



CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ELEITORAL – CAOPEL

Ofício Circular nº 0028/2026/CAOPEL

Fortaleza/CE, 28 de maio de 2026

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)
PROMOTOR(A) ELEITORAL

Referente: **Protocolo nº 02.2026.00027860-4**
Assunto: Encaminha Informativo.

Senhor(a) Promotor(a) Eleitoral,

Cumprimentando-o(a) cordialmente, encaminhamos a Vossa Excelência,
INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CAOPEL 01/2026- LEGISLAÇÃO ELEITORAL, para fins de conhecimento.

Atenciosamente,

Igor Pereira Pinheiro
Promotor de Justiça
Coordenador do CAOPEL

Monia Dantas de Macedo
Promotora de Justiça
Coordenadora Auxiliar do CAOPEL

João Batista Fontenele Neto
Promotor de Justiça
Coordenador Auxiliar do CAOPEL



MPCE
Ministério Público
do Estado do Ceará

INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CAOPEL 01/2026

- LEGISLAÇÃO ELEITORAL -

CAOPEL

Centro de Apoio Operacional
Eleitoral

Tradicionalmente e sob a perspectiva teórica, o **Direito Eleitoral Brasileiro possui uma estruturação normativa** atenta à lógica “kelseniana”, cuja hierarquia pode ser assim resumida¹:

i) No ápice, tem-se a Constituição Federal de 1988, com dispositivos que integram o que chamo de **“Constituição Eleitoral”**, dado que inúmeros dispositivos tratam dos princípios, regras e instituições deste ramo jurídico, valendo ressaltar que, no Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, existe o Capítulo IV, intitulado de “Direitos Políticos” (artigos 14 a 17), bem como os artigos 118 a 121, que tratam dos Tribunais e Juízes Eleitorais. Ressalto que estas são apenas algumas das normas mais expressas da Carta Cidadã sobre Direito Eleitoral, pois outras tantas possuem aplicação nesta área, veremos mais à frente no capítulo específico sobre o tema;

ii) Na sequência, devem-se referenciar os Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos Políticos², merecendo destaque: **ii.1)** a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH/1948); **ii.2)** o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (1966), incorporado no Brasil pelo Decreto nº592/1992; **ii.3)** Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 1968, incorporada no Brasil pelo Decreto nº678/1992); **ii.4)** A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, que foi incorporada no Brasil pelo Decreto nº65.810/1969; **ii.5)** a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994 e incorporada pelo Decreto nº1.973/96; **ii.6)** Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada pelo Decreto Legislativo nº93/1983 e ratificado em 01/02/1984 com algumas reservas, que foram retiradas pelo Decreto nº4.377/2002; **ii.7)** Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (2007), que foram os primeiros instrumentos aprovados pelo rito previsto no §3º do artigo 5º, da CF/88 e, assim, com status constitucional (Decreto nº6.949/2009); **ii.8)** Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007).

¹ Chama-se atenção para a necessidade de complementar o estudo destas fontes com o chamado “Direito Eleitoral Jurisprudencial”, com todos os precedentes jurisprudenciais relevantes da matéria, o que será objeto de outra nota técnica.

² “O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. (RE 349703, Relator(a): CARLOS BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009). Essa, também, é a linha dos Superior Tribunal de Justiça (STJ): “Na sessão de 4/2/2009, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, pelo rito do art. 543-C do CPC/1973, o Recurso Especial 914.253/SP, de relatoria do Ministro LUIZ FUX, adotou o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 466.343/SP, no sentido de que os tratados de direitos humanos, ratificados pelo país, têm força supralegal, “o que significa dizer que toda lei antagônica às normas emanadas de tratados internacionais sobre direitos humanos é destituída de validade.” (STJ, REsp 1640084/SP, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 15/12/2016, DJe 01/02/2017).

³ O Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos foi adotado pela Resolução da Assembleia Geral da ONU – na mesma ocasião em que o Pacto foi adotado – em 16 de dezembro de 1966, com a finalidade de instituir mecanismo de análise de petições de vítimas ao Comitê de Direitos Humanos por violações a direitos civis e políticos previstos no Pacto. (...) No Brasil, foi aprovado apenas em 16 de junho de 2009, pelo Decreto Legislativo nº311/2009. O Brasil ratificou o Protocolo em 25 de setembro de 2009, e, o decreto de incorporação nº11.777 foi editado somente em 9 de novembro de 2023.” (CARVALHO RAMOS, André de. Curso de Direitos Humanos. São Paulo: Saraiva, 12ª edição, 2025, p.118).

Neste mesmo nível, é preciso referenciar os Tratados e Convenções Internacionais Anticorrupção, que deixam clara a preocupação com a criação de um sistema jurídico eficaz na prevenção e repressão à corrupção, para, dentre outros objetivos, assegurar a legitimidade da democracia, do desenvolvimento dos Estados-Partes, bem como a concretização da ética, da justiça e, por fim, evitar a deterioração moral da sociedade, em especial a crença de que o crime compensa (conclusão essa que é vista com muita frequência na prática forense de nosso país, seja na era pré ou pós “Lava-Jato”, em que a “Operação Abafa” – nos dizeres do Ex-Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso⁴ - vem tendo muito êxito). O conhecimento dessa diretriz hermenêutica é fundamental, pois o que se tem visto, nos últimos anos é uma série de atos institucionais, políticos e aprovação de leis que vulneram, gravemente, o sistema de prevenção e repressão à corrupção em todas as áreas. Nesse tocante, destacam-se os seguintes instrumentos: **ii.9) Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno Transnacional**, aprovada em 17/12/1997 e promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº3678, de 30/11/2000; **ii.10) Convenção Interamericana Contra a Corrupção**, aprovada em 29/03/1996 e promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº4410, de 07/10/2002; **ii.11) Convenção contra o Crime Organizado Transnacional** (“Convenção de Palermo”), promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº5015, de 12/03/2004; **ii.12) Convenção da ONU contra a Corrupção** (“Convenção de Mérida”), aprovada em 31/10/03 e promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº5687, de 31/01/2006.

iii) Legislação Eleitoral Infraconstitucional, que tratam especificamente do objeto de estudo do Direito Eleitoral⁵, dentre as quais são de conhecimento obrigatório: **iii.1) Código Eleitoral** – Lei nº4.737/1965⁶; **iii.2) Lei das Inelegibilidades** – LC nº64/1990; **iii.3) Lei dos Partidos Políticos** – Lei nº9.096/1995; **iii.4) Lei das Eleições** – Lei nº9.504/1997; **iii.5) Lei do Escrutínio** - Lei nº7021/1982; **iii.6) Lei do Processamento Eletrônico de Dados nos Serviços Eleitorais** - Lei nº6996/1982; **iii.7) Lei do Transporte de Eleitores** – Lei nº6.091/1974;

⁴ “Como seria de se esperar, o enfrentamento à corrupção tem encontrado resistências diversas, ostensivas e dissimuladas. A Nova Ordem que se está pretendendo criar atingiu pessoas que sempre se imaginaram imunes e impunes. Destaco aqui três concepções que dão força a uma enorme Operação Abafa que foi deflagrada em várias frentes.” (Prefácio da obra Compliance – Perspectivas e Desafios dos Programas de Conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.17).

⁵ O Direito Eleitoral possui objeto de estudo muito amplo, abrangendo os princípios, as instituições, os procedimentos administrativos, os direitos e proibições, ações judiciais e recursos voltados ao exercício do direito fundamental do sufrágio popular para o regular exercício dos cargos políticos. Nesse sentido, conferir: “Conceituamos o Direito Eleitoral como o ramo do Direito Público constituído por normas e princípios disciplinadores do alistamento, da convenção partidária, do registro de candidaturas, da propaganda política, da votação, da apuração e da diplomação dos eleitos, bem como das ações e demais garantias relacionadas ao exercício do sufrágio popular.” (DE ALMEIDA, Roberto Moreira. Curso de Direito Eleitoral. São Paulo: JusPodivm. 15ª edição, 2022, p.43). “Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do poder estatal.” (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. São Paulo: Gen/ATLAS. 18ª edição, 2022, p.31).

⁶ O Código Eleitoral possui natureza de lei mista, pois, na parte que trata da organização e competência da Justiça Eleitoral foi recepcionado como lei complementar, já que o artigo 121, da Constituição Federal assim determina (vide TSE, Medida Cautelar 14150/DF, Relator(a) Min. Torquato Jardim, Resolução de 23/08/1994, Publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE). Os demais assuntos do Códex devem ser interpretados com lei ordinária, salvo em pontos modificados por legislação superveniente ou declarados não recepcionados, como no caso do artigo 5º, inciso II. Conferir o seguinte precedente: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo 19840/AM, Relator(a) Min. Fernando Gonçalves, Resolução de 01/06/2010, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 20/08/2010, pag. 115.

iii.8) Lei nº9.709/1998 e iii.9) Código Penal – Decreto-lei nº2.848/40, sobretudo nos crimes contra o Estado Democrático de Direito⁷ e nos delitos conexos aos eleitorais, que são da competência da Justiça Eleitoral⁸; **iii.10) Lei nº6.001/1973**, que dispõe sobre o estatuto do índio, inclusive os seus direitos civis e políticos; **iii.11) Estatuto dos Servidores Públicos da União** - Lei nº8.112/1990, cujo texto trata das licenças para atividade política, exercício de mandatos eletivos, cômputo do tempo de exercício, regime disciplinar e proibições.

iv) Legislação Infraconstitucional Complementar: Também deve ser lembrado que alguns diplomas servem de fontes complementares ou subsidiárias à legislação eleitoral, merecendo destaque as seguintes: **iv.1) Código Penal**, cuja teoria geral é aplicável aos crimes eleitorais naquilo que o Código Eleitoral não dispuser de forma diversa⁹; **iv.2) Código de Processo Penal**, que, segundo o artigo 364 do Código Eleitoral, aplica-se “no processo e julgamento dos crimes eleitorais e dos comuns que lhes forem conexos, assim como nos recursos e na execução, que lhes digam respeito”; **iv.3) Código de Processo Civil**, cujo artigo 15 dispõe que “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”¹⁰; **iv.4) Lei do Mandado de Segurança**, posto cabível contra as decisões judiciais recorríveis, em casos de teratologia ou manifestamente ilegais (Súmula 22 do TSE).

⁷ Após a Lei nº14.197/2021, que instituiu os “crimes contra o Estado Democrático de Direito”, no Capítulo III, do Título XII. Com esse mesmo entendimento, conferir: “O novo diploma tipifica crimes políticos como atentados à soberania (CP, art. 359-I), atentado à integridade nacional (CP, art. 359-J), espionagem (art. 359-K), abolição violenta do Estado Democrático de Direito (CP, art. 359-L), golpe de estado (CP, art. 359-M). Note-se, porém, que o Capítulo III – do Título XVII do CP – alude expressamente ao processo eleitoral, prevendo dois crimes cuja objetividade jurídica condiz com a proteção de bens genuinamente eleitorais, a saber: interrupção do processo eleitoral (art. 359-N) e violência política (art. 359-P). (...) Independentemente da posição que se possa assumir acerca dessa importante questão, afigura-se correta a compreensão segundo a qual os delitos do art. 359-N e 359-P do Código Penal são eleitorais, em princípio” (GOMES, José Jairo. Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral. São Paulo: GEN, 7ª edição, 2024, p.292/293).

⁸ Artigo 35, inciso II, do Código Eleitoral fixa essa competência específica da Justiça Eleitoral.

⁹ O artigo 287 do Código Eleitoral assim dispõe: “Aplicam-se aos fatos incriminados nesta lei as regras gerais do Código Penal.”

¹⁰ A Resolução TSE nº 23.735/2016 dispõe sobre a aplicabilidade, no âmbito da Justiça Eleitoral, do Novo Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 –, que entrou em vigor no dia 18 de março de 2016.

Há, também, **outras leis com inegáveis repercussões ou conexões eleitorais**, merecendo citar, de forma exemplificativa, a **Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº8.429/1992, com as 192 alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021)**¹¹, a legislação que regula os chamados **“crimes de responsabilidade”**¹² (Lei nº1.079/1950, Decreto-Lei nº201/1967, Lei nº7.106/1983).

v) **Resoluções dos Tribunais Eleitorais:** Desde o Código Eleitoral de 1932¹³, a Justiça Eleitoral exerce não só a atividade jurisdicional, mas, também, o chamado poder regulamentar para expedir instruções e regulamentos voltados a organizar administrativamente o processo eleitoral como um todo, dada toda a logística necessária para a realização do pleito num país de dimensão continental como o Brasil¹⁴.

Da forma concebida, não há como se opor racionalmente ao chamado poder regulamentar da Justiça Eleitoral, já que ninguém melhor do que o órgão responsável pelo processo eleitoral para conhecer as necessidades práticas e operacionais dos pleitos em um país com dimensão continental, cujas regiões apresentam particularidades específicas. Ocorre que, com o passar do tempo, percebe-se uma clara exorbitância do poder regulamentar pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nesse tocante, que, sob o pretexto de defesa da lisura eleitoral ou mesmo do Estado Democrático de Direito (cuja importância e proeminência são indiscutíveis), tem legislado de forma inédita, criando ilícitos eleitorais de todos os matizes, chegando, inclusive, a afirmar que determinadas condutas previstas em suas resoluções administrativas são crimes, embora a legislação assim não o diga.

¹¹ Saber o conceito, os elementos e a tipologia dos atos ímprobos são fundamentais para que se chegue a conclusão se alguém ostenta ou não a condição de inelegível. Isso se vê na Lei Complementar nº64/90: Art. 1º São inelegíveis: I – para qualquer cargo: g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe, concomitantemente, na parte dispositiva da decisão, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos;

¹² O artigo 85 do Texto Maior, ao mencionar esse tipo de infração político-administrativa por parte do Presidente da República, diz que elas restam caracterizadas pela prática de atos contra a Constituição Federal e contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. O artigo 2º, da Lei nº1.079/1950, diz que tais ilícitos, “ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.”

¹³ Art. 14. São atribuições do Tribunal Superior: 4) fixar normas uniformes para a aplicação das leis e regulamentos eleitorais, expedindo instruções que entenda necessárias;

¹⁴ Atualmente, podemos citar as seguintes previsões legais sobre o tema: i) Artigo 1º, parágrafo único, do Código Eleitoral: “O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.” ii) Artigo 23, IX, do Código Eleitoral: Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código; iii) Artigo 105, caput e §3º, da Lei 9.504/97: 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. 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no caput.

Trata-se de fenômeno perigoso e que não passou despercebido pela doutrina¹⁵. Mais à frente, expor-se-á algumas normas que reputamos inconstitucionais nesse tocante. como, aliás, já reconhecido pela própria Corte Eleitoral em situações pontuais¹⁶ e pelo próprio Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁷.

¹⁵ O par. único do art. 1º fundamenta a possibilidade de o TSE expedir as instruções necessárias à fiel execução do Código Eleitoral. Além dessas instruções, a cada eleição, o TSE edita instruções específicas para regulamentar a realização de determinado pleito, com base no art. 105 da Lei 9.504/1997. Contudo, todas essas instruções, gerais e específicas, são normas regulamentares que devem observar as diretrizes estabelecidas em lei. Em verdade, a razão de ser da competência regulamentar do TSE – ausente em outros ramos do Poder Judiciário nessa intensidade – reside justamente no traço distintivo da Justiça Eleitoral: a competência administrativa de organização das eleições, que, por vezes, demanda tempo e esforços superiores àqueles despendidos na sua atuação jurisdicional. Por isso, o poder regulamentar do TSE deve restringir-se à edição de normas complementares acerca da organização administrativa das eleições, dada a impossibilidade de o legislador prever todas as minúcias necessárias nessa matéria. Jamais esse poder regulamentar deve invadir matéria sujeita à reserva de lei, não sendo isso, porém, o que se percebe na prática. Com efeito, o TSE baixa instruções sobre os mais diversos temas, como, p.ex., apuração de crimes eleitorais (Res. TSE 23.640/2021), que não se relacionam à organização das eleições e que claramente dependem da edição de lei em sentido formal para sua disciplina (art. 5, inc. II, da CF).” (MEDEIROS, Marcilio Nunes. Legislação Eleitoral Comentada e Anotada Artigo por Artigo. São Paulo: JusPodivm. 4ª edição, 2024, p.444).

¹⁶ Apenas à título de exemplo, cito **as seguintes hipóteses**: i) O artigo 33, §5º da Lei das Eleições diz que “é vedada, no período de campanha eleitoral, a realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral”, não trazendo qualquer espécie de sanção para o ato. Segundo o §1º-A do artigo 23 da Resolução TSE 23.600/2019, “a enquete que seja apresentada à população como pesquisa eleitoral será reconhecida como pesquisa de opinião pública sem registro na Justiça Eleitoral, sem prejuízo do que dispõe o caput do art. 23.” Isto significa dizer que o ato normativo da Corte Eleitoral transformou a enquete (ato informal, sem critério técnico ou conforme exigências legais mínimas) em pesquisa eleitoral para permitir exatamente a aplicação da multa prevista para o ilícito de “divulgação de pesquisa (não enquete) sem prévio registro”, no artigo 33, §3º da Lei das Eleições. Assim, tem-se que esta disposição é inconstitucional, sendo permitido somente o exercício do poder de polícia “contra a divulgação de enquetes, com a expedição de ordem para que seja removida, sob pena de crime de desobediência, sem prejuízo de eventual representação cabível”, tal como previsto no **§2º do artigo 23 da Resolução TSE nº 23.600/2019**. Há, inclusive, precedente jurisprudencial do próprio Tribunal Superior Eleitoral reconhecendo a inconstitucionalidade pelos motivos acima declinados. Vejamos: Contudo, ausente previsão legal acerca de sanção específica para as hipóteses referentes à realização de enquetes durante o processo eleitoral, conforme se depreende da leitura do art. 33, § 5º, da Lei nº 9.504/1997, seu descumprimento ensejará apenas a cessação do ilícito eleitoral praticado. 3. Não é possível aplicar à divulgação de enquete em período eleitoral a multa para pesquisa irregular, por ausência de previsão legal. Precedentes. 4. Não obstante subsistir resolução deste Tribunal com previsão regulamentar viabilizando a aplicação de multa nas hipóteses de comprovada realização e divulgação de enquete no período de campanha eleitoral, é forçoso reconhecer que o art. 105 da Lei das Eleições estabelece que “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”, de modo que a competência normativa do TSE não alcança a instituição de sanção de natureza pecuniária, como a prevista no art. 23, § 2º, da Res.–TSE nº 23.549/2017, ante o risco de usurpação da competência do Congresso Nacional. 5. Por fim, à luz do princípio da legalidade dos atos eleitorais, apenas ao legislador é conferida a legitimidade para criar hipótese de conduta em desacordo com o direito eleitoral e sua respectiva sanção (AgR–Al nº 282–79/RJ, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 18.4.2018). 6. Recurso desprovido. Decisão O Tribunal, por maioria, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente), negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator. Votaram com o Relator os Ministros Admar Gonzaga, Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Jorge Mussi. Acórdão publicado em sessão.(TS, Recurso Em Representação 060098836/DF, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Acórdão de 27/11/2018, Publicado no(a) Publicado em Sessão, data 27/11/2018); ii) **Caput e § 2º do art. 11 e art. 13 da Resolução TSE nº 23.677/2021**. INAPLICAÇÃO DA CLÁUSULA DE DESEMPENHO PARTIDÁRIO, NA PROPORÇÃO DE 80% DO QUOCIENTE ELEITORAL, À TERCEIRA FASE DE DISTRIBUIÇÃO DAS CADEIRAS REMANESCENTES POR DESCUMPRIMENTO AOS PRINCÍPIOS DO PLURALISMO POLÍTICO, DA SOBERANIA POPULAR, DA REPRESENTATIVIDADE E DA PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX NUNC. (ADI 7228, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-05-2024 PUBLIC 27-05-2024); iii) Resolução TSE nº 23.389/2013: EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA. 1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado.

Pois bem, com vistas a otimizar o estudo preliminar que se faz neste tópico, listo abaixo algumas das principais Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

RESOLUÇÃO TSE	TEMÁTICA
Resolução TSE nº23.760/2026	Institui o Calendário das Eleições de 2026
Resolução TSE nº23.759/2026	Dispõe sobre a participação das eleitoras e dos eleitores no processo eleitoral, a partir da consolidação das disposições existentes nas demais normas eleitorais.
Resolução TSE nº23.753/2026	Institui o Programa Seu Voto Importa e estabelece diretrizes e providências para garantir o exercício do direito de voto às eleitoras e aos eleitores com deficiência ou mobilidade reduzida, bem como em outros casos expressamente previstos, que não disponham de meios próprios que viabilizem o comparecimento aos locais de votação mediante o oferecimento de transporte especial no dia da eleição.

Precedentes. 2. 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 complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo. 3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral. 4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementar – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão. 6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. 7. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos. (ADI 5028, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).

¹⁷ Ementa: Resolução nº 23.396/2013, do Tribunal Superior Eleitoral. Instituição de controle jurisdicional genérico e prévio à instauração de inquéritos policiais. Sistema acusatório e papel institucional do Ministério Público. 2. A Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema penal acusatório. Disso decorre uma separação rígida entre, de um lado, as tarefas de investigar e acusar e, de outro, a função propriamente jurisdicional. Além de preservar a imparcialidade do Judiciário, essa separação promove a paridade de armas entre acusação e defesa, em harmonia com os princípios da isonomia e do devido processo legal. Precedentes. 4. Forte plausibilidade na alegação de inconstitucionalidade do art. 8º, da Resolução nº 23.396/2013. Ao condicionar a instauração de inquérito policial eleitoral a uma autorização do Poder Judiciário, a Resolução questionada institui modalidade de controle judicial prévio sobre a condução das investigações, em aparente violação ao núcleo essencial do princípio acusatório. 5. Medida cautelar parcialmente deferida para determinar a suspensão da eficácia do referido art. 8º, até o julgamento definitivo da ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 5104 MC, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).



RESOLUÇÃO TSE	TEMÁTICA
Resolução TSE nº23.751/2026	Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2026
Resolução TSE nº23.750/2026	Dispõe sobre o cronograma operacional do Cadastro Eleitoral para as Eleições 2026.
Resolução TSE nº23.735/2024 (Atualizada pela Resolução nº23.757/2026)	Dispõe sobre os Ilícitos Eleitorais Cíveis
Resolução TSE nº23.677/2021 (Atualizada pela Resolução nº23.748/2026)	Dispõe sobre os sistemas eleitorais majoritário e proporcional, a destinação dos votos na totalização, a proclamação dos resultados, a diplomação e as ações decorrentes do processo eleitoral nas eleições gerais e municipais
Resolução TSE nº23.673/2021 (Atualizada pela Resolução 23.758/2026)	Procedimentos de Fiscalização e Auditoria do Sistema Eletrônico
Resolução TSE nº23.670/2021	Federações de Partidos Políticos
Resolução TSE nº23.650/2021	Política Geral de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na Justiça Eleitoral
Resolução TSE nº23.648/2021	Poder de Polícia Administrativa no TSE e Atribuições Funcionais de Agentes e Inspectores da Polícia Judicial
Resolução TSE nº23.640/2021	Apuração dos Crimes Eleitorais
Resolução TSE nº23.618/2020	Designação de Zonas Eleitorais Específicas para o Julgamento de Infrações Penais Comuns Conexas com os Crimes Eleitorais
Resolução TSE nº23.740/2024	Dispõe sobre a implementação e funcionamento do juiz eleitoral das garantias na Justiça Eleitoral
Resolução TSE nº 21.009/2002	Estabelece normas relativas ao exercício da jurisdição eleitoral em primeiro grau.
Resolução TSE nº 23.517/2017	Dispõe sobre a lista tríptica para preenchimento das vagas de juizes dos Tribunais Regionais Eleitorais, na classe dos advogados.



RESOLUÇÃO TSE	TEMÁTICA
Resolução CNJ nº255/2018	Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário.
Resolução Conjunta nº06/2020	Envio de Informações referentes à condenações por Improbidade Administrativa e Outras Situações que Impactam o Gozo de Direitos Políticos
Resolução TSE nº23.600/2019 (Atualizada pela Resolução nº23.747/2026)	Dispõe sobre pesquisas eleitorais
Resolução TSE nº23.609/2019 (Atualizada pela Resolução nº23.754/2026)	Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatas e candidatos para as eleições
Resolução TSE nº23.608/2019 (Atualizada pela Resolução nº23.756/2026) *A Resolução TSE nº23.677/2021 também trata sobre ações eleitorais que podem ser julgadas após a diplomação	Representações, Reclamações e Pedido de Direito de Resposta previstos na Lei nº9.504/97
Resolução TSE nº23.607/2019 (Atualizada pela Resolução nº23.752/2026)	Arrecadação e Gastos de Recursos pelos Partidos Políticos e Candidatos, bem como Prestação de Contas.
Resolução TSE nº23.605/2019 (Atualizada pela Resolução nº23.749/2026)	Diretrizes Gerais para a Gestão e Distribuição dos Recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).
Resolução TSE nº23.604/2019	Finanças e Contabilidade dos Partidos Políticos
Resolução TSE nº23.610/2019 (atualizada pela Resolução nº23.755/2026)	Propaganda Eleitoral, Horário Gratuito e Condutas Ilícitas em Campanha (mas que abrange a pré-campanha também)
Resolução TSE nº23.596/2019 (Atualizada pela Resolução nº23.668/2021)	Filiação Partidária
Resolução TSE nº23.478/2016	Diretrizes Gerais para Aplicação do CPC na Justiça Eleitoral
Resolução TSE nº21.843/2004	Requisição de Força Federal, de que dispõe o artigo 23, XIV, do CE.
Resolução TSE nº23.385/2012	Estabelece diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitante com eleições ordinárias.

Além disso, temos importantes **Resoluções do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE)**, que impactam diretamente na atuação dos Ministério Público Eleitoral, sendo obrigatório o seu conhecimento pelos colegas, a saber:

RESOLUÇÃO TRE/CE	TEMÁTICA
Resolução TRE/CE nº1.101/2026	Regulamenta o exercício da jurisdição de primeiro grau no âmbito da Justiça Eleitoral do Ceará.
Resolução TRE/CE nº1.100/2026	Dispõe sobre o exercício do poder de polícia na fiscalização da propaganda eleitoral nas eleições de 2026, no âmbito da circunscrição do estado do Ceará, e dá outras providências.
Resolução TRE/CE nº1.098/2026	Dispõe sobre o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multas e outras sanções de natureza pecuniária, exceto criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral;
Resolução TRE/CE nº1.095/2026	Regulamenta a implementação e o funcionamento dos juízes das garantias no âmbito da Justiça Eleitoral do Ceará, com o objetivo de assegurar o controle da legalidade das investigações criminais e a salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas investigadas, e dá outras providências.
Resolução TRE/CE nº1.087/2025	Dispõe sobre a designação dos juízes auxiliares do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, segundo o art. 96, § 3º, da Lei nº 9.504/97.
Resolução TRE/CE nº 828/2021	Dispõe sobre a designação de zonas eleitorais específicas para o processamento e o julgamento dos crimes comuns, quando conexos a crimes eleitorais, previstos na Resolução TSE nº 23.618/2020, no âmbito da Justiça Eleitoral do Ceará.
Resolução TRE/CE nº 757/2020	Dispõe sobre a distribuição de processos de natureza judicial e administrativa nos municípios sob a jurisdição de mais de uma zona eleitoral.

vi) Resoluções, Recomendações e Enunciados dos Conselhos Nacionais (de Justiça e do Ministério Público – CNJ e CNMP): Os Conselhos Nacionais possuem diversos marcos normativos que regulam o exercício da atuação funcional, com impacto direto na função eleitoral. Vejamos, pois, alguns deles:



ATO REGULAMENTAR	OBJETO
Resolução CNMP nº 30/2008	Estabelece parâmetros para a indicação e a designação de membros do Ministério Público para exercer função eleitoral em 1º grau.
Enunciado CNMP nº 16/2008	A indicação para o exercício da função eleitoral de que trata o artigo 1º, inciso II, da Resolução CNMP nº 30, de 19 de maio de 2008, deve recair sobre o membro do Ministério Público que mais remotamente a exerceu.
Resolução CNMP nº 174/2017	Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo .
Resolução CNMP nº 181/2017	Regulamenta o Procedimento Investigatório Criminal (PIC)
Portaria CGMP/CNMP nº 291/2017	Fixa prazo de duração razoável dos procedimentos investigatórios do Ministério Público.
Resolução CNMP nº 164/2017	Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.
Portaria PGR/PGE nº 01/2019	Regulamenta a atuação do Ministério Público Eleitoral, inclusive os respectivos procedimentos investigatórios eleitorais.
Resolução CNMP nº 261/2023	Institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro.
Resolução CNMP nº 110/2024	Dispõe sobre a integração da atuação do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento de práticas que atentem contra a liberdade de voto durante o período das eleições.
Resolução CNMP nº 297/2024	Dispõe sobre a atuação integrada entre o Ministério Público Eleitoral, os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs) e os Núcleos de Inteligência dos Ministérios Públicos Federal, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, com o objetivo de identificar e combater a influência de organizações criminosas no processo eleitoral.
Resolução CNMP nº 314/2025	Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação entre os órgãos do Ministério Público e entre estes e outras pessoas, órgãos e instituições.
Recomendação CNMP nº 125/2026	Recomenda a adoção de medidas para fortalecer a atuação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados nos casos de violência política de gênero, visando consolidar uma cultura jurídica que reconheça e garanta os direitos de todas as mulheres nos espaços relacionados ao exercício de seus direitos políticos e de suas funções públicas.

Fortaleza, 27 de maio de 2026.



EQUIPE

Dr. Igor Pereira Pinheiro
Promotor de Justiça e Coordenador

Dr. João Batista Fontenele Neto
Promotor de Justiça e Coordenador Auxiliar

Dra. Mônia Dantas de Macedo
Promotora de Justiça e Coordenadora Auxiliar

Gisele Pinheiro Moreira
Técnica Ministerial

Eduarda de Matheus Silva Guedes
Residente Jurídica



CONTATOS

Endereço: Avenida Maria Alice Ferraz, 120,
Luciano Cavalcante – Fortaleza/CE
Telefone: (85) 3433-7062
E-mail: caopel@mpce.mp.br