transição democrática, como destacado por Sadek (2010), o TSE assume importância ímpar nesse processo, e uma das formas de agir foi por meio do exercício de sua função normativa. Em 1988, ocorre o maior pico de edição de instruções, desde 1945, chegando a quase 100 instruções. Entre 1991 e 1993, mais um pico de edições, ultrapassando 80 edições por ano; quanto a esse período, interessante lembrar que em 1990 há a edição da Lei Complementar n. 64, que trata de inelegibilidade. Entre 1995 e 1997 temos o maior número de edições, sendo que em 1995 foram cerca de 110 instruções e em 1997 cerca de 125, neste período temos a promulgação da Lei da Eleições (1997) e dos Partidos Políticos (1995).

Em pesquisa que realizei, tive dificuldade em encontrar todas as resoluções, dada a indisponibilidade de sistema do TSE e a falta de clareza do *site*, portal em que estariam todas as

resoluções. Assim, seguido o caminho indicado no Capítulo 2 deste trabalho, encontrei um total de 977 resoluções (Cf. Apêndice B).



Fonte: Elaboração própria a partir do TSE.

Não fiz pesquisa ampla como Vale (2009), este quadro contempla provavelmente resoluções ainda vigentes, ainda que parcialmente, visto que os números que encontrei até 2002 não se aproximam daqueles apresentados por Vale, conforme vimos no Gráfico 2. Apesar disso, é interessante verificar que entre 2008 e 2010 tivemos um aumento significativo de resoluções, ainda não sejam todas normativas. Em 2009/2010 tivemos a Resolução n. 23.172/2009, que reorganizou o instrumento normativo.

A análise dessas resoluções evidencia que as suas características variam, algumas apresentam estrutura de acórdão e outras estrutura normativa similar a lei. Após a reforma de 2009, aparentemente ficaram mais diferenciáveis resoluções normativas de resoluções contencioso-administrativo e administrativo.

A principal conclusão deste tópico é que o TSE exerce a atribuição normativa como resultado de um processo histórico e político que lhe impõe tal dever, como discutido no item 3.2.3. Essa atuação é constitucional e o principal responsável pela não alteração desse sistema é o Legislativo que tem preferido terceirizar a sua atribuição regulatória ao TSE. Essa competência normativa é ampla e pode ser inclusive inovadora, impessoal e vinculativa, com possibilidade inclusive de regulamentação direta da constituição, desde não haja violação de limites estipulados pela própria CF/88.

Também se conclui que o número de resoluções é grande e evidencia como o TSE tem trabalhado nesse sentido. Contudo, falta transparência e sistematização das informações, nesse quesito, pelo TSE, pois não é possível achar de maneira acessível informações claras e unificadas sobre as resoluções, bem como não é possível saber quais estão vigentes e quais não, e muitas das que não estão mais vigentes, não são de fácil acesso pelo *site* do TSE.

## 5. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: QUINTAL ELEITORAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?

Uma questão que norteia esse trabalho é identificar se podemos afirmar e constatar que o TSE seria um braço do STF para o exercício do controle e criação de regras eleitorais. Argulhes (2015) apresenta texto provocativo sobre o tema, de que os dados auxiliariam a demonstrar que o STF, quando na análise de atos do TSE, tende a não declarar tais atos inconstitucionais e, a partir disso, ficaria demonstrada a vinculação entre esses órgãos.

Este capítulo tem dois grandes objetivos. O primeiro é testar essa hipótese levantada por Arguelhes, a partir da análise de casos de controle de constitucionalidade que chegam ao STF e que tenham como questionamento o poder normativo do TSE. Portanto, não analiso todos os casos de controle de constitucionalidade nem os casos de recursos contra decisões do TSE, mas tão somente aqueles em que apareçam a discussão em torno dos dispositivos que conferem a competência normativa ao tribunal (*vide* metodologia no item 2.2). O segundo objetivo é descrever e analisar como o STF interpreta e molda a competência normativa do TSE. A partir dessa interpretação do STF é possível inferir quais são os limites do poder normativo do TSE apontados pelo sistema de *accountability* vertical, assim como é possível inferir que o STF molda a competência normativa do TSE de maneira ampla para se utilizar desse poder, isso se confirmada a hipótese de que o TSE é quintal eleitoral do STF.

### 5.1. O CONTROLE DA ATIVIDADE NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Este trabalho analisou 18 acórdãos do STF que trataram de competência normativa do TSE ou da Justiça Eleitoral, que tiveram decisão pelo pleno do Tribunal<sup>93</sup>. Desses 18 casos, sete tiveram declaração de inconstitucionalidade de resolução ou de parte dela<sup>94</sup> e 11 reconheceram a constitucionalidade da resolução ou não tiveram o processo conhecido<sup>95</sup>.

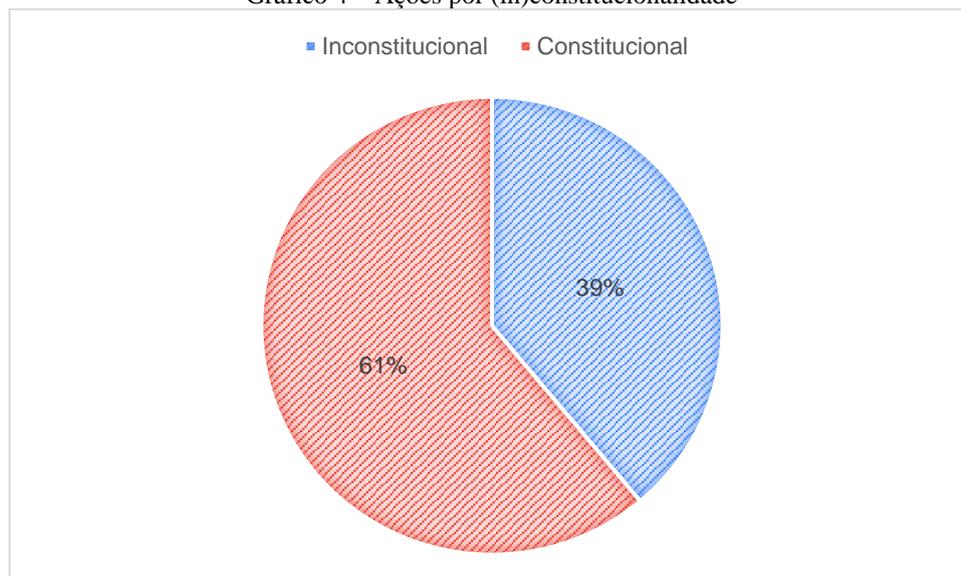
---

<sup>93</sup> ADI n. 6032/2019; ADI n. 5122/2018; ADI n. 5081/2015; ADI n. 5028/2014; ADI n. 4965/2014; ADI n. 4947/2014; ADI n. 5020/2014; ADI-MC n. 5104/2014; ADI-MC n. 4467/2010; ADI n. 4086/2008; ADI n. 3999/2008; RMS n. 25110/2006; ADI n. 3345/2005; ADI n. 3345/2005; ADI n. 2626/2004; ADI n. 2628/2002; ADI-MC n. 1805/1998; ADI-MC n. 137/1989.

<sup>94</sup> ADI n. 5081/2015; ADI n. 5028/2014; ADI n. 5028/2014; ADI n. 4947/2014; ADI n. 5020/2014; ADI-MC n. 5104/2014; ADI-MC n. 4467/2010.

<sup>95</sup> ADI n. 6032/2019; ADI n. 5122/2018; ADI n. 4086/2008; ADI n. 3999/2008; RMS n. 25110/2006; ADI n. 3345/2005; ADI n. 3345/2005; n. ADI 2626/2004; ADI n. 2628/2002; ADI-MC n. 1805/1998; ADI-MC n. 137/1989.

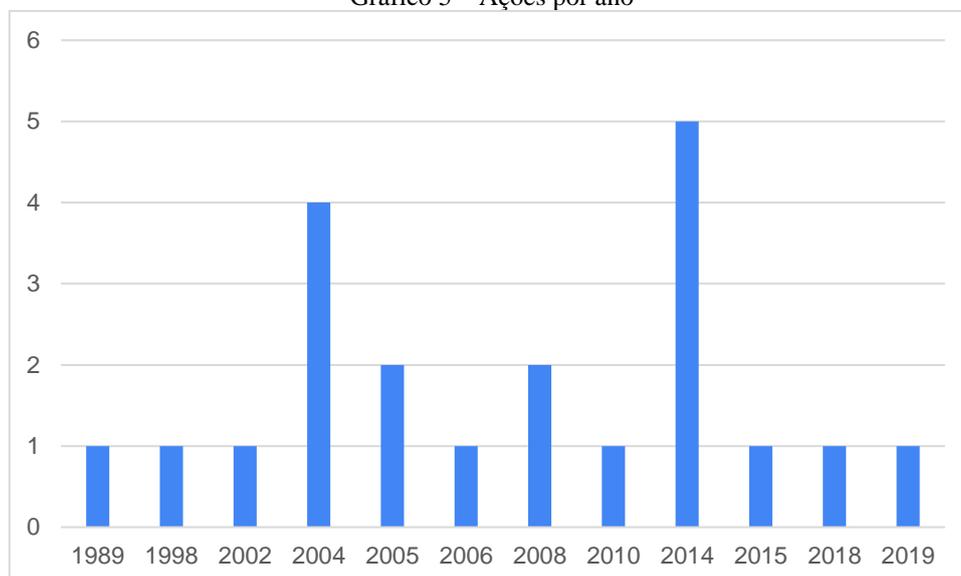
Gráfico 4 – Ações por (in)constitucionalidade



Fonte: Elaboração própria.

Quando analisamos esses dados por ano, verificamos que o espaçamento de tempo de questionamentos desse tipo tem sido menor, se compararmos à década de 1990.

Gráfico 5 – Ações por ano



Fonte: Elaboração própria.

Esses números são interessantes, pois, como mencionado, mostram que o espaçamento, por ano, de ações questionando essa competência do TSE diminui conforme o avanço do tempo, permitindo levantar a hipótese de que conforme o TSE exerce esse poder de

maneira mais qualitativa e em temas mais delicados, mais aumenta o questionamento de seus atos.

Também é interessante analisar que comparado ao Gráfico 2, construído por Vale (2009), é possível notar que em 1988 há um dos picos de edição de normativa pelo TSE, chegando a quase 100 documentos, inclusive, equiparando-se a 1945, ano marcado pelo retorno das atividades do TSE. Mesmo com amplo número de resoluções, verificamos que seja em 1988 ou 1989, tivemos baixíssima reação a essas normativas constatadas a partir de casos no STF (1 caso em 1989).

Após esse primeiro caso, temos um espaço de quase dez anos até o segundo caso de questionamento, em 1998. Comparando o número de resoluções editadas pelo TSE, o Gráfico 2 nos evidencia que entre 1995 e 1998 tivemos outro pico de edições normativas, chegando a mais de 120 normas editadas só em 1998. Após esse período, há certa continuidade nos questionamentos.

Apesar dessas comparações, destaco que o método usado de análise de questionamento de casos que indagam o poder normativo auxilia na comparação, mas não é suficiente. Utilizei método de indicação de texto normativo para captar jurisprudência (cf. Capítulo 2), com isso, o critério Código Eleitoral, arts. 1º, §1º e 23, IX e XVIII são capazes de captar casos na década de 1990, mas talvez seja um critério insuficiente. Talvez a busca por palavras-chave e combinações seja mais eficiente. Os resultados usando os critérios Lei de Eleições só captam casos após 1997, dado que essa lei só foi promulgada neste ano.

Quanto aos casos em si, antes de trazer algumas exposições e conclusões sobre eles, é necessário discorrer sobre quando o STF considera-se competente para analisar ato normativo do TSE.

O entendimento atual, seguindo evolução da jurisprudência de controle de atos normativos de qualquer ente federal, é que o art. 102, I, a, da CF/88, ao prescrever que compete ao STF julgar originariamente “ação direta de inconstitucionalidade de lei ou **ato normativo**” autoriza o STF o controle de atos normativos autônomos ou de atos que tenham característica de inovação e vinculação. Somada a essa competência, há a previsão do art. 102, I, i da CF/88, de que compete originariamente ao STF realizar a análise de atos coatores de Tribunal Superior.

Assim, quando os atos normativos do TSE tiverem característica abstrata ou autônoma, o STF entende possuir competência para realizar esse controle. Por outro lado, quando o ato normativo for executivo, no sentido de definir parâmetros de execução de lei,

então não será caso de análise de constitucionalidade, mas sim de legalidade e, nesse caso, não cabe controle ao STF<sup>96</sup>.

Esse é um elemento interessante, que também será trabalhado no próximo tópico, mas chama atenção o fato de que o STF analisará atos normativos que praticamente 1/4 dos seus membros participaram, enquanto membros do TSE. Ou, se levarmos em consideração o número de ministros que atuam como suplentes no TSE, podemos elevar esse número para mais da metade do STF.

As 18 decisões analisadas permitem traçar alguns parâmetros importantes sobre a definição dos poderes relacionados à edição de norma pelo TSE, bem como os limites e alcances desse poder.

A definição do conteúdo e alcance do poder normativo do TSE é trabalhado nas ADIs ns. 3.999 e 4.086, julgadas conjuntamente em 12 de novembro de 2008. Essas ADIs questionavam as Resoluções do TSE ns. 22.610/2007<sup>97</sup> e 22.733/2008<sup>98</sup>, que implementavam a decisão do STF nos MSs ns. 26.602, 26.603 e 26.604.

Esses MSs são paradigmas nos estudos sobre os poderes do TSE e o controle do STF de regras do processo eleitoral. Esses casos marcaram alteração substancial de como o STF compreendia a interpretação da Constituição Federal sobre fidelidade partidária e sobre o papel da Consulta no TSE. Em 2007, o STF decidiu que o mandato em caso de desfiliação partidária desmotivada era do partido e não do parlamentar, devido ao critério do sistema proporcional de lista aberta. Essa decisão foi justificada no fato de que teria o TSE editado resolução, após consulta, apresentando esse entendimento e que seria ela suficiente para alterar a então sistemática aplicada no Brasil. Entre um dos pontos que constou da ementa e do dispositivo da decisão do STF foi que: “4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, **a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral**”.

Após essa determinação, o TSE editou a Resolução n. 22.610/2007, regulamentando o tema. E é contra este ato normativo que são propostas as ADIs ns. 3.999 e 4.086. O relator das ações foi o ministro Joaquim Barbosa. Em seu voto, o ministro evidencia que o Sistema Político permite, dentro do Estado de Direito, a criação de excepcionalidades de

---

<sup>96</sup> Sobre esse tema, veja ADI n. 3999/2008, ADI n. 5081/2015; ADI-MC n. 1805/1998 e ADI n. 6032/2020.

<sup>97</sup> Disponível em: <https://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: 18 ago. 2020.

<sup>98</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2008/resolucao-no-22-733-de-11-de-marco-de-2008>. Acesso em: 18 ago. 2020.

ações e poderes para outros sistemas. No caso, a excepcionalidade atribuída pelo Sistema Político seria a competência normativa do TSE, mesmo esse sendo membro do Poder Judiciário, para que aquele possa caracterizar as obrigações que lhe são impostas<sup>99</sup>.

O ministro relator entendia que, apesar da excepcionalidade, quem deveria tratar do importante tema de fidelidade partidária deveria ser o Poder Legislativo, pois estaria o Judiciário “mal equipado para resolver a instabilidade originada da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária” (STF, ADI n. 3.199, p. 16e). Na concepção do ministro relator, o Judiciário não teria instrumentos aptos para resolver impasses que um tema desse gera, pois por mais que a CF/88 garanta a fidelidade partidária – portanto, podendo e devendo ser apreciada pelo Judiciário –, o tema seria complexo e envolveria tomada de decisões sobre alcances, procedimentos e definições de conceitos importantes e políticos, que não tornam o Judiciário o local de discussão primário desse tipo de definição.

Entretanto, não existindo à época legislação sobre o tema, seria ineficiente e contraproducente o STF reconhecer a força constitucional da fidelidade partidária, mas não garantir meios para que isso seja respeitado e garantido. Assim, sendo uma previsão constitucional, cabe ao Poder Judiciário a apreciação desse tema e, mais do que isso, cabe ao TSE regulamentá-lo e garantir a aplicação do que o STF decidiu nos MSs. A competência do TSE para realizar tal ato teria fonte na interpretação sistemática de que o próprio Legislativo atribuiu essa competência regulatória ao TSE, via art. 21, IX, do Código Eleitoral. Tratar-se-ia de amparo extraordinário quanto à competência normativa do TSE, fundamentada por decisão do próprio STF e pela falta de disposição legal expressa sobre o tema, portanto, devendo valer a norma do TSE até que o Congresso Nacional resolva a questão (STF, ADI n. 3.199, p. 17-19e).

Duas orientações importantes são extraídas dessas decisões: (1<sup>a</sup>) cabe ao STF controle de ato normativo do TSE que tenha caráter de abstração e/ou inovação e generalidade, portanto, que não seja ato normativo executivo de lei<sup>100</sup>. (2<sup>a</sup>) A competência do TSE, normativa, também pode ser inovadora no sentido a suplementar lacuna, quando diante de determinação constitucional que necessite de orientação para seu efetivo cumprimento, até normatização pelo Poder Legislativo.

---

<sup>99</sup> “Sistema Político pode realizar operação que nenhum outro sistema, entre eles o Judicial, está habilitado a efetuar, em razão dos procedimentos democráticos que o caracterizam. Falo especificamente da atividade de produzir normas” (STF, ADI n. 3.199, p.: 14e).

<sup>100</sup> As ADIs ns. 2.626 e 2.628, julgadas em 7 de agosto de 2002, e a ADI-MC n. 1.805, julgada em 26 de março de 1998, também tratam e reforçam a possibilidade de controle de constitucionalidade pelo STF, via controle concentrado, de atos normativos do TSE que tenham características de impessoalidade, abstração e vinculação.

Ainda sobre o conteúdo e alcance do poder do TSE e já apresentando alguns limites a ele, é importante analisar a ADI n. 5.081, julgada em 27 de maio de 2015. Essa ADI volta a analisar a Resolução n. 22.610/2007, mesma enfrentada pelas ADIs ns. 3.199 e 4.086<sup>101</sup>.

O relator dessa ADI foi o ministro Roberto Barroso. Como vimos, a Resolução n. 22.610/2007 trata do processo de desfiliação e perda de mandato. Nas ADIs ns. 3.199 e 4.086 teria sido analisada apenas a constitucionalidade do poder normativo do TSE, mas não o conteúdo material da resolução. Por isso, afirma o STF que se tratando de objeto diferente e causa de pedir diferente, pode o STF analisar a Resolução n. 22.610/2007.

Questionava-se que os arts. 10 e 13 da citada resolução violaria os arts. 14, *caput*; 46, *caput*; 55, *caput* e os parágrafos do art. 77, todos da CF/88, por preverem que poderia o TSE retirar mandato de cargos oriundos do sistema majoritário (presidente, governador e senador) (STF, ADI n. 5081, p. 3-5e)<sup>102</sup>.

O STF, por unanimidade, entendeu como procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade das expressões que remetiam à perda de mandato em caso de desfiliação partidária por representantes eleitos pelo sistema majoritário, conforme previsto pelos arts. 10 e 13 da Resolução n. 22.610/2007 do TSE. Ainda, determinou interpretação conforme à constituição, para que o sistema majoritário fosse interpretado como tendo lógica diferente do sistema proporcional, pois a ênfase daquele sistema estaria no candidato e a sua votação seria direta, logo, entendimento contrário frustraria a soberania popular (art. 1º, § único e art. 14, *caput* da CF/88). Por fim, por disposição do voto do ministro relator (STF, ADI 5081, p. 26-17e), teria o TSE violado determinação expressa dos limites regulatórios impostos pelos MS ns. 26.602, 26.603 e 26.604 (STF, ADI n. 5081, p. 20e)<sup>103-104</sup>.

Portanto, a ADI n. 5.081, somada aos MSs ns. 26.602, 26.603 e 26.604, traz-nos um entendimento importante de que pode o STF ser fonte de legitimidade para poder normativo

---

<sup>101</sup> Disponível em: <https://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: 18 ago. 2020.

<sup>102</sup> Quanto a este ponto, o ministro relator Luís Barroso afirma que não há impedimento para reanálise de diplomas já questionados, visto que a causa de pedir e objeto discutido são diferentes, portanto, não fazendo coisa julgada. Que a temática poderia ter sido julgada já na ADI n. 3999, contudo, não foi (BARROSO, ADI n. 5081, p. 9-11e).

<sup>103</sup> Logo após a decisão do STF, nova consulta fora feita ao TSE, que ensejou na Resolução n. 1.407/2007, que ampliava o entendimento da perda para os cargos proporcionais também aos cargos majoritários. E, com base nessa consulta, na Consulta n. 1.398/2007, e por determinação dos MSs, que o TSE edita a Resolução n. 22.610/2007.

<sup>104</sup> Esse caso tem como base argumentativa, além das ADIs já citadas, os MSs ns. 26.602, 26.603 e 26.604, julgados em outubro de 2007, que tiveram como resultado o controle de caso concreto de ato de presidência da Mesa da Câmara dos Deputados, que se negava a decretar a vacância de cargos de deputados que trocaram de partido entre 2006 e 2007. Esse caso não discute de maneira direta a competência normativa do TSE, mas tem como fundo a discussão sobre a competência consultiva do órgão, que ensejou na propositura dos MSs pelos partidos políticos. A Consulta n. 1.398/2007 do TSE alterou entendimento sobre o tema, e afirmou que as vagas obtidas por parlamentar em sistema proporcional era do partido/coligação, dado que o sistema que o elegeu foi o proporcional.

do TSE e, mais do que isso, pode impor dever de atividade normativa ao TSE, ampliando, assim, a relação simbiótica entre TSE e STF<sup>105</sup>.

Esse entendimento também é reforçado pela ADI n. 3.345, que teve a ADI n. 3.365 apensada, que entendeu que a Resolução n. 21.702/2004<sup>106</sup> era constitucional, pois teria o TSE tratado dos limites mínimos e máximos de vereadores previstos na CF/88 (art. 29) e teria se fundamentado na decisão do STF, que foi proferida no Recurso Extraordinário n. 197.917 e que determinou a correta interpretação constitucional sobre o tema.

Assim, a atividade normativa do TSE, nesse caso, seria dever derivado da própria decisão do STF, que teria dado a palavra final sobre o tema. Logo, deveria o TSE manter a ordem constitucional e resguardar direitos por meio de seu poder regulamentar.

Até o momento, conclui-se que: (1º) cabe ao STF controle de ato normativo do TSE que tenha caráter de abstração, e/ou inovação e generalidade, portanto, que não seja ato normativo executivo de lei; (2º) a competência do TSE, normativa, também pode ser inovadora no sentido a suplementar lacuna, quando diante de determinação constitucional que necessite de orientação para seu efetivo cumprimento, até normatização pelo Poder Legislativo; (3º) o STF pode impor dever de atuação normativa ao TSE, para que esse garanta mandamentos constitucionais ou decisões do próprio STF; (4º) as decisões do STF são fontes de competência normativa do TSE, nesses casos, deve a atividade ter características suplementares até que eventualmente legisle o Poder Legislativo; (5º) ultrapassando os limites apresentados pelo STF, o ato normativo se configura como inconstitucional.

As ADI ns. 5.028, 4.965, 4.947 e 5.020, julgadas conjuntamente em 7 de janeiro de 2014, também trazem orientações importantes sobre o poder normativo do TSE. A decisão desses casos se aprofunda nos fundamentos e especificações sobre limites do poder normativo do TSE.

A ADI n. 5.028 tinha como questionamento a alteração implementada pelo TSE sobre número de cadeiras que cada Estado possuía na Câmara dos Deputados e, reflexamente, no número de deputados estaduais nas assembleias legislativas. O objeto de questionamento era a Resolução n. 23.389/2013<sup>107</sup> do TSE, e o objeto das ADI ns. 4.947 e 5.020 era a Lei

---

<sup>105</sup> Poder-se-ia discutir os limites de objeto e causa de pedir dos MSs, conforme apresentam Dimoulis e Lunardi (2019, p. 412-422), o objeto do MS tem hipóteses limitadoras, como o ato do Poder Judiciário já ter transitado em julgado. Além disso, não teria sido o MS impetrado diante do ato do TSE, portanto, como poderia a decisão terminar obrigação acessória ao TSE?

<sup>106</sup> Regulamentava o número de vereadores nas Câmaras Municipais.

<sup>107</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2013/resolucao-no-23-389-de-9-de-abril-de-2013>. Acesso em: 17 set. 2021.

Complementar n. 78/1993, especificamente o art. 1º, § único, que atribuía ao TSE competência normativa para especificar tais alterações.

Essa resolução foi feita em 2013, quando o TSE decidiu alterar uma determinação sua que permanecia desde 1994 sobre os números de cadeiras por Estado-membro na Câmara dos Deputados. O fundamento para isso, seria cumprir com determinação do art. 45, § 1º, da CF/88, que prevê regulação sobre o tema, e com determinação do art. 1º, § único, da Lei Complementar n. 78/1993, que lhe impunha diretamente o dever de definir esse número. O TSE alegava utilizou analogicamente as previsões dos arts. 106 e seguintes do Código Eleitoral<sup>108-109</sup>.

Em decisão por maioria (oito votos a favor e três contra), o STF entendeu como procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade do § único do artigo 1º, da Lei Complementar n. 78/1993, que delegava ao TSE a autonomia definição dos percentuais e, com isso, declarou inconstitucional a Resolução n. 23.389/2013 do TSE<sup>110</sup>.

O fundamento para a decisão, seguindo entendimento da redatora para o acórdão, ministra Rosa Weber, foi que o art. 45, § 1º da CF/88 é claro ao determinar que o número total de deputados e a representação por Estado-membro e pelo Distrito Federal deverá ser estabelecido por lei complementar. Nesse sentido, seria a Lei Complementar n. 78/1993 insuficiente, visto que não define a representação por Estado-membro e pelo Distrito Federal, como determina a CF/88 (WEBER, ADI 5028, p. 68e).

O ministro Gilmar Mendes, que foi voto vencido, apresenta importante raciocínio interpretativo do art. 45, §1º da CF/88, construindo a dogmática de que a previsão deste parágrafo atribui à lei complementar a definição do sistema proporcional tendo como critério o número de população como quociente para definir o número de cadeiras por Estado-membro; contudo, ao determinar que ajustes devem ser feitos no ano anterior às eleições, a CF/88 não se referiria a nova promulgação de lei complementar. Nesse sentido, ficaria a encargo do Legislativo tal definição, e o Legislativo teria seguido a escolha já feita pelas Constituições anteriores, e delegou ao TSE tal atribuição.

---

<sup>108</sup> O número de cadeiras seguia orientação do TSE dada pela Resolução n. 14.235, que não alterou a representação iniciada em 1990 (que foi regulamentada pela Resolução n. 1.336 do TSE). A única alteração fora feita em referência ao Estado de São Paulo, que passou de 60 para 70 cadeiras, a fim de respeitar a determinação que havia sido prevista pela Lei Complementar n. 78, de 1993, em seu art. 3º que determinava que o Estado mais populoso deveria ter 70 deputados.

<sup>109</sup> Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

<sup>110</sup> Esse caso também evidencia as dificuldades e os problemas dos documentos do STF, pois a ementa apresenta um resultado, apenas de declaração de inconstitucionalidade da resolução, e a ata final aponta o § 1º da Lei Complementar como inconstitucionais. Durante os votos, não fica claro se acompanham integralmente a decisão do relator, que inclusive foi vencido em parte da decisão. Sobre esse tema, veja Klafke (2019).

Essa colocação é importante, pois apesar de ter sido voto vencido, o fundamento serve para auxiliar na construção de interpretação do alcance da previsão do art. 1º, § único do Código Eleitoral e nas demais autorizações normativas ao TSE. Por mais que se discuta o modelo brasileiro e que tipo de modelo gostaríamos de manter e implementar no Brasil, a escolha de atribuir e ampliar os poderes do TSE é do próprio Legislativo e da Constituição, logo, é constitucional a atuação do TSE.

O caso impõe um limite ao poder normativo do TSE, que é: se o Legislativo exercer seu dever-poder de legislar sobre uma temática, não pode o TSE alterar a escolha feita pelo Legislativo, devendo respeitar os limites impostos pela Constituição quanto à reserva legal e os limites feitos pela escolha política do ente que cumpriu seu dever de regular. Ter autorização para legislar não dá o poder ilimitado de violar decisão prévia do Legislativo.

Outra limitação importante ao poder normativo do TSE é feita pela ADI-MC n. 5.104, que foi julgada em 21 de maio de 2014, e teve como relator o ministro Barroso. O PRG sustentava que os art. 3º ao 9º da Resolução n. 23.396/2013<sup>111</sup>, ao regulamentarem o processo de apuração de crimes eleitorais, teriam violado formalmente a CF/88, pois seria competência do Congresso legislar sobre o tema e, materialmente, teria violado disposições que garantem a adequada estrutura dentro do processo penal e o papel do Ministério Público nesse processo<sup>112</sup>.

O STF, por maioria, concedeu a medida cautelar e suspendeu apenas a aplicação do art. 8º da resolução. A fundamentação é embasada em decisão do ministro relator, que entedia que o poder normativo do TSE possui certa liberdade de conformação de matéria, mas que é inválido esvaziar a opção feita pelo constituinte; em outras palavras, a CF/88, ao fazer a escolha constitucional de um sistema acusatório penal, impõe a todo sistema judicial um papel equidistante e apenas judicante de atuação, assim, sendo uma escolha constitucional, essa é uma limitação clara à possibilidade de conformação normativa do TSE.

---

<sup>111</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2013/resolucao-no-23-396-de-17-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 7 maio. 2022.

<sup>112</sup> A parte requerente sustenta que (i) houve usurpação de competência privativa da União para legislar sobre processo penal (art. 22, I, da CF/88); (ii) a criação de dever sem amparo legal viola a legalidade (art. 5º, II, da CF/88); (iii) o ato normativo contraria o princípio da juiz natural e da inércia de jurisdição (art. 5º, LIII, da CF/88); (iv) a limitação da atuação do Ministério Público Eleitoral no campo da apuração de infrações penais eleitorais ofende o disposto no art. 129, I, e VIII, da CF/88); (v) a Resolução interfere na prerrogativa do Ministério Público de controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF/88); (vi) “Há outra ofensa aos princípios da finalidade, da eficiência e da duração razoável do processo na norma do art. 9º, § 2º, da Resolução. É tecnicamente inadequado, ineficiente e moroso prever remessa de autos de inquérito ao juiz eleitoral, em vez de ao Ministério Público”.

No caso em concreto, a resolução teria dado ao juiz eleitoral poder genérico em fase pré-processual para implementar ou não a investigação em casos penais eleitorais, isso violaria a sistemática do princípio penal acusatório<sup>113-114</sup>.

Desse modo, a partir dessa decisão do STF, extrai-se que: há liberdade de conformação normativa do TSE, mas essa deve respeitar os limites sistemáticos constitucionais impostos ao próprio Judiciário, mesmo que o TSE seja um órgão com excepcionalidades.

O quadro orientador e constituidor do poder normativo do TSE que se extrai dessas decisões é:

- 1º. Cabe ao STF o controle de ato normativo do TSE que tenha caráter de abstração e/ou inovação e generalidade, portanto, que não seja ato normativo executivo de lei.
- 2º. A competência do TSE normativa também pode ser inovadora, no sentido de complementar ou suplementar lacunas, quando diante de determinação constitucional, para que a orientação constitucional seja cumprida. Esse poder é válido até normatização pelo Poder Legislativo.
- 3º. A competência normativa pode ser conformativa e com certa liberdade, devendo respeitar previsão constitucional sobre limites de atuação.
- 4º. O STF pode impor dever de atuação normativa ao TSE, para que esse garanta mandamentos constitucionais ou decisões do próprio STF.

---

<sup>113</sup> A ADI-MC n. 5.104 teve a liminar julgada em 21 de maio de 2014 e concedeu a segurança para suspender a aplicação do art. 8º da Resolução n. 23.936/2013 do TSE, que trata de apuração de crimes eleitorais. O caso foi movido pelo PGR, alegando existir violação entre o art. 3º e o 13, pois estaria o TSE usurpando competência do Congresso Nacional ao tratar da matéria, além de estar entrando em disciplinas pré-especificadas pela CF/88 sobre processo penal. O STF entende, por maioria, que a Resolução em si não é inconstitucional, pois ela sistematiza disposições impostas pelo Código Eleitoral e pela Lei das Eleições. Todavia, o sistema constitucional faz opção pelo modelo penal acusatório e não inquisitório, devendo o Poder Judiciário ter atribuição jurisdicional clara de julgar, apenas, e as demais tarefas ficam a encargos de terceiros. O poder normativo do TSE, apesar de ter margem de conformação, inclusive por entendimento do Legislativo, não detém poder conformativo sobre o princípio acusatório, por isso, deveria o art. 8º ser suspenso até análise final do caso.

Em passagem de seu voto (p. 20e), o ministro Barroso afirma que: “Vale dizer: ainda que o poder regulamentar possa autorizar, em alguma medida, o desenvolvimento de conteúdos que não sejam tratados de forma analítica na legislação, disso certamente não decorre que o TSE esteja autorizado a introduzir inovações substantivas na atual forma de concretização do princípio acusatório. Essa constatação independe de qualquer juízo de valor quanto ao acerto ou desacerto das escolhas normativas encartadas na Resolução nº 23.396/2013”.

<sup>114</sup> Esse caso também ajuda a refletir sobre o arranjo de governança eleitoral brasileiro. O fato de a governança estar centralizada no TSE, atribuindo-o poderes fiscalizatório, administrativo, normativo e jurisdicional, não o dá carta branca de atuação sem observância dos cânones da atividade central que esteja executando no momento. Assim sendo, cada uma das suas atividades pode e deve ser interpretada como dentro dos limites constitucionais normais relacionados ao papel que esteja exercendo. No caso, o entendimento do STF auxilia na verificação de que o TSE, sendo o órgão do Poder Judiciário, deve também respeitar os limites impostos em sua atividade judicante e, mais do que isso, deve limitar a sua atuação enquanto fiscal e administrador em casos penais, quando puder subverter o princípio de acusação do sistema brasileiro. Trata-se, portanto, de um limite do alcance da atuação do TSE de maneira geral.

- 5°. Ultrapassando os limites apresentados pelo STF, o ato normativo se configura como inconstitucional.
- 6°. As decisões do STF são fontes de competência normativa do TSE, nesses casos, deve a atividade ter característica suplementar até que eventualmente legisle o Poder Legislativo.
- 7°. Se o ente exerce seu dever-poder legislativo não pode o TSE alterar a escolha feita por esse ente, devendo respeitar os limites impostos pela Constituição quanto à reserva legal e aos limites feitos pela escolha política do ente que cumpriu seu dever de regular. Ter autorização para legislar não o dá poder ilimitado de violar decisão prévia do Legislativo.
- 8°. Há liberdade de conformação normativa do TSE, mas essa deve respeitar os limites sistemáticos constitucionais impostos ao próprio Judiciário, mesmo que o TSE seja um órgão com excepcionalidades.

Essas decisões dão ao TSE um poder normativo ainda maior do que aquele defendido e discutido pela bibliografia (Capítulo 4) e evidencia como o STF potencializa o TSE para que seja um órgão com capacidades institucionais suficientes para cumprir um dever constitucional e legal de ser o gestor central do processo eleitoral<sup>115</sup>.

Caso conclua-se que o TSE é um braço do STF para matérias eleitorais, poderemos afirmar que, então, o STF está ampliando a sua própria competência normativa para desenvolver atos normativos sempre que necessário. No entanto, também podemos concluir que essa competência vem sendo limitada pelo STF, que vem apontando certos limites e, inclusive, convocando o Legislativo para que atue de maneira mais efetiva no processo *accountability* do TSE.

## **5.2. HÁ SIMBIOSE ENTRE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL?**

Marchetti, assim como Arguelhes (2015), afirma que o TSE é um órgão ocupado pelo STF para exercer atividades em matérias eleitorais (MARCHETTI, 2008, p. 41). Para o autor, o fato de o arranjo institucional priorizar maior número de ministros do STF, ante os do STJ e dos cidadãos, auxilia a evidenciar isso.

---

<sup>115</sup> Decisão similar chegou Marques Neto (2014) em sua monografia.

Marchetti (2008, p. 42) também afirma que o STJ por não exercer a recondução de seus ministros para mais um biênio e por exercerem, em regra, essa função apenas uma vez, isso aumenta o poder do STF, pois os seus ministros ficam os dois biênios e, ainda, podem retornar ao TSE mais de uma vez.

Isso, para o autor, justifica a hipótese de maior controle ou atuação, como *rule making*, via TSE, pois os ministros sentir-se-iam mais livres e fortalecidos para fazer interpretações desse tipo (MARCHETTI, 2008, p. 43). Para Marchetti, o fato de o TSE poder alterar as regras do jogo eleitoral via interpretação de texto constitucional e, ao mesmo tempo, o STF também poder interpretar o texto constitucional, alterar regras do jogo eleitoral, sem qualquer sinal de conflito interpretativo entre essas instituições, seria um elemento importante dessa conexão entre tribunais.

Marchetti, à época, concluiu que não havia registro de decisão do TSE que, ao ser levada ao STF, tenha sido reformada. De acordo com o autor, na maior parte das vezes, o STF nem mesmo conhecia do recurso por entender que a interpretação do TSE seria a última palavra em matéria eleitoral. E, quando o STF decide sobre um tema acerca do qual já recebeu interpretação do TSE, não haveria divergência entre suas decisões, mas sim reforços positivos. (MARCHETTI, 2008, p. 43)

Inaugurando uma agenda que viria a crescer nos próximos anos, Marchetti apresentava apreensões quanto ao aumento de espaços que o TSE estaria ocupando e, mais do que isso, que o STF estaria ocupando via TSE. Até aquele período, tínhamos trabalhos ressaltando o papel do TSE, a sua isenção e a importância dessa conexão com o STF, não levantando problemas iniciais sobre esse tema (SADEK, 2010).

Diante da constatação de Marchetti, trabalhos como de Sídia Lima, Lima e Beçak e outros, começam a questionar o modelo adotado pelo Brasil. Aparentemente, como vimos no Capítulo 4, o modelo brasileiro preenche todos os critérios objetivos de um bom modelo de governança eleitoral.

A pesquisa, até aqui, permite-nos concordar, parcialmente, com Marchetti e Arguelhes, no sentido de que, sim, o TSE é um órgão com muita influência do STF e, provavelmente, supercontrolado por esse.

A partir do que observamos nos capítulos anteriores, temos algumas conclusões que nos permitem fazer essa inferência: (1) o STF, desde a origem do TSE, preside, coordena e controla as atividades do TSE; (2) o STF liderou o projeto do Código Eleitoral de 1965 (VALE: 2014), logo, as ampliações de competência foram pensadas pelo próprio STF; (3) a composição do TSE coloca diretamente três de sete vagas do TSE sobre controle e, indiretamente, mais duas

vagas via indicação de ministros advogados; (4) o STF vem reconhecendo que tem poder de controle do TSE quanto à sua competência normativa, devendo o TSE seguir as decisões do STF sobre matérias eleitorais e, inclusive, implementar regulamentação para tornar aplicável as decisões do STF; (5) os ministros do STF podem exercer funções de ministros do TSE quantas vezes forem possível a partir de arranjo interno com os demais ministros do STF, enquanto os demais membros ocupam o cargo pelo limite legal imposto.

Os pontos de conexão são muitos e ligam um alerta teórico e outro prático. O alerta prático é o fato de que, ampliando as competências do TSE, o STF está ampliando a sua própria competência. E o TSE oferece ao STF talvez o único poder que ele não possui, constitucionalmente, que é de ser legislador positivo, portanto, ativamente poder propor normas, especificamente, sobre processo eleitoral. Isso significa que o STF pode simplesmente aumentar seus próprios poderes e ainda validá-los ao final. O alerta teórico é que se quem é julgado também é quem julga, o sistema de *accountability* fica fragilizado e, com isso, passamos a ter uma preocupação teórica quanto ao nosso sistema, pois, como vimos, o sistema de *accountability* é essencial para um projeto adequado e seguro de governança eleitoral.

Todavia, esta pesquisa também analisou como o STF tem lidado com a interpretação dos poderes normativos do TSE. E, apesar de no item 4.2 apresentar as orientações e a expansão desse poder, quando analisamos quantitativamente os casos do universo de pesquisa, verificamos que 39% dos casos são de controle efetivo dos poderes do TSE, limitando essa competência e, muitas vezes, moralmente tentando corrigir esse tribunal. Ainda que a maioria dos casos seja pela constitucionalidade, cerca 40% não é um número pequeno e pode dizer muita coisa sobre essa relação STF e TSE, que talvez não seja de controle total, mas sim de disputa institucional e pessoal.

Uma hipótese levantada é que quando há ministros com perfil mais expansivo, então o pêndulo relacional STF-TSE vai a uma relação mais imbricada, ou, ainda, quando existem situações instáveis no país, essa relação é mais acionada. Contudo, ministros do STF que não estejam no TSE também podem ter tendência a salvaguardar ambas as instituições desse processo simbiótico. Não consigo testar essa hipótese com esta pesquisa, mas os casos permitem levantá-las.

Ainda, se, à época, Marchetti afirmava não terem casos de controle da competência do TSE pelo STF, hoje já temos mais de 1/3 dessas decisões com declaração de inconstitucionalidade do ato normativo do TSE.

Com essas ponderações, concluo devido aos cinco pontos identificados, negar a confluência e conexão que esses tribunais possuem seria desconsiderar elementos fáticos e

normativos fortes. Todavia, se são suficientes para concluir que o TSE é o quintal eleitoral do STF, acredito que ainda não, mas é possível de se concretizar. Pode-se afirmar que há em alguns momentos processos de simbiose entre essas instituições, podendo essa simbiose desenvolver um resultado não almejado ou não positivo para o modelo de governança eleitoral e de separação de poderes que queremos.

A partir disso, mesmo que o nosso modelo de governança eleitoral esteja dando certo, entendo que esse deva ser continuamente pensado, para que possamos seguir uma trajetória de constante aprimoramento e evolução institucional.

A vinculação STF-TSE se dá por três níveis distintos. O primeiro é o nível de composição, pois, como vimos, as regras institucionais de composição do TSE dão ao STF grande controle das atividades do TSE. O segundo é o nível de regulação institucional interna do próprio STF, que permite que ministros que tenham atuado em atos de origem do TSE, quando questionados no STF, possam também atuar como juízes. O terceiro é o nível de *accountability* e competição institucional, para que com maiores constrangimentos e fricções, o TSE e o próprio STF construam autolimitações.

Como bastante exposto neste trabalho, a composição do TSE dá ao STF três cadeiras diretamente e duas indiretamente, por conta das indicações para as cadeiras advindas dos advogados. Soma-se a isso, o fato de o STJ adotar uma prática de não incentivar que seus ministros sigam por mais de um biênio no TSE, isso pode fazer com que a instituição acabe tendo menor espaço político interno.

Por mais que esse modelo de composição se encaixe em um padrão formal de qualidade de arranjo institucional em termos de governança eleitoral, é necessário que repensemos um pouco esse arranjo, para que o TSE continue a sua caminhada de fortalecimento do processo eleitoral, e que o STF não consiga, por meio de *by pass* institucional, assumir competência que não foi pensada para ele.

Assim, uma alteração quanto ao arranjo de composição do TSE pode ser positiva, para que a ala da advocacia não seja tão dependente e vinculada ao STF; isso traria oxigenação para o tribunal e mais atores com capacidade de influenciar de maneira ainda mais efetiva as tomadas de decisões. Trata-se de uma alteração menor, que não mudaria a composição do TSE, mas sim o processo de seleção apenas dos advogados.

Acredito que maior transparência nesse processo seja essencial, pois isso diminuiria arranjos e acordos internos não acessíveis pela sociedade, e diminuiria o vínculo de influência do STF quanto a esses advogados.

Um modelo possível seria que, assim como os demais cargos que têm vínculo com o quinto constitucional, uma vaga de advogado pudesse ser preenchida por pessoas de origem da advocacia pública ou Ministério Público e outra pela advocacia privada. Somado a isso, seria importante que a pessoa tivesse prática com o Direito Eleitoral<sup>116</sup>.

A lista de indicações deveria sair das atribuições do STF – portanto, sendo necessário alterar a CF/88 – e poderia envolver outros órgãos, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para advocacia em geral, e o Conselho Nacional do Ministério Público, para promotores. Após a criação da respectiva lista tríplice, todos(as) deveriam passar por sabatina no Senado Federal – assim como ocorre para outros cargos de nível alto – e, então, ser enviada lista com ordem de preferência do Senado, ou reprovação, para que a presidência da República nomeie, sem estar vinculado à ordem indicada.

A ideia de um processo como esse traz alguns bloqueios e aplicação de freios e contrapesos importantes, pois se trata de uma pessoa que passará, provavelmente, oito anos dentro desse importante tribunal que, como vimos, possui amplos poderes.

Ao tirar do STF a atribuição de criação da lista, o seu poder de influência cai, institucionalmente, e as cadeiras de origem da advocacia passam a ter maior independência e imparcialidade. Passar a criação da lista para entidades de classe da atuação de origem é uma forma de engajar a classe e de colocar mais um ator no controle e na participação de formação dessa instituição. A sabatina do Senado faz com que a sociedade possa também conhecer melhor os indicados e analisar o pensamento e a capacidade técnica dessas pessoas. Por fim, o envio de classificação dos candidatos pelo Senado, podendo, inclusive, reprovar um ou todos, gera constrangimento à presidência para justificar a sua escolha de maneira pública e acessível a todos.

Um modelo nesses moldes ajudaria a garantir ainda mais os princípios indicados pelo IDEA, e diminuiria significativamente a influência do STF no TSE.

A segunda alteração precisaria de imposição legislativa pelo Parlamento, que deveria regulamentar a atividade de ministro do STF quando em serviço no TSE. Hoje, o RISTF afirma no art. 277, § único, que: “Não estão impedidos os Ministros que, no Tribunal Superior Eleitoral, tenham funcionado no mesmo processo ou no processo originário, os quais devem ser excluídos, se possível, da distribuição”. Esse também é o posicionamento do STF em decisões que controla atos do TSE, como menciona a ADI n. 3.345/2005.

---

<sup>116</sup> Ainda que isso possa ensejar discussão se não poderia gerar interesse específico em causa.

Entretanto, sendo a atuação no TSE extremamente expansiva, seus atos variam de atribuições jurisdicionais à gestão de processo eleitoral. Muitas vezes, o papel do ministro é mais gestor e fiscal. Apesar de não necessariamente existir interesse político, pode haver interesses outros e vaidade<sup>117</sup>. Ao menos na função recursal e no controle difuso não deveria participar quem participou no caso enquanto no TSE.

Trata-se de lógica inclusive empregada de maneira similar, pelo STF, no caso ADI-MC n. 5.104, em que o STF afirmou que apesar da competência normativa do TSE ser conformativa, essa deve ser interpretada de maneira sistêmica, o que, naquele caso, significava que mesmo o TSE seja um órgão *sue generis*, quando esse estiver exercendo a sua função jurisdicional penal, o TSE estaria restrito aos modelos constitucionais pensados para tal ato, que seria os limites de um modelo acusatório. Logo, não poderia o TSE por meio de edição de resolução alterar fases e papéis nesse processo penal acusatório.

Adaptando para a questão em análise, o STF não pode mudar a interpretação sistêmica da CF/88, que apesar de prever atribuição *sue generis* de composição do TSE, não poder alterar composição sistemática da Constituição quanto ao devido processo legal, à imparcialidade, duplo grau de jurisdição e ao juízo natural.

O quórum de deliberação do STF, para matéria constitucionais, é de oito membros. Caso os três tenham de ser declarados impedidos, ainda assim é possível julgar o caso.

Das propostas de alteração, essa é mais sensível, pois o STF não tem ministros substitutos e isso poderia trazer alguns problemas de quórum. Entretanto, essa medida também poderia diminuir a força de influência dos ministros que participam do ato de convencimento de seus pares a manterem decisão ou ato do TSE.

O último nível de alteração é o que designei como *accountability*. Se um dos órgãos de *accountability* pode estar comprometido, é necessário fortalecer outro órgão. Como defendi durante o trabalho, o Legislativo é responsável pelo sistema que possuímos, seja por uma relação histórico-institucional, seja por comodismo. Porém, é responsável. Mesmo que seja difícil de se implementar um modelo em que o Legislativo assuma o custo de tomar decisões e regular mais partes do processo eleitoral, há mecanismos que podem ser utilizados de maneira mais consciente e organizada para ao menos exercer controle de atos do TSE de maneira mais efetiva e qualitativa.

---

<sup>117</sup> A ADI-MC n. 5.394/2015 tem passagens do ministro Dias Toffoli enfatizado o seu papel enquanto relator da resolução no TSE. As manifestações pareciam visivelmente de apenas referendar um posicionamento tido no TSE e de evidenciar para os pares que a decisão foi boa.

Poderia o Legislativo criar, por meio de lei, procedimentos específicos de revisão de atos do TSE, principalmente os normativos<sup>118</sup>, criando ou regulando instrumentos aptos e prazos para que diante de uma decisão normativa do TSE o Legislativo possa agir dentro de tempo hábil para suspender esse ato. Isso geraria maior fricção entre as instituições e auxiliaria nesse processo de controle de interesse por instituição externa.

Essa discussão, envolvendo papéis e legitimidade de atuação, assim como a relação STF-TSE são enfrentadas por alguns autores, a partir de uma perspectiva complementar, e que é importante retomar a fim tentar contribuir com algumas reflexões para esse debate.

O poder normativo do TSE e a relação com o STF têm chamado a atenção de autores como Adriana Faria (2013) e Sídia Lima (2011), que têm apontado preocupações quanto à legitimidade democrática que teria o TSE ou o STF-TSE na realização dessa atividade. Marchetti, em seus trabalhos, também apresenta preocupação e afirma estarmos diante de casos que podem trazer impactos negativos ao modelo democrático brasileiro.

Apesar de não concordar totalmente, por uma questão de grau da crítica, a colocação dos autores é importante.

Há tempos que uma das principais discussões na área da Filosofia do Direito e do Direito Constitucional é quanto a legitimidade, a qualidade e as justificativas para existência de controle de constitucionalidade de decisões políticas pelos tribunais constitucionais.

Essa discussão pode ser traduzida como: quem deve tomar as principais decisões públicas e quem deve “dar a última palavra” sobre essas decisões. Conrado Hübner Mendes (2008) nos apresenta que a grande discussão seria entre constitucionalismo e democracia, em que, ainda que implicitamente, a disputa seria se os parlamentos seriam resultado da expressão mais direta de um ideal democrático ou se o constitucionalismo seria a melhor resposta para o controle das exacerbações do processo democrático, principalmente via controle de constitucionalidade<sup>119</sup>.

Partido desse ponto de vista, o TSE seria um órgão judicial, portanto, vinculado ao constitucionalismo, que tem o dever-poder de decidir quanto às regras do processo eleitoral. Aliás, muito mais do que isso, teria o TSE o dever-poder de criar regras do processo eleitoral, fiscalizá-las e implementá-las.

---

<sup>118</sup> Rever os atos jurisdicionais seria mais difícil, inclusive poderia se alegar a inconstitucionalidade de um modelo desse tipo.

<sup>119</sup> Kalyvas (2013) apresenta uma discussão importante sobre esse ponto e sobre as divergências de visão de mundo que cada linha apresenta.

Como essa instituição seria avaliada por essas teorias e como o TSE pode contribuir para essas teorias? Taylor (2006) foi um dos pioneiros a alertar para a necessidade de se refletir sobre essa conexão dos tribunais eleitorais na teoria constitucional e normativa.

Faria (2013) traz essa discussão, a partir de revisão de trabalho de Mendes (2008), e evidencia o conflito entre teorias que acreditam na proeminência do Judiciário (Dworkin) e outra que acredita na proeminência do Legislativo (Waldron).

Nesse sentido, Mendes (2008, p. 33-107) traz importantes reflexões de teorias que enfrentam esse tema, que podem ser resumidas como:

- De um lado, autores como Dworkin entendem que o papel do Judiciário no exercício de poder de revisão de atos dos demais poderes é positivo e legítimo dentro do Estado de Direito, desde que corresponda aos padrões normativos emprestados por essa teoria, que impõe certas razões e procedimentos a serem seguidos. A partir de uma diferenciação entre regras e normas, existiriam casos difíceis em que a sua resposta deveria ser jurídica, ainda pautada em princípios, portanto, não deveria ser uma resposta pautada na discricionariedade do juiz para resolver a questão. Dworkin defende que existe uma resposta certa e essa deve ser busca pelo julgador a partir de alguns critérios. Para Dworkin, o papel do Poder Judiciário no Estado de Direito é ser um fórum de princípios e buscar a resposta certa nos casos difíceis e, por isso, por existir uma resposta certa adequada às tradições, história e moralidade, que o poder de revisão do ato político é legítimo e desejado, pois essa é uma construção racional e não discricionária<sup>120</sup>.
- De outro lado, autores como Jeremy Waldron entendem que a revisão judicial de decisões do Legislativo é uma tentativa ruim de substituir a decisão coletiva da maioria por uma decisão coletiva de uma pequena maioria. E, assim sendo, por que seria a decisão dessa pequena maioria melhor do que de uma maioria qualificada? Decisões sobre políticas públicas são, em larga medida, política. Logo, a razão expelida pelo Poder Judiciário não se diferenciará daquela expelida pelo Legislativo, nesse quesito<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Estou simplificando a teoria de Dworkin. Para maior aprofundamento, veja Mendes (2008).

<sup>121</sup> Simplificando a complexa tese de Waldron, principalmente a partir de Mendes (2008); Waldron entende que a revisão judicial pode ser comparada a um ato imperial, de desconfiança da decisão da maioria, do Legislativo, o

Ainda, é possível apresentar uma posição mais intermediária, de Hart Ely (1978), que tenta apresentar certa desconfiança do Legislativo ou da maioria, mas também tenta apresentar certa desconfiança do Judiciário no controle de valores que envolvam direitos políticos e processo eleitoral.

Nesse sentido, Ely entende que quando diante de situações difíceis, que não têm previsão na Constituição e que a própria maioria democraticamente eleita poderia estar violando direitos dessa própria maioria, poderia o Judiciário atuar no controle desses atos em menor medida, em termos procedimentais. (ELY, 1978, p. 485-487).

Esses autores evidenciam o papel do Tribunal Constitucional e do Legislativo a partir de suas funções primordiais, quais sejam: julgar e legislar, ainda que sejam casos difíceis. Faria e Marchetti entendem que o papel STF-TSE é ilegítimo democraticamente, pois estaria o STF usurpando competência do Legislativo. Parecem, nesse sentido, estarem atrelados a uma linha próxima a Waldron ou, em alguns pontos, a Ely.

O modelo de democracia moderno está atrelado a um modelo de Estado estruturado segundo paradigmas de Estado de Direito. Essa relação constitucionalizou e, portanto, juridificou temas que eram vistos como essencialmente políticos, por exemplo, políticas públicas. Um debate desse tipo pode ser adaptado a uma discussão de direitos sociais, serviços públicos aliados à ideia de direitos sociais e política econômica.

Nesse sentido, uma das discussões da teoria democrática contemporânea é saber se um modelo que atrela poderes de controle de tomada de decisão política ou desloca temáticas que deveriam ficar alocadas ao Legislativo para o Poder Judiciário é um modelo que beneficia ou prejudica a democracia.

Essas discussões têm como enfoque a problematização e defesa do papel das instituições de Estado, na separação de poderes, para melhorar a qualidade e segurança democrática e do Estado de Direito. De um lado, enfatiza-se o papel do Legislativo, por vezes do Executivo, e, de outro lado, enfatiza-se o papel das Cortes Superiores com papel de controle de constitucionalidade ou de intervenção em tomada de decisão dos outros poderes.

O caso brasileiro nos traz um outro ator com papel primordial, como enfatiza há anos Sadek (2010, 2014) e Marchetti (2008, 2011, 2012 e 2014), que é o TSE, como um tribunal que sozinho e em relação próxima ao STF, produz e intervém na tomada de decisão política sobre regras de governança e competição eleitoral.

---

que ameaça os princípios republicanos. Waldron apresenta também diferenciações entre mecanismos de deliberação, como a decisão por maioria, de valores por detrás de defesas jurídicas quanto a interpretações de regras. E, a partir disso, discute a legitimidade da decisão do Legislativo.

O TSE não possui poder de controle abstrato de constitucionalidade, tendo apenas a possibilidade de decretação de inconstitucionalidade indireta aplicada a casos individuais, como todos os demais órgãos do Poder Judiciário. Todavia, possui competência de criar normas eleitorais, abstratas e aplicáveis a todos, que acaba por produzir resultado similar ao de controle de constitucionalidade, no sentido de inovar em orientação a partir de fundamentos jurídicos, sobre as regras eleitorais.

Este trabalho não se aprofunda na discussão teórica sobre a legitimidade democrática de uma atuação desse tipo alocada a um órgão como o Poder Judiciário, todavia, vale contribuir com essa discussão, visto que o achado que esta pesquisa encontra, dialoga de maneira direta com o que autores que discutem nesse nível enfrentam.

O TSE não é um tribunal constitucional, pois não faz controle abstrato de constitucionalidade e nem tem competência ampla em termos de matéria, ficando adstrito à matéria eleitoral. A competência de intervenção na tomada de decisão política do TSE é construída pelo próprio Legislativo, pois este atribui ao TSE tal competência e é omissivo quanto ao papel que poderia assumir de maneira mais enfática; já a competência do STF para controle de constitucionalidade é construída por previsão constitucional, complementada por leis, mas sua constante ampliação e modelagem se dá pelo resultado natural da fricção entre as instituições políticas.

A decisão do Poder Legislativo de delegar ao TSE amplas competências normativas é consciente – na maioria das vezes –, não foi construída mediante fricção com os demais poderes, mas sim em cumprimento de dever imposto por lei e pela Constituição. Essa realidade faz com que o TSE traga uma variável nova para a discussão teórica sobre legitimidade democrática, que é saber: o Poder Legislativo, dentro de suas atribuições constitucionais, ao decidir delegar sua competência normativa sobre definição de regras de competição e governança eleitoral ao Poder Judiciário, altera a análise de usurpação de competência do Legislativo? Democraticamente, torna-se um tribunal mais ou menos legítimo? O poder normativo do TSE encaixa-se em uma decisão da maioria de atribuir a essa minoria competência para tomar as suas decisões ou encaixa-se em tipo diferente de *judicial review* de atos políticos?

Se, a nível de teoria, essa discussão é válida e importante para que possamos pensar os modelos de democracia e de Estado de Direito que queremos; a nível empírico, o IDEA (CATT *et al.*, 2014; JOSEPH, 2021) nos evidencia que o *design* institucional que favorece padrões de independência, imparcialidade e profissionalismo tende a ser um modelo com melhores resultados no desenvolvimento do processo eleitoral. E, mais do que isso, modelos

que alocam ao Judiciário tal atribuição têm se demonstrado interessantes, ainda que precisem, como qualquer modelo, de contextualizações e reflexões.

Concluo esses parênteses mais livres no sentido de que a Filosofia do Direito deve se atentar mais a instituições que estão se desenvolvendo como resultado de democracias contemporâneas, pois as respostas já não são mais suficientes para essas instituições complexas. Assim como nos provoca Dyzenhaus (2016), as temáticas do Constitucionalismo e da Filosofia do Direito são próximas, mas nem sempre dialogam ou se aproximam para aprimorar de maneira mais profunda esses debates, esse diálogo deve ser buscado e incentivado.

## 6. CONCLUSÃO

Durante todo o trabalho aponte conclusões específicas diante de cada tópico. Neste capítulo, então, sintetizo as principais conclusões da tese.

O Poder Judiciário participa de alguns papéis dentro da governança eleitoral, desde 1824. Ainda que os papéis fossem menores, ao Judiciário sempre foi atribuída alguma competência material de atuação. A criação da Justiça Eleitoral e do TSE é o resultado desse processo que se iniciou em 1824 e encerrou-se em 1932. Esse processo não foi isolado dentro da realidade brasileira, visto que o TSE é resultado de uma política de governo empregada por Getúlio Vargas, de burocratização do país e centralização das atividades na União. Portanto, a Justiça Eleitoral é resultado dessa proposta de centralização e de uma tentativa de empregar maior lisura, transparência e confiança ao sistema eleitoral brasileiro.

Desde a sua origem, o TSE foi introduzido como órgão pertencente ao Poder Judiciário, mas com atribuições excepcionais permitidas exclusivamente para gerir e administrar o processo eleitoral no Brasil. Uma competência importante para isso foi a autorização para editar atos normativos. Essa competência existiu em todas as regulações previstas sobre o TSE e essas sempre foram muito usadas pelo tribunal.

De 1932 a 1988, o TSE e a Justiça Eleitoral foram se aprimorando por alterações legais, mas também pela sua própria prática, construindo tradição e *expertise* institucional. Portanto, o TSE é resultado de práticas, decisões e modelos de Estado que nos acompanham desde ao menos 1824. Esse vínculo histórico é importante e molda muito do que é a instituição.

Inclusive, essa dependência história pode gerar barreiras para pensar e desenvolver aprimoramento do modelo. Em alguns casos, evita-se o enfrentamento das competências do TSE, pois muitas vezes seus atos são pautados em fundamentos históricos de atuações que eram realizados antes da CF/88. Em algumas situações, o STF introduz essa argumentação. Não só o STF pode enfrentar problemas para alterar essa instituição, mas o Legislativo também tem barreiras simbólicas que são difíceis de superar. Por exemplo, o art. 121 da CF/88, ao prever a competência do Legislativo para regulamentar a competência do TSE, teria de revogar o Código Eleitoral de 1965, que foi, inclusive, elaborado com muita participação do TSE e do STF, à época, como nos alerta Vale (2014).

Dessa forma, o TSE é resultado de um processo de dependência histórica, que o coloca em um lugar de prestígio e destaque e, qualquer análise sobre esse órgão deve levar isso em consideração, pois tal inferência tem peso grande nas análises feitas.

O poder normativo do TSE é um desses resultados de dependência histórica e funcionamento do sistema, que foi se mantendo e assim permaneceu, mesmo após a CF/88. A partir dessa conclusão, dado o papel centralizador do TSE em nosso sistema de governança eleitoral, a atribuição normativa é instrumento-chave para que esse consiga alcançar os seus objetivos legais e constitucionais.

A partir de decisões do STF que analisaram a definição, os limites e o alcance do poder normativo do TSE, conclui-se que esse poder tem as seguintes características:

- 1º. Cabe ao STF controle de ato normativo do TSE que tenha caráter de abstração, e ou inovação e generalidade, portanto, que não seja ato normativo executivo de lei.
- 2º. A competência do TSE, normativa, também pode ser inovadora, no sentido de complementar ou suplementar lacunas, quando diante de determinação constitucional, para que a orientação constitucional seja cumprida. Esse poder é válido até normatização pelo Poder Legislativo.
- 3º. A competência normativa pode ser conformativa e com certa liberdade, devendo respeitar previsão constitucional sobre limites de atuação.
- 4º. O STF pode impor dever de atuação normativa ao TSE, para que esse garanta mandamentos constitucionais ou decisões do próprio STF.
- 5º. Ultrapassando os limites apresentados pelo STF, o ato normativo se configura como inconstitucional.
- 6º. As decisões do STF são fontes de competência normativa do TSE, nesses casos, deve a atividade ter característica suplementar até que eventualmente legisle o Poder Legislativo.
- 7º. Se o ente exerce seu dever-poder legislativo não pode o TSE alterar a escolha feita por esse ente, devendo respeitar os limites impostos pela Constituição, quanto à reserva legal e aos limites feitos pela escolha política do ente que cumpriu seu dever de regular. Ter autorização para legislar não o dá poder ilimitado de violar decisão prévia do Legislativo.
- 8º. Há liberdade de conformação normativa do TSE, mas essa deve respeitar os limites sistemáticos constitucionais impostos ao próprio Judiciário, mesmo que o TSE seja um órgão com excepcionalidades.

Os limites normalmente só são identificáveis de maneira fácil, quando se está diante de casos fáceis, como disposição expressa constitucional ou legal. Em regra, a análise de

verificação se o poder normativo extrapolou os requisitos legais ou constitucionais é de difícil constatação e só é possível de se fazer caso a caso.

Dado que esse poder normativo é consequência de tradição histórica e dependência institucional dos atores políticos dessa tradição, e que o Legislativo não exerceu seu dever-poder de regulamentação da competência da Justiça Eleitoral (art. 121 da CF/88), não é correto falar em ativismo judicial do TSE, pois esse possui um dever de agir e normatizar, inclusive se não o fizer descumprirá com seu dever e, com isso, estará sujeito a controle horizontal e vertical de suas atividades.

Excessos ou omissões são resultados não exclusivos do TSE, mas de qualquer instituição estatal. O sistema de freios e contrapesos ou de *accountability* é principalmente pensado para situações como essas.

Eventuais abusos e excessos podem e devem ser controlados, seja pelo controle horizontal, internamente ao TSE, ou pelo próprio Legislativo que pode reagir aos excessos e assumir o seu poder primário e legislar sobre a temática. Há casos em que o Parlamento reagiu dessa maneira, como no caso da verticalização das coligações, que teve como resultado a criação de emenda à constituição pelo Parlamento, ou do caso de em que o Parlamento editou decreto legislativo para determinar a não aplicação de regras criadas pelo TSE. Seja pelo controle vertical, em que o próprio STF, CNJ e até o Legislativo, dependendo de como o elencarmos dentro da teoria de *accountability*, podem fazer esse controle e suspender esses excessos.

Assim, infiro que o TSE não é um tribunal ativista, dado que possui o dever de cumprir com esse papel. Concluo, sim, que o Parlamento é omissivo, é vinculado ao simbolismo histórico do nosso sistema eleitoral e não assume a responsabilidade e dificuldade de exercer a função de legislador primário sobre os diversos temas enfrentados pelo TSE.

Inclusive, essa omissão faz com que as atuais leis que regulam a competência do TSE (Código Eleitoral, Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos) sejam inconstitucionais, pois não são leis complementares como determina o art. 121 da CF/88. É inegável que as Leis das Eleições e dos Partidos Políticos criam competências diversas ao TSE e à Justiça Eleitoral, logo, trata-se de leis, nesses quesitos, formalmente inconstitucionais.

A atuação do TSE tem tido bons retornos e tem assumido, cada vez mais, papel de destaque e cumprimento de seus deveres constitucionais de proteção à soberania popular e ao voto.

O nosso modelo de governança eleitoral analisado item a item pelos parâmetros oferecidos pelo IDEA, demonstra que formalmente conseguimos preencher bons níveis de

independência e tecnicidade, além de conseguir pôr em prática todos os princípios de orientação para um bom organismo eleitoral.

Apesar disso, o nosso arranjo tende a permitir que o TSE seja capturado pelo STF, dado que: (1) o STF, desde a origem do TSE, preside, coordena e controla as atividades do TSE; (2) o STF liderou o projeto do Código Eleitoral de 1965, logo, as ampliações de competência foram pensadas pelo próprio STF; (3) a composição do TSE coloca diretamente três de sete vagas do TSE sobre controle e, indiretamente, mais duas vagas via indicação de ministros advogados; (4) o STF vem reconhecendo que tem poder de controle do TSE quanto à sua competência normativa, devendo o TSE seguir as decisões do STF sobre matérias eleitorais e, inclusive, implementar regulamentação para tornar aplicável as decisões do STF; (5) os ministros do STF podem exercer funções de ministros do TSE quantas vezes for possível a partir de arranjo interno com os demais ministros do STF, enquanto os demais membros ocupam o cargo pelo limite legal imposto.

Apesar disso, de 18 casos de controle do poder normativo no STF, sete tiveram como resultado a declaração de inconstitucionalidade de resolução editada pelo TSE. Além disso, há debates importantes nesses casos, que evidenciam – ainda que representantes de um microcosmo – que a questão é de fato discutidas pelos ministros e que a expansão do TSE não é um tema uníssono. Logo, a pesquisa não consegue concluir que a hipótese é verdadeira, mas também não pode a invalidar, concluindo que pode ser uma questão de graus que podem ser mais acentuados em períodos de maiores crises.

Apesar disso, o nosso modelo pode e deve ser aprimorado, para que continue em um caminho saudável de desenvolvimento. Para isso, concluo que a sistemática de indicação e seleção dos ministros de origem da advocacia é um dos arranjos que, se alterado, pode trazer resultados positivos de garantia de maior independência interna e externa do TSE, sem grande custo político de implementação.

Ainda quanto ao nosso modelo, é necessária a reflexão sobre a necessidade de reconhecimento de impedimento de ministro do STF que tenha participado de ato ou processo enquanto no TSE, pois esse não entendimento viola interpretação sistemática devido ao processo legal, duplo grau de jurisdição e juízo natural.

Por fim, para auxiliar no controle dessa relação STF-TSE, deve o Legislativo assumir papel consciente e organizado de *accountability* diante do TSE, usando os mecanismos existentes para rever atos normativos e criando instrumentos e procedimentos para que esse processo de controle e troca seja mais efetivo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, A. M. de. **O contencioso eleitoral como elemento de qualidade da democracia: entre Shakespeare e Agatha Christie**. 2019. 86 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2019.

ARAÚJO, Rosa Maria Felipe. **O princípio da separação de Poderes e a competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2007.

ARGUELHES, Diego Werneck. Como aumentar a imparcialidade do Supremo em relação ao TSE. *In*: FALCÃO, Joaquim (org.). **Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015. p. 79-94.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Indicações presidenciais para o Supremo tribunal federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e Cláudia Türner. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, p. 115-143, set./dez. 2010.

CADAH, Lucas Queija. A estrutura da Justiça Eleitoral Brasileira. *In*: **Justiça Eleitoral** (Cadernos Adenauer XV [2014], n. I.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. p. 27-44. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 5 set. 2019.

CADAH, Lucas Queija. **Instituições eleitorais e competição política: a criação da justiça eleitoral no Brasil**. 2013. 82 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11062013-111935/pt-br.php>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CAJADO, Ana Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CAMPELO DE SOUZA, Maria do Carmo C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1946)**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Tradução Joana Angélica d'Avila Melo. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CATT, Helena *et. al.* **Electoral Management Design: revised edition**. Suíça: IDEA, Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CRESPO, Ralph André; PEIXOTO, Vitor De Moraes; LEAL, João Gabriel Ribeiro Pessanha. “Os ministros juristas do TSE”. **Plural**, [s. l.], v. 26, n. 2, 2019. Disponível em: <https://search-ebSCOhost-com.sbproxy.fgv.br/login.aspx?direct=true&db=edsdoj&AN=edsdoj.3945b2d03c3145479200894ccfee16ac&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 15 jun. 2021.

CROSS, William P. Considering the Appropriateness of State Regulation of Intra-Party Democracy: A Comparative Politics Perspective. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, [s.l.], v. 15, n. 1, p. 20-30, 2016.

DAHL, Robert, A. **Polyarchy**. New Haven e Londres: Yale University Press, 1979.

DIMOULIS, Dimitri *et al.* **Resiliência constitucional**: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. 1. ed. São Paulo: FGV Direito SP, 2013.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de processo constitucional**: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

DYZENHAUS, David. The Idea of a Constitution: A Plea for Staatsrechtslehre. *In*: DYZENHAUS, David; THORBURN, Malcolm (eds.). **Philosophical Foundations of Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 9-32.

ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew. The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda. **Commonwealth & Comparative Politics**, v. 40, n. 2, p. 86-119, 2002.

ELY, John Hart. Toward a Representation-reinforcing Mode of Judicial review. **Maryland Law Review**, [s.l.], v. 37, Issue 3, article 3, p. 1071-1085, 1978.

FALCÃO, Joaquim e OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Poder Judiciário e Competição Política: as eleições de 2010 e a lei da "ficha-limpa". **Opinião Pública [on-line]**, v. 18, n. 2, p. 337-354, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200004>. Acesso em: 15 jun. 2021.

FARIA, Adriana Ancona. **O ativismo Judicial no STF no campo político-eleitoral**: riscos antidemocráticos. 2013. 171 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

FEREJOHN, John (2002). "Judicializing Politics, Politicizing Law". **Law and Contemporary Problems**, [s.l.], v. 65, n. 3, p. 41-68, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?. **Revista USP**, n. 21, p. 12-21, 1994.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral - Secretaria de Documentação e Informação, 2001.

FONTAINHA, Fernando de Castro; SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos; OLIVEIRA, Amanda Martins Soares de. "A elite jurídica e sua política: a trajetória jurídico-profissional dos ministros do STF (1988-2013)". *In*: **Sociologia Política das Instituições Judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. 2017.

FRANCELINO FILHO, Edmilson Barbosa. **A justiça eleitoral no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

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

GORDILHO, Pedro. A justiça eleitoral e o processo de redemocratização. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 150, p. 1-17, jan. 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43686>. Acesso em: 17 jun. 2019.

GRAEFF, Caroline Bianca; BORBA BARRETO, Alvaro Augusto. O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**, v. 13, n. 1, p. 99-118, 2017.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. “a separação de poderes em países presidencialistas: A América Latina em perspectiva comparada”. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, p. 75-106, nov. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782001000200008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782001000200008&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 6 de jun. 2021.

IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Electoral Management Design: the international IDEA Handbook**. Suíça: IDEA, 2006. Disponível em: <https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-international-idea-handbook-2006?lang=en>. Acesso em: 25 jun. 2022.

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

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. I.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. II.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. III.

JOSEPH, Oliver. **Independence in Electoral Management: electoral processes primer 1**. Suíça: IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.103>. Acesso em: 25 jun. 2022.

KALYVAS, Andreas. Democracia Constituinte. **Lua Nova**, n. 89, 2013.

KLAFKE, Guilherme Forma. **Continuidade e mudanças no atual modelo de acórdãos do STF: a prática, as razões para sua manutenção e caminhos para aperfeiçoamento**. 2019. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Victor Nunes. O regime representativo e a legislação eleitoral do Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 9, p. 419-433, jul. 1947. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/9993>. Acesso em: 14 jun. 2019.

LEHOUCQ, Fabrice. Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 29-46, 2002.

LIMA, Jairo Néia; BECAK, Rubens. Judicialização da "mega política": um estudo de caso a partir do alcance normativo da consulta eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista Brasileira de Teoria e Constituição**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1130-1146, 2016.

LIMA, Sídia Maria Porto. **O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral**. 2011. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

LIMA, Sídia Porto; CARVALHO, Ernani. “Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro”. In: **Justiça Eleitoral** (Cadernos Adenauer XV [2014], n. I.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 63-76, 2014. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 15 jun. 2021.

LINS, Rodrigo Martiniano Ayres. **Controle Do Poder Normativo Da Justiça Eleitoral**. Dissertação (Mestrado), Universidade de Fortaleza, programa de mestrado em Direito Constitucional, 2017.

LOPES, Ana Paula de Almeida. “Governança Eleitoral e Ativismo Judicial: Uma Análise Comparada sobre o Impacto de Decisões Judiciais nas Regras do Processo Eleitoral Brasileiro”. **Dados** [online]. 2019, v. 62, n. 3. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582019188>. Acesso em: 15 jun. 2021.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina Silvia (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MAIA, Clarissa Fonseca. **O ativismo judicial no âmbito da Justiça Eleitoral**. 2010.

MARCHETTI, Vitor. “Desenho institucional da governança eleitoral: aspectos gerais e o modelo brasileiro”. In: **Justiça Eleitoral** (Cadernos Adenauer XV [2014], n. I.). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 93-116, 2014. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MARCHETTI, Vitor. Electoral Governance in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 113-133, 2012.

MARCHETTI, Vitor. O Supremo Tribunal Eleitoral?: a relação entre STF e TSE na governança eleitoral brasileira. **Revista brasileira de estudos constitucionais**, v. 20, p. 21, 2011.

MARCHETTI, Vitor. **Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais**. 2008. 234 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008a.

MARCHETTI. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MARQUES NETO, Pedro (2014). **O Supremo Tribunal Federal e a reforma do sistema eleitoral: da judicialização à reforma a conta gotas?**. Monografia EF-SBDP, 2014. Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=248](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=248).

MARQUES NETO, Pedro. **Supervisão judicial do financiamento de campanha eleitoral: proteção de direitos individuais, maximização de bens democráticos e modelo antidominação**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

MENDES, Conrado Hübner. **Constitutional Courts and Deliberative Democracy**. Oxford: Oxford University, 2013.

MENDES, Conrado Hübner. O projeto de uma corte deliberativa. *In*: VOJVODIC, Adriana; PINTO, Henrique Motta; PAGANI, Rodrigo (orgs.). **Jurisdição Constitucional no Brasil**. São Paulo: SBDP: Malheiros, 2012.

MENDES, Conrado Hübner. “Desempenho deliberativo de cortes Constitucionais e o STF”. *In*: MACEDO JR; Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (org.). **Direito e Interpretação: racionalidades e instituições**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em: 1º out. 2021.

MOREIRA, Aline Boschi; RESCHKE, Pedro Henrique. A Atuação da Justiça Eleitoral e o CPC de 2015: Decisão de Casos Concretos, Precedentes Judiciais e Poder Normativo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, [s.l.], v. 2, n. 2, p. 23, 2016.

MOTTA, Kátia Sausen da. **Juiz de paz e cultura política no início do oitocentos (província do Espírito Santo, 1827-1842)**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Humanas e Naturais. 2013

MOZAFFAR, Shaheen. Patterns of Electoral Governance in Africa’s Emerging Democracies. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 85-101, 2002.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction. **International Political Science Review**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 5-27, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo. **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Geovane Pedro. **O protagonismo do Tribunal Superior Eleitoral e o seu impacto na relação de accountability entre Legislativo e Judiciário**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

PASTOR, Robert A. “The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research”. **Democratization**. v. 6, n. 4, p. 1-27, 1999.

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

PIRES, Álvaro. P. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. *In*: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 4. ed. Tradução Ana Cristina Nasses. Petrópolis: Vozes, 2014.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. *In*: POULANTZAS, Nicos (org.). **O Estado em crise**. Tradução Maria Laura Viveros de Castro. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda, 1977.

RAIS, Diogo. **Atuação do Conselho Nacional de Justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências**. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

RICCI, Paolo e ZULINI, Jaqueline Porto. Quem ganhou as eleições?: a validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. **Revista de Sociologia e Política** [on-line]. 2013, v. 21, n. 45, p. 91-105. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100008>. Acesso em: 15 jun. 2021.

ROMERO, Segundo Eclar; GUERRERO, Linda Luz; STATIONS, Soxial Weather. **Public Governance in Asia and the Limits of Electoral Democracy**. Draft, 2005.

RUNCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. Tradução Sérgio Flaksman. São Paulo: Todavia, 2018.

RUNCIMAN, David. **The confidence trap: a history of democracy in crisis from World War I to the present**. Revised Edition. New Jersey: Princeton University Press, 2018.

SADEK, Maria Tereza. **A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil**. 2. ed. Online. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Justiça Eleitoral e a Legitimidade do Processo Eleitoral. *In*: **Justiça Eleitoral** (Cadernos Adenauer XV [2014], n. I). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 1-9, 2014. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 15 set. 2019.

SADEK, Maria Tereza *et al.* **Justiça Eleitoral - Cadernos Adenauer XV [2014]**, n. I. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 15 set. 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1968.

SEIXAS, Bernardo Silva de; SOUZA, Roberta Kelly Silva. A resolução n. 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral e a tensão entre os poderes constituídos. **Revista Jurídica**, [s.l.], v. 4, n. 37, p. 311-334, nov. 2015. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1052>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SILVA, Carlos Medeiros. Despedida do Supremo Tribunal Federal e visita ao Tribunal Superior Eleitoral. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 85, p. 410-418, jul. 1966. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/29110>. Acesso em: 17 jun. 2019.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio. **A construção do edifício eleitoral**: magistratura letrada e administração das eleições no Brasil (1881-1932). Jundiaí: Paco, 2018.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Bazilio. **Aperto da justiça, longe do cidadão**: a administração judicial das eleições no Brasil (1881-1932). 2017. Tese (Doutorado em História) - Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. "Administrar é criar?". In: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017a. p. 231-280.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017b.

TAROUCO, Gabriela da Silva. The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America. **Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy**, v. 15, n. 1, p. 83-95, 2016.

TAROUCO, Gabriela da Silva. "Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação". In: SADEK, Maria Tereza *et al.* **Justiça Eleitoral - Cadernos Adenauer XV** [2014], n. I. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 15 set. 2019.

TAYLOR, Matthew. Justiça eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFM, 2006.

TORRES, Luis Eduardo Medina; DÍAZ, Edwin Cuitláhuac Ramírez. Electoral governance: more than just electoral administration. **Mexican Law Review**, v. 8, p. 33-46, 2015.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, jun. 1997.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. Aspectos Históricos da Justiça Eleitoral Brasileira. In: **Justiça Eleitoral** (Cadernos Adenauer XV (2014), n. I), p. 11-25. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. Disponível em: <https://www.kas.de/pt/web/brasilien/einzeltitel/-/content/cadernos-adenauer-1-2014-justica-eleitoral>. Acesso em: 15 set. 2019.

VALE, Teresa Cristina de Souza Cardoso. **Justiça Eleitoral e Judicialização da Política**: um estudo através de sua história. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ZULINI, Jaqueline Porto; RICCI, Paolo. O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da era Vargas: um passo na direção da democracia?. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, [on-line], v. 33, n. 71, p. 600-623, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942020000300009>. Acesso em: 15 jun. 2021.

## DOCUMENTOS

### STF – JURIDPRUDÊNCIA

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2626/2004.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 2628/2002.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3345/2005.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3345/2005.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3685/2006.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3999/2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4086/2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4947/2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4965/2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5020/2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5028/2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5081/2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5122/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6032/2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) n. 137/1989.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) n. 1805/1998.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) n. 4467/2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) n. 5104/2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) n. 26.602/2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) n. 26.603/2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança (MS) n. 26.604/2007.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança (RMS) n. 25110/2006.

## **RESOLUÇÕES TSE**

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 19.952/1997.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 19.953/1997.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 19.954/1997.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 19.955/1997.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 20.993/2002.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 21.702/2004.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.610 /2008.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 22.733/2008.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.218/2010.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.396/2013.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.404/2014.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.432/2014.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.546/2017.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.571/2018.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 15.444/1989.

## **APÊNDICE A – CASOS STF DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE**

Devido ao tamanho da planilha, disponibilizo o *link* para acesso digital:

<https://1drv.ms/x/s!AmtcXnHBOQDZg6xC4ew5vMNzwazKjA?e=zGHSQF>

## APÊNDICE B – LISTA RESOLUÇÕES TSE

Devido ao tamanho da planilha, disponibilizo o *link* para acesso digital:  
<https://1drv.ms/x/s!AmtcXnHBOQDZg6xBRnM46h2E-KnW6A?e=tYOaNT>

## APÊNDICE C – EVOLUÇÃO NORMATIVA TSE

Ano	Legislação reguladora	Nome	N. de membros	Origem	Competência	Observação
1932	Decreto n. 21.076 - Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	8 - Titulares 8 - Suplentes	<p>1 efetivo - vice-presidente do STF como presidente do TSE</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os ministros do STF</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal</p> <p>3 efetivos e 4 substitutos – cidadão, de lista de 15 cidadãos proposta pelo STF e escolhido por chefe do Governo provisória entre 15 cidadãos</p> <p>Destes, o próprio TSE deve eleger seu vice-presidente e escolher um para ser procurador na função de Ministério Público</p> <p>Tempo: só depois de dois anos pode se exonerar</p>	<p>Art. 14. São atribuições do Tribunal Superior:</p> <p>1) elaborar seu regimento e o dos Tribunais Regionais;</p> <p>2) organizar sua secretaria dentro da verba orçamentaria fixada;</p> <p>3) superintender sua secretaria e propor ao Chefe do Governo provisório a nomeação dos respectivos funcionarios;</p> <p>4) fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias;</p> <p>5) julgar, em ultima instancia, os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais;</p> <p>6) conceder originariamente habeas-corpus , sempre que proceda de Tribunal Regional a coação alegada;</p> <p>7) decidir conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais ou entre juizes eleitorais de regiões diferentes;</p> <p>8) propor ao chefe do Governo Provisorio as providencias necessarias, para que as eleições se realizem no tempo e fórma determinados em lei.</p> <p>Art. 15. As decisões do Tribunal Superior, nas materias de sua competencia, põem termo aos processos</p>	O TSE já nasce com atribuição legislativa ou normativa ampla. Isso mostra que a sua origem sempre foi de amplos poderes normativos

1933*	<p>1. Decreto n. 21.076/1932 – Código Eleitoral</p> <p>2. Decreto n. 23.017/1933 – atualização do Código Eleitoral</p>	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Titulares 7 - Suplentes	<p>1 efetivo - vice-presidente do STF como presidente do TSE e 1 substituto</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os ministros do STF</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - sorteados entre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal</p> <p>2 efetivos e 2 substitutos - cidadão, de lista de 15 cidadãos proposta pelo STF e escolhido por chefe do Governo provisória entre 15 cidadãos</p>	A mesma de 1932	* Sem dados mais específicos por falta de acesso a documentos. Por menção expressa a apenas alteração ao número de membros e, respectivamente, da parte não advinda da magistratura, interpreta-se de tal maneira
-------	--	--	--------------------------------	--	-----------------	---

1934	<p>1. Constituição de 1934  2. Decreto n. 21.076/1932  3. Decreto n. 23.017/1933 - atualização do Código Eleitoral</p>	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Titulares 7 - Suplentes	<p>(1/3) Efetivos: 3 membros do STF - Vice-presidente do STF é o presidente do TSJE - 2 membros sorteados entre os ministros do STF</p> <p>(1/3) Efetivos: 2 membros desembargadores do Distrito Federal</p> <p>(1/3) Efetivos: 2 membros cidadãos - presidência da República escolhe de lista de 6 cidadãos criada pelo STF</p> <p>Tempo: servirão por dois anos (art. 82, §5º)</p>	<p>Art. 83 - À Justiça Eleitoral, que terá competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões, e excetuada a de que trata o art. 52, § 3º, caberá:</p> <p>a) organizar a divisão eleitoral da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a qual só poderá alterar quinquenalmente, salvo em caso de modificação na divisão judiciária ou administrativa do Estado ou Território e em consequência desta;</p> <p>b) fazer o alistamento;</p> <p>c) adotar ou propor providências para que as eleições se realizem no tempo e na forma determinados em lei;</p> <p>d) fixar a data das eleições, quando não determinada nesta Constituição ou nas dos Estados, de maneira que se efetuem, em regra, nos três últimos, ou nos três primeiros meses dos períodos governamentais;</p> <p>e) resolver sobre as arguições de inelegibilidade e incompatibilidade;</p> <p>f) conceder habeas corpus e mandado de segurança em casos pertinentes à matéria eleitoral;</p> <p>g) proceder à apuração dos sufrágios e proclamar os eleitos;</p> <p>h) processar e julgar os delitos, eleitorais e os comuns que lhes forem conexos;</p>	<p>Constitucionalização da Justiça Eleitoral e, pela primeira vez, coloca-a constitucionalmente como órgão pertencente ao Poder Judiciário (arts. 63; 82 e ss. - Capítulo IV - Do Poder Judiciário)</p> <p>A Constituição também atribui ao Ministério Público a organização, por lei especial, quanto à sua atuação na Justiça Eleitoral</p> <p>No mais, delega ao código eleitoral as demais complementações (§ 3º do art. 82, e.g.)</p>
------	--	--	--------------------------------	--	---	--

					<p>§ 6º - Ao Tribunal Superior compete regular a forma e o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

1935	Lei n. 48/1935 - Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Titulares 7 - Suplentes	<p>(3) Efetivos e substitutos: 3 membros do STF - Vice-presidente do STF é o presidente do TSJE - 2 membros sorteados entre os ministros do STF (3 substitutos sorteados)</p> <p>(2) Efetivos e substitutos: 2 membros sorteados entre os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal (2 substitutos sorteados)</p> <p>(2) Efetivos e substitutos: 2 membros cidadãos - presidência da República escolhe de lista de 6 cidadãos criada pelo STF (2 substitutos indicados)</p> <p>Tempo: servirão por dois anos (art. 82, §5º CF) e não poderão ser reconduzidas mais do que uma vez, portanto, por mais de dois anos consecutivos (art. 9º - CE/1935)</p>	<p>Art. 13. Compete ao Tribunal Superior (CE/1935).</p> <p>a) eleger, dentre os seus membros, o vice-presidente;</p> <p>b) elaborar seu regimento interno, organizar sua secretaria. seus cartorios e mais serviços auxiliares;</p> <p>c) propor, ao Poder Legislativo, criação ou supressão do empregos e fixação dos vencimentos respectivos;</p> <p>d) nomear, substituir e; demittir os funcionarios da sua secretaria, dos seus cartorios e serviços auxiliares;</p> <p>e) conceder, nos termos da lei, licença aos seus membros e aos funcionarios que lhe forem imediatamente subordinados ;</p> <p>f) processar e julgar originariamente habeas-corpus, em casos pertencentes á materia eleitoral, quando proceder a coação do Presidente da Republica, de Ministro de Estado, ou de Tribunal Regional, ou quando houver perigo de se consummar a violencia, antes que outro juiz, ou tribunal, possa conhecer do pedido:</p> <p>g) conceder, em materia eleitoral, mandado de segurança, contra actos do Presidente da Republica, ou de Ministro de Estado, ou quando não puder outro tribunal ou juiz conhecer do pedido em tempo de evitar que se consumme a violencia;</p> <p>h) decretar,</p>	<p>Interessante observar a atribuição dada ao TSE de instituir regulações sobre o processo eleitoral</p> <p>O CE/1935, nos arts. 49 e ss., elenca as atribuições e o tamanho do Ministério Público da Justiça Eleitoral, portanto, materializando a previsão constitucional</p>
------	-----------------------------------	--	--------------------------------	--	--	---

					<p>originariamente, perda do mandato legislativo federal, nos casos estabelecidos na Constituição Federal;</p> <p>i) decidir conflictos de jurisdicção entre tribunaes regionaes, ou juizes de regiões eleitoraes diferentes;</p> <p>j) determinar, com a necessaria antecedencia, e, de accordo com os ultimos computos officiaes da população, o numero de deputados federaes, que devem ser eleito; em cada Estado, na Districto Federal e no Territorio do Acre;</p> <p>k) adoptar, ou propor ao governo, providencias para que as eleições se realizem no tempo e na fórmula determinados na lei;</p> <p>l) fixar, quando não determinado na Constituição Federal, a data das eleições federaes. de modo que se effectuem, de preferencia, nos tres primeiros, ou nos tres ultimos mezes dos periodos governamentaes;</p> <p>m) responder, sobre materia eleitoral, As consultas que lhe sejam feitas por autoridades publicas ou partido registrados;</p> <p>n) julgar, em ultima instancia, os recursos interpostos das decisões dos tribunaes regionaes.</p> <p>o) regular a fórmula e, o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer;</p> <p>p) expedir instrucções necessarias á applicação das leis eleitoraes e</p>	
--	--	--	--	--	---	--

					<p>realização de eleições,</p> <p>q) requisitar, ouvido previamente o Tribunal Regional, força federal para cumprimento das decisões da Justiça Eleitoral, quando a força estadual não estiver em condições de fazel-o;</p> <p>r) decidir sobre a exoneração de qualquer de seus membros, ou dos juizes dos tribunales regionaes;</p> <p>s) regular o uso das machinas de votar;</p> <p>t) permitir o exame, no archivo eleitoral, de quaesquer autos ou documentos.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

1937	Lei nº 427/1937	null	null	null	null	Antes da Constituição de 1937, em 22 de abril daquele ano, a Presidência já determinava a dispensa dos serviços judiciários aos magistrados no Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, o que impactaria a todos os demais
------	-----------------	------	------	------	------	--

1937	Constituição 1937	null	null	null	null	Não prevê a Justiça Eleitoral
------	----------------------	------	------	------	------	----------------------------------

1937	Decreto-lei nº 37/1937	null	null	null	null	Prevê a extinção dos partidos políticos, logo no art. 1º, e, em seguida, menciona que partidos políticos são aqueles que foram registrados pelo TSE ou TRE já extintos
------	------------------------	------	------	------	------	--

1945	Lei Constitucional nº 9/1945	null	null	null	null	Em 28 de fevereiro de 1945, por meio da Lei Constitucional nº 9, algumas instituições de Estado Democrático de Direito voltam a existir, bem como voltam a ocorrência das eleições. Com isso, meses depois, volta a vigor/existir o Tribunal Superior Eleitoral
------	------------------------------	------	------	------	------	---

1945	Decreto-lei n. 7.586/1945 (Código Eleitoral - Lei Agamenon)	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	5 - Efetivos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF - Presidente do STF - como presidente do TSE - membro do STF - como vice-presidente do TSE (designado pelo presidente do TSE)</p> <p>(2) Efetivo: 2 membros do Tribunal de Apelação do Distrito Federal - Presidente do Tribunal de Apelação do Distrito Federal - desembargador do Tribunal de Apelação do Distrito Federal (designado pelo presidente do TSE)</p> <p>(1) Efetivo: 1 jurista - (designado pelo presidente do TSE)</p> <p>Obs.: os substitutos eram convocados, mas não selecionados <i>a priori</i>, conforme Decreto-lei n. 8.162/1945</p> <p>Tempo: sem previsão de tempo</p>	<p>Art. 9º Compete ao Tribunal Superior (CE/1945):</p> <p>a) elaborar o seu regimento interno e o dos Tribunais Regionais;</p> <p>b) organizar os serviços que julgar necessários, requisitando, para isso, os funcionários federais, do Distrito Federal, estaduais e municipais que entender, e dispensando-os quando julgar conveniente;</p> <p>c) decidir os conflitos de jurisdição entre Tribunais Regionais e Juízes singulares de Estados diferentes;</p> <p>d) adotar ou sugerir ao Governo providências para que as eleições se realizem nas datas fixadas nesta lei, e se processem de acordo com a mesma;</p> <p>e) responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas por autoridades públicas ou partidos políticos registrados;</p> <p>f) julgar em última instância os recursos interpostos das decisões dos Tribunais Regionais;</p> <p>g) expedir as instruções que julgar convenientes à execução desta lei;</p> <p>h) regular o processo dos recursos de que lhe caiba conhecer, ou que pertençam ao conhecimento dos Tribunais Regionais;</p> <p>i) requisitar a necessária força para o cumprimento das suas decisões ou para o cumprimento das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem;</p>	<p>Primeira vez que expressamente exige um jurista. Nas leis anteriores mencionava-se apenas "cidadão".</p> <p>Também é interessante perceber que no retorno do TSE há amplo poder do STF, vez que ele ocupa 2/5 das vagas diretamente, e indica, diretamente, sem avaliação de terceiros, mais duas vagas advindas da área de jurista e do Tribunal de apelação do Distrito Federal (art. 7º da citada lei)</p> <p>Assim como no CE anterior e na Constituição também anterior, ao TSE é atribuída competência normativa ampla, e, agora, há a inclusão de consultas, instrumentos polêmicos, juridicamente, até hoje</p>
------	---	--	--------------	--	--	--

					<p>j) ordenar o registro dos partidos políticos nacionais e dos candidatos à Presidência da República;</p> <p>k) apurar, pelos resultados parciais, o resultado geral da eleição do Presidente da República, proclamar o eleito e dar-lhe posse;</p> <p>l) comunicar aos Tribunais Regionais a data em que deve ser iniciado o alistamento em todo o país.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

1946	Constituição 1946	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - Efetivos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição - ficam com a presidência e vice-presidência.</p> <p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos</p> <p>(1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal</p> <p>(1) Efetivo: 2 cidadãos - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Obs.: naquilo que cabia, seguia-se a previsão legal do CE/1945, portanto, os substitutos eram convocados, mas não selecionados <i>a priori</i>, conforme Decreto-lei n. 8.162/1945</p> <p>Tempo: sem previsão de tempo</p>	<p>Art. 119 - A lei regulará a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se:</p> <p>I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos;</p> <p>II - a divisão eleitoral do País;</p> <p>III - o alistamento eleitoral;</p> <p>IV - a fixação da data das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;</p> <p>V - o processo eleitoral, a apuração das eleições e a expedição de diploma aos eleitos;</p> <p>VI - o conhecimento e a decisão das arguições de inelegibilidade;</p> <p>VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, e bem assim o de habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral;</p> <p>VIII - o conhecimento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos Partidos Políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos.</p>	<p>Em 18 de setembro de 1946 é promulgada a constituição, após período de transição iniciado em 1945 e o qual teve papel ímpar o TSE, e a Justiça Eleitoral em geral.</p> <p>A Justiça Eleitoral e o TSE voltam a ser previstos, constitucionalmente, como órgãos do Poder Judiciário. (art. 94 e ss. - Capítulo IV).</p> <p>A Constituição delega bastante coisa às leis, entre essas, a competência dos juízes e tribunais eleitorais. O CE passa a ser aplicado naquilo que coubesse.</p> <p>Vale ainda destacar que o Ministério Público volta a ter determinação constitucional para que tenha, via lei, a organização de suas atribuições perante matéria eleitoral.</p>
------	-------------------	--	--------------	---	---	--

1950	Lei n. 1.164/1950 - Código Eleitoral	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição (além de 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.</p> <p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)</p> <p>(1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (além de 1 suplente)</p> <p>(1) Efetivo: 2 cidadãos (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 8º)</p>	<p>Art. 12. Compete ao Tribunal Superior:</p> <p>a) elaborar o seu regimento interno;</p> <p>b) organizar a sua Secretaria, cartórios e demais serviços, propondo ao Congresso Nacional a criação ou a extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei;</p> <p>c) decidir os conflitos de jurisdição entre tribunais regionais e juízes singulares de Estados diferentes;</p> <p>d) adotar ou sugerir ao Governo providências convenientes à execução do serviço eleitoral, especialmente para que as eleições se realizem nas datas fixadas em lei e de acordo com esta se processem;</p> <p>e) fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei;</p> <p>f) responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas por autoridade pública ou partido político registrado:</p> <p>g) requisitar a força necessária ao cumprimento da lei e das suas próprias decisões, ou das decisões dos tribunais regionais que o solicitarem;</p> <p>h) ordenar o registro e cassação de registro de partidos políticos e de candidatos à Presidência e à Vice-</p>	<p>O art. 11 prevê cláusula de votação, especificando que para temas referentes à interpretação do CE com reflexo à Constituição, cassação de registro de partidos, recursos que importem em anulação geral de eleições ou perda de diplomas, só poderia ser votado presentes todos os membros.</p> <p>Ampla atribuição de criação de instruções que julgar conveniente à execução do código, colocação das consultas como instrumento também de competência do TSE.</p>
------	--------------------------------------	--	---------------------------------	--	--	--

					<p>Presidente da República;</p> <p>i) apurar, pelos resultados parciais, o resultado geral da eleição do Presidente e Vice-Presidente da República e proclamar os eleitos;</p> <p>j) tomar conhecimento e decidir, em única instância, das arguições de inelegibilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República.</p> <p>k) decidir os recursos interpostos das decisões dos tribunais regionais, nos termos do art. 121 da Constituição;</p> <p>l) decidir originariamente habeas-corpus, ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do Presidente da República, dos ministros de Estado e dos tribunais regionais;</p> <p>m) processar e julgar a suspensão dos seus membros, do Procurador Geral e dos funcionários da sua Secretaria;</p> <p>n) processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos, cometidos pelos seus próprios juizes e pelos juizes dos tribunais regionais;</p> <p>o) conhecer das reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos;</p> <p>p) propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juizes de</p>	
--	--	--	--	--	--	--

					<p>qualquer tribunal eleitoral, indicando a forma dêsse aumento;</p> <p>q) propôr a criação de um tribunal regional na sede de qualquer dos territórios;</p> <p>r) conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos;</p> <p>s) requisitar funcionários da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria;</p> <p>t) expedir as instruções que julgar convenientes à execução dêste Código.</p> <p>u) publicar um boletim eleitoral.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

1965	Lei n. 4.737 (Código Eleitoral/1965)	Tribunal Superior Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição (além de dois 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.</p> <p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)</p> <p>(1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (além de 1 suplente)</p> <p>(1) Efetivo: 2 cidadãos (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 8º)</p>	<p>Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:</p> <p>I - elaborar o seu regimento interno;</p> <p>II - organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei;</p> <p>III - conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos;</p> <p>IV - aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais;</p> <p>V - propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos Territórios;</p> <p>VI - propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juízes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento;</p> <p>VII - fixar as datas para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei;</p> <p>VIII - aprovar a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas;</p> <p>IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;</p> <p>X - fixar a diária do Corregedor Geral,</p>	<p>Em 15 de julho de 1965 é aberto o Código Eleitoral, alterando a composição do TSE e alterando outras disposições.</p> <p>Mantém muito do que havia em 1950, inclusive a cláusula de votação.</p> <p>Em termos de competência, interessante verificar que se mantêm: expedir instruções que julgar convenientes à execução do CE, responder a consultas, organizar súmula (novo) e "tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução dá (sic) legislação eleitoral". Parece, ao menos em regulação, que a competência do TSE sempre vai aumentando</p>
------	--------------------------------------	-----------------------------	---------------------------------	---	--	--

					<p>dos Corregedores Regionais e auxiliares em diligência fora da sede;</p> <p>XI - enviar ao Presidente da República a lista tríplice organizada pelos Tribunais de Justiça nos termos do art. 25;</p> <p>XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político;</p> <p>XIII - autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos Estados em que essa providência for solicitada pelo Tribunal Regional respectivo;</p> <p>XIV - requisitar a força federal necessária ao cumprimento da lei e das suas próprias decisões, ou das decisões dos Tribunais Regionais que o solicitarem;</p> <p>XV - organizar e divulgar a Súmula de sua jurisprudência;</p> <p>XVI - requisitar funcionário da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria;</p> <p>XVII - publicar um boletim eleitoral;</p> <p>XVIII - tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.</p>	
--	--	--	--	--	--	--

1967	Constituição 1967	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	<p>(2) Efetivos: 2 membros do STF, mediante eleição (além de dois 2 suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência.</p> <p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)</p> <p>(1) Efetivo: 1 desembargador do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (além de 1 suplente)</p> <p>(1) Efetivo: 2 cidadãos (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 123)</p>	<p>Art. 130 - A lei estabelecerá a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo-se entre as suas atribuições:</p> <p>I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos, assim como a fiscalização das suas finanças;</p> <p>II - a divisão eleitoral do País;</p> <p>III - o alistamento eleitoral;</p> <p>IV - a fixação das datas das eleições, quando não determinada por disposição constitucional ou legal;</p> <p>V - o processamento e apuração das eleições, e a expedição dos diplomas;</p> <p>VI - a decisão das arguições de inelegibilidade;</p> <p>VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e os conexos, e bem assim o de habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral;</p> <p>VIII - o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos Partidos Políticos.</p>	<p>Em janeiro de 1967 é outorgada a Constituição de 1967. Prevendo diversas alterações substanciais, mas mantendo a Justiça Eleitoral, diferentemente do que ocorreu durante o período de 1937 a 1945.</p> <p>A competência fica parecida com a Constituição de 1946, ficando à Lei o papel de atribuir e pormenorizar essa competência</p>
------	-------------------	--	---------------------------------	--	--	---

1969	Constituição 1969 (Emenda Constitucional n. 1)	Tribunal Superior Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos	<p>(3) Efetivos: 3 membros do STF, mediante eleição (além de 2 suplentes) -ficam com a presidência e vice-presidência.</p> <p>(2) Efetivo: 2 juízes do Tribunal Federal de Recursos (além de 2 suplentes)</p> <p>(2) Efetivo: 2 advogados (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF) Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 123)</p>	<p>Art. 137. A lei estabelecerá a competência dos juízes e Tribunais Eleitorais, incluindo entre as suas atribuições:</p> <p>I - o registro e a cassação de registro dos partidos políticos, assim como a fiscalização das suas finanças; II - a divisão eleitoral do País; III - o alistamento eleitoral; IV - a fixação das datas das eleições, quando não determinadas por disposição constitucional ou legal; V - o processamento e apuração das eleições e a expedição dos diplomas; VI - a decisão das arguições de inelegibilidade; VII - o processo e julgamento dos crimes eleitorais e os que lhes são conexos, bem como os de habeas corpus e mandado de segurança em matéria eleitoral; VIII - o julgamento de reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos; e IX - a decretação da perda de mandato de senadores, deputados e vereadores nos casos do parágrafo único do artigo 152.</p>	<p>Em 1969, entra em vigor a Emenda Constitucional que altera algumas coisas importantes sobre o TSE.</p> <p>A composição passa a focar ainda mais no STF, que passa a ter 3 dos 7 membros, além de indicar a lista de 6 advogados para escolha de 2 advogados para ocupar o cargo de ministro, tendo influência direta, assim, em um total de 5 de 7 vagas.</p>
------	--	-----------------------------	---------------------------------	--	---	--

1984	Lei nº 7.191	Igual à Constituição de 1969	Igual à Constituição de 1969	Igual à Constituição de 1969	Igual à 1965, não foi alterado	Praticamente implementa as alterações constitucionais feita em 1969 com a EC 1
------	--------------	------------------------------	------------------------------	------------------------------	--------------------------------	--

1988	Constituição 1988	Tribunal Superior de Justiça Eleitoral	7 - efetivos 7 - substitutos Obs.: mínimo (art. 119)	<p>(3) Efetivos: 3 membros do STF, mediante eleição (além de dois suplentes) - ficam com a presidência e vice-presidência</p> <p>(2) Efetivo: 2 membros do Superior Tribunal de Justiça (além de 2 suplentes) - exercerá, um desses, a função de corregedor eleitoral.</p> <p>(2) Efetivo: 2 advogados (além de 2 suplentes) - (nomeados pela presidência, entre lista de 6 pessoas indicadas pelo STF)</p> <p>Tempo: dois anos, com uma recondução (art. 121, §2º)</p>	Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juizes de direito e das juntas eleitorais.	A Constituição de 1988 replica a formação dada pela Constituição de 1969. Diferentemente das constituições anteriores, concede à Lei Complementar a atribuição total para tratar da matéria de competência eleitoral
------	-------------------	--	--	---	--	--