



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

**PARECER TÉCNICO - JURÍDICO – 08/2017**

*Brasília/DF, 05 de maio de 2017.*

---

**SOLICITANTE:** FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DO JUDICIÁRIO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - FENAJUFE

**OBJETO:** Análise e estratégias jurídicas em face da Resolução - TSE nº 23.512, de 16 de março de 2017.

---

A Assessoria Jurídica Nacional da Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e do Ministério Público da União – FENAJUFE apresenta Parecer Técnico-Jurídico a esta Coordenação Jurídico-Parlamentar acerca da Resolução nº 23.512/17 do Tribunal Superior Eleitoral, que emendou a já existente Resolução nº 23.422/14 desta mesma Corte.

**1. DO COTEJO ANALÍTICO DAS FUNDAMENTAÇÕES DAS RESOLUÇÕES-TSE nº 23.422/14 e 23.512/17**

Inicialmente, para que haja o perfeito entendimento acerca da presente questão, necessário que se promova uma análise pontual dos acontecimentos que levaram a edição das resoluções em comento.

A Resolução 23.422/14, relatada pela Ministra Luciana Lóssio, fora consequência de um grupo de trabalho criado no âmbito do



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Passados somente 03 (três) anos da edição de tal resolução, a própria Ministra Luciana Lóssio retornou ao Plenário do TSE com proposta de alteração da antiga resolução, mas motivada por novos dados que haviam sido levantados recentemente.

Contou a i. Ministra em seu voto que, ao analisar o cumprimento da medida que extinguiu as zonas eleitorais com menor número de eleitores, percebeu que a regra não foi executada pelos Tribunais Regionais. E, além disso, ao invés de se reduzir o número de zonas eleitorais, tal medida causaria um aumento delas.

Assim, segundo a Julgadora, debruçando-se novamente sobre a problemática, percebeu que não havia qualquer padrão organizacional entre as zonas eleitorais das capitais e grandes municípios de diversos Estados. Como exemplo, a Ministra utilizou o caso da cidade do Rio de Janeiro que, mesmo possuindo apenas um pouco mais da metade do número de eleitores da cidade de São Paulo, possui quase o dobro de zonas eleitorais.

Sendo assim, utilizando-se novamente dos quadros técnicos no Tribunal Superior Eleitoral, chegou a conclusão que um parâmetro justo para a existência de zonas eleitorais autônomas nas capitais e nos grandes centros seria a inscrição, naquela zona, de no mínimo 100 (cem) mil eleitores.

Dessa forma, levou ao plenário a proposta que fora consolidada da Resolução nº 23.512/17 que alterou o art. 3º, I da resolução anterior, alterando o número mínimo de eleitores na zona eleitoral. No



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

casos das capitais e municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) inscritos, passou de 80.000 (oitenta mil) para 100.000 (cem mil) eleitores.

No entanto, a Resolução 23.422/14, mesmo após a emenda promovida pela Resolução 23.512/17, continuava apenas prevendo os parâmetros para a divisão e criação de novas zonas eleitorais.

Assim, com fins de solucionar tal impasse, também se alterou o art. 9º supracitado da Resolução 23.422/14, de maneira que se suprimiu o objetivo de extinção das zonas eleitorais com menos de 10 (dez) mil eleitores e inaugurou a possibilidade de o Presidente do TSE editar ato normativo que promovesse o ajuste das zonas eleitorais aos parâmetros daquela resolução.

Sem pestanejar, o atual Presidente, Ministro Gilmar Mendes, editou a Portaria nº 207/2017 do TSE que, em breve síntese, resolve que os Tribunais Regionais devem promover a adequação das zonas eleitorais das capitais ao novo parâmetro instituído pela Resolução 23.422/14.

Entretanto, o TSE, ao promover tais mudanças, atua de maneira ilegal e inconstitucional, conforme argumentação a seguir exposta.

## **2. DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.**

A Constituição da República, em seu art. 121, traz que a organização e competência dos Tribunais Eleitorais, bem como dos juízes de direito e das juntas eleitorais, serão instituídas por Lei Complementar.



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

A lei complementar, todavia, não fora redigida e aprovada já na vigência da nova Carta Magna. Por isso, a comunidade jurídica e legislativa compreendeu que a Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) fora recepcionada pela nova ordem constitucional de 1988.

Sendo assim, as competências dos Tribunais, Juízes e Juntas Eleitorais deveriam observar o que já se encontrava positivado no Código Eleitoral.

Partindo, então, para a leitura do Código, percebe-se que a criação de novas zonas eleitorais deve ser promovida a partir da observância de seus art. 23, VIII e 30, IX, que, em breve síntese, traz a competência privativa dos Tribunais Regionais Eleitorais para dividir e criar novas zonas, que apenas serão implementadas após a aprovação por parte do Tribunal Superior.

Vejamos:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao TRIBUNAL SUPERIOR,

VIII - APROVAR a divisão dos Estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas;

Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos TRIBUNAIS REGIONAIS:

IX - DIVIDIR a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do Tribunal Superior;



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

O sentido teleológico desta norma, sem a menor dúvida, é atribuir aos TERs, órgãos que estão mais próximos da realidade particular de cada unidade federativa do país, a competência de gerir a criação de novas zonas eleitorais, partindo de uma análise concreta das materialidades de sua região.

Ao Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, é resguardada a competência de análise das motivações que conduziram cada Tribunal Regional àquela decisão, garantindo-lhe a palavra final quanto à criação de novas zonas eleitorais.

Portanto, é claro que as competências de cada instância, no que tange a divisão ou criação dessas zonas, estão devidamente previstas no Código Eleitoral.

Todavia, a redação e publicação de ambas as resoluções mencionadas operam uma verdadeira inversão na lógica instituída pela lei eleitoral, uma vez que o Tribunal Superior – distante do cotidiano das zonas eleitorais – passa a assumir o papel de avaliador destas materialidades e, de forma *contra legem*, institui um parâmetro a ser observado pelos Tribunais Regionais.

Em outras palavras, retira dos TREs, que legalmente possuem competência privativa, o poder de analisar conforme a realidade das regiões de sua unidade federativa a necessidade de divisão ou criação de zonas eleitorais.

Assim, estamos diante de um caso em que o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de instrumento normativo indiscutivelmente de



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

hierarquia inferior ao Código Eleitoral, inverte a lógica legal e impõe parâmetros universais a regiões completamente distintas.

Comenta-se, ainda, que no caso dos dispositivos encontrados no art. 3º, I, 'a', 'b' e 'c', que se predispõe a analisar detalhadamente cada Região brasileira, a invasão na competência é igualmente danosa, uma vez que estes critérios deveriam ser observados única e exclusivamente pelos Tribunais Regionais.

Já o art. 23, IX do Código Eleitoral, prevê a competência do Tribunal Superior para a expedição de "*instruções que julgar convenientes à execução deste Código*". Isto é, apenas garante ao TSE a possibilidade de agir quando houver o silêncio da norma, buscando sanar as lacunas normativas.

Por isso, entende-se que tal dispositivo é mal utilizado na fundamentação das referidas resoluções, uma vez que não atribui ao Tribunal Superior a capacidade de agir em detrimento do próprio Código Eleitoral.

Concluindo, percebe-se que a edição de ambas as resoluções possuem graves falhas de competência, uma vez que cristalizam, em si, a invasão de competência dos Tribunais Regionais por parte do Tribunal Superior. Ademais, também se denota a completa inaplicabilidade da norma utilizada por legitimadora da capacidade do TSE, uma vez que esta não autoriza a atuação *contra legem* desta Corte.

**3. DAS INCONSTITUCIONALIDADES E ILEGALIDADES DA ALTERAÇÃO PROMOVIDA PELA RESOLUÇÃO nº 23.512/17**



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Superado o tema da incompetência do Tribunal Superior Eleitoral, parte-se para a demonstração das inconstitucionalidades encontradas na Resolução nº 23.512/17.

Inicialmente, salienta-se que a Administração Pública, em todos os seus âmbitos, obedecerá os princípios consagrados na Constituição da República, em seu art. 37.

Assim, deve o Poder Público sempre se atentar à Legalidade, Impessoalidade, Eficiência, Moralidade, Publicidade, Segurança Jurídica, Boa-fé, dentre outros.

Contudo, imprescindível destacar que, dentre estes, o princípio da Legalidade é aquele que se encontra no centro de toda a construção do Estado Democrático de Direito, uma vez que vincula ação pública às previsões anteriormente instituídas pelas normas vigentes. Apesar disso, no presente Parecer, enfrenta-se um evidente descumprimento deste princípio pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Ocorre que, como já exaustivamente trabalhado no tópico anterior, a sua atuação com base no artigo 23, IX, no sentido de inverter a ordem anteriormente expressa no Código Eleitoral, por si só já configura uma afronta ao dispositivo legal e, ainda, uma interpretação maliciosa dos poderes a si atribuídos pela legislação.

Adiante, ainda trabalhando dentro dos princípios do art. 37 da Carta Magna, a própria eficiência se encontra desmerecida. Isso porque, como é óbvio, com a redução do número de zonas eleitorais, e a



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

consequente diminuição de toda a estrutura da Justiça Eleitoral, a prestação dos serviços aos eleitores será profundamente afetada.

Em outras palavras, com o objetivo simplista de se diminuir os gastos públicos, toma-se uma medida draconiana em face de toda a população e dos servidores da justiça eleitoral, de maneira a causar profundos transtornos a todo o funcionamento e prestação dos serviços públicos.

Ora, para além da afronta ao princípio da Eficiência, tal postura também se mostra em descompasso com a própria supremacia do interesse público, outro princípio norteador de toda postura a ser tomada pelo Poder Público.

Além do mais, mesmo que se fuja da análise principiológica da questão, a inconstitucionalidade da medida tomada pelo TSE ainda persiste, pois há manifesta violação ao próprio art. 121 da Constituição Federal.

O constituinte originário, na oportunidade em que se voltou ao regramento da Justiça Eleitoral, instituiu que as competências dos Tribunais Eleitorais deveriam ser dispostas em Lei Complementar.

Apesar disso, o Tribunal Superior Eleitoral, de forma contrária a este dispositivo, por meio de Resolução, limitou justamente a competência dos Tribunais Regionais acerca da divisão e criação de zonas eleitorais.





**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Sendo assim, as Resoluções 23.422/14 e 23.512/17 estão em desconformidade com estas determinações constitucionais, de forma que, no mundo jurídico, deveriam ser consideradas nulas de pleno direito.

Portanto, percebe-se que as referidas resoluções, observadas por diferentes ângulos, representam graves afrontas aos princípios da Administração Pública, bem como a dispositivos constitucionais literais que, em tese, não deveriam gerar dúvidas aos aplicadores do direito. E, por estas razões, não merecem se manter vigentes.

**4. DOS PARÁGRAFOS 1º E 2º DO ART. 9º DA RESOLUÇÃO-TSE nº 23.422/14**

Findada a análise das irregularidades que, *prima facie*, podem ser apontadas nas resoluções aqui tratadas, imperioso que se destaque uma ferramenta encontrada na própria norma que, dentro de um espectro específico, deve ser utilizada pelas Assessorias Jurídicas para evitar a reunificação de zonas eleitorais.

Tal ferramenta, retirada do art. 9º, §§ 1º e 2º da Resolução 23.422/14, estabelece que:

§1º Em casos excepcionais, devidamente justificados, a providência do *caput* poderá deixar de ser efetuada, se a redistribuição impedir a atuação eficaz da Justiça Eleitoral na localidade, sujeitando-se a decisão à homologação do Tribunal Superior Eleitoral.

§2º Durante 5 (cinco) anos, as zonas eleitorais descritas no §1º terão a evolução do quantitativo de eleitores acompanhada para verificação do cumprimento do disposto no *caput*, especialmente quando da proposta de criação de novas zonas no respectivo estado.



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Quer dizer, mesmo diante da normativa expedida pelo Presidente do Tribunal Superior, caso os Tribunais Regionais entendam que em suas regiões a reunificação é desaconselhável, pois há interferência direta na eficiência e eficácia da Justiça Eleitoral, deverá deixar de executá-la e submeter tal decisão à apreciação do Tribunal Superior.

Sendo assim, inclusive de modo preventivo, deve haver pressão política por parte das organizações sindicais sobre os Presidentes dos Tribunais Regionais, com intuito de que sejam observadas tais excepcionalidades e, dessa forma, haja a negativa de cumprimento da Portaria-TSE nº 207/17.

Contudo, caso tal movimento reste infrutífero, as previsões dos dispositivos supracitados também dão margem ao questionamento administrativo e judicial.

## **5. DAS AÇÕES CABÍVEIS E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Passando para uma análise das estratégias jurídicas aconselháveis para se promover o questionamento das resoluções aqui tratadas, bem como de suas consequências, caminha-se em três sentidos: ações comuns, ações concentradas de constitucionalidade e ações administrativas.

Inicialmente, rememora-se que o controle de constitucionalidade no sistema jurídico brasileiro pode ser realizado tanto de forma concentrada, como difusa. Isso significa que todo órgão do Poder Judiciário, do juiz de primeira instância ao Ministro do Supremo Tribunal



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Federal, pode analisar a validade do ato normativo em face dos dispositivos constitucionais.

Sendo assim, inicia-se com a análise da Ação Concentrada de Inconstitucionalidade que, conforme jurisprudência da Suprema Corte, é meio adequado para o questionamento de Resolução do TSE (Precedente: ADI 3.345, Rel. Min. Marco Aurélio). Dessa forma, pode-se ajuizar ADI em face das Resoluções supracitadas com base no desrespeito ao princípio da eficiência, da supremacia do interesse público, bem como do desrespeito ao art. 121 que dispõe ser necessária Lei Complementar para estabelecer a competência dos órgãos da Justiça Eleitoral.

Não obstante tal possibilidade, é imprescindível que se destaque que a composição do Plenário do TSE, que editou e aprovou as resoluções acima comentadas, considerando-se as composições do ano de 2014 e 2017, contava com 05 (cinco) ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>.

Sendo assim, apresentar tal demanda à Corte Suprema é questionar atos assinados por metade dos membros do Plenário. Em outras palavras, por uma questão de coerência pessoal, estes cinco Ministros, muito provavelmente, não mudaram de posição e, assim, faltará apenas um voto para se alcançar a maioria da Corte e negar a demanda.

A demanda por via ordinária, por sua vez, ao mesmo tempo em que ainda mantém a possibilidade de se promover os mesmos questionamentos constitucionais supracitados, ainda dá espaço à

---

<sup>1</sup> Ano de 2014: Ministro Marco Aurélio (Presidente), Ministro Dias Toffoli e Ministro Gilmar Mendes.  
Ano de 2017: Ministro Gilmar Mendes (Presidente), Ministro Luiz Fux e Ministra Rosa Weber.



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

argumentação acerca da afronta ao Código Eleitoral e, conseqüentemente, sobre o vício da competência ali exposta.

Entretanto, observando a postura que vem sendo adotada pelo Poder Judiciário, para que se consubstancie o dano pelas alterações promovidas através da última Resolução, seria necessária a demonstração de alguma postura tomada pelos Tribunais Regionais no sentido de promovê-las.

Ou seja, entende-se que a demanda estaria perfeitamente instruída e apta ao sucesso se fossem juntados atos organizacionais dos Presidentes dos TREs no sentido de atender à Portaria-TSE nº 207/17. Isso porque, para além de todas as ilegalidades e inconstitucionalidades já citadas, ainda poderia ser arguida a aplicação dos §§1º e 2º do art. 9º acima comentados.

Por derradeiro, mas não menos importante, conforme o art. 91 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, há a possibilidade de ingressar com um procedimento de controle administrativo, tendo em vista a Resolução publicada pelo TSE, que violou princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os da legalidade, e da eficiência.

Não obstante as possibilidades apresentadas, acredita-se que a estratégia que não se pode descartar frente a tal arbitrariedade é a própria pressão política dos sindicatos e da FENAJUFE para que, como já dito, pressione os TREs a observar as excepcionalidades constantes em cada zona eleitoral. Assim, não haverá a reunificação, tão prejudicial aos servidores da justiça eleitoral e à população daquelas zonas eleitorais.



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

## 6. CONCLUSÃO

Após todo o exposto, conclui-se que as Resoluções editadas e publicadas pelo Tribunal Superior Eleitoral vêm na tentativa de se promover um corte de gastos, mas o fazem pondo em risco a própria eficiência e eficácia da Justiça Eleitoral. Dessa forma, resta claro que padecem de graves vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, principalmente no que tange a competência de instituir tais balizas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Contudo, crê-se que a propositura de ação concentrada de constitucionalidade frente a atual composição da Suprema Corte (que contém cinco Ministros que assinaram os atos impugnados) não é recomendável.

O controle judiciário ordinário, por sua vez, mesmo sendo menos arriscado, mostra-se ideal apenas quando houver atos concretos dos Tribunais Regionais no sentido de promover tais reunificações.

Já a estratégia de apresentar um procedimento de controle administrativo junto ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ pode ser o caminho mais célere e com maiores chances de êxito.

Ainda assim, considerando todos estes meandros, enxerga-se como imprescindível a pressão política dos sindicatos e da FENAJUFE sobre os TREs, em cumprimento ao art. 9º §1º, para que não promovam a dissolução de zonas eleitorais.

Dessa forma, finda-se este parecer com o entendimento de que a postura tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral vai completamente



**CEZAR BRITTO**  
ADVOGADOS ASSOCIADOS

de encontro ao interesse dos servidores da Justiça Eleitoral, bem como ao próprio interesse público, de maneira a ser necessária a atuação política e jurídica para se impedir tal retrocesso.

É o que nos cabe no momento.

***CEZAR BRITTO & ADVOGADOS ASSOCIADOS***