

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX,  
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BASILEIRO - MDB**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.676.213/0001-38, com sede na Câmara dos Deputados, Ed. Principal, Ala B, Sala T-06, Brasília - DF, CEP 70160-900, e-mail [mdb@mdb.org.br](mailto:mdb@mdb.org.br), representado por seu Presidente, Deputado Federal **LUIZ FELIPE BALEIA TENUTO ROSSI**, residente e domiciliado nesta capital, vem, respeitosamente, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, e 103, inciso VIII, e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**com pedido de medida cautelar**

contra a integralidade do artigo 254 da Resolução nº 23.669, de 13 de dezembro de 2021, do Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022, pelas razões e fundamentos a seguir expostos.

**LEGITIMIDADE ATIVA DO MDB NACIONAL**

Inicialmente, o MDB destaca a sua manifesta **legitimidade ativa *ad causam*** para a propositura da presente ação direta de inconstitucionalidade<sup>1</sup>, por se tratar de partido político regularmente constituído perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, satisfazendo, assim, a

---

<sup>1</sup> "O fato é que qualquer partido político, tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, porque dá ao partido político um papel de mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembleia, do Presidente da República. O partido político, ou pode questionar sobre toda e qualquer matéria ou ficaria adstrito a um capítulo muito reduzido de assuntos que poderia equacionar em uma ação direta" (RTJ 133/1020-1021).

exigência que se extrai do inciso VIII do artigo 103 da Constituição Federal e do inciso VIII do art. 2º da Lei Federal nº 9.868/99.

Ademais, de acordo com jurisprudência do STF, são os partidos políticos legitimados universais, não lhes sendo imposta a exigência da demonstração de **pertinência temática** para o ajuizamento de ação direta, tal como decidido no julgamento da ADI 1.407 - MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 24/11/2000, cujo acórdão, na parte que interessa, restou assim ementado:

"PARTIDO POLÍTICO. AÇÃO DIRETA. LEGITIMIDADE ATIVA. INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Os partidos políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática."

De qualquer forma, ainda que assim não fosse, o MDB tem pleno interesse na solução da controvérsia posta nesta inicial, por se tratar de questão diretamente relacionada com o processo eleitoral, do qual o partido político é participante ativo.

#### **OBJETO DESTA AÇÃO DIRETA**

A presente ação direta de inconstitucionalidade se dirige contra a íntegra do **art. 254 da Resolução nº 23.669**, de 13 de dezembro de 2021, do Tribunal Superior Eleitoral (Instrução nº 0600590-84.2021.6.00.0000), que dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022, cujo dispositivo se encontra assim redigido:

**"Art. 254. Nas Eleições 2022, no dia da eleição, todas as unidades da federação, sem exceção, observarão o mesmo horário oficial de Brasília".**

Essa Resolução/TSE nº 23.669/2021 disciplina os procedimentos básicos para o dia das eleições, como o fluxo de

votação, as fases de apuração, a totalização e diplomação dos eleitos e os procedimentos posteriores ao pleito, além de ter determinado, no referido art. 254, esta cuja ação direta se dirige, que nas próximas eleições gerais de 2022 o horário de início e encerramento da votação siga obrigatoriamente o horário da Capital Federal em todos os estados e no Distrito Federal, sem exceção, das 8h às 17h, independentemente do fuso horário.

Com essa "inovação", a votação passa a ter horários distintos nos Estados, a saber<sup>2</sup>:

- Amazonas, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e parte do Pará: das 7h às 16h;
- Acre: das 6h às 15h;
- Fernando de Noronha (PE): das 9h às 18h;
- todos os demais estados: das 8h às 17h.

Essa mudança repentina no horário das eleições gerais importará, respeitosamente, em grandes transtornos e dificuldades reais, não só para a organização das eleições, mas para a população de uma forma geral, mesários e fiscais dos partidos políticos, que deverão se deslocar para os locais de votação antes mesmo das 6h e 7h da manhã e terão até às 15h e 16h para votar e encerrar os seus respectivos trabalhos, devido a diferença de duas a três horas do fuso horário em relação a Brasília.

Na perspectiva jurídica, a norma questionada viola expressamente princípios e dispositivos constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), o da anualidade da lei eleitoral (art. 16), o caráter nacional dos partidos políticos (art. 17, I), o desenvolvimento nacional como objetivo fundamental (art. 3º, II), o da legalidade (art. 5º, II), o da separação de poderes (art. 2º) e o da segurança jurídica (art. 1º).

---

<sup>2</sup> Decreto n. 2.784/13

## FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

Como dito, por meio do art. 254 da Resolução nº 23.669/2021, o TSE **unificou**, em todo o Brasil, o horário de início e encerramento da votação para as eleições vindouras, independentemente do fuso horário, fazendo com que em alguns locais o início da votação seja antecipado e em outros locais seja atrasado.

Como justificativa para a proposição do mesmo horário de início e término da votação para todas as unidades da Federação nas eleições de 2022, o TSE apontou a necessidade de uniformização dessa regra para que possa haver um processo eleitoral com maior tranquilidade, evitando-se especulações e teorias conspiratórias que a demora na divulgação dos resultados possa trazer.

Destaca-se que medida semelhante já foi apreciada pela Corte Superior Eleitoral nas eleições de 2018, quando a proposta de mudança teve idêntica justificativa - a de supostamente se evitar a celeuma causada pela demora na conclusão da apuração em razão do fuso horário do ACRE. Tal proposta restou rejeitada à época pelo TSE por 6 votos a 1, que entendeu na ocasião que a mudança poderia trazer dificuldades e eventuais prejuízos à organização das eleições, mantendo-se, portanto, o entendimento que prevalece desde a redemocratização de que a votação deveria ocorrer das 8h às 17h do horário local em todas as unidades da Federação.

É de observar-se que um dos motivos da rejeição da medida em 2018 foi justamente o fato de o estado do ACRE ter que abrir as seções eleitorais às 6h manhã, o que traria dificuldades e eventuais prejuízos em toda a organização das eleições.

Pois bem. Primeiramente, deve-se apontar a fragilidade da justificativa apresentada pelo Tribunal como forma de unificar o horário de votação, desconsiderando as diferenças impostas pelo fuso horário.

Ora, lançar um normativo a partir de pontual e suposta necessidade imediata de se afastar eventuais especulações quanto à demora na divulgação dos resultados das urnas se mostra absolutamente inadequado e não guarda nenhuma razoabilidade. Além disso, a medida se contradiz com a orientação constitucional de que as desigualdades regionais devem ser reconhecidas e combatidas.

Não há dúvidas de que **a abrupta mudança de horário acarretará diversos transtornos para os eleitores, mesários, fiscais e partidos políticos** nos estados em que a votação deverá se iniciar às 6h e às 7h da manhã, considerando o horário local.

Os eleitores deverão ter maior atenção e cuidado com o horário de início e término da votação, sendo necessário, em diversos casos, o deslocamento a partir das 2h da manhã, como no caso dos estados do Acre e do Amazonas. Os mesários e fiscais de partidos, por sua vez, terão que se deslocar mais cedo ainda para organização, início dos trabalhos e abertura das seções eleitorais, que passará a ser na madrugada do dia de votação. Quanto aos partidos, por fim, haverá dificuldade em se organizar internamente para implementar as ações que normalmente são realizadas no dia da votação.

A **guisa de exemplo**, segundo informações colhidas do Tribunal Regional Eleitoral do **Acre**, o estado terá cerca de 400 seções eleitorais instaladas em zona rural, abrangendo mais de 120 mil eleitores. Faz-se necessário ressaltar que o transporte de grande parte dos eleitores do estado aos locais de votação é realizado no dia da eleição, iniciando às 4h da manhã, para o começo da votação às 8h. Com a mudança impingida, o transporte deverá iniciar a partir das 2h da manhã para que os eleitores iniciem a sua participação no prélio eleitoral a partir das 6h da manhã. **Esse horário tornará a atividade excessivamente desgastante e onerosa, além da possibilidade de aumentar o percentual de abstenção, levando em consideração as peculiaridades logísticas das regiões envolvidas na**

**alteração.** E sem falar no deslocamento dos eleitores idosos, o que se mostrará em mais um desafio que terão de enfrentar para poderem exercer o direito ao voto.

Certamente haverá, ademais, a aglomeração de pessoas em horários específicos, o que gerará filas enormes. A maior parte da população não conseguirá estar presente nas respectivas seções eleitorais a partir das 6h ou 7h.

Outro dado relevante é que nas eleições de 2020, quase 30% do eleitorado acreano não foram às urnas votar, considerando que o estado apresenta inúmeras dificuldades para a votação, como a distância entre as seções eleitorais, o deslocamento de pessoas e de equipamentos, devendo tais circunstâncias e as peculiaridades logísticas da região serem levadas em consideração para se obrigar a população a se deslocar tão cedo aos locais de votação.

Ora, pretender-se exigir que o cidadão acorde demasiadamente cedo e esteja na seção eleitoral pronto para votar às 6h da manhã para um ato cívico, não guarda nenhuma **razoabilidade**, podendo, inclusive, representar **violação à dignidade da pessoa humana**, que se encontra no art. 1º, inc. III, da CF/88, sendo, pois, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, que objetiva, dentre outras proteções, que criações normativas não coloquem o ser humano em condição degradante para a sua honra, liberdade e dignidade.

Não é demais repetir que os impactos na antecipação do início da votação, em qualquer estado, importarão em relevantes mudanças, sobretudo sob a ótica dos atores externos ao processo eleitoral, como os eleitores, mesários e fiscais das agremiações partidárias, de quem se exigirá que compareçam às seções eleitorais em horário excessivamente cedo, representando, sem sombra de dúvidas, uma redução indireta do tempo útil da votação, o que pode redundar em uma **desigualdade de oportunidade do exercício do voto**.

Além do mais, os **impactos negativos** da medida também serão sentidos pelos partidos políticos, na organização interna para a preparação e na dinâmica do acompanhamento da participação partidária no dia da votação, considerando que a unificação do horário levará os partidos a se organizarem de forma desuniforme no país, prejudicando inclusive o caráter nacional que as agremiações possuem, a teor do art. 17, inc. I, da CF/88.

Sob esse aspecto, o princípio do **caráter nacional dos partidos políticos**, as evidentes desigualdades e especificidades regionais e, ainda, os transtornos e dificuldades que importarão aos partidos políticos na sua organização interna e participação eleitoral, devem ser considerados e sopesados para se pretender unificar o horário de votação em todo país, sem exceção alguma.

A propósito, convém relembrar a importância dos partidos políticos para a sociedade brasileira, como bem apontam o Ministro GILMAR MENDES e o professor PAULO GUSTAVO GONET BRANCO<sup>3</sup>:

“Os partidos políticos são importantes instituições na formação da vontade política. A ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral. Mas não somente durante essa fase ou período. O processo de vontade política transcende o momento eleitoral e se projeta para além desse período. Enquanto instituições permanentes de participação política, os partidos desempenham função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade.”

Ora, o princípio do caráter nacional dos partidos políticos, juntamente com o princípio federativo, as desigualdades fáticas e geográficas regionais deveriam ter sido ponderados antes de se estabelecer a unificação do horário de votação, cuja medida certamente se mostra como a solução mais inadequada e desproporcional

---

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2014. pp. 742-743.

adotada, a qual trará maiores dificuldades a todos os atores envolvidos e à organização das eleições.

Com isso, tem-se por necessária a estrita e rigorosa observância da **estabilidade das regras eleitorais** para que sejam confiáveis, para fins de planejamento prévio, mesmo que tais alterações repentinas se mostrem benfazejas. E o cerne da questão reside no potencial **rompimento da igualdade de participação** dos eleitores no pleito e na deformação que afetará a normalidade das eleições, ocasionando inúmeros transtornos aos eleitores, mesários, fiscais e aos partidos políticos.

Sob esse aspecto, é preciso que a Corte Superior Eleitoral **respeite as desigualdades e a heterogenia entre os estados brasileiros**, sendo certo que o dispositivo ora impugnado impactará negativamente nos estados mais periféricos que sofrerão com a medida, nas atividades, na operação logística e na organização das eleições nos locais onde o TSE determinou iniciar e encerrar a votação antecipadamente.

Ora, é possível constatar que as desigualdades regionais e sociais fazem parte de uma triste realidade no cenário brasileiro. E buscando modificar essa dura realidade foi que a Constituição Federal de 1988 dispôs em seu texto, no art. 3º, inc. II, que a redução dessas desigualdades é um dos objetivos fundamentais da nossa República, o que também é previsto no art. 170, inc. VII, como sendo um dos princípios gerais da atividade econômica, com caráter obrigatório de concretização a ser perseguido, como descreve GILBERTO BERCOVICI<sup>4</sup>:

“Os princípios constitucionais fundamentais, como os do artigo 3º, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os poderes públicos, ou seja, conforma a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. São marcos do desenvolvimento do ordenamento, funcionando como

---

<sup>4</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 105.

parâmetro essencial para a interpretação e concretização da constituição.”

Não há dúvida de que a unificação do horário de votação, sem o respeito ao fuso horário das diferentes regiões, importará na ampliação das disparidades regionais e sociais entre os habitantes de uma e outra região do país, indo na contramão de se alcançar o desenvolvimento nacional equilibrado inter-regional, desrespeitando-se os diversos contrastes existentes entre as regiões brasileiras.

Não bastasse todos os inconvenientes e transtornos que a alteração do horário de votação trará aos eleitores dos Estados afetados, à organização das eleições nessas localidades e aos partidos políticos, a Corte Superior Eleitoral, com a mais respeitosa venia, atuou legislativamente, incorrendo em alteração unilateral da previsão contida no **art. 144 do Código Eleitoral**, para autorizar a modificação do horário de início e de término da votação, possibilitando, de forma indevida, a sua imediata aplicação.

É cediço que as resoluções são atos normativos editados pelo Plenário do TSE, com o intuito precípuo de regulamentar, instruir e executar as eleições na dinâmica que o processo eleitoral exige. Mas, é igualmente certo, de acordo com o escólio de MANUEL CARLOS DE ALMEIDA NETO, que **"o poder regulamentar e normativo da Justiça Eleitoral deve ser desenvolvido dentro de certos limites formais e materiais. Os regulamentos eleitorais só podem ser expedidos segundo a lei (secundum legem) ou para suprimir alguma lacuna normativa (praeter legem). Fora dessas balizas, quando a Justiça Eleitoral inova em matéria legislativa ou contraria dispositivo legal (contra legem), por meio de resolução, ela desborda da competência regulamentar, estando, por conseguinte, sujeita ao controle de legalidade ou constitucionalidade do ato"**<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. Direito eleitoral regulador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 219-220

Ora, o art. 144 do CE<sup>6</sup> prevê expressamente o horário de início e encerramento da votação, no sentido de que **o recolhimento dos votos começará às 8h e terminará às 17h, nacionalmente**, não trazendo nenhuma distinção quanto ao fuso horário, nem eventuais hipóteses de antecipação do início da eleição.

Ou seja, em que pese a existência de regramento legal vigente disciplinando o começo e fim do horário de votação (art. 144 do Código Eleitoral), o eg. TSE, embora tenha recebido outorga de competência para a expedição de normas e instruções para a execução da lei eleitoral, nesse caso, desconsiderou tal previsão, incidindo, pois, em patente **ofensa ao princípio da legalidade**. Vale dizer, a Justiça Eleitoral, a pretexto de evitar especulações quando do resultado das urnas, acabou por inovar no ordenamento jurídico, violando dispositivo de lei vigente e, ainda, contrariando a essência do Estado Democrático de Direito.

Nessa linha de raciocínio, certo é que a inovação implementada pelo TSE não observou o **princípio da anualidade eleitoral**, previsto no **art. 16 da Constituição da República**<sup>7</sup>. Com efeito, é vedado ao legislador introduzir mudança normativa até um ano da data da eleição, cujo fundamento é justamente impedir alterações no sistema eleitoral que venham a atingir a igualdade de participação no prélio eleitoral.

Como bem defende o em. Ministro GILMAR MENDES, “o art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos” (RE 633703, Tribunal Pleno, DJ de 18/11/2011). E prossegue Sua Excelência:

“Esse **entendimento está consignado na jurisprudência** desta Corte, especificamente no julgamento da ADI 3.685, Rel. Min. Ellen Gracie (julg. em 22.3.2006), o qual representa um marco

---

<sup>6</sup> Art. 144. O recebimento dos votos começará às 8 (oito) e terminará, salvo o disposto no art. 153, às 17 (dezessete) horas.

<sup>7</sup> Art. 16. 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.

na evolução jurisprudencial sobre o art. 16 da Constituição. Nesse julgamento, passou-se a identificar **no art. 16 uma garantia fundamental** do cidadão-eleitor, do cidadão candidato e dos partidos políticos. Fez-se uma analogia com a garantia da anterioridade tributária fixada no art. 150, III, b, da Constituição, no sentido de que, se o princípio da anterioridade tributária constitui uma garantia do cidadão-contribuinte, tal como afirmado pelo STF no julgamento da ADI 939 (Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 17.12.1993), o princípio da anterioridade eleitoral é uma garantia do cidadão, não apenas do eleitor, mas também do candidato e dos partidos políticos. Nesse sentido, consolidou-se a noção de que **o art. 16 é garantia de um "devido processo legal eleitoral", expressão originada da interpretação das razões do voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 354.**" [grifos no original].

Vale destacar, outrossim, que em novo tema de repercussão geral (Tema 564<sup>8</sup>), também relatado pelo em. Ministro GILMAR MENDES, entendeu-se que o resguardo ao devido processo legal eleitoral, bem como ao preceito fundamental da segurança jurídica, deveria ser dar, também, no âmbito das decisões judiciais sobre matéria eleitoral.

No caso, a inovação implementada pelo TSE foi publicada no dia 13/12/2021, menos de um ano antes das próximas eleições. Ainda que este Supremo Tribunal Federal entenda que as normas regulamentadoras expedidas pela Corte Eleitoral não precisam observar o princípio da anualidade, certo é que esse raciocínio só tem aplicação às normas meramente regulamentadoras, que preservam a ordem vigente de direitos e obrigações -- o que não se enquadra a inovação introduzida pelo disposto questionado (art. 254 da Resolução/TSE 23.669/2021), que possui conteúdo material contrário ao próprio Código Eleitoral e, além disso, inovou no processo eleitoral.

A propósito do tema, em caso notório, ao declarar inconstitucional dispositivo de Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, o STF já decidiu que *poder normativo não é poder*

---

<sup>8</sup> Repercussão geral reconhecida com mérito julgado: (...) **as decisões do TSE que, no curso do pleito eleitoral** (ou logo após o seu encerramento), **impliquem mudança de jurisprudência** (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), **não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior.** RE nº 637.485, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. 1º-8-2012, P, DJE de 21-5-2013, Tema 564.

legislativo, sendo que a norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Vale dizer, pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Ou seja, regras novas, e não direito novo<sup>9</sup>.

A Corte Superior Eleitoral também violou o **princípio constitucional da segurança jurídica** previsto no art. 1º, *caput*, e art. 5º, *caput*, da CF/88, também conhecido como **princípio da proteção à confiança**, que é um dos princípios básicos do Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo<sup>10</sup>.

A violação da segurança jurídica decorre não apenas dos enormes transtornos que causará na vida dos atores externos do processo eleitoral, mas também pela insegurança gerada pela atuação do TSE como verdadeiro legislador positivo, em detrimento de seus limites constitucionais de atuação, gerando assim, para a sociedade,

---

<sup>9</sup> ADIN 4965, rel. Ministra ROSAWEBER: 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. 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 complementadora <sup>10</sup> "A proteção à confiança é uma faceta da segurança jurídica, que consiste em um axioma constitutivo do Estado de Direito. Esse princípio assegura aos cidadãos que as ações e propósitos estatais transpareçam a confiança na estabilidade objetiva da ordem jurídica. A durabilidade e permanência conjugam a segurança da ordem jurídica e, por isso, são imprescindíveis para o pleno desenvolvimento da sociedade. Dois são, pois, os axiomas estruturalmente incorporados no Estado de Direito pelo viés da confiança na estabilidade mínima da ordem jurídica: a) a estabilidade das ações estatais, de tal modo que as decisões públicas não sejam arbitrariamente modificadas, transgredindo normas constitucionais; b) previsibilidade das ações estatais, ciosa na exigência de certeza e calculabilidade por parte dos cidadãos em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos. TAVARES, André Ramos. Princípios constitucionais do processo eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (Coord.). O direito eleitoral e o novo código de processo civil. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 36.

uma quebra de confiança em relação ao que esperar da atividade do Tribunal.

Cabe ponderar, ainda, que ao assim proceder a Corte Eleitoral extrapolou os limites constitucionais de sua atuação, **violando o princípio constitucional da separação de poderes (CF, art. 2º)**. Como sabido, no Estado de Direito é consagrada a separação dos Poderes do Estado, delimitando-se o âmbito de atuação de cada Poder, não se admitindo ao Poder Judiciário a atuação como *legislador positivo*.

O princípio da separação de poderes transporta duas dimensões lógicas, a primeira negativa e a segunda positiva. **A dimensão negativa** corresponde à ideia de divisão de poderes, com o escopo de controle e limite ao exercício do poder, constituindo uma espécie de medida jurídica ao poder do Estado e, conseqüentemente, servindo para garantir e proteger a esfera jurídico-subjetiva dos indivíduos e evitando a concentração do poder<sup>11</sup>.

De outra sorte, **a dimensão positiva** assegura uma justa e adequada ordenação das funções do Estado, e conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competência, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania<sup>12</sup>. Tal escopo da dimensão positiva é organizar o Estado para que este tome decisões *funcionalmente eficazes e materialmente justas*<sup>13</sup>.

Não obstante, o **princípio da separação dos poderes** ostenta a *mens legis* ético e espiritual de uma distribuição genérica das funções Executiva, Legislativa e Judiciária pelos seus órgãos respectivos, mediante uma técnica restrita (presidencialismo) ou flexível (parlamentarismo) de independência e equilíbrio dos poderes

---

<sup>11</sup>CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ed. Coimbra: Editora Almedina. P. 250.

<sup>12</sup>Cfr. GOMES CANOTILHO, "A Concretização da Constituição pelo Legislador e pelo Tribunal Constitucional", in JORGE MIRANDA (org.), *Nos dez anos da Constituição*, p. 352; NUNO PIÇARRA, *a Separação de Poderes como doutrina e como princípio constitucional*, Coimbra, 1988, p. 262.

<sup>13</sup>K. HESSE, *Grundzüge*, p. 185, 482; STERN, *Staatsrecht*, II, p. 546; I. V. MÜNCH, *Staatsrecht*, cit. P. 136.

estatais<sup>14</sup>. Tal primazia implica na premissa lógica de que um poder não pode trabalhar de forma isolada, mormente terem a mesma seara fática de atuação.

A preponderância dos limites constitucionais à atuação da Corte Superior Eleitoral como legislador positivo exsurge do corolário lógico de autorização/legitimação do lançamento de normativo que resulte em flagrante insegurança jurídica, a partir da criação de regra que preste apenas à resolução de pontual suposta necessidade imediata, de afastar eventuais especulações quanto à demora na divulgação dos resultados das urnas, o que, porém, se mostra como nascedouro de impactos negativos sobre a vida dos eleitores, dos mesários, dos fiscais e dos partidos políticos, bem como na própria organização das eleições.

Logo, tenha-se presente que incumbe a este Supremo Tribunal Federal, como guardião hermenêutico da Carta Magna, o dever de manter os desígnios do Constituinte em um sacrário inacessível, longe de eventuais estorvos estonteadores da normalidade da sociedade e das instituições, evitando-se que violações unilaterais, abruptas e paliativas suprimam procedimento já consolidado, resultando em notória insegurança jurídica, em desarmonia normativa e em enormes transtornos e prejuízos para o procedimento eleitoral e os respectivos atores.

Portanto, a segurança jurídica busca propagar o sentimento de previsibilidade em relação aos efeitos jurídicos da regulação das condutas no seio da sociedade. Esse sentimento intenta tranquilizar os cidadãos, permitindo que eles possam programar ações futuras, cuja disciplina jurídica conhecem, confiantes que estão no modo pelo qual a aplicação das normas do direito se realiza<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup>FERREIRA, Pinto. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. São Paulo: Editora Saraiva. 6ª Edição. 1983 P. 705.

<sup>15</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 149, apud BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz, Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo. Saraiva, 2014.

## MEDIDA CAUTELAR

O art. 10 da Lei nº 9.868/1999 autoriza ao Supremo Tribunal Federal a deferir medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, enquanto o § 3º desse mesmo dispositivo prevê a possibilidade do **deferimento da medida cautelar** sem a audiência dos órgãos ou autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, nos casos em que se façam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* (plausibilidade jurídica dos fundamentos invocados) e do *periculum in mora* (perigo na demora da prestação judicial).

O *fumus boni iuris*, no caso, pode ser suficientemente depreendido dos argumentos esgrimidos nos capítulos anteriores desta petição inicial. Isso porque, é evidente a necessidade de obtenção de uma tutela jurisdicional de modo a evitar o agravamento à violação de preceitos fundamentais da Constituição, notadamente relativo à não observância dos princípios da anualidade da lei eleitoral, da legalidade, da segurança jurídica e da separação dos poderes, além dos evidentes transtornos e dificuldades que serão impostos a todos os agentes externos do processo eleitoral e aos partidos políticos.

Decorre o *periculum in mora* na hipótese de que a manutenção do art. 254 da Resolução TSE nº 23.669/2021 poderá trazer incomensuráveis prejuízos e transtornos à organização das eleições, aos eleitores, mesários, fiscais e partidos políticos, notadamente nos estados em que a votação se iniciará às 6h e às 7h da manhã, encerrando-se às 15h e 16h.

Com o início do ano eleitoral, quanto antes houver definição a respeito das regras eleitorais mais transparente e mais organizado será o processo eleitoral, justamente por isso, aliás, é que deve ser respeitado o princípio da anualidade. Não se mostra razoável que apenas nas proximidades das eleições seja definido o horário de abertura das seções de votação.

Além disso, havendo plausibilidade na fundamentação jurídica, e sendo certo que a manutenção do ato impugnado irá agravar o cenário de violação de preceitos fundamentais, pondera-se, então, estarem presentes os requisitos que autorizam o deferimento da medida cautelar.

Nessa esteira, pede-se que seja, preliminarmente, deferida medida cautelar *inaudita altera parte*, no sentido de suspender a imediata eficácia do art. 254 da Resolução TSE nº 23.669/2021, para que o horário de início e término da votação não seja uniformizado em todo o país, devendo-se respeitar as peculiaridades, especificidades e a organização logística de cada região do Brasil, bem como os diferentes fusos horários existentes, exatamente como ocorreu em todas as outras eleições gerais brasileiras.

Como já sedimentado no âmbito deste Excelso Pretório, o Magistrado tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social, porquanto, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, os Juízes alocam recursos escassos<sup>16</sup> (STF. Pet nº 8.002-AgR. Relator Ministro LUIZ FUX, 1ª Turma, DJ de 01.08.2019).

### PEDIDOS

Ante o exposto, o MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO - MDB requer:

**(a)** o conhecimento e processamento desta ação direta de inconstitucionalidade, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;

**(b)** a concessão de **medida cautelar *inaudita altera parte***, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, para determinar a suspensão da eficácia do art. 254 da Resolução TSE nº 23.669, de 13 de dezembro

---

<sup>16</sup> POSNER, Richard. Law, Pragmatism and Democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64

de 2021, à vista da violação de preceitos fundamentais da Constituição, até o julgamento final desta ação direta;

(c) sejam solicitadas informações ao Tribunal Superior Eleitoral, na forma do art. 6º, *caput*, e parágrafo único da Lei nº 9.868/1999;

(d) a oitiva da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República;

(e) ao final, que seja julgada **procedente essa ADI** para que, reconhecida a lesão aos preceitos constitucionais fundamentais indicados na exordial, seja **declarada a inconstitucionalidade do art. 254 da Resolução TSE nº 23.669/2021**, de modo que não se unifique no país os horários de início e encerramento da votação, respeitando-se os diferenciados fusos horários e as peculiaridades logísticas de cada região.

Requer, por fim, que as publicações sejam feitas, exclusivamente, na pessoa do advogado **RENATO OLIVEIRA RAMOS**, inscrito na OAB-DF sob o nº 20.562, sob pena de nulidade.

Brasília - DF, 08 de JANEIRO de 2022.

**RENATO OLIVEIRA RAMOS**

OAB-DF 20.562