

O PODER NORMATIVO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SEUS LIMITES DEMOCRÁTICOS

THE NORMATIVE POWER OF THE SUPERIOR ELECTORAL COURT AND ITS DEMOCRATIC LIMITS

Ana Clara Fernandes Nunes¹

RESUMO: O artigo analisa o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no contexto da governança eleitoral brasileira, examinando sua posição institucional na definição e na execução das regras do processo democrático. Parte-se da distinção entre *rule-making*, *rule-application* e *rule-adjudication* para demonstrar que, embora formalmente vinculada à execução da legislação eleitoral, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) frequentemente assume dimensão estruturante das regras do jogo eleitoral. A partir da divergência doutrinária sobre o fundamento constitucional dessa competência, o estudo investiga seus limites à luz dos princípios da legalidade, proporcionalidade, anualidade eleitoral, hierarquia normativa e separação de poderes. Sustenta-se que a legitimidade do poder normativo da Corte Eleitoral não decorre apenas de autorização legal, mas da conformidade material de suas resoluções com os parâmetros constitucionais que asseguram estabilidade, previsibilidade e equilíbrio institucional no processo eleitoral. Conclui-se que a expansão normativa da Justiça Eleitoral, embora funcionalmente justificável, exige contenção democrática para preservar a legitimidade das regras eleitorais.

Palavras-chave: Tribunal Superior Eleitoral. Poder normativo. Governança eleitoral. Legitimidade democrática. Limites constitucionais.

ABSTRACT: This article analyzes the normative power of the Superior Electoral Court (TSE) in the context of Brazilian electoral governance, examining its institutional position in defining and enforcing the rules of the democratic process. It starts from the distinction between rule-making, rule-application, and rule-adjudication to demonstrate that, although formally linked to the enforcement of electoral legislation, the normative action of the Superior Electoral Court (TSE) often takes on a structuring dimension of the rules of the electoral game. Based on the doctrinal divergence regarding the constitutional basis of this competence, the study investigates its limits in light of the principles of legality, proportionality, electoral annuality, normative hierarchy, and separation of powers. It is argued that the legitimacy of the Electoral Court's normative power stems not only from legal authorization, but also from the material conformity of its resolutions with the constitutional parameters that ensure stability, predictability, and institutional balance in the electoral process. It concludes that the normative expansion of Electoral Justice, although functionally justifiable, requires democratic restraint to preserve the legitimacy of electoral rules.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Federal do Piauí –UFPI (2025-2027). Orientador: Prof. Dr. Cléber de Deus Pereira da Silva. Coordenadora-adjunta do Núcleo de Estudos Políticos e Eleitorais (NEPE). Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (2022). E-mail: ana.nunes.an@ufpi.edu.br. Orcid: 0009-0001-7000-220X.

Keywords: Superior Electoral Court. Normative power. Electoral Governance. Democratic legitimacy. Constitutional limits.

INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia representativa pressupõe a existência de regras claras, estáveis e legitimamente estabelecidas para disciplinar a competição política. Nesse cenário, a governança eleitoral, entendida como o conjunto de instituições, procedimentos e decisões responsáveis pela formulação, aplicação e adjudicação das normas eleitorais, assume papel central na credibilidade do processo democrático. No modelo brasileiro, a Justiça Eleitoral ocupa posição singular nessa engrenagem institucional, pois concentra funções administrativas, jurisdicionais e normativas que lhe conferem protagonismo na organização e no controle das eleições.

Entre essas atribuições, o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral destaca-se como um dos aspectos mais sensíveis e controvertidos do sistema eleitoral brasileiro. Embora a competência para expedir instruções encontre fundamento no art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, a Constituição Federal de 1988 não prevê expressamente um poder normativo autônomo da Justiça Eleitoral. Essa circunstância tem suscitado debate doutrinário acerca da natureza e da extensão dessa competência, especialmente quando resoluções do Tribunal assumem caráter geral e abstrato e passam a influenciar de maneira significativa a conformação prática do processo eleitoral.

O problema de pesquisa que orienta este estudo consiste em investigar em que medida o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) se mantém compatível com os limites constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito, particularmente diante da possibilidade de que sua atuação ultrapasse a mera função executiva e passe a desempenhar papel materialmente inovador na definição das regras do jogo democrático.

O objetivo geral do artigo é analisar o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral sob a perspectiva de seus limites constitucionais e democráticos, examinando os fundamentos jurídicos dessa competência e os parâmetros que condicionam sua legitimidade. Como objetivos específicos, pretende-se situar o poder normativo do TSE no contexto da governança eleitoral, a partir da distinção entre formulação, aplicação e adjudicação das normas eleitorais; examinar a divergência doutrinária acerca do fundamento constitucional dessa competência; e identificar os limites materiais e estruturais impostos pelos princípios da legalidade, proporcionalidade, anualidade eleitoral, hierarquia normativa e separação de poderes.

A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza teórico-dogmática, com base em revisão bibliográfica nacional e estrangeira sobre governança eleitoral, teoria do poder regulamentar e princípios constitucionais. O estudo é complementado por análise da legislação eleitoral e da produção normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com ênfase na dimensão estrutural do poder normativo e em suas implicações institucionais. Busca-se, assim, sistematizar os fundamentos jurídicos da competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e avaliar seu limite com base nos parâmetros constitucionais.

A relevância do tema decorre do contexto contemporâneo marcado por rápidas transformações tecnológicas e intensificação da comunicação digital. Nesse ambiente, a atuação normativa da Justiça Eleitoral tende a expandir-se materialmente, o que torna imprescindível a reflexão sobre os limites democráticos dessa competência.

2 A JUSTIÇA ELEITORAL COMO INSTITUIÇÃO DE GOVERNANÇA

A democracia representativa contemporânea tem nas eleições competitivas o seu principal mecanismo de legitimação política, na medida em que é por meio delas que se institucionaliza a possibilidade de alternância no poder e se assegura a participação periódica dos cidadãos na escolha de seus governantes. Nesse sentido, como observa Sadek (2014), as eleições não são, por si sós, capazes de criar ou transformar um regime em democrático; contudo, sem a sua realização, a própria ideia de democracia torna-se inviável.

Desta feita, a legitimidade democrática das eleições não decorre exclusivamente da realização formal do sufrágio, mas da confiança de que o processo eleitoral, em sua totalidade, é estruturado e conduzido segundo regras previamente estabelecidas, aplicadas de forma imparcial e interpretadas por instâncias dotadas de autoridade legítima. Portanto, “a qualidade de uma eleição é conceituada como a medida em que todo o processo eleitoral é percebido como legítimo e vinculante pelos atores políticos” (Elklit, 2000, p. 5, tradução nossa).

As eleições, contudo, não se reduzem a um evento estritamente político, circunscrito à disputa entre candidatos ou à deliberação sobre programas de governo. Conforme observa Pastor, elas constituem simultaneamente “o ato político supremo” da democracia e um exercício administrativo contínuo, frequentemente tratado como rotineiro, mas decisivo para a credibilidade do processo eleitoral² (Pastor, 1999).

² Robert A. Pastor adverte que eleições fraudadas podem tanto servir à manutenção de regimes autoritários quanto funcionar como catalisadoras de rupturas violentas, uma vez que, na ausência de mecanismos eleitorais confiáveis, os cidadãos ficam restritos à submissão ou à revolução como formas de mudança política. O autor destaca que os

Decerto, em democracias consolidadas, essa dimensão administrativa tende a ser naturalizada, deslocando a atenção pública para os atores e as questões em disputa (Pastor, 1999; Mozaffar; Schelder, 2002). Em contextos de menor institucionalização democrática, por outro lado, a administração das eleições revela-se um desafio substantivo em um país em desenvolvimento, cuja “linha divisória entre manipulação política e incapacidade técnica raramente é pesquisada, e as eleições podem fracassar por um ou ambos os motivos”. (Pastor, 1999, p. 2, tradução nossa).

Nesse cenário, falhas administrativas, erros operacionais ou ambiguidades procedimentais tendem a ser interpretados como indícios de fraude ou parcialidade, comprometendo a confiança dos atores políticos e da sociedade no processo eleitoral (Mozaffar; Schedler, 2002). Decerto, “na política eleitoral, assim como em outras esferas da vida moderna, as instituições formais são consideradas legítimas apenas quando seus resultados substantivos são indeterminados” (Mozaffar; Schedler, 2002, p. 11, tradução nossa), logo a legitimidade democrática passa a depender menos do simples fato de haver eleições e mais da percepção de que o conjunto de procedimentos que as estruturam é capaz de garantir condições equitativas de competição política.

É precisamente nesse ponto que a governança eleitoral se afirma como elemento estrutural da democracia, ao fornecer as bases institucionais necessárias para que a incerteza dos resultados eleitorais seja aceita como inerente ao jogo democrático, e não como produto de arbitrariedade, manipulação ou falha institucional, vista como “conjunto mais amplo de atividades que cria e mantém a estrutura institucional geral na qual a votação e a competição eleitoral ocorrem” Mozaffar e Schedler (2002, p. 7, tradução nossa).

Trata-se da relação paradoxal descrita por Mozaffar e Schelder (2002), segundo a qual a “institucionalização da incerteza democrática” somente se torna possível quando acompanhada por um grau elevado de certeza processual, capaz de assegurar aos atores políticos que os resultados eleitorais, ainda que desfavoráveis, decorrem de regras estáveis, previsíveis e legítimas, o que permite tanto aos vencedores quanto aos perdedores aceitarem o desfecho da competição como expressão válida do processo democrático (Mozaffar; Schelder, 2002).

processos de transição para regimes mais participativos são particularmente sensíveis, pois, em contextos de alta incerteza política, a administração eleitoral assume papel central na preservação da estabilidade democrática. Segundo Pastor, a incapacidade de conduzir eleições de maneira eficiente e imparcial pode desencadear conflitos, sobretudo em países em desenvolvimento marcados por Estados frágeis e limitações burocráticas, nos quais irregularidades eleitorais tendem a ser interpretadas pelos atores políticos como tentativas deliberadas de manipulação do resultado eleitoral, comprometendo a aceitação do processo democrático. Cf. PASTOR, Robert A., 1999, p. 5.

Sadek (2017, p. 3) pontua que a premissa básica que define uma democracia é a de um “sistema político em que as normas são previsíveis – pois eu as conheço –, mas cujo resultado não é. Quando o resultado é previsível, uma regra do jogo é alterada, e se eu tenho regras que definem um vencedor, a eleição é uma farsa”.

A sistematização analítica do conceito de governança eleitoral foi desenvolvida de modo pioneiro por Mozaffar e Schedler (2002), para quem ela se desdobra em três dimensões interdependentes: elaboração das regras (*rule making*), aplicação das regras (*rule application*) e adjudicação das regras (*rule adjudication*). Para tanto, o *rule making* refere-se à definição das normas que delimitam direitos, deveres e limites dos atores políticos; o *rule application*, à implementação concreta dessas normas, abrangendo desde a inscrição de eleitores até a fiscalização das campanhas e a logística das votações; e o *rule adjudication*, à resolução de litígios que emergem ao longo do processo, garantindo imparcialidade e previsibilidade da competição (Marchetti, 2013).

Noutro, a experiência latino-americana revela-se particularmente ilustrativa nesse aspecto. Como observa Marchetti (2013), em razão de sucessivas crises de legitimidade eleitoral, diversos países da região instituíram organismos eleitorais independentes, concebidos com o objetivo de afastar os principais atores diretamente interessados em resultados favoráveis para si e desfavoráveis a seus opositores (Marchetti, 2013, p. 13).

Nessa senda, Lehoucq (2002, p. 30, tradução nossa) sustenta que “uma das contribuições mais importantes da América Latina para a arquitetura da democracia constitucional é ter isolado a ‘função eleitoral’ dos poderes Executivo e Legislativo”, dado que a teoria clássica de governança eleitoral, ao vinculá-la a esses poderes, pode revelar-se disfuncional em regimes presidenciais, ao potencializar práticas de captura institucional e de manipulação do processo eleitoral.

Desse modo, a lógica consistia em transferir a condução do processo a comissões técnicas, formalmente autônomas, com vistas a fortalecer a confiança social no sistema e minimizar percepções de manipulação (Lehoucq, 2002). Embora a efetiva independência desses organismos permaneça objeto de debate, sua criação representou uma tentativa de reforçar a legitimidade democrática por meio da neutralização de interferências políticas diretas.

Importa destacar, contudo, que a transferência de competências eleitorais ao Judiciário ou a órgãos autônomos não implica, por si só, neutralidade substancial. Trata-se, antes, de uma estratégia institucional orientada à reconstrução da confiança pública e à produção de credibilidade procedimental.

Esse movimento regional articula-se com um fenômeno mais amplo de fortalecimento do Poder Judiciário nas democracias em transição. Conforme observam Tate e Vallinder (1995), embora a adesão à democracia não exija necessariamente a expansão do poder judicial, em contextos marcados por fragilidade institucional e baixa confiança nos atores políticos majoritários, a incorporação de uma dimensão judicial robusta tende a apresentar-se como mecanismo de estabilização constitucional. A expansão judicial, nesse cenário, não decorre de um voluntarismo institucional, mas de uma demanda estrutural por instâncias dotadas de maior distanciamento em relação à disputa política imediata.

É nessa chave interpretativa que a reflexão de Cappelletti (1999, p. 19) ganha relevância analítica. Ao afirmar que a expansão do papel do Judiciário representa o “o necessário contrapeso, segundo entendo, num sistema democrático de ‘*checks and balances*’, à paralela expansão dos ‘ramos do políticos’ do Estado moderno” o autor identifica um movimento sistêmico de reequilíbrio institucional. À medida que Executivo e Legislativo ampliam suas funções normativas e interventivas no contexto do Estado contemporâneo, intensifica-se a necessidade de mecanismos de controle capazes de limitar, revisar e racionalizar o exercício do poder político³ (Cappelletti, 1993).

É nesse horizonte que se insere a criação da Justiça Eleitoral brasileira. Instituída pelo Código Eleitoral de 1932, em meio a um cenário de intensa contestação do sistema eleitoral vigente, a Justiça Eleitoral representou uma resposta institucional às acusações de fraude, clientelismo e controle oligárquico do processo político (Marchetti, 2013). Como destaca Sadek (2017), sua criação decorreu de uma luta político-ideológica voltada a assegurar que o credenciamento do eleitorado e dos eleitos e os próprios resultados eleitorais fossem percebidos como legítimos e autênticos. A opção por uma justiça especializada expressou, portanto, uma estratégia de judicialização da governança eleitoral como mecanismo de reconstrução da confiança pública no processo democrático.

A constitucionalização da Justiça Eleitoral em 1934 consolidou o arranjo inaugurado pelo Código Eleitoral de 1932, conferindo-lhe estatuta institucional e inserindo-o formalmente

³ Segundo Cappelletti, a chamada “revolta contra o formalismo”, expressão cunhada pelo filósofo Morton G. White, evidenciou que a função jurisdicional é substancialmente mais complexa do que supunham as doutrinas tradicionais. O juiz deixa de ser concebido como mero aplicador mecânico da lei para assumir um papel dotado de densidade moral e política, tornando-se mais responsável pelas consequências de suas decisões. Esse movimento teórico coincide com a ampliação das funções estatais no contexto do *Welfare State*, que sobrecarregou os Paramentos e levou à delegação significativa de competências normativas ao Poder Executivo e à administração pública. Nesse cenário de hipertrofia legislativa e administrativa, o “terceiro poder” eleva-se ao mesmo patamar dos demais, assumindo a função de controlar tanto o “legislador mastodôntico” quanto o administrador de feições “leviatânicas”, consolidando, assim, um dos motivos para a expansão institucional do Judiciário. Cf. CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores?, 1993.

na arquitetura do Estado brasileiro. Com exceção da Constituição autoritária de 1937, que suprimiu a Justiça Eleitoral em consonância com o fechamento do regime, todas as constituições subsequentes restabeleceram sua previsão, evidenciando a incorporação progressiva da governança eleitoral jurisdicionalizada como elemento estruturante do sistema político nacional. A permanência desse desenho institucional revela uma continuidade singular no cenário comparado, na medida em que o Brasil consolidou, ao longo do século XX, um modelo estável de administração eleitoral judicializada (Marchetti, 2013).

A Constituição de 1988 reforça e consolida essa trajetória ao reafirmar a Justiça Eleitoral como órgão permanente do Poder Judiciário, conforme o art. 92, inciso V, da Constituição da República de 1988, atribuindo-lhe competências administrativas, normativas e jurisdicionais. Tal configuração concentra, em um único aparato institucional, funções que, em diversas democracias, são distribuídas entre distintos Organismos Eleitorais. Trata-se de um modelo de concentração funcional no qual o “o órgão que cria normas é o mesmo que as aplica e julga as controvérsias” (Matos, 2008, p. 274). Essa sobreposição de funções constitui um dos traços distintivos da governança eleitoral brasileira.

No plano administrativo, a Justiça Eleitoral é responsável pelo alistamento, organização das eleições, registro de partidos e candidaturas e regulamentação da propaganda. No plano jurisdicional, julga o contencioso eleitoral, incluindo impugnações, abusos de poder, ilícitos eleitorais e prestação de contas. No plano normativo, especialmente por meio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), expede resoluções destinadas à execução da legislação eleitoral e à uniformização de sua aplicação. Exerce ainda função consultiva, respondendo, em tese, às consultas formuladas por autoridades com jurisdição federal ou órgãos nacionais de partidos políticos.

Essa conjugação de funções administrativas, jurisdicionais, normativas e consultivas evidencia um modelo institucional de elevada densidade decisória, no qual se concentram as dimensões de elaboração, aplicação e adjudicação das regras que estruturam a governança eleitoral. Outra peculiaridade do modelo brasileiro reside na denominada “regra de interseção”, presente desde a criação da Justiça Eleitoral em 1932. Tal regra estabelece que a composição dos órgãos eleitorais depende, necessariamente, da participação de membros oriundos de instituições específicas, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a advocacia. Em outras palavras, não há uma magistratura eleitoral de carreira, sendo a Justiça Eleitoral formada por integrantes temporários que acumulam funções em seus órgãos de origem.

Matos (2024) adverte que o modelo de recrutamento dos ministros da Justiça Eleitoral, aliado ao caráter transitório de seus mandatos, compromete a consolidação de uma

jurisprudência estável e consistente ao longo do tempo. Nesse contexto, acrescenta que “a recente indissociação entre o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral parece agravar a situação” (Matos, 2024, p. 217).

Essa configuração institucional, marcada pela concentração de funções administrativas, jurisdicionais, consultivas e normativas no âmbito do Poder Judiciário, projeta a Justiça Eleitoral brasileira para além de um simples órgão executor do processo eleitoral, atribuindo-lhe protagonismo na definição das balizas jurídicas que estruturam a competição política. Se, em sua origem, a Justiça Eleitoral foi concebida como mecanismo de neutralização das disputas partidárias sobre o controle do pleito, sua consolidação constitucional e a ampliação de suas competências colocam em evidência uma dimensão ainda mais sensível: a produção normativa que regula o próprio jogo democrático. A compreensão da governança eleitoral brasileira exige, portanto, exame específico da forma pela qual essas normas são produzidas, bem como dos fundamentos e limites do poder normativo exercido pelo Tribunal Superior Eleitoral, tema que será desenvolvido na seção seguinte.

3 A LEGISLAÇÃO ELEITORAL

A produção normativa no Estado brasileiro estrutura-se, no plano formal, a partir da centralidade do Parlamento como instância de deliberação democrática. A Constituição Federal de 1988 atribui ao Congresso Nacional a competência primordial para a elaboração da normatividade primária, expressão institucional da soberania popular e da representação política. O poder de inovar na ordem jurídica constitui, assim, manifestação da vontade geral e condição estruturante da legitimidade democrática (Mello, 2014).

No Brasil, a produção das leis observa o procedimento legislativo previsto nos arts. 59 a 69 da Constituição da República de 1988. A iniciativa pode ser exercida por parlamentares, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos cidadãos, nos casos de iniciativa popular (Brasil, 1988). O processo legislativo desenvolve-se por meio da deliberação bicameral na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com discussão em comissões temáticas, possibilidade de emendas, votação em plenário e posterior sanção ou veto presidencial.

No campo eleitoral, a legislação pode assumir a forma de emendas constitucionais, leis complementares ou leis ordinárias, a depender da matéria tratada. Trata-se, portanto, de um procedimento público, plural e estruturado, no qual o dissenso político é institucionalizado e resolvido por meio de mecanismos formais de deliberação e decisão majoritária.

Sob essa perspectiva, Jeremy Waldron (1999) enfatiza que a legitimidade da produção legislativa reside precisamente no dissenso estruturado que caracteriza os parlamentos democráticos. Em sociedades plurais, marcadas por desacordos morais e políticos razoáveis, o procedimento legislativo funciona como mecanismo institucional de agregação e decisão coletiva. A deliberação parlamentar não elimina o conflito, mas o organiza de modo público e procedimentalmente igualitário, produzindo soluções que, embora contestáveis, são democraticamente autorizadas. A legislação eleitoral, nesse contexto, representa a cristalização provisória de compromissos políticos resultantes do dissenso legítimo, conferindo previsibilidade e estabilidade às regras do jogo democrático.

No âmbito eleitoral, essa dinâmica legislativa materializa-se na edição do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), Lei Complementar nº 64/90, que trata das inelegibilidades na seara eleitoral, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e de sucessivas reformas promovidas pelo Congresso Nacional. Essas normas estruturam o regime jurídico da competição política, disciplinando direitos políticos, propaganda, financiamento de campanhas, prestação de contas e organização do pleito. A centralidade legislativa, portanto, constitui o ponto de partida normativo da governança eleitoral brasileira.

Nessa linha, Schultz (2023) concebe a legislação eleitoral como mecanismo estrutural da democracia, cuja função consiste em traduzir princípios constitucionais em regras objetivas de competição política. A integridade do sistema, segundo o autor, repousa na previsibilidade normativa e na rigorosa separação entre as funções de formulação, execução e julgamento das regras eleitorais. A sobreposição dessas funções, adverte, configura deformação institucional capaz de gerar déficits de legitimidade democrática e de corroer a confiança social nas instâncias encarregadas de assegurar a regularidade do processo eleitoral.

Não obstante, a normatividade eleitoral não se esgota na lei formal. Como observam Mozaffar e Schedler (2002, p. 10, tradução nossa), “a ambiguidade e a indeterminação que inevitavelmente residem nos códigos eleitorais exigem que as autoridades eleitorais exerçam alguma medida de discricionariedade administrativa”. A complexidade do processo eleitoral impõe, assim, espaços de concretização normativa que ultrapassam a mera aplicação mecânica da lei.

É nesse ponto que se insere a especificidade brasileira. Como assinala Tarouco (2014, p. 230), “no Brasil, a formulação das regras eleitorais é atribuição do Poder Legislativo, mas vem sendo assumida também pela Justiça Eleitoral, na forma de resoluções.” O modelo brasileiro revela, portanto, uma estrutura híbrida de fontes normativas, na qual coexistem a

legalidade formal, de matriz legislativa, e a normatividade derivada, de natureza judicial-administrativa. O Congresso Nacional detém competência primária para estabelecer normas gerais estruturantes do processo eleitoral, enquanto o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) exerce competência normativa derivada, voltada à operacionalização dessas normas por meio de resoluções destinadas a assegurar sua efetividade.

Diferentemente do processo legislativo parlamentar, o procedimento de elaboração das resoluções eleitorais⁴ não se submete à lógica do consenso político representativo, mas a uma racionalidade técnico-jurisdicional, o que altera o fundamento democrático da produção normativa. O procedimento de elaboração dessas resoluções⁵ desenvolve-se no âmbito administrativo do próprio Tribunal. Em regra, instaura-se processo administrativo específico, especialmente nos anos que antecedem a realização das eleições, em que grupos de trabalho temáticos são feitos com a finalidade de consolidar as instruções aplicáveis ao pleito.

Esse processo é distribuído a um relator, a quem compete supervisionar a elaboração da minuta normativa, com apoio técnico das unidades especializadas da Secretaria. As propostas podem ser submetidas a consulta pública, com participação de partidos, Ministério Público e entidades da sociedade civil, o que amplia a transparência, mas não equivale à deliberação parlamentar representativa. Após consolidação, a minuta é apreciada pelo Plenário do TSE e aprovada por maioria simples, adquirindo eficácia geral e abstrata com sua publicação oficial.

O problema reside no déficit democrático dessa produção normativa. Enquanto o Parlamento debate e aprova leis por meio de um processo representativo e deliberativo, as resoluções do TSE são elaboradas em instância jurisdicional, com participação restrita e em tempo reduzido, muitas vezes às vésperas do pleito. Embora seja comum a realização de audiências públicas e consultas a partidos e especialistas, tais mecanismos não equivalem ao processo legislativo democrático previsto na Constituição.

Assim, a legislação eleitoral feita por meio das resoluções da Corte evidencia uma tensão central do sistema brasileiro de governança eleitoral: se, de um lado, garante-se a adaptação rápida das regras às transformações sociais e tecnológicas, de outro, abre-se espaço para questionamentos sobre a legitimidade e os limites da atuação normativa do Judiciário Eleitoral. Essa ambiguidade constitui, portanto, o núcleo do debate acerca do papel dos limites

⁴ Segundo o Glossário eleitoral, as resoluções são definidas como “título sob o qual são lavradas as decisões do Tribunal de caráter administrativo, contencioso-administrativo ou normativo.”, C.f. <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-r>, acesso em: 21 de fev. 2026.

⁵ Cf. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Abril/por-meio-de-resolucoes-tse-orienta-servicos-internos-e-regulamenta-a-legislacao-eleitoral>, acesso em: 21 de fev. 2026.

do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) frente ao Estado constitucional democrático.

4 A LEGITIMIDADE E LIMITAÇÕES DO PODER NORMATIVO DO TRIBUNAL

A compreensão do poder normativo no âmbito constitucional exige, como premissa metodológica, a distinção entre regulamentos e atos de criação normativa em sentido próprio. Enquanto os regulamentos configuram normas secundárias, derivadas da lei e destinadas a explicitar, detalhar e viabilizar sua execução, os atos de criação normativa implicam inovação no ordenamento jurídico, ao instituírem direitos, deveres ou restrições não originalmente previstos pelo legislador (Pinto, 2008).

À luz dessa distinção, Pinto (2008, p. 111) sustenta que as resoluções expedidas pela Justiça Eleitoral aproximam-se do regulamento executivo, entendido como “aquele que explicita ou complementa a lei, tradicionalmente atribuído ao Chefe do Poder Executivo, com a finalidade de assegurar a fiel execução das normas aprovadas pelo Poder Legislativo”. Para o autor, a transformação estrutural do Estado, especialmente com a consolidação do Estado Social e a consequente sobrecarga do Poder Legislativo, contribuiu para o alargamento funcional da atividade regulamentar, que passou a assumir, em determinadas circunstâncias, feição supletiva e até mesmo criadora. Nessa linha, admite-se a possibilidade de regulamentos *praeter legem*, isto é, atos normativos que, sem contrariar a lei regulamentada, disciplinam de modo inovador aspectos por ela não previstos, suprimindo lacunas e conferindo maior efetividade à sua aplicação.

Em linha convergente, Torquato Jardim (1993, p. 30) conceitua a resolução da Justiça Eleitoral como o instrumento por meio do qual o Tribunal Superior Eleitoral expede as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral. Segundo o autor, tais resoluções possuem natureza administrativa ou jurisdicional e destinam-se a conferir eficácia jurídica e social às normas constitucionais e legais que regem o processo eleitoral. Não se limitam, portanto, à mera reprodução do texto legal, mas envolvem a explicitação de seus objetivos e a operacionalização de seus comandos, traduzindo-os em parâmetros procedimentais aptos a orientar eleitores, candidatos e partidos políticos no exercício dos direitos políticos (Jardim, 1993).

Decerto, o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) constitui uma das características mais singulares da Justiça Eleitoral brasileira. A competência para expedir instruções encontra fundamento no art. 23, inciso IX, do Código Eleitoral, que autoriza a Corte a editar atos destinados à execução da legislação eleitoral. A leitura literal do dispositivo sugere

tratar-se de competência regulamentar, voltada à operacionalização e uniformização do processo eleitoral.

Cumpre salientar, contudo, que a Constituição Federal de 1988 não consagra expressamente um poder normativo autônomo da Justiça Eleitoral. A partir dessa lacuna textual, formou-se relevante divergência doutrinária acerca do fundamento e da extensão dessa competência. José Jairo Gomes (2020) sustenta que a Justiça Eleitoral detém competência normativa de fundamento constitucional implícito, apta a suprir lacunas legislativas e assegurar a efetividade dos direitos políticos. Para o autor, trata-se de competência de natureza ato-regra, pois as resoluções do TSE apresentam caráter geral e abstrato, ostentando força normativa na medida em que viabilizam a execução da lei, sem, contudo, poder contrariá-la. Essa atuação encontra limite no princípio da legalidade, uma vez que “imperava no sistema pátrio o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), pelo que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (Gomes, 2022, p. 165).

Em sentido diverso, Desirre Salgado (2011) adota interpretação estritamente restritiva, afirmando que a Constituição não atribui à Justiça Eleitoral competência normativa autônoma nem poder regulamentar em sentido próprio. Segundo a autora, o art. 23, IX, do Código Eleitoral confere ao Tribunal apenas a possibilidade de expedir instruções administrativas voltadas à fiel execução das leis eleitorais, vedada qualquer inovação na ordem jurídica. Nessa perspectiva, toda atuação que ultrapasse o âmbito da mera execução configuraria violação ao princípio da legalidade e exercício inconstitucional de função normativa.

Para tanto, a divergência evidencia que o debate não se limita à existência formal da competência, mas incide sobre sua natureza, seus fundamentos constitucionais e, sobretudo, sobre os limites democráticos da atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo Pinto (2008), esse poder tem como limites as demais previsões legais e constitucionais não podendo reduzir direitos nem contrariar a constituição.

A partir dessa premissa, Pinto (2008) passa a analisar a legitimidade do poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sob três dimensões. Do ponto de vista material, a atuação normativa da Justiça Eleitoral deve submeter-se às mesmas limitações impostas ao poder regulamentar tradicional, não podendo criar direitos ou obrigações não previstos, ampliar ou restringir situações jurídicas estabelecidas pela lei, revogar ou contrariar o texto legal, nem instituir formalidades inéditas que não encontrem fundamento na legislação (Pinto, 2008).

No âmbito das consultas formuladas ao Tribunal, a atividade desenvolvida possui natureza interpretativa. Nesses casos, a função do TSE é uniformizar a exegese da legislação eleitoral e orientar os atores do processo democrático, não lhe sendo permitido inovar na ordem

jurídica. Ainda segundo Girão, mesmo quando se admite competência supletiva destinada a suprir lacunas técnicas da legislação eleitoral, essa atuação deve permanecer compatível com a Constituição e com a lei, não podendo substituir a opção política do legislador nem suprir aquilo que a doutrina denomina silêncio eloquente do constituinte ou do legislador (Pinto, 2008).

A atividade normativa da Corte também encontra limites diretos nos princípios constitucionais. O princípio da legalidade, previsto no art. 5º, inciso II, da Constituição, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei” (Brasil, 1988). Embora a evolução do Estado contemporâneo tenha relativizado a concepção estrita da legalidade, admitindo a existência de atos normativos infralegais com função integrativa, tal ampliação não autoriza a invasão de matérias submetidas à reserva absoluta de lei. Conforme destaca Pinto (2008), não é dado à Justiça Eleitoral instituir tributos, definir crimes ou cominar penas, nem impor restrições diretas a direitos fundamentais por meio de resoluções. Os direitos políticos, enquanto direitos fundamentais, somente admitem limitações nos termos constitucionalmente autorizados.

Nessa senda, Bispo (2023, p. 117) preceitua que:

se o Legislativo exercer seu poder-dever 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.

O princípio da proporcionalidade constitui igualmente limite material ao exercício do poder normativo. A expedição de resoluções deve observar os critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, evitando restrições excessivas aos direitos fundamentais envolvidos. Pinto (2008) ressalta que qualquer ato normativo que imponha constringimentos desnecessários ou desproporcionais à liberdade dos administrados revela excesso de poder e pode ser objeto de controle jurisdicional. Em matéria eleitoral, especialmente no contexto contemporâneo de enfrentamento à desinformação e à propaganda irregular, a observância desses parâmetros revela-se essencial para preservar o equilíbrio entre proteção da lisura do pleito e garantia da liberdade de expressão política.

O princípio da anualidade eleitoral, consagrado no artigo 16 da Constituição, também opera como limite relevante. Embora o dispositivo mencione expressamente a lei, a sua finalidade é impedir alterações casuísticas das regras do jogo eleitoral. Pinto (2008) observa que resoluções meramente explicativas, de caráter secundário, não se submetem ao princípio da anualidade; contudo, aquelas que assumam natureza normativa primária e alterem

substancialmente o processo eleitoral devem respeitar o interstício mínimo de um ano. A dificuldade reside na definição do que constitui alteração do processo eleitoral, tema que permanece controvertido na doutrina e na jurisprudência.

O princípio da hierarquia das normas reforça essa contenção. As resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) encontram fundamento de validade na lei e, em última instância, na Constituição. A superação dos limites legais compromete a cadeia de validade normativa e sujeita o ato ao controle de constitucionalidade (Pinto, 2008). Trata-se de exigência inerente ao Estado Democrático de Direito, no qual a supremacia constitucional orienta todo o sistema jurídico.

Por fim, o princípio da separação de poderes atua como limite estrutural ao poder normativo da Justiça Eleitoral. A concentração de funções administrativas, jurisdicionais e normativas em um mesmo aparato institucional constitui peculiaridade histórica do modelo brasileiro. Contudo, essa singularidade não autoriza hipertrofia funcional. Pinto (2008) adverte que, embora se admita competência normativa supletiva em situações excepcionais, não se pode admitir que o Tribunal invada matérias reservadas ao Parlamento ou substitua a deliberação legislativa por meio de resoluções.

Nessa esteira, Lima (2011, p. 95-96) preceitua que a extrapolação do poder normativo pode ocorrer em três situações:

[...] quanto o TSE baixa resoluções cujo conteúdo não foi previamente previsto no Código Eleitoral, nem nas Leis nº 9.504/97 e 9.096/95; quando a resolução versa sobre matéria que já foi objeto de lei trazendo, porém, novas previsões; e quando o TSE baixa resolução de conteúdo claramente incompatível com o texto da lei. Nessas três situações é possível afirmar que o TSE editou resoluções que transcenderam o permissivo constitucional/legal, de modo que essas normas representariam um resultado de uma atuação do Judiciário Eleitoral no campo legislativo posto que trariam inovações originais ao Ordenamento jurídico nacional não se tratando, a toda evidência, do produto de interpretação de dispositivo legal.

O poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral, portanto, situa-se em uma zona de tensão permanente entre eficiência regulatória e legitimidade democrática. Sua admissibilidade constitucional decorre da necessidade de assegurar a integridade do processo eleitoral. Todavia, sua legitimidade material e democrática exige estrita observância da legalidade, da proporcionalidade, da anualidade eleitoral, da hierarquia normativa e da separação de poderes. A ultrapassagem desses limites não compromete apenas a validade jurídica das resoluções, mas atinge a própria confiança institucional nas regras que estruturam a competição democrática.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do artigo evidencia que o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral ocupa posição central na engrenagem da governança eleitoral brasileira. Inserida em um modelo institucional que concentra funções administrativas, jurisdicionais e normativas, a Justiça Eleitoral desempenha papel singular na organização e no controle do processo democrático. Embora a competência para expedir instruções encontre fundamento no art. 23, IX, do Código Eleitoral, a ausência de previsão constitucional expressa quanto a um poder normativo autônomo da Justiça Eleitoral explica a persistente controvérsia doutrinária acerca de sua natureza e extensão.

A distinção entre regulamentação e inovação normativa primária mostrou-se decisiva para a compreensão do problema. Se, por um lado, é inegável a necessidade de atos normativos destinados à uniformização e à operacionalização do processo eleitoral, especialmente em um contexto de elevada complexidade tecnológica e comunicacional, por outro, a expansão material dessa competência tensiona a arquitetura constitucional fundada na legalidade, na separação de poderes e na previsibilidade das regras do jogo democrático.

Os princípios da legalidade, proporcionalidade, anualidade eleitoral, hierarquia normativa e separação de poderes emergem, assim, como parâmetros estruturantes da legitimidade da atuação normativa do TSE. Não se trata de negar a importância funcional da Justiça Eleitoral na preservação da lisura do pleito, mas de reconhecer que a legitimidade democrática das regras eleitorais depende também de sua origem institucional e de sua conformidade com os limites constitucionais.

O estudo demonstra que o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral é constitucionalmente admissível, porém estruturalmente condicionado. Sua atuação deve permanecer vinculada à função integrativa e executiva da legislação eleitoral, vedada a substituição da deliberação legislativa por meio de resoluções de caráter inovador. A expansão normativa, quando dissociada desses parâmetros, não compromete apenas a validade jurídica do ato, mas pode afetar a própria confiança pública na estabilidade das regras que estruturam a competição política.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BISPO, Nikolay Henrique. **A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?**. 2023. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.
- CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?**. Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.
- ELKLIT, Jørgen. **Free and fair elections**. Electoral Studies, v. 19, n. 1, p. 1–17, 2000.
- JARDIM, Torquato. **O processo e a Justiça Eleitoral – Introdução ao sistema eleitoral brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 30, n.º 19, p.30-42, jul./set. 1993.
- LEHOUCQ, Fabrice E. **Can parties police themselves? Electoral governance and democratization**. International Political Science Review, v. 23, n. 1, p. 29-46, 2002.
- LIMA, Sídia Maria Porto. **O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do tribunal superior eleitoral**. 2011. 198 f. 2011. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- MARCHETTI, Victor. **Justiça e Competição Eleitoral**. Santo André: Universidade do ABC, 2013.
- MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Judicialização da política e a alternativa republicana**. Teresina: Editora Edufpi, 2024.
- MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. **The comparative study of electoral governance: introduction**. International Political Science Review, v. 23, n. 1, p. 5–27, 2002.
- 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.
- RUSSOMANO, Rosah. Sistemas eleitorais. **Justiça Eleitoral – sua problemática no constitucionalismo brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, vol. 18, n. 71, p. 133-140, 1981.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça Eleitoral e a legitimidade do processo eleitoral.** Justiça Eleitoral, p. 7-11, 2014.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça eleitoral no processo de redemocratização no Brasil.** Estudos eleitorais, v. 12, n. 3, p. 6-6, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais:** uma proposta. Estudos eleitorais, v. 6, n. 3, p. 103-128, 2011.

SCHUTZ, David; TOPLAK, Jurij (orgs.). **Routledge Handbook of Election Law.** New York: Routledge, 2023.

TAROUCO, Gabriela. **Governança eleitoral:** modelos institucionais e legitimação. Cadernos Adenauer, v. 15, n. 1, p. 229-243, 2014.

TATE, Neal; VALLINDER, T. **The Global Expansion of Judicial Power.** New York: New York University Press, 1995.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement.** OUP Oxford, 1999.

