



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 23.472

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 372-18.2015.6.00.0000 – CLASSE 26 –
BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

Relator: Ministro Dias Toffoli

Interessado: Tribunal Superior Eleitoral

Regulamenta o processo de elaboração de instrução para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias e dá outras providências.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 23, IX, do Código Eleitoral, e tendo em vista o disposto nos arts. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 61 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, resolve expedir a seguinte Resolução:

Art. 1º As Instruções para execução da legislação eleitoral e realização das eleições ordinárias serão expedidas exclusivamente pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º As instruções do Tribunal Superior Eleitoral sobre matéria administrativa eleitoral vinculam e obrigam os demais órgãos da Justiça Eleitoral.

§ 2º Os tribunais regionais eleitorais expedirão instruções apenas para regular a realização de eleições suplementares, observando as disposições previstas na legislação, nas instruções e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 2º As instruções para regulamentação das eleições ordinárias serão editadas em caráter permanente e somente poderão ser alteradas nas seguintes hipóteses:

I - reconhecimento da ilegalidade ou inconstitucionalidade de dispositivo da instrução pelo próprio Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal;

II - análise da constitucionalidade de dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal;

III - superveniência de Lei ou Emenda Constitucional que tenha aplicação para as eleições reguladas pelas instruções;

IV - em decorrência do aperfeiçoamento das boas práticas e desenvolvimento tecnológico dos equipamentos, materiais e serviços utilizados nas eleições e das datas em que elas se realizam;

V - em decorrência da modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Eleitoral sobre matéria eleitoral; e

VI - para correção de inexatidões materiais e retificação de erros de cálculo.

§ 1º As alterações de que tratam os incisos I, II e III deverão ser editadas até o dia 5 de março do ano da eleição e não poderão restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas na legislação eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 105).

§ 2º A alteração de que trata o inciso V será implementada com a observância da disciplina estabelecida no art. 5º desta Resolução.

§ 3º A alteração que verse sobre prestação de contas anuais somente será aplicada ao exercício seguinte, salvo se dela sobrevier evidente benefício para os partidos políticos.

Art. 3º As instruções do Tribunal Superior Eleitoral serão expedidas com a observância das seguintes garantias e procedimentos:

I - o Processo de elaboração de instrução, ou sua alteração, será autuado na classe Instrução e será relatado pelo Presidente do Tribunal ou pelo Ministro que ele indicar;

II - a Assessoria Especial do Tribunal (Asesp) prestará auxílio ao relator na elaboração das instruções, sem prejuízo da oitiva e manifestação dos órgãos técnicos diretamente envolvidos na matéria a ser regulamentada;

III - o relator poderá requisitar as informações que julgar pertinentes a qualquer órgão público ou entidade de classe;

IV - o relator, após manifestação dos órgãos técnicos da Justiça Eleitoral, elaborará a minuta da Instrução que será divulgada pelo sítio eletrônico do Tribunal na internet e convocará, com antecedência mínima de um mês, a realização de audiência pública para discussão da minuta;

V - para a audiência pública, sem prejuízo da presença de qualquer interessado e de acordo com as limitações físicas do espaço em que ela se realizará, serão convidados, mediante ofício encaminhado com cópia da minuta da instrução, todos os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional, os Senhores Deputados Federais, os Senhores Senadores, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Advogado-Geral da União, o Procurador-Geral Eleitoral, os órgãos de classe diretamente interessados e as demais pessoas ou entidades que o relator considerar conveniente;

VI - no dia da audiência, os interessados em fazer uso da palavra deverão inscrever-se previamente.

VII - realizada a audiência pública, o relator, em prazo compatível, examinará as sugestões apresentadas e alterará a minuta, contemplando-as ou, no caso de não as aceitar, declinando de forma sucinta o motivo da rejeição;

VIII - a nova minuta da resolução será divulgada no sítio do Tribunal Superior Eleitoral na internet e permanecerá na Secretária do Tribunal pelo prazo de três dias para consulta de qualquer interessado;

IX - o relator encaminhará seu relatório com cópia da redação final da minuta para análise prévia dos demais membros do Tribunal e do Procurador-Geral Eleitoral, indicando, com antecedência mínima de cinco dias, a data que o texto será levado à análise do Plenário; e

X - concluídas as deliberações, o Tribunal Superior Eleitoral dará ampla divulgação do texto aprovado.

Art. 4º A alteração de instrução do Tribunal Superior Eleitoral poderá ser proposta, de forma fundamentada:

I - pelos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral;

II - pela Diretora-Geral do Tribunal Superior Eleitoral;

III - pelo Procurador-Geral Eleitoral ou quem lhe substituir;

IV - pelos órgãos nacionais dos Partidos Políticos;

V - pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - pelo Conselho Federal de Contabilidade, no que tange aos procedimentos de prestação de contas; e

VII - pelas Associações de Classe de âmbito nacional que demonstrem interesse específico sobre a matéria.

§ 1º O procedimento de alteração de instrução do Tribunal Superior Eleitoral observará o disposto no art. 3º desta Resolução.

§ 2º As propostas de alteração apresentadas pelos Partidos Políticos poderão ser subscritas por seus dirigentes nacionais e pelos membros do Congresso Nacional.

§ 3º As propostas de que trata o § 2º deste artigo que forem apresentadas até noventa dias antes do período das convenções para escolha de candidatos e estejam subscritas por deputados e senadores que representem a maioria das respectivas casas serão acatadas pelo Tribunal Superior Eleitoral no que não contrariarem a legislação em vigor ou a Constituição da República.

Art. 5º A modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as alterações de que tratam o inciso V do art. 2º desta Resolução entrarão em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (CF, art. 16).

§ 1º O disposto neste artigo e em seus parágrafos não obsta que o Tribunal, a qualquer tempo, altere a sua jurisprudência para as eleições que se realizarem após um ano, contado da data da deliberação final do Plenário.

§ 2º Caracteriza-se como modificação da jurisprudência:

I - o entendimento que seja contrário a reiterados julgamentos do Plenário do Tribunal Superior Eleitoral ou do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria; ou

II - o entendimento que seja manifestamente contrário ao disposto nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Não caracteriza modificação da jurisprudência, para efeito deste artigo:

I - a análise das circunstâncias de casos concretos que demonstrem a inaplicabilidade do entendimento consolidado, as quais deverão ser objetivamente identificadas e justificadas;

II - o entendimento que decorra da alteração da legislação que não tenha sido anteriormente apreciada em sede jurisdicional pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral ou pelo Supremo Tribunal Federal; ou

III - o entendimento expresso em decisão monocrática que não tenha sido debatido pelo Plenário do Tribunal.

§ 4º Na hipótese do inciso II do § 3º, a tese definida nas decisões tomadas pelo Tribunal Superior Eleitoral em relação aos feitos eleitorais de determinado pleito deverão ser observadas nos demais casos que envolvam a mesma eleição.

§ 5º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas

ações declaratórias de constitucionalidade, produzem eficácia ***erga omnes*** e deverão ser observadas pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento dos feitos judiciais (CF, art. 102, § 3º).

Art. 6º Na alteração de qualquer instrução, assim como no julgamento de qualquer feito eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral observará o princípio da segurança jurídica e da confiança.

Art. 7º O Tribunal Superior Eleitoral, no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação desta Resolução, expedirá instrução específica para regulamentar a realização de eleições suplementares, a qual deverá ser observada pelos tribunais regionais eleitorais na forma prevista no § 2º do art. 1º desta Resolução.

Art. 8º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de março de 2016.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

– PRESIDENTE
E RELATOR

MINISTRO GILMAR MENDES

MINISTRO LUIZ FUX

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI: Senhores Ministros, trata-se de minuta de resolução, encaminhada pelo e. Ministro Henrique Neves, visando regulamentar o processo de elaboração de instruções para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias.

Sua Excelência, no ofício que inaugura o presente feito, assim se manifesta:

Historicamente, as instruções repetem o conteúdo das resoluções que foram aplicadas em pleitos anteriores, com os ajustes decorrentes das alterações legislativas e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

O procedimento de elaboração das instruções não encontra previsão no regimento interno desta Casa ou em resolução específica, senão para estabelecer que, se tratando de *“instruções” a expedir, a Secretaria providenciará, antes da discussão do assunto e deliberação do Tribunal, sobre a entrega de uma cópia das mesmas a cada um dos juízes*” (RITSE, art. 56).

Assim, considerando-se que grande parte das instruções reproduz disposições que já foram deliberadas e aplicadas, parece ser desnecessário que a cada pleito haja a necessidade de reafirmá-las.

Entende-se, em princípio, ser possível estabelecer que as instruções para a realização das eleições possam ser editadas em caráter permanente, sem prejuízo de ser examinadas eventuais alterações antes de cada eleição, observados os prazos pertinentes.

Além disso, estabelecida de forma permanente a instrução sobre determinada matéria, as alterações que forem necessárias ou recomendadas poderiam ser facilmente identificadas e justificadas, sem a necessidade de pesquisá-las dentro dos longos textos das resoluções. Com isso, acredita-se que haveria melhores condições de o Plenário deste Tribunal examinar exatamente o que se está propondo alterar de acordo com as razões que autorizam tal modificação.

Igualmente, seria interessante regulamentar o procedimento de elaboração das instruções e das suas alterações, de modo a permitir a efetiva participação da sociedade, em especial dos partidos políticos e dos órgãos de classe no referido processo.

De igual modo, seja no processo de edição das instruções, seja nos julgamentos proferidos por esta Corte, é sempre importante realçar a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da confiança.

É oportuno destacar que as instruções deste Tribunal constituem importante instrumento que permite aos jurisdicionados antever as regras técnicas e a interpretação dos dispositivos legais a serem aplicadas nas eleições futuras. Se não existissem as instruções, haveria grande dificuldade na realização dos pleitos, e, conseqüentemente, as matérias que são nelas tratadas seriam decididas apenas diante de casos concretos, de acordo com o entendimento próprio sobre a legislação eleitoral de cada um dos mais de três mil juízes eleitorais.

Dessa forma, as instruções expedidas por este Tribunal contribuem, de forma essencial, para a própria segurança das eleições de modo a permitir que, em linguagem comum, “as regras sejam estabelecidas antes do jogo”.

Ainda que não se desconheçam as críticas que são comumente lançadas contra as resoluções, acredita-se que a sua inexistência contribuiria somente para maior insegurança jurídica, pois, como dito, os casos concretos seriam examinados apenas e tão somente com base na interpretação própria de cada magistrado eleitoral no curso das eleições, sem que qualquer baliza tenha sido anteriormente estabelecida.

Por outro lado, além de ser necessária a especificação das normas contidas nas instruções, é de importância capital que, uma vez estabelecidas as regras, sejam elas respeitadas ao longo de todo o processo eleitoral.

Nessa linha, os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança traduzem a conveniência derivada da estabilidade da interpretação das normas, de modo que o jurisdicionado não seja surpreendido e as alterações de entendimento sejam projetadas para os pleitos futuros.

Por fim, outro tema que parece merecer definição por parte deste Tribunal, para garantir a unicidade da legislação eleitoral em todo o território brasileiro, diz respeito à edição das resoluções que regulam as eleições suplementares, a ser oportunamente elaboradas.

Sendo assim, tomo a liberdade de apresentar, para a sua consideração, a minuta de resolução em anexo para fins de estudos e, se for o caso, para deliberação do Plenário.

Na sessão administrativa de 30.6.2015, determinei fosse a proposta de resolução disponibilizada no sítio eletrônico do TSE para ciência e sugestões dos ministros da Casa, do Ministério Público, da comunidade jurídica e dos tribunais regionais eleitorais (fls. 10-11).

À fl. 19 dos autos, a Secretaria Judiciária informa que a proposta de resolução ficou disponível, no site do TSE na internet, no período de 1º de julho a 3 de dezembro de 2015.

Em seguida, a Assessoria Especial emitiu o parecer de fls. 22 a 25.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (relator): Senhores Ministros, submeto à apreciação desta Corte a minuta de resolução apresentada pelo e. Ministro Henrique Neves, visando regulamentar o processo de elaboração de instruções para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias.

Sua Excelência bem pontuou que as instruções expedidas pelo TSE para as eleições reproduzem, reiteradamente, as disposições já previstas nos pleitos anteriores. Assim, é perfeitamente possível que as referidas instruções sejam expedidas em caráter permanente, sem prejuízo de eventuais ajustes decorrentes das alterações legislativas ou jurisprudenciais que demandem a respectiva adequação, os quais devem observar os prazos pertinentes antes de cada eleição.

Analisando a minuta proposta pelo e. Ministro Henrique Neves, a Assessoria Especial manifestou-se às fls. 22 a 25, nos seguintes termos:

2. As razões em que se funda a proposta de regulamentação formulada nestes autos apontam para a necessidade de sistematização do poder regulamentar deste Tribunal Superior no que concerne à expedição de instruções para realização de eleições.

Como bem destacou o Ministro Henrique Neves no ofício de fls. 2-4, “as instruções deste Tribunal constituem importante instrumento que permite aos jurisdicionados antever as regras técnicas e a interpretação dos dispositivos legais a serem aplicados nas eleições futuras”.

Há, na legislação eleitoral, um núcleo normativo cujas disposições são reiteradamente aplicadas, o que justifica o entendimento de que as instruções para a realização de eleições ordinárias podem se revestir de caráter permanente, de modo que sua atualização se resume a alterações pontuais, conforme as razões que autorizarem tais modificações.

É de se ressaltar ainda que a participação da sociedade em geral, e dos partidos políticos em especial, no processo de regulamentação das normas eleitorais, conforme prevê a minuta de resolução de fls. 5-9, poderá conferir um grau ainda maior de legitimidade democrática às instruções expedidas por este Tribunal Superior.

Feitas essas considerações, esta Assessoria consigna o entendimento de que a regulamentação apresentada pelo e. Ministro Henrique Neves poderá se desdobrar em três etapas. Inicialmente, a apreciação pelo Plenário deste Tribunal Superior da minuta em questão; na sequência, caso aprovada, a expedição de instrução específica para regulamentar a realização de eleições suplementares, conforme previsto na referida minuta; e, por último, a expedição de novas instruções com caráter permanente, para reger as eleições ordinárias.

Em princípio, entende-se não haver óbice a que os dois primeiros instrumentos normativos sejam expedidos ainda neste ano.

Ambos se encontram em adiantado processo de elaboração. O texto da minuta de fls. 5-9 já esteve disponível no portal do TSE na internet para coleta de sugestões, muito embora nenhuma manifestação nesse sentido tenha sido juntada aos autos. E a proposta de edição de instrução específica para regulamentar a realização de eleições suplementares já tramita neste Tribunal Superior no Processo Administrativo nº 297-47.

Quanto à expedição de instruções de caráter permanente para as eleições ordinárias, no entender da Assessoria Especial, seria conveniente iniciar essa etapa somente em 2017. Isso porque as instruções para o pleito de 2016 já foram aprovadas pelo Plenário deste Tribunal Superior, e a edição de outras com finalidade semelhante poderia gerar equívocos aos destinatários das normas eleitorais.

3. Pelo exposto, esta Assessoria opina pelo envio à deliberação do Plenário deste Tribunal da minuta de resolução regulamentar de instruções apresentada pelo Ministro Henrique Neves, com sugestões, por parte desta Assessoria, de ajustes pontuais, conforme anexo.

Sugere-se ainda, no que diz respeito à edição de instruções de caráter permanente, a criação de grupo de trabalho, composto por representantes das unidades técnicas deste Tribunal, para elaboração das respectivas minutas, que deverão ser apresentadas em momento oportuno.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Como se observa, a resolução proposta visa conferir maior estabilidade a legislação emanada do poder regulamentar desta Corte, prevendo garantias e procedimentos que favorecem a construção colaborativa dos cadernos normativos que instruem as eleições, imprimindo, assim, maior legitimidade a suas disposições, uma vez que franqueia a participação dos partidos políticos, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Advocacia-Geral da

União, do Ministério Público Eleitoral, além de entidades de classe interessadas na matéria e da sociedade em geral.

Ante o exposto, voto pela aprovação da minuta, com as alterações propostas no Parecer da Asesp nº 19/2016, cujo texto consolidado apresento em anexo.

Ademais, em atenção ao proposto pela Asesp no referido parecer, voto no sentido de que sejam encaminhados os autos à Secretaria-Geral da Presidência do TSE para providenciar a criação do grupo de trabalho responsável pelo estudo e elaboração das minutas de resoluções de instruções permanentes, a serem apresentadas em momento oportuno.

É como voto.