



Erick Martins Rosario

**O SUPREMO COMO ÁRBITRO DA NORMATIZAÇÃO
ELEITORAL: A EVOLUÇÃO DO CONTROLE ABSTRATO
DE CONSTITUCIONALIDADE DE INSTRUÇÕES
NORMATIVAS DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob
orientação do Professor
Marco Antonio Silva Costa.**

**SÃO PAULO
2025**

Resumo: A monografia investiga o longo e complexo histórico de julgados do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade de instruções normativas do Tribunal Superior Eleitoral. A partir da análise de 18 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, propostas majoritariamente por partidos políticos e Mesas Diretoras Legislativas, o trabalho revela que a disputa em torno da competência normativa do TSE não apenas se intensificou, como também redesenhou a fronteira entre regulamentação e legislação no Direito Eleitoral. Os resultados mostram que apenas 21% das ações obtiveram êxito em sustentar a tese de usurpação legislativa, evidenciando a predominância de uma jurisprudência que, gradativamente, reconhece maior espaço de atuação normativa à Justiça Eleitoral. O estudo identifica três ondas decisórias. A primeira (1990-2004) foi marcada pela forte autocontenção do Supremo Tribunal Federal e pela rejeição do controle abstrato, frequentemente classificando as resoluções como meros atos normativos secundários. A segunda (2005-2020) se caracterizou pela ampliação dos parâmetros de admissibilidade, permitindo ao TSE executar diretamente a Constituição e suprir omissões. A terceira (2022-2025) esvazia o debate formal e o STF passa a admitir inclusive a edição de resoluções inovadoras fora do prazo legal, diante dos desafios da regulação digital e do vácuo legislativo. Ao reconstruir essa trajetória, a monografia demonstra que o STF tem paulatinamente afirmado um modelo mais expansivo de competência normativa do TSE, sobretudo em contextos de lacuna legislativa e de risco à efetividade do texto constitucional.

Palavras-chave: Resolução; TSE; STF; competência normativa; legislativo.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Autoria das ações de controle abstrato

Tabela 1: Primeira onda decisória

Tabela 2: Segunda onda decisória

Tabela 3: Terceira onda decisória

LISTA DE ABREVIATURAS

CE: Código Eleitoral

CPP: Código de Processo Penal

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil

ADC: Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ALEPE: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

ALEPI: Assembleia Legislativa do Estado do Piauí

ALPB: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba

FEFC: Fundo Especial de Financiamento de Campanha

MPU: Ministério Público da União

PCdoB: Partido Comunista do Brasil

PFL: Partido da Frente Liberal

PGR: Procuradoria-Geral da República

PL: Partido Liberal

PLP: Projeto de Lei Complementar

PP: Partido Progressista

PPS: Partido Popular Socialista

PSB: Partido Socialista Brasileiro

PSC: Partido Social Cristão

PT: Partido dos Trabalhadores

PTdoB: Partido dos Trabalhadores do Brasil

RITSE: Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral

RS: Rio Grande do Sul

STF: Supremo Tribunal Federal

TRE: Tribunal Regional Eleitoral

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. METODOLOGIA	11
2.1. Perguntas de pesquisa	11
2.2. Coleta de Jurisprudência	12
2.3. Análise dos acórdãos	13
3. O TSE E SUA COMPETÊNCIA NORMATIVA	14
4. COMO DECIDE O STF	17
4.1. Análise Geral	17
4.2. Primeira onda (1990-2004)	19
4.2.1. ADI 267 MC	20
4.2.2. ADI 2243	22
4.2.3. ADIs 2626 e 2628	23
4.2.4. Primeira conclusão parcial	26
4.3. Segunda onda (2005-2020)	27
4.3.1. ADI 3345	28
4.3.2. ADI 3999	30
4.3.3. ADIs 4965, 5020 e 5028	34
4.3.4. ADI 5104 MC	37
4.3.5. ADI 4583	40
4.3.6. ADI 5122	41
4.3.7. ADI 6032	44
4.3.8. ADI 6395	46

4.3.9. Segunda conclusão parcial	47
4.4. Terceira onda (2022-2025).....	50
4.4.1. ADI 7214	51
4.4.2. ADI 7261	52
4.4.3. ADI 7228	54
4.4.4. ADI 7677	56
4.4.5. Terceira conclusão parcial	57
5. CONCLUSÃO	59
6. REFERÊNCIAS	62
APÊNDICE.....	67

1. INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro divide-se em dois segmentos principais: a Justiça Especial e a Justiça Comum. Tal divisão corresponde às competências exercidas por cada órgão jurisdicional: enquanto, no primeiro caso, os Tribunais lidam com questões relacionadas ao Direito Eleitoral, Direito do Trabalho ou Direito Militar; no segundo, por outro lado, são analisados os litígios dos demais ramos jurídicos¹.

À Justiça Especial Eleitoral foi incumbida a missão, sob a égide da Constituição Federal, do Código Eleitoral, da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos, de assegurar a organização e o exercício dos direitos políticos, especialmente, os de votar e de ser votado. Para tanto, sua Corte máxima, o Tribunal Superior Eleitoral, exerce tarefas para além das quais são comumente atribuídas a uma corte superior. Isto é, sua atuação ultrapassa as competências originária de processamento e recursal. Nesse sentido, o professor Nikolay Bispo observa que os diplomas supracitados conferem ao Tribunal o poder também de exercer competências normativas, de auto-organização e administrativa, de gestão do processo eleitoral e consultivas².

Nota-se que, portanto, o TSE concentra em si todas as atividades de uma governança eleitoral³. Isso porque, ao não apenas julgar lides relativas ao Direito Eleitoral, mas também registrar partidos, distribuir urnas, entre outras atribuições, além de editar novas instruções para o processo eleitoral, a Corte atua de forma abrangente, criando, aplicando e adjudicando as próprias regras eleitorais, o que não é comum nas

¹ FILHO, João Trindade C.; MENDES, Gilmar. *Manual didático de direito constitucional. (Série IDP)*. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.608. ISBN 9786553624436. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624436/>. Acesso em: 29 out. 2025.

² BISPO, Nikolay Henrique. *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023, p. 61-62. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-22082023-121227>> Acesso em: 29 out. 2025.

³ Para Mozaffar e Schedler, a governança eleitoral pode ser compreendida como “um abrangente número de atividades que cria e mantém o vasto arcabouço institucional no qual se realizam o voto e a competição eleitoral”, operando em “três diferentes níveis: 1) formulação das regras [*rule making*], aplicação das regras [*rule application*] e adjudicação das regras [*rule adjudication*]” (MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Dados*, v. 51, 2008, p.867).

experiências internacionais. A própria Constituição confere à União a competência exclusiva para legislar sobre Direito Eleitoral⁴, razão pela qual, em princípio, seria de se esperar que a atuação normativa do TSE tivesse caráter mais secundário, limitando-se a complementar a legislação existente.

Dessa forma, a previsão de função normativa empreendida pelo TSE adquire concretude por meio da expedição de resoluções pelo Plenário da Corte, prescrevendo e orientando coletivamente⁵. São as resoluções, portanto, que são alvo de intensas disputas judiciais no STF em um conflito de décadas entre, principalmente, a Justiça Eleitoral e os partidos políticos, como será apresentado mais a diante.

Legalmente instituídas como instrumentos destinados à fiel execução dos direitos políticos dos cidadãos brasileiros, as resoluções passaram a ser cada vez mais questionadas também fora do âmbito judicial. A escalada de tensões institucionais entre os partidos políticos e o Judiciário, que já se manifestava por parte dos congressistas e da Corte Suprema⁶, fez com que alterações legislativas fossem propostas e sancionadas.

A Lei nº 14.211/2021, por exemplo, restringiu as possibilidades de atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral ao incluir o art. 23-A no Código Eleitoral⁷. À época de sua promulgação, o dispositivo buscou encerrar a disputa de competências entre o Poder Legislativo e a Justiça Eleitoral, limitando a atuação normativa desta a um rol taxativo de matérias

⁴ Art. 22, CFRB: Compete privativamente à União legislar sobre:

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

⁵ BISPO, Nikolay Henrique. *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023, p. 65. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-22082023-121227> > Acesso em: 29 out. 2025.

⁶ BEHNKE, E; BORGES, R. *CCJ avança com projeto anti-STF e aprova permissão para o Congresso sustar decisões da Corte*. CNN, Brasília, 09 out. 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ccj-avanca-com-pacote-anti-stf-e-aprova-permissao-para-o-congresso-sustar-decisoes-da-corte/>>. Acesso em: 29 out. 2025.

⁷ Art. 23-A, CE/65. 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.

e vedando expressamente a regulamentação de temas relacionados à organização interna dos partidos políticos.

Ainda mais recentemente, uma nova investida de dois parlamentares visava destituir a competência normativa do TSE. O Projeto de Lei Complementar nº 13/2024, de autoria dos deputados Marcel van Hattem (NOVO/RS) e Gilson Marques (NOVO/RS), altera o Código Eleitoral, revogando os dispositivos que estabelecem tal função da Justiça Eleitoral⁸. Além disso, o PLP busca tornar sem efeito a Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024⁹, que dispunha sobretudo acerca da propaganda eleitoral em meios digitais — semelhantemente ao feito da Resolução 23.714/2022, objeto da ADI 7261. Na justificação do projeto legislativo, os legisladores afirmam que: “o Tribunal Superior Eleitoral tem cometido excessos que usurpam as competências legiferantes do Congresso Nacional, o que não pode ser admitido”.

Com isso, é importante investigar como o STF tem compreendido a competência normativa do TSE no que tange à elaboração de normas que regem os processos eleitorais. Diante dessa peculiaridade brasileira, esta monografia tem por objeto de pesquisa identificar os limites estabelecidos pelo STF, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, ao exercício da competência normativa do TSE. Assim, pretende-se verificar em que medida tal atuação pode ocorrer sem violar o princípio da separação dos Poderes, considerando que a Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral¹⁰.

Para tanto, esta monografia está dividida, além da presente introdução, pelo capítulo “2. METODOLOGIA”, que descreve o método de análise e a coleta da jurisprudência de 18 ADIs. Em seguida, o capítulo “3. O TSE E SUA COMPETÊNCIA NORMATIVA” explora o arcabouço legal que confere

⁸ Art. 2º, PLP nº 13/2024. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965:

I - parágrafo único, do art. 1º;

II - inciso IX, do art. 23; e

III - art. 23-A.

¹⁰ Art. 22, CFEB/88. Compete privativamente à União legislar sobre:

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

poder normativo ao TSE. O capítulo “4. COMO DECIDE O STF” apresenta a análise das decisões do Supremo, que foi dividida, inicialmente, em elementos gerais e qualitativos das decisões, revelando a existência de três ondas decisórias que marcaram a jurisprudência da Corte (1990-2004, 2005-2020 e 2022-2025). A primeira onda (1990-2004) foi definida pela forte autocontenção do Supremo Tribunal Federal, com a rejeição do controle abstrato e a classificação das resoluções como meros atos normativos secundários. A segunda onda (2005-2020) se caracterizou pela ampliação dos parâmetros de admissibilidade, permitindo ao TSE executar diretamente a Constituição e suprir omissões. Por fim, a terceira onda (2022-2025) esvazia o debate formal sobre usurpação de competência e passa a admitir a edição de resoluções inovadoras fora do prazo legal, principalmente diante dos desafios do avanço das tecnologias digitais e do vácuo legislativo. O trabalho é concluído com o capítulo “5. CONCLUSÃO”, que sintetiza a trajetória jurisprudencial e os achados da pesquisa.

2. METODOLOGIA

2.1. Perguntas de pesquisa

Como supracitado, o STF tem sido acionado a arbitrar os limites da atuação do TSE no que diz respeito às instruções normativas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos. Com isso, a pergunta a ser respondida pela pesquisa é:

(I) “Como o STF tem compreendido a competência normativa do TSE no que tange à elaboração de normas que regem os processos eleitorais?”

Essa pergunta geral, se desdobra nas seguintes subperguntas:

(I) “O Supremo Tribunal Federal tem sinalizado a necessidade de uma atuação mais restritiva ou mais expansiva da competência normativa do TSE?”

(II) “A jurisprudência do STF permite que as resoluções sejam utilizadas para superar lacunas legislativas?”;

(III) “Há alguma flexibilização nos limites gerais estabelecidos pelo STF às resoluções do TSE no contexto da regulação digital e das redes sociais?”.

2.2. Coleta de Jurisprudência

Para responder a essas perguntas de pesquisa, empregou-se a análise jurisprudencial como metodologia de investigação. No caso, a jurisprudência selecionada refere-se as ações de controle abstrato de constitucionalidade em que o STF analisou a constitucionalidade de resoluções editadas pelo TSE. As resoluções, conforme explorado em maior profundidade no capítulo “3. O TSE E SUA COMPETÊNCIA NORMATIVA”, constitui-se como o instrumento pelo qual o TSE exerce a sua competência normativa no que se refere ao processo eleitoral. Ademais, optou-se pelo controle abstrato, por tratar-se das ações adequadas à análise de normas em situações gerais, desvinculadas de casos concretos¹¹, de modo que o STF verifica os contornos da competência normativa do TSE.

Para a seleção das ações a serem analisadas, utilizou-se o mecanismo de pesquisa avançada das decisões do Supremo por meio do banco de dados disponível no *website* do STF¹², em 10 de setembro de 2025. No campo de pesquisa, procurou-se as palavras-chave “TSE” e “Resolução”, resultando em 365 acórdãos e 2.459 decisões monocráticas.

Neste momento, dois filtros se fizeram necessários. Primeiro, optou-se por excluir as decisões monocráticas. Isso porque a pesquisa busca compreender como o Tribunal, como um todo, decide em torno das competências normativas do TSE. Para tanto, decisões de uma ou outra turma e as decisões monocráticas foram excluídas, priorizando-se à análise das decisões do tribunal pleno. Segundo, como já dito anteriormente, esta pesquisa analisa as ações de controle abstrato de constitucionalidade. Dessa forma, selecionou-se, através do filtro de “classe”, apenas os termos

¹¹ MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. *E-book*. p.476. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 30 out. 2025.

¹² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 10 set. 2025.

ADC (8 acórdãos), ADI (116 acórdãos), ADO (1 acórdão) e ADPF (16 acórdãos). Diante disso, foram selecionados 141 acórdãos para serem analisados previamente.

Nesta primeira etapa da análise, procedeu-se à leitura das ementas dos acórdãos selecionados, descartando-se aqueles que não apresentavam pertinência temática com o objeto desta pesquisa¹³. Ao final dessa triagem, delimitou-se o exame ao montante de 18 ADIs.

2.3. Análise dos acórdãos

Conforme apresentado anteriormente, esta pesquisa tem como objetivo analisar como o STF tem compreendido a competência normativa do TSE, um aspecto de constitucionalidade formal das decisões. Em seu processo decisório, parcela significativa das discussões suscitadas pelos ministros discutem, como esperado, elementos materiais dos litígios eleitorais e que, portanto, fogem ao escopo das perguntas propostas.

Em vista disso, optou-se pela leitura integral do relatório e do voto do ministro relator para fins de contexto. Na etapa subsequente, recorreu-se ao uso de ferramenta de busca textual durante o processo de análise dos acórdãos, com a finalidade de identificar passagens diretamente relacionadas ao objeto da pesquisa. Para tanto, foram empregados os termos “Legislativo”, “Congresso”, “Usurp”, “União”, “Invad”, “Competência” e “Normativ”, de modo a captar referências explícitas ou implícitas a eventuais conflitos de competência e à atuação normativa do TSE. Os trechos assim localizados foram, então, examinados em sua integralidade, permitindo uma análise qualitativa aprofundada e alinhada aos objetivos do estudo.

Além disso, no conjunto de acórdãos selecionados, verificou-se que, nos processos em que coexistiam decisão cautelar e decisão final de mérito, optou-se por considerar exclusivamente esta última. Tal escolha justifica-se

¹³ São exemplos desse cenário a ADI 2993, que teve por objeto uma resolução do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; a ADC 30, que discutiu as hipóteses de inelegibilidade à luz da Lei Complementar nº 135/10; e a ADPF 54, relativa à constitucionalidade dos dispositivos do Código Penal que tratam da interrupção da gestação frente casos de fetos anencéfalos. Em nenhum desses três casos, entretanto, o conflito envolvia resoluções do TSE, objeto desta pesquisa.

pelo fato de que as decisões definitivas, nesses casos, limitaram-se a confirmar o entendimento anteriormente fixado na fase cautelar, sem introdução de fundamentos novos ou alterações relevantes no posicionamento do Tribunal. Assim, a inclusão de medidas cautelares na análise restringiu-se às hipóteses em que inexistia decisão final de mérito disponível.

3. O TSE E SUA COMPETÊNCIA NORMATIVA

Em 1988, o constituinte originário optou por não definir diretamente as competências e funções da Justiça Eleitoral, delegando essa tarefa ao legislador ordinário, que deveria regulamentá-la por meio de lei complementar¹⁴. Ocorre que, na prática, as competências do TSE, inclusive a normativa, estão hoje distribuídas em três diplomas legais: o Código Eleitoral de 1965, recepcionado pela Constituição; a Lei das Eleições de 1997; e a Lei dos Partidos Políticos de 1995. No entanto, nenhuma dessas normas possui natureza de lei complementar, tratando-se todas de legislação ordinária — o que, para Nikolay Bispo, tornaria as leis inconstitucionais “por violação expressa do art. 121” da CRFB em uma “análise jurídica em sentido estrito”¹⁵. Indica o autor, que houve a necessidade de que, portanto, a jurisprudência e a doutrina passassem a interpretar e aplicar os dispositivos dessas legislações como se desempenhassem a função própria de uma lei complementar, de modo a superar a omissão do legislador¹⁶.

Nesse sentido, a competência normativa do TSE é delineada pelo Código Eleitoral nos seguintes dispositivos:

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

¹⁴ Art. 121, CRFB: Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

¹⁵ BISPO, Nikolay Henrique. *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023, p. 70. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-22082023-121227> > Acesso em: 29 out. 2025.

¹⁶ Idem.

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

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

I - elaborar o seu regimento interno;

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.

Enquanto isso, na Lei das Eleições, essa competência normativa aparece nos seguintes dispositivos:

Art. 15. A identificação numérica dos candidatos se dará mediante a observação dos seguintes critérios:

IV - o Tribunal Superior Eleitoral baixará resolução sobre a numeração dos candidatos concorrentes às eleições municipais.

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.

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.

A Lei dos Partidos Políticos, por fim, também prevê atribuições normativas ao TSE, ainda que de forma mais pontual:

Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei.

Para além dessas legislações, o próprio Tribunal igualmente estabelece essa competência em seu Regimento Interno (RITSE):

Art. 8º São atribuições do Tribunal;

v) expedir as instruções que julgar conveniente à execução do Código Eleitoral e à regularidade do serviço eleitoral em geral;

Com isso, José Jairo Gomes aponta que as instruções fixadas nesses diplomas legais são “veiculadas em Resolução”. Estas, ainda de acordo com o autor, seriam atos normativos oriundos do Plenário da Corte Eleitoral para regulamentar matérias de sua competência. Uma resolução, dessa forma, teria sua natureza jurídica definida como um ato-regra, uma vez que “cria situações gerais, abstratas e impessoais, modificáveis pela vontade do órgão que a produziu”¹⁷. Em decorrência disso, Jairo Gomes observa que, uma resolução expedida pelo TSE apresenta-se com força de lei, mesmo que não possa contrariá-la¹⁸.

Ressalta-se que a definição da natureza jurídica das resoluções editadas pelo TSE foi, por longo período, objeto de intenso debate no STF, como se demonstrará nos capítulos seguintes. A controvérsia sobre se tais atos normativos deveriam ser classificados como primários ou secundários constituiu o principal argumento posto para que a Suprema Corte admitisse e conhecesse as ações¹⁹, o que inviabilizava o controle de constitucionalidade dessas instruções.

A seguir, apresenta-se como o STF tem compreendido a competência normativa do TSE e suas limitações. Para tanto, opta-se por dividir a análise em elementos gerais (Capítulo 4.1) e qualitativos (Capítulos 4.2 a 4.4). Essa divisão auxilia na compreensão da longa e complexa jurisprudência do

¹⁷ GOMES, José J. *Direito Eleitoral*. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p. 76. ISBN 9786559776054.

¹⁸ GOMES, José J. *Direito Eleitoral*. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p. 29. ISBN 9786559776054.

¹⁹ Vide, por exemplo, a ADI 3345.

Supremo Tribunal em ações de controle abstrato de constitucionalidade de resoluções.

A análise geral permite contextualizar essa disputa, enquanto a abordagem qualitativa, ao explorar as três ondas decisórias identificadas, demonstra como o STF tem progressivamente afirmado um modelo mais expansivo de competência normativa do TSE, o que redesenhou a fronteira entre regulamentação e legislação no Direito Eleitoral. A exploração dessas ondas decisórias revela como o STF se deslocou de um cenário de autocontenção para um momento em que os atos normativos do TSE assumem protagonismo crescente, especialmente diante dos desafios da regulação digital.

4. COMO DECIDE O STF

4.1. Análise Geral

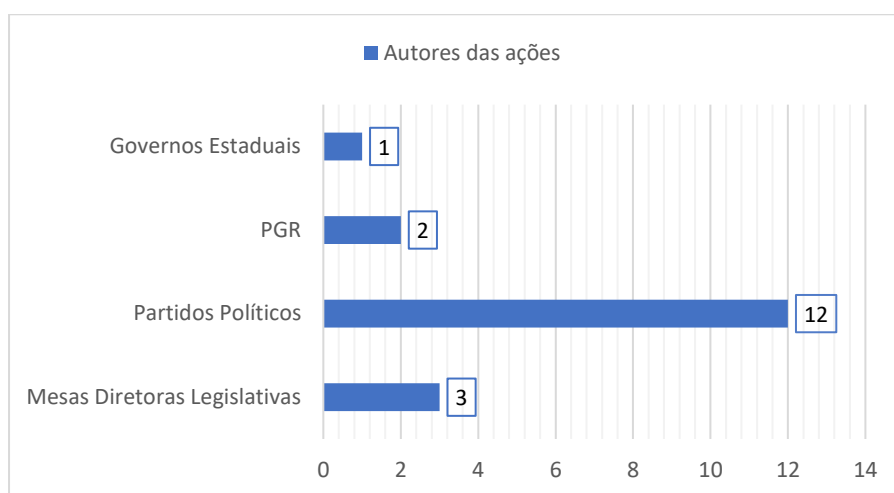
Após a seleção dos acórdãos que comporiam o estudo, como mencionado anteriormente, chegou-se a um conjunto final de 18 decisões para análise²⁰, estas compostas por um corpo exclusivo de ADIs²¹.

Em uma primeira análise desse conjunto de documentos, observa-se que as ações apresentaram um tempo médio de aproximadamente dois anos e meio entre a propositura e a publicação do respectivo acórdão. Destacam-se, como casos que mais se afastaram dessa média, a ADI 7214, julgada em apenas três meses, e a ADI 4583, cujo intervalo alcançou nove anos. Ademais, constatou-se a predominância de ações propostas por partidos políticos: das 18 ações analisadas, 12 tiveram origem em legendas partidárias, o que corresponde a cerca de 67% do total.

²⁰ Sendo elas, as ADIs 267 MC, 2243, 2626, 2628 3345, 3999, 4583, 4965, 5020, 5028, 5104 MC, 5122, 6032 6395, 7214, 7228, 7261 e 7677.

²¹ Não foram localizadas nenhuma ADC ou ADO.

Gráfico 1 – Autoria das ações de controle abstrato



Fonte: elaboração própria.

Interessante observar também que, nos casos de propositura das ações pelas Mesas Diretoras Legislativas, os temas das ações limitam-se a definição de distribuição de vagas da Câmara dos Deputados²², de forma que o mesmo ocorre com os governos estaduais²³. Enquanto isso, os partidos políticos pleiteiam demandas eleitorais gerais, como propaganda eleitoral, fidelidade partidária e prestações de contas dos gastos feitos com recursos do FEFC²⁴. A PGR, por sua vez, atuou em um contexto marcado por duas resoluções do TSE relacionadas à apuração de crimes eleitorais²⁵. Na primeira, o órgão máximo do MPU contestou uma norma que, ao disciplinar a apuração desses delitos, teria entrado em conflito com o sistema acusatório consagrado pela Lei Fundamental. A segunda resolução tratava das medidas para combater a disseminação de desinformação durante o processo eleitoral.

²² Vide as ADIs 4965, 5020, 5028 e a ADC 33.

²³ Vide a ADI 267 MC.

²⁴ Respectivamente, as ADIs 5122, 4583 e 7214.

²⁵ Respectivamente, as ADIs 5104 (MC) e 7261.

Em relação ao sucesso das ações, apenas 32% delas tiveram resultados favoráveis aos pedidos dos autores²⁶, enquanto os outros 68% foram julgados de forma desfavorável²⁷. Dentre as seis ações julgadas procedentes ou parcialmente procedentes²⁸, apenas nas ADIs 4965, 5020, 5028 e 6032 o voto condutor²⁹ reconheceu que o TSE havia extrapolado suas competências e, por conseguinte, violado o princípio da separação de Poderes.

Isso revela que, em apenas aproximadamente 21% das ações, o STF acolheu o argumento de inconstitucionalidade formal das resoluções impugnadas, por extrapolação da competência normativa do TSE.

Apesar da elevada taxa de insucesso desse fundamento ao longo da história jurisprudencial da Corte, chama atenção a forma como os ministros passaram a enfrentá-lo ao longo do tempo. A análise das decisões evidencia a existência de três “ondas decisórias”. Isto é, três grupos de julgados que convergem para um mesmo eixo argumentativo dentro de um determinado período, geralmente cerca de uma década, com poucas variações quanto aos resultados, fundamentos e ao intervalo temporal entre cada onda. Explora-se estes resultados nos capítulos a seguir.

4.2. Primeira onda (1990-2004)

O primeiro período decisório identificado no STF estende-se de 1990 a 2004, compreendendo os julgamentos das ADIs 267 MC, 2243, 2626 e 2628. Esse momento é definido por uma Suprema Corte mais contida ao exercer o controle de constitucionalidade sobre o TSE. Nas quatro ações referidas, há insucesso dos pedidos pleiteados pelas partes na totalidade das decisões — tendo uma sido indeferida, e as demais não conhecidas. Nesse sentido, a primeira, a ADI 267 MC, publicada em 1995, é a única que diverge do conjunto, tendo seu insucesso sido fruto de uma questão de

²⁶ Neste grupo, incluem-se as ações julgadas como procedentes e parcialmente procedentes.

²⁷ Neste grupo, incluem-se as ações julgadas como improcedentes, prejudicadas e que não foram conhecidas.

²⁸ O grupo é composto pelas ADIs 4965, 5020, 5028, 5104 MC, 6032 e 7228.

²⁹ Embora os acórdãos tenham sido examinados em sua integralidade, para fins desta constatação, considerou-se como “voto condutor” aquele proferido pelo ministro relator, desde que integrante da corrente vencedora. Nos casos em que o relator tenha sido vencido, adotou-se como voto condutor o do ministro designado para redigir o acórdão.

mérito e não de natureza processual. Por sua vez, as ADIs 2243, 2626 e 2628 foram apreciadas na primeira metade da década de 2010, ocasião em que o Supremo se valeu de fundamentos de natureza processual para concluir pelo não conhecimento das demandas.

4.2.1. ADI 267 MC

Proposta pelo governador do Estado de São Paulo em abril de 1990 e tendo seu acórdão publicado em maio de 1995, a ação buscava o reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão da Mesa da Câmara dos Deputados em cumprir o art. 45, §1º, da CFRB³⁰, ao deixar de atualizar o número de deputados da bancada paulista. Além disso, impugnava-se a constitucionalidade da Resolução nº 16.336/90, editada pelo TSE.

Segundo o voto do ministro relator, Celso de Mello, o requerente sustenta que o ato normativo editado pela Justiça Eleitoral teria violado o dispositivo constitucional mencionada ao estabelecer, para as eleições de 1990, a composição da bancada paulista na Câmara dos Deputados em 60 parlamentares³¹. Diante disso, contudo, Celso de Mello sustenta que a Resolução não teria produzido qualquer inovação na situação jurídica do Estado de São Paulo, pois apenas preservou a composição então vigente da bancada, como consequência direta da inexistência da lei complementar exigida pela CRFB³². Observa-se, assim, que o ministro estabelece o primeiro parâmetro para o controle de constitucionalidade das Resoluções do TSE: sua validade estaria condicionada ao fato de não inovarem na ordem jurídica.

³⁰ Art. 45, CFRB: A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 out. 1990, p. 4-5. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 out. 1990, p. 11. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Celso de Mello dedica ainda parcela de sua fundamentação a sustentar uma postura de autocontenção por parte do STF. Afirma que, diante de um alegado *vacuum juris*, não competiria à Corte atuar como legislador positivo para suprir a lacuna normativa — como pretendia o autor, ao requerer que o Tribunal elevasse a bancada paulista para 70 deputados federais em razão da suposta omissão da Mesa da Câmara dos Deputados:

“O *vacuum juris* — que esta Corte já constatou, ao reconhecer, formalmente, no precedente invocado, o estado de mora constitucional em que incidiu o Poder Legislativo da União, que se absteve, além de qualquer prazo razoável, de editar a faltante lei complementar fixadora da representação parlamentar — não pode ser preenchido, na ausência da lei da integração — e que é, no caso, a lei complementar — por outro ato estatal qualquer, especialmente um provimento de caráter jurisdicional. O reconhecimento dessa possibilidade, acaso admitido fosse, implicaria transformar o Poder Judiciário, no plano do controle concentrado de constitucionalidade, em legislador positivo, condição que este próprio Tribunal tem-se recusado a exercer (RTJ 126/48).”³³

Diante desse quadro, o ministro votou pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada pelo governador do Estado de São Paulo. Seu posicionamento foi acompanhado por outros sete ministros, restando vencido apenas o ministro Marco Aurélio, que votou para conceder a medida cautelar e reconhecer, a priori, a invasão de competência do Congresso Nacional pelo TSE. Nesse sentido, o voto de Moreira Alves também apresenta observação relevante ao indicar que a eventual invasão de competência legislativa poderia, em tese, constituir fundamento idôneo para impugnar a Resolução. Contudo, tal argumento não haveria sido suscitado pelo autor da ação:

“Observo, ainda, que o único aspecto pelo qual se poderia atacar a constitucionalidade dessa resolução do Tribunal

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 out. 1990, p. 14. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Superior Eleitoral seria o da invasão de competência. O Tribunal teria legislado, e, portanto, invadido a competência do Legislativo para suprir-lhe a omissão. Esse fundamento, no entanto, como salientou o relator, não foi sequer levantado, até porque o Tribunal nada criou, mantendo, apenas, o status quo, com a declaração de que persistiam as normas legais existentes.”³⁴

Diante disso, o julgamento consolida a compreensão de que as Resoluções do TSE são constitucionais desde que não inovem na ordem jurídica, limitando-se a manter o status quo frente à omissão legislativa. Ao mesmo tempo, o STF reafirma uma postura de autocontenção, recusando-se a atuar como legislador positivo para suprir o vacuum juris, e preserva a separação de competências ao atribuir ao Congresso Nacional a responsabilidade pela edição da lei complementar exigida pela Constituição.

4.2.2. ADI 2243

Relatada pelo ministro Marco Aurélio, a ADI 2243 foi proposta pelo PL em julho de 2000 contra os incisos I e II do art. 23 da Resolução nº 20.562/00 do TSE, tendo seu acórdão publicado cerca de 3 anos mais tarde. Segundo o partido, a norma eleitoral teria extrapolado o poder regulamentar ao limitar a exigência de representação ao período correspondente a dois terços da propaganda eleitoral, restringindo indevidamente o alcance do art. 47, §2º, da Lei nº 9.504/97.

Em seu voto, acompanhado unanimemente pelos seus pares, o ministro Marco Aurélio não conheceu da ação, entendendo que o suposto “extravasamento das balizas legais” configuraria mera ilegalidade, e não um conflito de competência constitucional capaz de justificar o controle abstrato sobre a resolução do TSE. O ministro nota ainda que o partido não teria indicado os dispositivos violados da CRFB:

“Aliás, em momento algum, o Requerente indicou o dispositivo constitucional que teria sido infringido, limitando-

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 out. 1990, p. 56. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>>.

se, isto sim, a dizer da dissonância da resolução ante os termos da lei regulamentada.”³⁵

Assim, o STF não examina se o TSE havia extrapolado suas competências. Os ministros limitaram-se a votos breves, concentrados na defesa do conteúdo material da Resolução, por entenderem que o requisito para o conhecimento da ação não havia sido adequadamente atendido.

Nesse contexto, a ADI 2243 reforça a distinção traçada pelo STF entre ilegalidade e inconstitucionalidade, afastando o controle abstrato quando ausente a indicação clara de afronta direta à Constituição. Ao não conhecer da ação, a Corte delimita o âmbito do controle concentrado sobre atos do TSE, exigindo a demonstração de conflito constitucional efetivo, e não mera desconformidade com a lei infraconstitucional.

4.2.3. ADIs 2626 e 2628

As ADIs 2626 e 2628, propostas no primeiro trimestre de 2002, foram julgadas conjuntamente pelo Plenário do STF, pois ambas impugnavam a mesma Resolução nº 20.993/02, embora propostas por autores distintos³⁶. As ações tiveram seus acórdãos publicados em março de 2004, ou seja, 2 anos após suas proposituras. Em ambos os casos, o ministro relator, Sydney Sanches, ficou vencido³⁷ ao defender a fixação de parâmetros rígidos que impedissem inovação jurídica por meio de resoluções da Justiça Eleitoral. Prevaleceu, porém, o entendimento de que os dispositivos constitucionais apontados como violados não tratavam nem de coligações partidárias nem da definição das circunscrições eleitorais, justamente os temas disciplinados pela resolução questionada. Por essa razão, não se conheceu da ação.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2243. Tribunal Pleno. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 16 ago. 2000, p. 6. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375357>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

³⁶ A ADI 2626 foi proposta pelos partidos políticos PCdoB, PL, PT, PPS e PSB; enquanto a ADI 2628 teve como autora a sigla PFL.

³⁷ Ficaram vencidos os ministros Sydney Sanches, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio. Já a corrente vencedora foi formada por Moreira Alves, Néri da Silveira, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Ellen Gracie.

Na corrente minoritária, Sydney Sanches entendeu que o TSE, ao editar a Resolução, inovou na ordem jurídica e, em certa medida, iniciando uma espécie de "reforma política". Para o ministro, embora tal reforma fosse "tão esperada e desejada", sua realização caberia ao Congresso Nacional, e não à Justiça Eleitoral³⁸. Nesse sentido, Sydney Sanches caminha para a necessidade da defesa de um rigor formal para edição de resoluções pelo TSE, independente do conteúdo material da norma:

"Concluo, também, que, o T.S.E., no exercício do poder-dever de baixar Instruções, ainda que com os mais nobres propósitos, acabou por introduzir no processo eleitoral deste ano, norma inteiramente nova, de modo a incidir em violação ao disposto nos artigos 22, I, 48, "caput" (competência do Poder Legislativo) e 16 da C.F. (princípio da anualidade)."³⁹

Ilmar Galvão, acompanhando o relator, sustentou que o TSE extrapolou sua competência normativa não apenas por inovar na ordem jurídica, mas de maneira ainda mais grave ao desrespeitar a regra da anualidade eleitoral. Para o ministro, se tal vício não fosse corrigido, criaria-se a impressão de que o Poder Judiciário detém competência mais ampla que a própria função legislativa do Congresso Nacional:

"A Instrução normativa do TSE, ao instruir a vinculação das coligações formadas na circunscrição dos Estados à que se houver formado para a eleição de Presidente da República, desenganadamente exorbitou seus limites, inovando na ordem jurídica eleitoral, ofendendo, em consequência, o princípio da legalidade. Na verdade, se fosse dada à Corte Eleitoral essa competência, de modificar o processo eleitoral, com certeza teria sido ela, do mesmo modo que ocorre com o Poder Legislativo, por maior razão ainda, submetida, pela Constituição, à norma da anualidade, contida no art. 16 da CF, visto não haver sentido, no caso, em que a competência

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2626. Tribunal Pleno. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 18 abr. 2002, p. 69. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266863>>. Acesso em : 21 nov. 2025.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2626. Tribunal Pleno. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 18 abr. 2002, p. 69. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266863>>. Acesso em : 21 nov. 2025.

do órgão Judiciário fosse mais ampla do que a do Poder Legislativo.”⁴⁰

Os ministros, contudo, ficaram vencidos. Prevaleceu no Plenário o entendimento de que a resolução impugnada constituía ato normativo secundário e, portanto, não estaria sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade, fundamento que levou ao não conhecimento das ações. Em seu voto, o ministro Carlos Velloso esclareceu essa posição:

“A jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o ato normativo secundário - ato regulamentar - não está sujeito, de regra, ao controle de constitucionalidade concentrado e ao controle de constitucionalidade difuso. É que, se o ato normativo secundário, que decorre do ato normativo primário, vai além do conteúdo da lei, ou se afasta dos limites que esta lhe traça, comete ilegalidade e não inconstitucionalidade.”⁴¹

Celso de Mello adota posição ainda mais rígida no julgamento. Para o ministro, as resoluções do TSE não seriam, em hipótese alguma, suscetíveis de controle de constitucionalidade pelo STF. Esse fundamento, contudo, contrasta com o entendimento que ele próprio havia defendido na apreciação da medida cautelar da ADI 267, quando afirmou que a limitação das resoluções eleitorais decorreria da vedação à inovação jurídica. Assim, ao julgar as ADIs 2626 e 2628, Celso de Mello passa a sustentar que eventual extrapolação das resoluções do TSE configuraria violação à legalidade ou, no limite, um caso de inconstitucionalidade reflexa, não ensejando a intervenção do controle de constitucionalidade da Suprema Corte, o que constituiria o debate da segunda onda decisória (capítulo 4.3):

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2626. Tribunal Pleno. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 18 abr. 2002, p. 126-127. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266863>>. Acesso em : 21 nov. 2025.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2626. Tribunal Pleno. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 18 abr. 2002, p. 139. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266863>>. Acesso em : 21 nov. 2025.

"O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar transgressão aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, seja lícito vislumbrar, em desdobramento ulterior, a potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma típica situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede de fiscalização normativa abstrata.

[...]

Desse modo, se a exegese da lei — que veio a consubstanciar-se na resolução administrativa ora questionada —, divergiu do sentido e do conteúdo do diploma legislativo que pretendeu interpretar, quer por que o ato impugnado tenha se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, como já enfatizado, a utilização do mecanismo processual da fiscalização abstrata."⁴²

Diante desse julgamento, as ADIs 2626 e 2628 evidenciam a consolidação de uma orientação restritiva do STF quanto ao controle concentrado de resoluções do TSE, ao qualificá-las majoritariamente como atos normativos secundários, insuscetíveis de controle constitucional abstrato. Prevaleceu, assim, a leitura de que eventual extrapolação do poder regulamentar configuraria ilegalidade, ou, no máximo, inconstitucionalidade reflexa, em contraste com a posição minoritária que defendia limites materiais rígidos à atuação normativa da Justiça Eleitoral.

4.2.4. Primeira conclusão parcial

A primeira onda decisória (1990-2004) foi caracterizada pela forte autocontenção do STF ao exercer o controle abstrato de constitucionalidade sobre as resoluções eleitorais. Neste período, houve o insucesso total dos pedidos pleiteados pelos autores. A tese central adotada pela corrente majoritária foi a de que as resoluções constituíam meros atos normativos secundários. Dessa forma, eventual "extravasamento das balizas legais" pelo TSE era frequentemente classificado como mera ilegalidade ou

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2626. Tribunal Pleno. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 18 abr. 2002, p. 145-148. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266863>>. Acesso em : 21 nov. 2025.

inconstitucionalidade reflexa, o que inviabilizava a fiscalização abstrata. Embora a maioria tivesse essa postura restritiva, os ministros que vislumbraram a possibilidade de controle abstrato identificaram como limite central para a atuação do TSE a vedação à inovação jurídica por meio de resoluções. Essa fase inicial de rejeição do controle abstrato seria posteriormente superada, com o STF se recolocando como protagonista na definição dos limites constitucionais das resoluções, inaugurando a Segunda Onda decisória (2005-2020). O quadro a seguir detalha as decisões que definiram essa fase inicial da jurisprudência do STF.

Tabela 1 – Primeira onda decisória

Número da ação	Resolução foi mantida?	Tese central adotada
ADI 267 MC	Sim	Resoluções não podem inovar na ordem jurídica
ADI 2243	Sim	“Extravasamento das balizas legais” configuraria mera ilegalidade e não inconstitucionalidade
ADIs 2626 e 2628	Sim	Resoluções não são suscetíveis de controle de constitucionalidade por serem ato normativo secundário

Fonte: elaboração própria.

4.3. Segunda onda (2005-2020)

O segundo período decisório reconhecido abrange os anos entre 2005 e 2020, compreendendo um conjunto mais amplo de sete ações. Esse ciclo é marcado por debates densos em torno da alegação de que o TSE teria extrapolado sua competência normativa. As decisões iniciais do período, inaugurado pela ADI 3345, em 2005, revelam um esforço explícito para

superar os entendimentos firmados nas ADIs 2626 e 2628, procurando recolocar o STF como protagonista na definição dos limites constitucionais das resoluções editadas pela Justiça Eleitoral.

4.3.1. ADI 3345

Relatada pelo ministro Celso de Mello, a ADI 3345 foi proposta pelo PP contra a Resolução nº 21.702/2004, em abril de 2004, que estabelecia critérios para a fixação do número de vereadores nos municípios, conforme o que estaria disposto no art. 29, IV da CRFB⁴³. Com isso, sustenta o partido político que o TSE teria criado uma “regra independente das leis em vigor”, inovando na ordem jurídica. Assim, segundo o autor, a Justiça Eleitoral teria “usurpado a competência do Legislativo” ao tentar “regular” o dispositivo constitucional. O STF, no entanto, apenas oficializou sua decisão com a publicação do acórdão em agosto de 2010.

A maioria do Plenário, contudo, acompanhou o ministro relator, Celso de Mello, e julgou a ação improcedente, ficando vencido o ministro Marco Aurélio, que votou pela procedência do pedido, apontando que o TSE havia substituído o constituinte, “alterando a própria Constituição Federal”. Em seu voto, Celso de Mello inicia expondo as razões pelas quais a ação poderia ser conhecida pelo STF, admitindo, portanto, o controle de constitucionalidade da Resolução. Para isso, o relator procura afastar a caracterização do ato como mera norma secundária, categoria que, ainda na primeira onda decisória, era considerada insuscetível de controle abstrato, especialmente pelo próprio Celso de Mello. O ministro verifica nas Resoluções, dessa forma, quatro conceitos que a fariam suscetíveis do controle de constitucionalidade:

⁴³ Art. 29, CFRB: O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

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

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;
b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

“Todos esses elementos — autonomia jurídica, abstração, generalidade e impessoalidade— qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou de condutas individuais. [...] Diversa seria a situação, no entanto, tal como acentua a jurisprudência desta Corte, se se tratasse de resolução emanada do TSE consubstanciadora de resposta a uma simples consulta, pois, em tal hipótese, o Tribunal Superior Eleitoral exerce, no tema, 'competência materialmente administrativa', de cuja prática resultam deliberações desvestidas de caráter vinculante.”⁴⁴

Uma vez admitido o controle de constitucionalidade, o relator passa à análise do mérito. Nesse ponto, Celso de Mello afasta a alegação de usurpação da competência legislativa pelo TSE. Para ele, a edição da Resolução não acarretou prejuízos às eleições municipais de 2004 nem contrariou a finalidade do art. 16 da Constituição⁴⁵, que exige que alterações no processo eleitoral só produzam efeitos um ano após sua promulgação. Embora a norma do TSE tenha sido expedida no mesmo ano do pleito, o ministro sustenta que ela não configurou alteração do processo eleitoral, razão pela qual não violou a regra constitucional⁴⁶. Inovando na jurisprudência do Tribunal, Celso de Mello afirma que o ato normativo impugnado buscou apenas dar eficácia a uma decisão anterior do STF, o que, a seu ver, configura atuação plenamente legítima e constitucional⁴⁷:

“Torna-se relevante enfatizar que o Tribunal Superior Eleitoral, como já referido, ao editar a resolução questionada,

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3345. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 ago. 2005, p. 30–31. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁴⁵ Art. 16, CFRB: A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3345. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 ago. 2005, p. 55–56. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3345. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 ago. 2005, p. 76. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

consubstanciadora de mera explicitação de anterior julgamento desta Suprema Corte, proferido em sede de controle incidental de constitucionalidade, limitou-se a agir em função de postulado essencial à valorização da própria ordem constitucional, cuja observância fez prevalecer, no plano do ordenamento positivo, a força normativa, a unidade e a supremacia da Lei Fundamental República”⁴⁸

Nesse julgamento, a ADI 3345 marca uma inflexão relevante na jurisprudência do STF ao admitir expressamente o controle de constitucionalidade de resoluções do TSE quando dotadas de autonomia, generalidade e abstração. Ao julgar a ação improcedente, o Plenário não apenas afasta a alegada usurpação de competência legislativa, como também legitima a atuação normativa da Justiça Eleitoral quando voltada à concretização de decisões anteriores da própria Corte e à preservação da força normativa da Constituição.

4.3.2. ADI 3999

Proposta pelo PSC em dezembro de 2007, a ação buscava a declaração de inconstitucionalidade das Resoluções nº 22.610/2007 e 22.733/2008 do TSE, que disciplinavam o processo de perda de cargo eletivo por infidelidade partidária e a justificação para desfiliação. Seu acórdão foi publicado em abril de 2009. No entendimento do partido propositor, a Justiça Eleitoral, ao repartir a competência para analisar esses pedidos entre o TSE e os TREs, teria violado a reserva de lei complementar, contrariado a própria jurisprudência do STF, que teria inspirado a edição da resolução, e usurpado competência legislativa ao tratar de matéria eleitoral e de normas de caráter processual.

No julgamento pelo Plenário, o ministro relator, Joaquim Barbosa, conduziu a corrente majoritária⁴⁹ pela improcedência da ação, ficando vencidos os ministros Eros Grau e Marco Aurélio. Em seu voto, Joaquim Barbosa sustentou as Resoluções impugnadas não introduziram inovações

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3345. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 ago. 2005, p. 59. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁴⁹ Integraram essa corrente vencedora os ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

no ordenamento jurídico, contrapondo-se tanto aos argumentos dos autores da ação quanto ao limite decisório identificado por parte do próprio STF na primeira onda decisória. A situação, no entanto, de acordo com o relator, seria extraordinária. Isso porque, os atos normativos do TSE não estariam lastreados na legislação eleitoral, mas sim em uma decisão do STF:

"A atividade normativa do TSE recebe seu amparo da extraordinária circunstância de o Supremo Tribunal Federal ter reconhecido a fidelidade partidária como requisito para permanência em cargo eletivo e a ausência expressa de mecanismo destinado a assegurá-lo."⁵⁰

O ministro ancora parte de seu voto no fundamento de necessidade de proteção a um direito constitucional. Embora reconheça o papel primário do legislador, Joaquim Barbosa sustenta que, diante de uma "carência de meio para garantia de um direito constitucional", o exercício do poder normativo pelo TSE manteve-se dentro dos limites constitucionais ao editar as resoluções impugnadas:

"É indispensável ter-se uma compreensão não meramente retórica acerca do sistema representativo, para se compreender a gravidade que representa a destituição de um parlamentar do mandato que lhe foi outorgado pelo povo, fora das hipóteses estritamente previstas na Constituição.

[...]

É nesse quadro excepcional, de carência de meio para garantia de um direito constitucional, marcado pela transitoriedade, que interpreto a adequação da resolução impugnada ao art. 21, IX do Código Eleitoral, este interpretado, conforme a Constituição, o poder normativo do Tribunal Superior Eleitoral se submete, por óbvio, à Constituição. Por seu turno, o texto constitucional comete ao Legislativo o poder-dever de exercer a representação política que lhe foi outorgada e dispor sobre matéria eleitoral, nela consideradas o alcance e o processo que leva à caracterização da infidelidade partidária. E, neste ponto, ressalvadas as salvaguardas constitucionais, o Legislativo é soberano. A demarcação do âmbito de atividade do Legislativo, contudo, deve ser sensível às situações

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 19. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

extraordinárias, marcadas pela necessidade de proteção de um direito que emana da própria Constituição.”⁵¹

Menezes Direito e Cezar Peluso reforçam o posicionamento do relator. Para ambos, sem as Resoluções não seria possível assegurar a efetividade da decisão anterior do STF, que reconheceu a possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária:

“E o eminente Ministro Joaquim Barbosa hoje, ressaltando a sua posição pessoal, mas explicitando a sua fidelidade ao julgado da Suprema Corte, fez questão de assinalar que, realmente, se não houvesse essa competência normativa, o julgamento proferido pela Suprema Corte, no que diz com a fidelidade partidária, seria absolutamente inócuo porque não haveria como dar consequência ao procedimento para o cumprimento da decisão em torno da fidelidade partidária.”⁵²

“a atuação do Tribunal Superior Eleitoral não pode deixar de ser considerada como expressão de um devido processo legal, de fonte constitucional, porque nasce exatamente da eficácia de coisa julgada material que a Constituição lhe garante.”⁵³

Por outro lado, inaugurando divergência com o relator, o ministro Eros Grau retoma o debate acerca de normas primárias e secundárias no STF. No entanto, não para a análise de conhecimento da ação, mas sim da finalidade que uma resolução da Justiça Eleitoral pode dispor. Assim, o ministro define as resoluções emanadas pelo TSE como “regulamentos de execução”. Estes, como defendido por outros ministros ao longo da primeira onda decisória, não poderiam inovar o ordenamento jurídico. Assim, os atos

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 17–19. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 24. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 54. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

normativos do TSE poderiam ser editados apenas para execução da legislação eleitoral, mas nunca contra ou além dela⁵⁴:

“O Tribunal Superior Eleitoral não está autorizado, nem pela Constituição, nem por lei nenhuma, a inovar o ordenamento jurídico, obrigando quem quer que seja a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa. Estivesse autorizado por alguma lei a dispor sobre matéria excluída da reserva da lei, então poderíamos argumentar a partir da afirmação de que estaria a produzir texto normativo análogo aos regulamentos autorizados [...]. O fato, de toda sorte, é que o TSE não foi contemplado com o poder de expedir normas primárias sobre matéria eleitoral. E nem poderia essa faculdade a ele ter sido conferida pelo Supremo Tribunal Federal que, ao menos ao que me consta, ainda não distribui competências normativas, em lugar da Constituição... [...] Pode, é certo, o Tribunal Superior Eleitoral, exercer função normativa, mas exclusivamente tendo em vista, e nesses limites, a execução das leis.”⁵⁵

Acompanhando Eros Grau, o ministro Marco Aurélio reforçou o entendimento de que o TSE não poderia expedir resoluções “necessárias à execução da Constituição”, pois essa atuação pressuporia a edição de lei complementar, competência reservada ao Congresso Nacional. Para ele, ao prever a perda do cargo eletivo por infidelidade partidária, as Resoluções avançaram sobre matéria de direito substancial, funcionando como uma espécie de “mandado de injunção implícito” diante da lacuna legislativa existente. No entanto, segundo seu entendimento, caberia ao STF, e não ao TSE, decidir por um meio de garantir tal direito constitucional⁵⁶. Assim, Marco Aurélio concluiu que a Justiça Eleitoral teria exorbitado de sua competência normativa, atuando como legislador:

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 32. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 34–35. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 49–51. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

“O Supremo caminha para o reconhecimento de que a Corte Eleitoral legislou ao condicionar a própria decisão dele, Supremo, à ausência de normatização pelo Poder competente — o Congresso Nacional.”⁵⁷

Com isso, a ADI 3999 explicita a consolidação de uma compreensão excepcional da competência normativa do TSE, admitida pelo STF quando voltada à efetivação direta de direitos constitucionais já reconhecidos pela própria Corte, em contexto de inércia legislativa. Ao julgar a ação improcedente, a maioria legitima a edição de resoluções como instrumento transitório de concretização da Constituição, em tensão com a posição divergente que reafirma a vedação à inovação jurídica e reserva ao Legislativo a superação das lacunas normativas.

4.3.3. ADIs 4965, 5020 e 5028

Julgadas em conjunto, as ações tinham por objeto a Resolução nº 23.389 do TSE, que disciplinava o critério de apuração da distribuição proporcional das cadeiras dos estados na Câmara dos Deputados. As duas primeiras ações foram relatadas pela ministra Rosa Weber, que também redigiu os acórdãos das duas últimas, originalmente relatadas pelo ministro Gilmar Mendes, mas nas quais ele ficou vencido. Propostas em meados de 2013, as decisões foram publicadas pouco mais de 1 ano após essa data, em outubro de 2014.

É no julgamento dessas ações que, pela primeira vez em sede de controle concentrado, o STF admite que as resoluções expedidas pelo TSE podem inovar no ordenamento jurídico. Nesse sentido, a ministra Rosa Weber afirmou que:

“Quanto às Resoluções do TSE, orienta a jurisprudência desta Casa, que podem elas (i) ostentar a condição de atos normativos dotados de abstração, generalidade e autonomia, a inovarem o ordenamento jurídico e desafiarem, enquanto tais, pela tessitura normativa, a tutela constitucional abstrata, ou (ii) se circunscrever ao exercício do poder regulamentar, na qualidade de atos normativos secundários,

⁵⁷ A BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008, p. 50-51. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

ensejando, nesta hipótese, o juízo de não conhecimento das ações de controle concentrado.”⁵⁸

Ocorre que a jurisprudência mencionada por Weber refere-se às ADIs 3999, 3345 e 2243⁵⁹. Nesses julgamentos, embora a corrente minoritária tenha levantado a tese de vedação à inovação jurídica pelas resoluções do TSE, tal questão não integrou a *ratio decidendi* da maioria. Importa destacar que, nas duas primeiras ADIs, a validade das resoluções foi admitida em caráter de “excepcionalidade”, como forma de consignar efetividade às decisões prévias do STF. No julgamento presente, portanto, a ministra atribui aos precedentes um sentido que vai além daquele fixado pela maioria.

A ministra também se contrapõe ao entendimento minoritário do ministro Eros Grau na ADI 3345, em que ele qualificara as resoluções do TSE como “regulamentos de execução”, análogos aos decretos presidenciais ou ministeriais. Rosa Weber, porém, sustenta que o TSE dispõe de um espaço normativo mais amplo do que esses órgãos do Executivo, afastando a equiparação proposta por Grau e reconhecendo um poder regulamentar mais amplo:

“É certo que não há perfeita identidade entre a função normativa *sui generis* do Tribunal Superior Eleitoral, exercida na esfera administrativa, e a função tradicionalmente exercida pela Administração Pública de regulamentar as leis de modo a viabilizar o seu cumprimento (art. 84, IV, da Lei Maior), e nem com a figura do regulamento autônomo (art. 84, VI). Talvez mais se assemelhe à atividade normativa desempenhada pelas agências reguladoras.”⁶⁰

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4965. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 jul 2014, p. 20–21. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081174>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4965. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 jul 2014, p. 21. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081174>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4965. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 jul 2014, p. 38. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081174>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

A relatora e redatora das ações, no entanto, ancora a amplitude desse poder regulamentador ao ordenamento eleitoral, de modo que ao TSE poderia editar “regras novas”, mas não “direito novo”:

“A norma de caráter regulatório preserva sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Nesse exercício, pode, sim, conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, que se impõe como limite ao agir administrativo: regras novas, e não direito novo.

[...]

Em outras palavras, a orientação seguida pelo TSE, na condição de Administrador do processo eleitoral, deve necessariamente traduzir uma escolha previamente realizada pelo Legislador, a lhe conferir autoridade, e não uma interpretação possível, entre tantas outras, de conceitos jurídicos indeterminados. Isso em absoluto significa reduzir o poder normativo ao preenchimento de lacunas e muito menos à execução mecânica da lei. Exercida em um espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência normativa é conformada pela ordem constitucional e legal vigente.”⁶¹

Vencido pela corrente majoritária que, acompanhando a ministra Rosa Weber, votou pela procedência total da ação, o ministro Teori Zavascki divergiu ao defender a procedência parcial do pedido, propondo conferir interpretação conforme à Constituição à Resolução impugnada. Em seu voto, Zavascki afasta o argumento de que a omissão legislativa justificaria a atuação do TSE na edição da Resolução, aproximando-se, nesse ponto, do entendimento manifestado pelo ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI 3399:

“E diz-se também que o Poder Legislativo, limitado por dificuldades políticas insuperáveis, não tem reunido condições para aprovar as normas necessárias ao efetivo implemento do art. 45, §1º, da CF. Isso, todavia, ainda que verdadeiro, não justifica que o TSE supra essa omissão do legislador mediante deliberação administrativa. Na verdade,

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4965. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 jul 2014, p. 40–41. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081174>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

a persistir a omissão do legislador na matéria, o caminho indicado pela CF é o mandado de injunção.”⁶²

Dessa forma, o julgamento das ADIs 4965, 5020 e 5028 admite em controle concentrado, que resoluções do TSE possam inovar no ordenamento jurídico, desde que inseridas nos limites materiais da legislação eleitoral. Ao reconhecer um espaço normativo próprio da Justiça Eleitoral, distinto do mero poder regulamentar do Executivo, a Corte consolida a distinção entre a edição de “regras novas” e a criação de “direito novo”, fixando como limite a preservação da ordem constitucional e legal vigente, ainda que subsistam divergências quanto ao papel do TSE diante de omissões legislativas.

4.3.4. ADI 5104 MC

Tendo por objeto a Resolução nº 23.496/2013 do TSE, a medida cautelar na ADI 5104 foi relatada pelo ministro Luís Roberto Barroso e proposta pela PGR em março de 2014, tendo sua decisão cautelar publicada em outubro do mesmo ano. No julgamento, formou-se maioria composta pelos ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Teori Zavascki, que votam pelo deferimento parcial da ação. Restaram vencidos, em sentidos divergentes, os ministros Barroso, Luiz Fux, Marco Aurélio e Joaquim Barbosa, que deferiam a ação em maior extensão; e os ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que a indeferiam totalmente. A Resolução impugnada tratava da apuração de crimes eleitorais e, segundo a autora da ação, teria usurpado a competência privativa da União para legislar sobre direito e processo penal.

Em seu voto, o ministro Barroso reafirma o entendimento de que é cabível o controle de constitucionalidade de resoluções do TSE, por conterem “enunciados normativos, gerais e abstratos”⁶³. O relator também

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4965. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 jul 2014, p. 73. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081174>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁶³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 15. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

retoma o entendimento firmado por Rosa Weber no julgamento das ADIs 4963, 4965, 5020 e 5028, segundo o qual o TSE pode inovar juridicamente, desde que essa atuação permaneça estritamente vinculada à finalidade estabelecida pela legislação eleitoral:

“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.”⁶⁴

Joaquim Barbosa, por sua vez, também vota pela procedência da ação, entendendo que o TSE teria invadido a competência do Congresso Nacional ao legislar sobre o sistema processual penal:

“a instauração de inquéritos não provém do sistema normativo eleitoral, mas sim do sistema processual penal. De modo que a fixação de atribuições e o estabelecimento de regras para a instauração e tramitação do denominado inquérito policial eleitoral, tal como disposto na resolução ora impugnada, extrapola o poder regulamentar complementar conferida a Justiça Eleitoral”.⁶⁵

Integrante da corrente majoritária, o ministro Ricardo Lewandowski votou pela inconstitucionalidade apenas do art. 8º da Resolução impugnada. Embora acompanhe o entendimento do relator quanto aos limites da atuação normativa do TSE, Lewandowski restringe sua declaração de inconstitucionalidade a esse dispositivo específico, por considerar que os demais parágrafos abrangidos pelo voto do relator não foram objeto de impugnação pela autora da ação:

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 20. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 62. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

“O poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral é fundamental para o bom andamento das eleições e execução da legislação eleitoral, mas deve ser exercido dentro de certas balizas formais e materiais. Assim, as resoluções eleitorais só podem ser expedidas segundo a lei, *secundum legem*, ou para suprir alguma lacuna normativa, *praeter legem*, sem contudo inovar em matéria legislativa ou contrariar dispositivo legal, *contra legem*”⁶⁶

Compartilhando com o ministro Gilmar Mendes a corrente minoritária pela improcedência da ação, o ministro Dias Toffoli se utilizou dos precedentes deixados pelas ADIs 3999 e 4086 para defender que o STF, em outra oportunidade, já havia reconhecido que não seria lógico a existência de um direito constitucional sem a previsão de um instrumento para assegurá-lo como justificativas para a edição de resoluções pelo TSE⁶⁷. Dessa forma, Toffoli entende que a Resolução impugnada apenas buscou ajustar a legislação eleitoral às interpretações já consolidadas pelo próprio TSE, inovando muito pouco e, na maior parte das vezes, apenas reproduzindo dispositivos do CPP e do CE:

“Ressalte-se, inclusive, que uma das razões para a edição de resoluções pelo TSE para regular o pleito eleitoral é permitir o ajuste das regras relativas ao processo eleitoral às interpretações conferidas à legislação eleitoral pelo Tribunal Superior Eleitoral, servindo de orientação a todos os atores do processo eleitoral, evitando-se, com isso, futuras nulidades.”⁶⁸

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 117. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 71. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 84–85. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

“A resolução não inovou. Ela fez aquilo que todas as resoluções fazem: trazer para dentro das orientações a jurisprudência consolidada no Tribunal Superior Eleitoral.”⁶⁹

Nota-se que o ministro amplia ainda mais o entendimento consolidado nas ADIs 3999 e 4086, sustentando que não apenas interpretações do STF poderiam fundamentar a edição de resoluções pelo TSE, mas também o próprio entendimento do Tribunal Eleitoral.

No julgamento da medida cautelar na ADI 5104, prevaleceu o entendimento de que, embora seja admissível o controle de constitucionalidade das resoluções do TSE, o exercício de seu poder normativo encontra limites materiais claros. A corrente vencedora reconheceu que a Justiça Eleitoral pode editar atos normativos gerais e abstratos para a execução da legislação eleitoral, inclusive com algum grau de desenvolvimento normativo, mas não para disciplinar matéria estranha ao sistema eleitoral, como aspectos centrais do direito e do processo penal. Assim, ao deferir parcialmente a cautelar, a maioria afirmou que a atuação normativa do TSE deve permanecer vinculada à finalidade da legislação eleitoral, vedada a inovação substantiva.

4.3.5. ADI 4583

Proposta pelo PPS em abril de 2011, a ADI 4583 questionou a constitucionalidade da Resolução nº 22.610/2007 do TSE, tendo seu acórdão publicado 9 anos mais tarde, em dezembro de 2020. O ato normativo estabelecia que a criação de um novo partido político configuraria justa causa para a desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo. O partido autor sustentou que o objeto desta ação diferia daquele discutido na ADI 3999, embora ambas versassem sobre a mesma Resolução, porque, nesta, tratava-se de vícios de constitucionalidade formal, e não de constitucionalidade material, como alegado na ação anterior. O Plenário, contudo, julgou a ação unanimemente prejudicada, em razão da revogação

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014, p. 106. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

tácita da norma impugnada pela inserção do art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos⁷⁰, promovida pela Lei nº 13.165/2015.

Diante disso, a discussão travada no acórdão concentra-se sobretudo na fundamentação do prejuízo da ação. Ainda assim, ao realizar o juízo de cognoscibilidade, a relatora retoma a jurisprudência do STF e diferencia quais seriam os tipos de resoluções do TSE:

“Quanto às Resoluções do TSE, orienta a jurisprudência desta Casa, que podem (i) ostentar a condição de atos normativos dotados de abstração, generalidade e autonomia, ao inovarem o ordenamento jurídico e desafiem, enquanto tais, pela tessitura normativa, a tutela constitucional abstrata, ou (ii) circunscrever-se ao exercício do poder regulamentar, na qualidade de atos normativos secundários, ensejando, nesta hipótese, o juízo de não conhecimento das ações de controle concentrado”.⁷¹

Com isso, no julgamento da ADI 4583, embora a ação tenha sido julgada prejudicada em razão da revogação tácita da norma impugnada, o STF reafirmou critérios relevantes para o controle de constitucionalidade das resoluções do TSE. Ao retomar sua jurisprudência, a Corte distinguiu entre resoluções dotadas de abstração, generalidade e autonomia, passíveis de controle concentrado, e atos meramente regulamentares, de natureza secundária, reforçando a sistematização dos parâmetros já consolidados sobre a atuação normativa da Justiça Eleitoral.

4.3.6. ADI 5122

Impugna-se a Resolução 23.304/14 do TSE, a qual veda a realização de propaganda eleitoral via *telemarketing* em qualquer horário. Isso

⁷⁰ Art. 22-A, Lei nº 9.096/95: Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4583. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 23 nov. 2020, p. 10. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566803>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

porque, sustenta o autor, PTdoB, que o ato normativo teria criado obrigações e restringido direitos, o que extrapolaria o poder regulamentar do TSE previsto no art. 23, IX, CE. Assim, a Justiça Eleitoral teria usurpado, portanto, a competência legislativa do Congresso Nacional. A ação havia sido proposta em maio de 2014, tendo o Plenário do STF, por maioria, contudo, votado pelo indeferimento da ação, que teve seu acórdão publicado em fevereiro de 2020.

Em seu voto, o ministro relator Edson Fachin retoma a compreensão de que o poder normativo do TSE deve permanecer limitado à finalidade prevista na legislação eleitoral:

“Assim, a norma de caráter regulatório por ele expedida preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material daquela legislação, que lhe atribui competência para expedir instruções de caráter normativo com o objetivo de regulamentar, organizar e executar as eleições com a dinâmica que requer o processo eleitoral (arts. 23, IX, do Código Eleitoral; 105 da Lei das Eleições; e o art. 61 da Lei dos Partidos Políticos). O Tribunal Superior Eleitoral, ao editar Resoluções normativas, busca conferir ao processo eleitoral segurança, eficiência e transparência, para garantir a paridade de armas entre os candidatos e revelar a 'verdade eleitoral' decorrente da soberania popular manifestada nas urnas.”⁷²

O relator, entretanto, vai além e começa a delinear, pela primeira vez em ações de controle abstrato, parâmetros para a atuação normativa do TSE quando essas tratarem de resoluções voltadas às “novas tecnologias comunicacionais”. Fachin, dessa forma, sinaliza que o processo eleitoral demanda da Justiça Eleitoral uma atuação “rápida e eficaz”, a ser viabilizada por meio de resoluções. Segundo o ministro, essa necessidade torna-se ainda mais premente diante da profunda influência que as novas tecnologias comunicacionais passaram a exercer no ambiente político-

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5122. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 03 maio 2018, p. 12. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042985>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

eleitoral⁷³. Tamanha seria a influência dessas tecnologias que, de acordo o relator, a própria necessidade justificaria a atuação do TSE, ainda que diante da ausência de legislações específicas sobre o tema:

“Assim, a ausência de previsão legal quanto à promoção de campanhas eleitorais por meio das novas tecnologias comunicacionais não significa a permissão para seu uso indiscriminado e irrestrito. É nesse silêncio normativo que a atuação da Justiça Eleitoral por meio de Resoluções ganha maior importância, ao exigir dos partidos políticos e dos candidatos a observância aos princípios e diretrizes traçados pela legislação eleitoral em vigor.”⁷⁴

Recorrendo à doutrina, o ministro Luiz Fux afirma que as resoluções eleitorais conferem segurança e transparência ao Direito Eleitoral ao consolidar a “copiosa e difusa” legislação dessa área. Ainda assim, Fux sustenta, alinhado à doutrina, que a constitucionalidade dessas resoluções depende do atendimento a quatro requisitos: (1) um requisito político, que veda a usurpação da função legislativa primária do Congresso Nacional; (2) um requisito lógico, que impede que tais atos normativos contrariem as leis que regulamentam; e (3) um requisito material, que proíbe que as resoluções tratem de matérias reservadas à lei complementar⁷⁵.

Isolado na corrente minoritária, o ministro Marco Aurélio compreendeu que o TSE havia ultrapassado sua competência normativa. Para ele, ao proibir o uso de *telemarketing*, o Tribunal investido sobre matéria relativa à propaganda eleitoral ou até mesmo partidária, incorrendo, portanto, em indevida expansão de seus poderes:

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5122. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 03 maio 2018, p. 13. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042985>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5122. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 03 maio 2018, p. 15–16. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042985>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5122. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 03 maio 2018, p. 43. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042985>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

“Avançou em demasia o Tribunal Superior Eleitoral, no campo da propaganda eleitoral ou mesmo partidária, ao proibir a utilização do *telemarketing*. E, ao fazê-lo, invadiu seara reservada, em termos de normatização, à União, já que nos vem do inciso I do artigo 22 — se não me falha a memória — da Constituição Federal competir à União legislar sobre Direito Eleitoral.”⁷⁶

Ao validar a Resolução nº 23.304/14, a Corte reconhece que a Justiça Eleitoral pode editar atos normativos para organizar a dinâmica das eleições e enfrentar desafios decorrentes de novas práticas comunicacionais, mesmo na ausência de lei específica. O julgamento, contudo, reafirma que essa atuação não é irrestrita, permanecendo condicionada à observância da legislação eleitoral e à vedação de invasão da competência legislativa do Congresso Nacional.

4.3.7. ADI 6032

Relatada pelo ministro Gilmar Mendes, a ADI 6032 foi proposta pelo PSB e pelo PPS, em outubro de 2018, e teve por objeto as Resoluções 23.432/2014 e 23.546/2017, ambas do TSE. Tais atos normativos disciplinavam a prestação de contas dos partidos políticos, tendo os autores sustentado que a Justiça Eleitoral teria usurpado a competência legislativa do Congresso Nacional ao prever sanção para a hipótese de não prestação de contas por órgãos partidários regionais. Por maioria, o Plenário declarou a procedência parcial da ação para a aplicação de interpretação conforme à Constituição para as Resoluções impugnadas, tendo o acórdão sido publicado em abril de 2020.

Em ambas as correntes que se formaram no julgamento, é interessante observar que seus fundamentos partiram de precedentes da própria Corte, ainda que conduzindo a conclusões opostas. Nesse sentido, o ministro Luís Roberto Barroso, vencido no resultado, votou pela improcedência do pedido. Em seu voto, Barroso retomou o entendimento de que as resoluções do TSE podem executar diretamente mandamentos constitucionais, extrapolando, assim como fizera a ministra Rosa Weber no

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5122. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 03 maio 2018, p. 60. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042985>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

julgamento das ADIs 4963, 4965, 5020 e 5028, a *ratio decidendi* da ADI 3999, que condicionava tal atuação a situações de excepcionalidade:

“As razões expostas demonstram que, ao estipular a suspensão do registro dos órgãos partidários que deixarem de prestar contas até que essa situação seja regularizada, o TSE não usurpou função própria do Poder Legislativo. Isso porque: (i) pelo princípio da juridicidade, as resoluções do TSE podem dar cumprimento direto e imediato à Constituição; e (ii) a medida está inserida no poder geral de cautela, constituindo meio coercitivo indireto destinado a forçar o cumprimento de obrigação de fazer que poderia ser imposto ainda que não estivesse previsto nos atos normativos impugnados. Demonstrada essa tese, refuta-se o principal argumento dos partidos políticos que ajuizaram esta ação direta, no sentido de que a regulação das questões relativas ao acesso a recursos do fundo partidário e à prestação de contas à Justiça Eleitoral constituiria tarefa exclusiva do Congresso Nacional.”⁷⁷

Enquanto isso, o ministro Luiz Fux, acompanhando a corrente majoritária, votou pela procedência parcial da ação. Em seu voto, Fux retomou o fundamento de outros precedentes sobre a vedação à inovação jurídica em resoluções eleitorais:

“Para a adequada análise do tema, tenho por necessário estabelecer duas premissas teóricas fundamentais, que podem ser assim resumidas: (i) O Poder Judiciário, ao buscar a composição dos valores constitucionais contrapostos — em especial, o princípio democrático, o dever fundamental de prestação de contas partidário, a legalidade, o devido processo legal e a proporcionalidade — não pode exorbitar o seu papel de guardião do devido processo eleitoral, para se tornar criador ou dono deste; e (ii) Daí decorre a imprescindibilidade da observância do princípio da legalidade e de autocontenção judicial, no que tange às sanções no processo eleitoral, mormente quando estas repercutam diretamente no resultado das eleições — como é o caso em exame. Nessa linha, a pretexto de densificar as normas constitucionais e infraconstitucionais acima destacadas, o que o TSE fez foi inovar na ordem jurídica, criando hipótese de sanção eleitoral cujos efeitos repercutem de forma intensa no processo democrático. Dito de outra forma: quis-se, em

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6032. Tribunal Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 05 dez. 2019, p. 55. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752437787>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

verdade, colmatar suposta lacuna legislativa no que tange às consequências da ausência de prestação de contas do órgão de direção estadual ou municipal”.⁷⁸

Verifica-se, assim, que os parâmetros jurisprudenciais consolidados pelo STF ao longo dos anos passam a gerar divergências internas entre os próprios ministros. De um lado, há quem sustente a possibilidade de o TSE expedir resoluções para executar diretamente comandos constitucionais, valendo-se inclusive do poder geral de cautela. De outro, há ministros que, também com fundamento na jurisprudência da Corte, defendem a vedação à inovação jurídica, exigindo que a Justiça Eleitoral se mantenha estritamente vinculada à legislação, sem assumir um papel “criador” ou “proprietário” do processo eleitoral.

4.3.8. ADI 6395

Proposta por diversos partidos políticos em abril de 2020, a ADI 6395 buscava a declaração de inconstitucionalidade das Resoluções nº 23.604/19 e nº 21.841/04, ambas editadas pelo TSE. Segundo os autores, tais atos normativos teriam usurpado a competência legislativa do Congresso Nacional ao restringir a possibilidade de “apresentação de provas na Justiça Eleitoral durante a prestação de contas partidárias” e “fixar o marco temporal para o início da suspensão” das cotas do Fundo Partidário nos casos em que essas contas sejam desaprovadas.

Por unanimidade, o Plenário julgou improcedente o pedido quanto à Resolução nº 23.604/19. Já em relação à Resolução nº 21.841/04, a improcedência foi declarada por maioria, ficando vencidos os ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Dessa forma, para a redação do acórdão, foi eleito o ministro Edson Fachin, o qual acompanhou o relator integralmente no que diz respeito ao primeiro ato normativo, mas que divergiu sobre um aspecto material no segundo. A decisão foi publicada ainda em 2020, no mês de outubro.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6032. Tribunal Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 05 dez. 2019, p. 91. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752437787>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Gilmar Mendes, em seu voto, afasta a possibilidade de usurpação de competência. Isso porque, entende que a norma impugnada encontraria lastro em um “arcabouço normativo que trata dos prazos e do fenômeno da preclusão”⁷⁹:

“Não vislumbro, portanto, qualquer usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional ou ofensa ao princípio da legalidade quando o dispositivo impugnado veicula comando extraído a partir de uma análise sistemática de diversos comandos legais, seja da própria Lei dos Partidos Políticos (Art. 37, § 1º da Lei 9.096/1995), seja do próprio Código de Processo Civil (e.g, Art. 507 do CPC/2015).”⁸⁰

A ADI 6395 reafirma a orientação do STF no sentido de que as resoluções do TSE são constitucionais quando se limitam a explicitar e operacionalizar comandos já previstos no ordenamento jurídico, sem criar restrições autônomas ou inovar no regime legal. Ao afastar a alegação de usurpação da competência legislativa, a Corte reconheceu que a atuação normativa da Justiça Eleitoral, no âmbito da prestação de contas partidárias, pode apoiar-se em interpretação sistemática da legislação vigente e em institutos processuais consolidados.

4.3.9. Segunda conclusão parcial

Nessa segunda onda decisória (2005-2020), observa-se um movimento de ampliação, por parte do STF, do controle de constitucionalidade das resoluções editadas pelo TSE. As correntes majoritárias passam a adotar novos critérios para admitir o exame constitucional desses atos normativos, em evidente superação do entendimento consolidado na primeira onda, e para definir, pela via judicial, os limites da atuação normativa da Justiça Eleitoral.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6395. Tribunal Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 31 ago. 2020, p. 23. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754002538>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6395. Tribunal Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 31 ago. 2020, p. 25. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754002538>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Os parâmetros principais gerais firmados nesse período são: (1) as resoluções do TSE possuem conteúdo normativo geral e abstrato, razão pela qual são suscetíveis ao controle de constitucionalidade; (2) podem dar execução direta à Constituição, sobretudo em hipóteses de omissão legislativa frente a entendimentos firmados pelo próprio STF; (3) podem inovar em regras, mas não em direitos; e (4) tornam-se especialmente necessárias para disciplinar desafios decorrentes das novas tecnologias comunicativas, diante do persistente vácuo legislativo no tema.

No entanto, a ampliação desses parâmetros, somada ao fato de cada ministro os formular de maneira própria, por vezes acrescentando requisitos não compartilhados pelos demais, fez com que, ao longo do tempo, o conjunto se tornasse difuso e pouco coerente. Esse cenário de fragmentação interpretativa levou, inclusive, à aplicação divergente dos parâmetros 2 e 3 em uma das últimas ações analisadas do período, produzindo conclusões opostas a partir da jurisprudência do mesmo Tribunal. A tabela abaixo evidencia os casos que definiram essa segunda fase jurisprudencial do STF.

Tabela 2 – Segunda onda decisória

Número da ação	Resolução foi mantida?	Tese central adotada
ADI 3345	Sim	(1) As resoluções possuem autonomia jurídica, caráter abstrato, geral e impessoal e, por essa razão, podem ser consideradas suscetíveis de controle de constitucionalidade; (2) As resoluções podem ser utilizadas para conferir eficácia direta a decisões anteriores do STF que resguardem

		direitos constitucionalmente protegidos.
ADI 3999	Sim	A resolução manteve-se nos limites constitucionais devido à circunstância extraordinária de oferecer um meio de garantia de um direito constitucional.
ADIs 4965, 5020 e 5028	Não	As resoluções podem inovar no ordenamento jurídico, mas devem limitar-se a editar regras novas e não direito novo.
ADI 5104 MC	Parcialmente ⁸¹	A resolução extrapolou a competência normativa do TSE ao inovar substancialmente sobre a concretização do princípio acusatório.
ADI 4583	Não aplicável ⁸²	A resolução impugnada sofreu revogação tácita pela promulgação da Lei nº 13.165/2015.
ADI 5122	Sim	(1) O poder normativo do TSE encontra limite na própria finalidade da legislação eleitoral; (2) Nos contextos que

⁸¹ Utilizou-se a técnica da interpretação conforme à Constituição para afastar o entendimento reputado inconstitucional pelo STF, preservando, contudo, a validade da norma, que passou a subsistir apenas com o sentido considerado constitucional.

⁸² A ação foi julgada prejudicada devido à revogação tácita da norma impugnada pela Lei nº 13.165/2015 (que inseriu o art. 22-A na Lei dos Partidos Políticos).

		envolvem novas tecnologias digitais, as resoluções do TSE assumem papel ampliado, em razão do vácuo legislativo e da necessidade de resposta regulatória para proteger a integridade do processo eleitoral.
ADI 6032	Parcialmente ⁸³	A resolução exorbitou seu papel e inovou na ordem jurídica ao criar hipótese de sanção eleitoral.
ADI 6395	Sim	Não houve usurpação de competência, pois as resoluções encontraram lastro em um arcabouço normativo existente.

Fonte: elaboração própria.

4.4. Terceira onda (2022-2025)

A terceira onda decisória identificada inicia-se com a ADI 7214, julgada em 2022, e se estende até o ano de 2025. Esse período é marcado pelo claro esvaziamento do debate sobre eventual usurpação de competência legislativa pelo TSE. Os ministros passam a dedicar pouca atenção ao aspecto de constitucionalidade formal das resoluções, concentrando-se quase exclusivamente na análise de seu conteúdo material, ponto em que se concentram as divergências. Assim, a discussão sobre limites formais da competência normativa do TSE deixa de ocupar uma posição de destaque no julgamento.

⁸³ Utilizou-se a técnica da interpretação conforme à Constituição para afastar o entendimento reputado inconstitucional pelo STF, preservando, contudo, a validade da norma, que passou a subsistir apenas com o sentido considerado constitucional.

4.4.1. ADI 7214

Ajuizada por um grupo de partidos políticos em julho de 2022, a ADI 7214 tem por objeto a Resolução nº 23.607/19 do TSE, que disciplina a arrecadação e os gastos de recursos por partidos e candidatas(os), além da prestação de contas eleitorais. Segundo os autores, a norma impugnada configuraria “ato normativo primário”, pois teria inovado autonomamente no ordenamento jurídico ao estabelecer regras gerais e abstratas sobre o repasse de recursos do Fundo Partidário e do FEFC, afetando diretamente direitos e obrigações de partidos e candidatos.

Por unanimidade, no entanto, o Plenário do STF acompanhou voto do ministro relator, Ricardo Lewandowski, e declarou a ação como improcedente, tendo o acórdão sido publicado 3 meses após a propositura da ação, em outubro de 2022. Nesse sentido, o relator retomou brevemente a fundamentação de que resoluções eleitorais podem executar diretamente a Constituição:

“Em outras palavras, os dispositivos regulamentares questionados nada mais são que mera explicitação do que disposto na legislação. O TSE, no uso legítimo de seu poder regulamentar, positivou vedação que deriva diretamente da Constituição Federal.”⁸⁴

“não promoveram nenhuma inovação no ordenamento jurídico, nem contrariaram nenhum dispositivo legal. Ao revés, simplesmente tornaram explícita a vontade do constituinte reformador e a do legislador ordinário no sentido de colocar-se um ponto final nas assimetrias causadas pela existência de coligações em eleições proporcionais.”⁸⁵

Assim, no julgamento da ADI 7214, o STF reafirmou a compreensão de que as resoluções do TSE podem atuar como instrumentos de execução direta da Constituição e da legislação eleitoral, sem que isso implique inovação autônoma na ordem jurídica. A decisão reforça a linha

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7214. Tribunal Pleno. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 03 out. 2022, p. 23. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763565988>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7214. Tribunal Pleno. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 03 out. 2022, p. 29. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763565988>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

jurisprudencial que legitima a atuação normativa da Justiça Eleitoral quando voltada à concretização da vontade do constituinte e do legislador.

4.4.2. ADI 7261

Proposta pela PGR em outubro de 2022, a ADI 7261 tem por objeto a Resolução nº 23.714/2022 do TSE, que trata do combate à desinformação. Sob relatoria do ministro Edson Fachin, formou-se maioria pela improcedência da ação, a qual teve seu acórdão publicado em março de 2024. Ficou vencido o ministro André Mendonça, que votou pela procedência parcial do pedido. No caso, a autora sustenta que o ato impugnado inovou no ordenamento jurídico ao criar vedações e sanções não previstas em lei, além de ampliar o poder de polícia do presidente do TSE em detrimento da colegialidade, do juízo natural e do duplo grau de jurisdição. Argumenta, ainda, que a resolução afastaria o Ministério Público da iniciativa de ações e medidas destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições.

O voto do relator, entretanto, afasta tal argumento. Para Fachin, a Justiça Eleitoral não extrapolou sua competência normativa, mas atuou diante da ausência de legislação específica sobre o combate à desinformação no ambiente digital:

“À guisa de conclusão, reitero que a competência normativa do TSE é admitida pela Constituição e foi exercida nos limites de sua missão institucional e de seu poder de polícia, considerada sobretudo a ausência de previsão normativa constante da Lei Geral das Eleições em relação à reconhecida proliferação de notícias falsas com aptidão para contaminar o espaço público e influir indevidamente na vontade dos eleitores. Em qualquer cenário, diferentemente do quanto defendido na petição inicial, a proporcionalidade das medidas e multas poderá seguir avaliada e sopesada pelos juízes responsáveis.”⁸⁶

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 19 dez. 2023, p. 25. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774895965>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

O entendimento do ministro retoma um dos parâmetros identificados na segunda onda decisória, de que as resoluções “tornam-se especialmente necessárias para disciplinar desafios decorrentes das novas tecnologias comunicativas, diante do persistente vácuo legislativo no tema”. Fachin, inclusive, ao negar a alegação da PGR, exalta o TSE:

“De início, ratifico a conclusão de que o Tribunal Superior Eleitoral não exorbitou o âmbito da sua competência normativa, conformando a atuação do seu legítimo poder de polícia incidente sobre a propaganda eleitoral. Deve-se prestigiar a autoridade eleitoral no exercício de sua atribuição normativa de extração constitucional.”⁸⁷

Único a divergir do relator, o ministro André Mendonça considera que a inovação jurídica promovida pela Resolução constitui uma mácula em sua edição. Além disso, sustenta que o fato de a norma ter sido editada entre o primeiro e o segundo turno das eleições comprometeria outro aspecto formal de sua validade, ponto que, para Fachin, seria superado pela urgência da medida:

“Nesse contexto, nos parece correta a irresignação do Procurador-Geral da República, quando suscita o seguinte: ‘O poder normativo do TSE está limitado à atividade estritamente regulamentar das disposições legais, tendo prazo (até o dia 5 de março do ano da eleição) e modo (ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos). Tal poder não dá ao TSE, ainda que imbuído da melhor das intenções e com o objetivo de aperfeiçoar os mecanismos de controle dos indesejados abusos no direito de expressão e da disseminação de desinformação, a prerrogativa de inovar no ordenamento jurídico, no ápice das campanhas eleitorais em segundo turno, sobretudo quando há uma vedação legal expressa a que as resoluções impliquem em restrição de direitos e estabelecimento de sanções distintas das previstas na lei eleitoral’ (e-doc 12, p.4).”⁸⁸

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 19 dez. 2023, p. 3-4. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774895965>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 19 dez. 2023, p. 70-71. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774895965>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

A decisão acerca da ADI 7261, portanto, aprofunda a jurisprudência do STF ao consolidar a legitimidade da atuação normativa do TSE em contextos marcados por lacunas legislativas e por riscos concretos à integridade do processo eleitoral. O julgamento, assim, reafirma o parâmetro segundo o qual a necessidade e a urgência podem justificar a atuação do TSE, sem afastar o debate permanente sobre os limites formais e materiais do poder regulamentar eleitoral.

4.4.3. ADI 7228

A ação foi proposta pela Rede Sustentabilidade em agosto de 2022 e teve como objeto a Resolução nº 23.677/21 do TSE, que disciplina a distribuição das sobras eleitorais. Por maioria, o Plenário julgou o pedido parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade de um dos dispositivos impugnados. Ainda assim, tanto na corrente majoritária quanto na minoritária, sustentou-se de forma sucinta a inexistência de inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação de poderes. O acórdão da ação foi publicado em maio de 2024, quase 2 anos após a sua propositura.

Na corrente majoritária do Tribunal, o ministro Gilmar Mendes sustenta que não houve extrapolação da competência normativa pelo TSE. Isso porque a legislação aplicável teria sido integralmente observada; o ponto controvertido, relativo às chamadas “sobras das sobras”, configuraria, na verdade, uma situação de completa lacuna legislativa:

“Dessa forma, não há que se falar em invasão da competência do legislador, porque não se trata de decisão do legislador. De fato, estamos falando de uma lacuna no tratamento da matéria. Na verdade, é a interpretação conferida à fase de distribuição da “sobra das sobras” que desrespeita o procedimento imposto na lei, o qual em momento algum estipulou que a distribuição dessas vagas residuais deveria observar qualquer cláusula de desempenho.”⁸⁹

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7228. Tribunal Pleno. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 28 fev. 2024, p. 193. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777219470>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

Na corrente vencida do Plenário, o ministro Edson Fachin votou pela improcedência da ação. Para o ministro, a Resolução impugnada não reduziria canais de participação política nem produziria alterações relevantes no regime eleitoral que pudessem ser qualificadas como inovação sobre direitos já disciplinados em lei. Desse modo, concluiu não haver violação ao princípio da separação de poderes por parte do TSE:

“Não há nem um indício de desrespeito a minoria, de vício ou de mácula na celebração deste acordo parlamentar. De modo que, além do respeito ao princípio democrático e o da separação dos poderes, entendo que não há violação ao pluralismo político ou partidário, tendo em vista que: i) houve participação das minorias nas casas do Congresso que concordaram com a alteração; e, ii) ao meu modo de ver, e não havendo prova em sentido contrário, não há redução dos canais de participação política e de mudança social. Portanto, se houvesse informações que respaldem conclusões diversas, faria outra avaliação das circunstâncias fáticas e jurídicas. Além dessas dimensões do princípio democrático e da separação dos poderes, ressalto que não verifico violação da separação dos poderes ou do princípio da legalidade em razão da edição, pelo Tribunal Superior Eleitoral da Resolução de nº 23.677 de 16.12.2021. Tal ato normativo explicita exercício legítimo da competência regulamentar da Justiça Eleitoral, conforme, inclusive, reconhecido pela Câmara dos Deputados (eDOC 39). Portanto, não há se falar em violação à legalidade, tampouco a separação de poderes.”⁹⁰

A ADI 7228 evidencia a complexidade dos limites do poder normativo do TSE quando este atua em cenários de lacuna legislativa. Embora o STF tenha reconhecido a constitucionalidade formal da Resolução nº 23.677/21 sob a ótica da separação de poderes, a declaração parcial de inconstitucionalidade decorreu de divergências quanto à interpretação material do regime das sobras eleitorais.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7677. Tribunal Pleno. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 21 maio 2025, p. 174–175. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=789611681>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

4.4.4. ADI 7677

Ajuizada pelo PT em agosto de 2024, a ADI 7677 tem como objeto a Resolução nº 23.607/19 do TSE, que disciplina as consequências da não prestação de contas por candidatos a cargos eletivos. Relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, a ação foi julgada improcedente por unanimidade pelo Plenário. A publicação do acórdão aconteceu em agosto de 2025. Em seu voto, o relator acompanhou o entendimento estabelecido na segunda onda decisória de que a constitucionalidade da inovação um ato normativo expedido pelo TSE dependia do cumprimento do conteúdo material do ordenamento eleitoral:

“Inicialmente, observo que, embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador.

Isso porque poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório apenas preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, porém, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações.”⁹¹

Acompanhando o relator, o ministro Edson Fachin ainda fundamenta que a Resolução garantiria princípios constitucionais, executando também um mandamento constitucional:

“Portanto, reconhecida a constitucionalidade do § 7º, do art. 11, da Lei das Eleições, e na linha do voto do e. Ministro Dias Toffoli, entendo que o instituto da quitação eleitoral, diz respeito à registrabilidade e não versa sobre hipótese de inelegibilidade, de modo a não demandar reserva de lei complementar para que o legislador possa atuar sobre a temática. Além disso, entendo que o art. 80, I, § 1º, I da Resolução nº 23.607/2019 do TSE, dá concreção à legislação eleitoral de modo a densificar a lei, com a explicitação da extensão da sanção. Trata-se de exercício legítimo e constitucional do poder regulamentar do TSE, previsto no art. 61 da Lei 9.096/95, tendo em vista que a Lei das Eleições

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7677. Tribunal Pleno. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 21 maio 2025, p. 15. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=789611681>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

prevê as consequências para a quitação eleitoral da violação do dever (art. 11, § 7º). Ao esmiuçar tal consequência jurídica o TSE garante o respeito às regras eleitorais e consequentemente o respeito aos princípios democrático e republicano. Assim, não é possível verificar violação à reserva de lei ou de lei complementar. Tampouco constato incompatibilidade com a razoabilidade, porquanto há adequação entre os meios adotados e fins”.⁹²

Desse modo, o julgamento da ADI 7677 consolida o entendimento firmado na segunda onda decisória do STF segundo o qual o poder normativo do TSE admite a edição de regras novas, desde que estritamente vinculadas ao conteúdo material da legislação eleitoral e sem alteração da ordem vigente de direitos e obrigações.

4.4.5. Terceira conclusão parcial

A terceira onda decisória (2022–2025) marca um período caracterizado por uma queda acentuada do debate sobre eventual usurpação de competência legislativa por parte do TSE. Nessa fase, os ministros do STF dedicam pouca atenção aos aspectos de constitucionalidade formal, concentrando-se quase exclusivamente na análise do conteúdo material das resoluções. A jurisprudência dessa onda reforça a competência do TSE para editar normas voltadas à proteção de valores constitucionais e, notavelmente, amplia ainda mais o alcance dessas resoluções no contexto da revolução digital. Diante de lacunas legislativas relevantes, o STF passou a admitir inclusive a edição de resoluções inovadoras fora do prazo legal, desde que essa inovação permaneça estritamente vinculada à finalidade da legislação eleitoral, preservando a ordem vigente de direitos e obrigações. A crescente aproximação entre os debates sobre constitucionalidade formal e material sinaliza que a urgência regulatória e a necessidade de proteger a integridade do processo eleitoral se consolidaram como a justificativa central para a atuação expansiva do poder normativo do TSE. A tabela a seguir detalha as ações que definiram

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7677. Tribunal Pleno. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 21 maio 2025, p. 75. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=789611681>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

essa fase mais recente da atuação do STF no controle abstrato de constitucionalidade de resoluções eleitorais.

Tabela 3 – Terceira onda decisória

Número da ação	Resolução foi mantida?	Tese central adotada
ADI 7214	Sim	A resolução não inovou no ordenamento jurídico, uma vez que apenas explicita o que está disposto na Constituição.
ADI 7261	Sim	A resolução não extrapolou a competência normativa do TSE, mas preencheu o vácuo legislativo sobre desinformação digital, oferecendo resposta regulatória necessária para proteger a integridade do processo eleitoral.
ADI 7228	Parcialmente ⁹³	A resolução não invadiu a competência do legislador, pois seu conteúdo material já representava uma completa lacuna normativa, mesmo com a legislação aplicável integralmente observada.

⁹³ Utilizou-se a técnica da interpretação conforme à Constituição para afastar o entendimento reputado inconstitucional pelo STF, preservando, contudo, a validade da norma, que passou a subsistir apenas com o sentido considerado constitucional.

ADI 7677	Sim	(1) Resoluções podem conter regras novas, desde que preserve a ordem vigente de direitos e obrigações; (2) Resoluções podem executar diretamente mandamentos constitucionais.
----------	-----	--

Fonte: elaboração própria.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou responder à pergunta “como o STF tem compreendido a competência normativa do TSE na elaboração de normas que regem os processos eleitorais?”. Para tanto, investigou-se a extensa e complexa jurisprudência do Supremo Tribunal acerca dos limites da competência normativa da Justiça Eleitoral frente à tese de usurpação legislativa pelo TSE. A análise concentrou-se em 18 ADIs, propostas majoritariamente por partidos políticos. O exame dessas ADIs serviu de base para reconstruir a evolução do entendimento do Tribunal ao longo das últimas décadas. Nesse período, o STF passou por sucessivas transformações jurisprudenciais quanto à aplicação do princípio da separação de Poderes e ao alcance da competência normativa do TSE. Os resultados do estudo mostram que apenas 21% das ações obtiveram êxito em sustentar a tese de usurpação legislativa, evidenciando a predominância de uma jurisprudência que reconhece maior espaço de atuação normativa à Justiça Eleitoral.

Como agenda de pesquisa futura, e em aprofundamento aos achados desta monografia, faz-se relevante desenvolver uma análise que classifique as resoluções do TSE a partir dos textos legais que lhes servem de fundamento, com o objetivo de compreender de que maneira o STF estabelece (ou não) limites diferenciados à atuação normativa da Justiça

Eleitoral. Nesse sentido, investigar se resoluções editadas com base direta em diplomas específicos, como o Código Eleitoral ou a Lei dos Partidos Políticos, impõem restrições distintas à extensão da função normativa do TSE pode contribuir para a identificação de padrões decisórios mais consistentes. Tal abordagem permitiria verificar se a Corte modula o grau de criatividade normativa admitido em função da base normativa invocada, oferecendo um critério analítico mais refinado para a compreensão dos contornos da competência normativa da Justiça Eleitoral.

Sem prejuízo dessas possibilidades de aprofundamento, a presente pesquisa concentrou-se na reconstrução do itinerário decisório do STF, buscando identificar como a Corte, ao longo do tempo, tem redefinido os contornos da competência normativa do TSE a partir de sua própria jurisprudência. Em um ciclo composto por três ondas decisórias, o STF deslocou-se de um cenário de forte autocontenção para um momento em que os atos normativos do TSE assumem um protagonismo crescente. A primeira onda decisória (1990-2004) foi marcada pela forte autocontenção do Supremo Tribunal Federal e pela rejeição do controle abstrato, frequentemente classificando as resoluções como meros atos normativos secundários ou "regulamentos de execução". O STF se valeu de fundamentos de natureza processual para concluir pelo não conhecimento das demandas, caracterizando eventuais conflitos como meras ilegalidades. O limite central imposto nesse período era a vedação à inovação jurídica na ordem eleitoral. O ministro Celso de Mello, em um momento posterior desse período chegou a sustentar que o extravasamento dos limites das resoluções configuraria apenas uma crise de legalidade ou inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, o que inviabilizaria o controle abstrato.

Essa postura restritiva foi gradativamente superada. A segunda onda decisória (2005-2020) se caracterizou pela ampliação dos parâmetros de admissibilidade. O STF procurou afastar a caracterização do ato como mera norma secundária, reconhecendo que as resoluções podem ostentar a condição de atos normativos dotados de abstração, generalidade e autonomia, a inovarem o ordenamento jurídico e, portanto, desafiando a

tutela constitucional abstrata. Nesse período, estabeleceu-se que o TSE poderia executar diretamente a Constituição e suprir omissões, exercendo um poder regulamentar mais amplo do que decretos oriundos do Executivo. Ministros sustentaram que, diante de uma carência de meio para garantia de um direito constitucional, o exercício do poder normativo do TSE mantinha-se dentro dos limites constitucionais, sendo essa atuação amparada pela extraordinária circunstância de o STF ter reconhecido um direito constitucional sem um mecanismo expresso para assegurá-lo. A jurisprudência passou, então, a admitir que as resoluções sejam utilizadas para superar lacunas legislativas. Contudo, entendeu o Supremo Tribunal, que essa superação de lacunas deve respeitar um limite geral: o TSE pode inovar em "regras novas," mas não em "direito novo," preservando a ordem vigente de direitos e obrigações.

No contexto do avanço tecnológico das mídias digitais, o STF passou a reconhecer que o processo eleitoral, profundamente impactado pelas novas formas de comunicação, demanda da Justiça Eleitoral uma atuação "rápida e eficaz". Nesse cenário, as resoluções do TSE passaram a assumir um papel central, tornando-se o instrumento principal na resposta aos desafios regulatórios impostos pela dinâmica digital. Essa necessidade fica ainda mais expressiva na terceira onda decisória (2022–2025). Nesse período, o STF reduz substancialmente o debate formal sobre usurpação de competência, passando a admitir inclusive a edição de resoluções inovadoras fora do prazo legal. A Corte justifica essa flexibilização quando identifica situações urgentes e associadas a lacunas legislativas relevantes, como no enfrentamento à desinformação em ambientes digitais. No caso da regulação digital, a ausência de legislação específica se torna justificativa central para a atuação do TSE.

Dessa forma, o que anteriormente seria visto como inovação estritamente limitada à dimensão regulamentar evolui, no cenário recente, para um poder normativo mais amplo, legitimado pela urgência regulatória e pela necessidade de preservação da integridade do processo eleitoral. Embora o limite de não criar "direito novo" permaneça formalmente, o STF reforça a jurisprudência de que o TSE detém competência para editar

resoluções voltadas à proteção de valores constitucionais. Assim, o STF tem paulatinamente afirmado um modelo mais expansivo de competência normativa do TSE, sobretudo em contextos de lacuna legislativa e de risco à efetividade do texto constitucional.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 13, de 2024. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para revogar a competência do Tribunal Superior Eleitoral para expedir instruções. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 05 mar. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2391480&filename=PLP%2013/2024>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 4.510, de 29 de setembro de 1952. Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral.

Boletim Eleitoral, Brasília, DF, out. 1952. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/1952/resolucao-no-4-510-de-29-de-setembro-de-1952>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2243. Tribunal Pleno. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 16 ago. 2000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375357>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2626. Tribunal Pleno. Relator: Sydney Sanches. Brasília, DF, 18 abr. 2002. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266863>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3345. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 ago. 2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613536>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3999. Tribunal Pleno. Relator: Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 12 nov. 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=586949>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4583. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 23 nov. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566803>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4965. Tribunal Pleno. Relatora: Rosa Weber. Brasília, DF, 01 jul. 2014. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081174>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5122. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 03 maio 2018. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752042985>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6032. Tribunal Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 05 dez. 2019. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752437787>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6395. Tribunal Pleno. Relator: Gilmar Mendes. Brasília, DF, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754002538>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7214. Tribunal Pleno. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 03 out. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763565988>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7261. Tribunal Pleno. Relator: Edson Fachin. Brasília, DF, 19 dez. 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774895965>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7228. Tribunal Pleno. Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 28 fev. 2024. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777219470>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7677. Tribunal Pleno. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 21 maio 2025. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=789611681>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 267. Tribunal Pleno. Relator: Celso de Mello. Brasília, DF, 25 out. 1990. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346276>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104. Tribunal Pleno. Relator: Roberto Barroso. Brasília, DF, 21 maio 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088758>>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BEHNKE, E; BORGES, R. *CCJ avança com projeto anti-STF e aprova permissão para o Congresso sustar decisões da Corte*. CNN, Brasília, 09 out. 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ccj-avanca-com-pacote-anti-stf-e-aprova-permissao-para-o-congresso-sustar-decisoes-da-corte/>>. Acesso em: 29 out. 2025.

BISPO, Nikolay Henrique. *A atuação normativa do TSE e sua relação com o STF: uma relação de simbiose?*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/T.2.2023.tde-22082023-121227>> Acesso em: 29 out. 2025.

FILHO, João Trindade C.; MENDES, Gilmar. *Manual didático de direito constitucional*. (Série IDP). 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9786553624436. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624436/>. Acesso em: 29 out. 2025.

GOMES, José J. *Direito Eleitoral* - 20ª Edição 2024. 20. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.76. ISBN 9786559776054.

MITIDIERO, Daniel F.; MARINONI, Luiz Guilherme B.; SARLET, Ingo W. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book. ISBN 9786553624771. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624771/>. Acesso em: 30 out. 2025.

APÊNDICE

Para permitir uma consulta da metodologia empregada, as planilhas contendo a totalidade dos dados coletados encontram-se disponíveis a seguir. A [primeira planilha](#) apresenta o conjunto inicial de 141 acórdãos selecionados no banco de dados do STF, como explicado no capítulo “2. METODOLOGIA”. A [segunda planilha](#) lista o grupo final de 18 decisões que foram delimitadas e utilizadas para a análise jurisprudencial desta monografia após a triagem baseada na pertinência temática.