

# REFLEXÕES SOBRE A NOVA TIPOLOGIA DAS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL<sup>1</sup>

Manoel Carlos de Almeida Neto<sup>2</sup>

**Resumo:** este breve estudo examina a nova tipologia das resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral identificando quatro espécies desses atos, editados no exercício da competência que lhe atribui a legislação eleitoral brasileira, ratificada pela histórica orientação jurisprudencial do TSE e, sobretudo, do Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Eleições; Tribunal Superior Eleitoral; Processo Eleitoral; Poder Normativo; Poder Regulamentar; Resoluções; Consultas.

A atividade normativa do Tribunal Superior Eleitoral, como se sabe, está prevista na legislação eleitoral brasileira que lhe atribui competência para expedir instruções de caráter normativo com o objetivo precípua de regulamentar, organizar e executar as eleições com a dinâmica que requer o processo eleitoral.

Na Sessão Plenária de 13/9/1959, sob a égide do Código Eleitoral de 1950, o então Presidente do TSE, Ministro Nelson Hungria, assentou que a função normativa da Justiça Eleitoral tem em mira "*garantir o exercício dos direitos políticos e a vitalidade do regime democrático*" (cf. Consulta 1.745/AM, Rel. Min. Idelfonso Mascarenhas da Silva, de 13/11/1959).

Atualmente, o art. 1º, parágrafo único, combinado com o art. 23, IX, ambos do Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), o art. 105 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e o art. 61 da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995) estabelecem competência privativa ao Tribunal Superior Eleitoral para expedir as instruções que julgar convenientes à fiel execução dos referidos diplomas normativos.

---

<sup>1</sup> Estudo apresentado durante o 50º Encontro do Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, no dia 20/8/2010, em Brasília/DF.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito Público pela UFBA em intercâmbio com a UnB. Professor de Direito Constitucional. Advogado e Procurador Municipal (2003-2006). Assessor de Ministro no STF (2006-2010). Secretário-Geral do TSE. E-mail: mcaneto@mcaneto.com.br.

Afirmam, ainda, o poder regulamentar da Justiça Eleitoral, o art. 27 da Lei 6.091/1974, que dispõe a respeito do fornecimento de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e o art. 18 da Lei 6.996/1982, que dispõe acerca da utilização de processamento eletrônico de dados.

Tradicionalmente, essas instruções são baixadas por meio de resoluções que, na jurisprudência histórica do Tribunal Superior Eleitoral, possuem força de lei (cf. Recurso 1.943/RS, Rel. Min. Pedro Paulo Penna e Costa, de 10/7/1952).

O título "resolução", nessas hipóteses, é utilizado em sentido normativo e regulamentar próprio, isto é, como um instrumento apto a viabilizar a fiel execução das leis eleitorais, tornando exatos seus termos, ou, em alguns casos, complementando-os, sem, contudo, desbordar os limites fixados nas leis e na Constituição Republicana de 1988. Nesse sentido, consigno, entre outros, os seguintes julgados: Acórdão 6.477/PA, Rel. Min. Cordeiro Guerra, de 28/9/1978; Acórdão 10.859/DF, Rel. Min. Sidney Sanches, de 24/8/89; Acórdão 398/SC, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, de 22/2/2000.

Os citados precedentes não destoam da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece a determinadas resoluções editadas pelo TSE a natureza de lei em sentido material e, por tal característica, admite que podem ser impugnadas por meio de representação de inconstitucionalidade.

A esse respeito, na Sessão Plenária de 26/3/1998, no julgamento da ADI 1.805-MC/DF, o STF decidiu que as respostas do TSE às consultas feitas, em tese, por autoridade com jurisdição federal ou por órgão nacional de partido político não se revestem de caráter vinculativo ou obrigatório, daí a impossibilidade de se instaurar a jurisdição constitucional abstrata da Suprema Corte.

Na ocasião, o Relator, Min. Néri da Silveira, chegou à seguinte conclusão: *"porque a resposta a consulta não obriga quer o consulente, quer terceiros, nem dela*

*coisa julgada resulta, força é entender não caracterizar-se dita Resolução como ato normativo”.*

Norteador dessa orientação jurisprudencial, o Ministro Célio Borja, nos autos do MS 1.263, julgado no TSE em 27/9/1990, cravou que

*“resposta a consulta não gera efeitos concretos, uma vez que não pode servir de título a ato de execução. Fonte de conhecimento, não de produção de Direito, ato de interpretação em tese, serve de orientação para o exercício do ato jurisdicional ou administrativo, que não pode ser substituído pela resposta à consulta” (cf. RESpe 4.528/AC, Rel. Min. Firmino Paz, de 18/11/1976; RESpe 5.141/ES, Rel. Min. Pedro Gordilho, de 3/4/1979).*

Recentemente, na Sessão Plenária de 4/10/2007, em caso paradigmático julgado no Supremo Tribunal Federal, a Ministra Cármen Lúcia assentou em substancial voto condutor que resposta do TSE à consulta eleitoral não tem natureza jurisdicional nem efeito vinculante e afirmou, mais, que *“o Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965), no ponto em que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral, foi recepcionado pela Constituição de 1988 como lei material complementar, nesta parte incluído o seu art. 23 (...)”*, que estabelece as competências privativas do TSE (cf. MS 26.604/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Naquela assentada, o Ministro Marco Aurélio, ao examinar a questão preliminar, ressaltou que

*“cabe distinguir, na competência privativa do Tribunal Superior Eleitoral, a regulamentação, que aí, sim, é exclusiva, específica, do Código Eleitoral e legislação comum. O preceito cogita realmente da expedição de instruções que julgar conveniente e execução do Código, das respostas sobre matéria eleitoral/gênero - pouco importando a origem da disciplina, se constitucional e legal -, da resposta a consultas”.*

Por relevante, cito, ainda, nessa mesma linha, os seguintes precedentes: REspe 9.522/GO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, de 9/6/1992; REspe 12.641/TO, Rel. Min. Costa Leite, de 29/2/1996.

Desse modo, constatei que o TSE editava resoluções com pesos e forças diametralmente opostas. No topo, as resoluções normativas, com conteúdo de ato normativo abstrato e, por consequência, força de lei em sentido material e, na outra ponta, as respostas a consultas sem nenhum efeito vinculante ou obrigatório.

Por tais razões, no plantão judicial do dia 1º/8/2010, tive a honra de apresentar um estudo ao Senhor Presidente do TSE, Ministro Ricardo Lewandowski, com proposta de alteração no art. 25, § 3º, do Regimento Interno do TSE, que determinava que todas as decisões de natureza administrativa, contenciosas-administrativas e as de caráter normativo fossem editadas sob o título de resolução.

Eis a antiga redação do citado dispositivo regimental:

*“Art. 25 As decisões serão tomadas por maioria de votos e redigidas pelo relator, salvo se for vencido, caso em que o presidente designará, para lavrá-las, um dos juízes cujo voto tiver sido vencedor; conterão uma síntese das questões debatidas e decididas, e serão apresentadas, o mais tardar, dentro em cinco dias. (...)*

*§ 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**”* (grifei).

A referida proposta, encaminhada pelo Memorando 31/SPR, foi autuada como Processo Administrativo 2.057-36/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e submetido ao crivo do Plenário do TSE na Sessão de 2/8/2010, que a aprovou por unanimidade e em seguida editou a Resolução-TSE 23.308/2010.

A questão central do citado processo administrativo foi a redação do Regimento Interno do TSE, o qual determinava que se concedesse o *status* de "resolução" a decisões administrativas e absolutamente desprovidas de caráter normativo abstrato ou regulamentar, como nas respostas a consultas, nos casos de prestação de contas partidárias, de pedido de diárias, de alteração de estatuto partidário, entre outros.

Na justificativa que fundamentou a inicial do PA 2.057-36/DF, subscrevi, ainda, o seguinte:

*"Com a devida vênia, não me parece apropriado nominar como 'resolução' as mais variadas decisões de natureza administrativa como, por exemplo, consultas e petições que o TSE não decida atribuir eficácia normativa ou regulamentar. Essas decisões, a toda evidência, não são originárias do poder normativo ou regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral.*

*Não faz sentido, a meu ver, conceder-se o status de 'resolução', cuja força legal é reconhecida tanto na jurisprudência desta Corte quanto do Supremo Tribunal Federal a decisões meramente administrativas desprovidas de qualquer efeito vinculante ou eficácia normativa.*

*É imperiosa, portanto, a necessidade de se restringir o uso do título 'resolução' apenas às decisões em que o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral exerça a sua atividade regulamentar, o seu poder normativo, no escopo de se resguardar a essência e caracterizar, de forma mais precisa, essa competência extraordinária da Justiça Eleitoral".*

Com efeito, o Plenário do TSE acolheu a proposta de alteração de seu regimento interno e editou a Resolução 23.308, que dispõe sobre a lavratura de acórdãos e resoluções do Tribunal, publicada no DJE de 10/8/2010, nos seguintes termos:

*"Art. 1º O § 3º do artigo 25 do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral passa a vigorar com a seguinte redação:*

§ 3º Os feitos serão numerados, e as decisões serão lavradas sob o título de acórdão, **reservando-se o termo resolução àquelas decisões decorrentes do poder regulamentar do Tribunal e nas hipóteses em que o Plenário assim o determinar, por proposta do Relator**" (grifei).

A alteração implementada por meio da Resolução 23.308/2010, representa, a meu ver, significativo aperfeiçoamento na forma de manifestação do poder normativo do TSE, uma vez que reservou o uso do título "resolução" apenas às decisões decorrentes do poder normativo e regulamentar do Tribunal e não a questões de natureza administrativa.

Na sugestão inicial, apresentei a expressão "poder normativo", mas, por proposta do eminente Ministro Marco Aurélio, o Tribunal optou por utilizar a expressão "poder regulamentar".

Em 6/8/2010, durante o I Congresso Nacional Eleitoral, organizado pela Escola Judiciária Eleitoral do TSE, tive a oportunidade de apresentar a tipologia e a classificação das resoluções eleitorais. Com efeito, ao pesquisar acerca da atividade normativa da Justiça Eleitoral, pude identificar quatro espécies de resoluções: [i] **normativas**; [ii] **regulamentares**; [iii] **contenciosas-administrativas**; e [iv] **consultas**, todas com o objetivo comum de organizar, regulamentar e executar as eleições.

O primeiro tipo de resolução é a **normativa**, que possui conteúdo de ato normativo abstrato e, portanto, tem força de lei em sentido material. Normalmente, essas resoluções são originárias dos processos autuados sob a classe "instrução" no âmbito do TSE. Por possuir conteúdo de ato normativo primário - lei em sentido material -, essa sorte de resolução pode ser objeto do controle abstrato de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.

Por oportuno, ressalto que o STF, ao examinar a compatibilidade dessas resoluções com a Constituição Federal, não questiona o poder normativo da Justiça Eleitoral, ao revés, confirma-o, e ao fazê-lo supera a

questão da inconstitucionalidade formal e passa a apreciar a constitucionalidade material desses atos normativos, inclusive quando editados por tribunais regionais eleitorais.

Nessa linha jurisprudencial, na Sessão Plenária de 6/10/2006, no julgamento da ADI 2.279/SC, de relatoria do Min. Celso de Mello, o STF processou e julgou a representação de inconstitucionalidade contra a Resolução 7.204/2000, editada pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, por verificar que se tratava de "ato estatal com suficiente densidade normativa" e em seguida indeferiu o pedido de medida liminar em acórdão assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. SIMULADOR ELETRÔNICO DE  
VOTAÇÃO. RESOLUÇÃO DE TRIBUNAL REGIONAL  
ELEITORAL. ATO IMPREGNADO DE DENSIDADE  
NORMATIVA. VIABILIDADE DA INSTAURAÇÃO DO  
PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE  
CONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO DEDUZIDA PELO  
AUTOR QUE SE REVELA DESTITUÍDA DE  
PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. PRECEDENTES. MEDIDA  
CAUTELAR INDEFERIDA".

Nesse mesmo sentido, a Suprema Corte reconheceu a admissibilidade da ADI 4.018-MC/GO, Rel. Min. Eros Grau, ajuizada pelo Partido Humanista da Solidariedade - PHS, contra as Resoluções 124/2008 e 127/2008, ambas do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, que estabeleceram regras concernentes à realização de eleições extemporâneas para a escolha de Prefeito e Vice-Prefeito no Município de Caldas Novas e implicou em limitação do universo de eleitores daquela localidade. À ocasião, o STF deferiu a liminar e assegurou a participação de todos os eleitores do referido Município.

A segunda espécie de resolução é a **regulamentar**, que consiste em ato normativo secundário, simplesmente regulamentar, que não pode ser objeto da fiscalização abstrata de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Por essa razão, nos autos da ADI 2.626/DF, de relatoria do Min. Sydney Sanches, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B e outros contra dispositivos da Resolução-TSE nº 20.993/2002, o Plenário

não conheceu da representação de inconstitucionalidade sob o fundamento de que *"a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle concentrado o de legalidade do poder regulamentar"*.

Em outro precedente, o Plenário do Supremo decidiu que o controle concentrado de constitucionalidade *"pressupõe descompasso de certa norma com o Texto Fundamental, mostrando-se inadequado para impugnar-se ato regulamentador, como é a Resolução nº 20.562 do Tribunal Superior Eleitoral, de 2 de março de 2000"*, que dispunha sobre a distribuição dos horários de propaganda eleitoral, versada na Lei das Eleições (ADI 2.243/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, de 16/8/2000). Cito, ainda, no mesmo sentido, os seguintes julgados: ADI 1.712/SE, Rel. Min. Moreira Alves, de 27/4/2001; ADI 2.626/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, de 18/4/2004; ADI 147/DF, Rel. Min. Carlos Madeira, de 24/11/1989.

A terceira sorte de resolução identificada é a **contenciosa-administrativa**, que consiste em uma decisão de cunho administrativo cujos efeitos, em regra, vinculam somente as partes, como, por exemplo, em pedidos de alteração no estatuto de partido político (Resolução 23.077/2009 - Pet 100/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, de 4/6/2009), de remoção de servidor (Resolução 23.174/2009 - PA 20.254/PI, Rel. Min. Felix Fischer, de 28/10/2009), de pagamento de diárias a servidor da Justiça Eleitoral (Resolução 23.263/2010 - PA 53.510/PI, Rel. Min. Cármen Lúcia, de 11/5/2010), de prestação de contas partidárias entre outros.

No caso dos processos de prestação de contas dos partidos políticos, o § 6º do art. 37 da Lei 9.096/1995, com redação dada pela Lei 12.034/2009, estabeleceu que *"o exame da prestação de contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional"*. Tal qualificação, a toda evidência, decorre de equívoco técnico-legislativo.

Tecnicamente, a meu ver, a prestação de contas possui natureza administrativa. Tanto é assim, que esses processos inicialmente dispensam a representação por advogado. O objetivo prático do legislador foi atribuir um rito de processo jurisdicional, isto é, julgado na sessão



jurisdicional, com ampla possibilidade de recursos aos Tribunais Regionais e ao TSE, inclusive com a imposição de recebimento com efeito suspensivo segundo o § 4º do art. 37 da Lei dos Partidos Políticos, na nova redação que lhe conferiu a minirreforma eleitoral implementada em setembro passado (cf. Resolução 23.192/2009 - PC 32/RJ, Rel. Min. Fernando Gonçalves, de 15/12/2009).

Em outro exemplo de resolução contenciosa-administrativa, cuja decisão vincula somente as partes, nos autos da Pet 29.453/PR, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgada na Sessão de 10/6/2010, a Corte editou a Resolução 23.276/2010 para afirmar que *"não compete, originariamente ao TSE apreciar pedidos que, formulados a Tribunal Regional, colimem providências relativas à convocação de juiz eleitoral substituto daquela Corte"*. Em consequência, o TSE determinou o retorno dos autos ao TRE paranaense.

O último tipo de resolução é a **consulta**, editada a partir de uma resposta do TSE a questionamentos abstratos formulados por autoridade com jurisdição federal ou por órgão nacional de partido político. Essas decisões possuem natureza meramente administrativa e não jurisdicional, por isso sem nenhum efeito vinculante ou obrigatório (cf. ADI 1.805/DF, Rel. Min. Néri da Silveira).

Em casos excepcionais, algumas respostas às consultas podem servir de base para a edição de resolução com efeito de ato normativo abstrato, por deliberação do Plenário. Foi o caso, por exemplo, da Consulta 1.398/DF, Rel. Min. Asfor Rocha, formulada pelo Partido da Frente Liberal para saber se os partidos e as coligações teriam o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional *"quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda"*.

Na Sessão de 27/3/2007, o TSE respondeu afirmativamente à consulta, em pronunciamento que recebeu a seguinte ementa: *"Consulta. Eleições Proporcionais. Candidato Eleito. Cancelamento de Filiação. Transferência de Partido. Vaga. Agremiação. Resposta Afirmativa"*. Por consequência da antiga redação do art. 25, § 3º, do RITSE,

a resposta recebeu o título de resolução, sob o número 22.526/2010, sem, contudo, veicular caráter normativo abstrato algum.

Com base em tal resolução, o Partido Popular Socialista, o Partido da Social Democracia Brasileira e o Democratas - antigo PFL, o consulente - impetraram mandados de segurança perante o Supremo Tribunal Federal contra decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, que indeferiu requerimentos administrativos formulados pelas referidas agremiações nos quais postulavam fosse declarada a vacância dos mandatos dos parlamentares que haviam mudado de legenda por infidelidade partidária (MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau; MS 26.603, Rel. Min. Celso de Mello; MS 26.604, Rel. Min. Cármen Lúcia; MS 26.890, Rel. Min. Celso de Mello).

Após a decisão do Plenário STF, na Sessão de 4/10/2007, reconhecendo a infidelidade partidária como causa geradora de perda de mandato, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral resolveu baixar a Resolução 22.610/2007, com caráter normativo abstrato, na observância do que decidiu o STF nos citados *writs*, para disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de jurisdição de desfiliação partidária.

Assim, o Tribunal Pleno da Suprema Corte confirmou, em sede de mandado de segurança, o quanto decidido pelo TSE em resposta à consulta desprovida de efeito vinculante ou obrigatório. Na prática, a Consulta 1.398/DF foi publicada com o título de Resolução 22.526/DF, sem caráter normativo abstrato; entretanto, o Plenário do STF determinou o dia 27/3/2007 (data da resposta à consulta) como marco temporal para observância da nova regra de fidelidade partidária.

Com a devida vênia, considerando que o Plenário do STF posicionava-se no sentido de que a infidelidade partidária não causava perda de mandato por ausência de previsão no art. 55 da Constituição, conforme precedentes firmados dos Mandados de Segurança 20.927/DF, Rel. Min. Moreira Alves, de 11/10/1989, e 23.405/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, de 22/3/2004, penso que o ponto de partida para a observância dessa nova orientação jurisprudencial

deveria coincidir com a data da sua mudança, ou seja, no dia 4/10/2007, e não a data do julgamento da Consulta 1.398/DF, 27/3/2007, como determinado pela Suprema Corte.

É que o Supremo Tribunal Federal, ao fixar esses precedentes, assentou, na linha do voto condutor proferido pelo Min. Moreira Alves, o seguinte:

*"em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio dos partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela Justiça Eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu. A inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da Constituição e da lei, aos respectivos suplentes"* (MS 20.927/DF).

Posteriormente, o Min. Gilmar Mendes, no segundo precedente citado, assentou que,

*"embora a troca de partidos por parlamentares eleitos sob regime da proporcionalidade revele-se extremamente negativa para o desenvolvimento e continuidade do sistema eleitoral e do próprio sistema democrático, é certo que a Constituição não fornece elementos para que se provoque o resultado pretendido pelo requerente"* (MS 23.405/GO).

Destarte, ao estabelecer o dia 27/3/2007 como data de início para a nova regra de fidelidade partidária, o STF conferiu à consulta administrativa do TSE, de 27/3/2007, uma força maior que o pronunciamento do STF na Sessão de 4/10/2007 que mudou a jurisprudência da Suprema Corte. A meu ver, somente a partir da mudança de jurisprudência do STF é que poderiam valer as novas regras de fidelidade partidária e não de uma resposta administrativa sem nenhum efeito vinculante ou obrigatório por questão de segurança jurídica constitucional.

Por conta da atipicidade dessa nova decisão a respeito da fidelidade partidária na via estreita do mandado de segurança, o então Presidente do Supremo

Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, em conferência proferida no Rio de Janeiro em 30/5/2008, asseverou que "o *STF* produziu uma sentença que também está a reclamar um esclarecimento em termos da tipologia constitucional".<sup>3</sup>

Portanto, a nova tipologia das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral implementada a partir do advento da Resolução-TSE 23.308/2010 marca um aprimoramento na manifestação do poder normativo da Justiça Eleitoral por restringir o uso e proteger a essência do título "resolução" apenas às hipóteses em que o Tribunal exerça, de forma mais precisa, essa competência normativa extraordinária.

---

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *A atividade normativa da Justiça Eleitoral no Brasil*. Direito e Democracia: debates sobre Reforma Política e Eleições. Rio de Janeiro: EJE/TRE-RJ, 2008, p. 54.