



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO – ILB

DIEGO MESSINA FELISBINO

# **DESAFIOS LEGÍSTICOS DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO**

Brasília

2020



SENADO FEDERAL

DIEGO MESSINA FELISBINO

## **DESAFIOS LEGÍSTICOS DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, na área de concentração de Direito.

**Área de concentração de Direito.**

**Orientador: Luis Fernando Pires Machado.**

Brasília

2020



SENADO FEDERAL

### **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



SENADO FEDERAL

DIEGO MESSINA FELISBINO

## DESAFIOS LEGÍSTICOS DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, na área de concentração de Direito.

Aprovado em Brasília, em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof(a) Dr(a) Nome Completo

Instituição de origem

---

Prof(a) Dr(a) Nome Completo

Instituição de origem



SENADO FEDERAL

## **DESAFIOS LEGÍSTICOS DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO**

Diego Messina Felisbino

### **RESUMO**

O presente artigo, com o objetivo de identificar o uso de princípios de legística para sistematização das normas do Direito Eleitoral Brasileiro, foi desenvolvido a partir de revisão bibliográfica e de pesquisa de atos normativos e de jurisprudência. Para melhor compreensão do conteúdo, foi necessário realizar uma breve explanação acerca da legística, seguida de um panorama do Direito Eleitoral Brasileiro. Em seguida, foi possível apontar alguns desafios para o uso da legística no âmbito formal e no material da legislação eleitoral identificados no bojo da pesquisa, passando-se posteriormente a uma análise de aspectos relevantes descritos em relatório final de Grupo de Trabalho criado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo de identificar inconsistências na legislação eleitoral. Por fim, foi possível apontar sugestões de qualificação do sistema normativo eleitoral brasileiro que podem ser implementadas com inspiração nos princípios da legística.

**Palavras-chave:** Legística. Direito Eleitoral. Normas Eleitorais.

### **1. INTRODUÇÃO**

Em 2019 o Tribunal Superior Eleitoral criou um grupo de trabalho ao qual incumbiu da tarefa de realizar estudos com o objetivo de identificar inconsistências na legislação eleitoral e apontar proposta no sentido de alcançar sua sistematização. Não obstante tenham sido excluídas de seu escopo sugestões que demandassem alteração legislativa, aquele grupo de trabalho esquadrihou o conteúdo de normas eleitorais presentes em leis e resoluções, produzindo extenso relatório final que aponta a existência de diversas fissuras no sistema normativo que sustenta o Direito Eleitoral Brasileiro.



## SENADO FEDERAL

Diante dessa realidade, vislumbra-se que faltam às normas eleitorais maior observância aos princípios da legística, área do conhecimento orientada à produção de normas com qualidade, que aponta caminhos formais e materiais para a construção de um sistema normativo que apresente coesão e coerência.

A complexidade do sistema normativo eleitoral, composto de normas oriundas dos Poderes Legislativo e Judiciário, que por vezes parecem atuar de forma conflituosa, apresenta dificuldades peculiares à adoção dos princípios da legística com o objetivo de qualificá-lo, verdadeiros “desafios legísticos” que serão abordados ao longo deste trabalho.

Se por um lado a liberdade acadêmica permite que este artigo, ao contrário do relatório final do grupo de trabalho constituído pelo TSE, avance para sugerir soluções que exigem alterações legislativas, por outro, a dimensão da envergadura desta pesquisa acadêmica não permite uma investigação que aponte todos os conflitos normativos que podem ser encontrados na legislação eleitoral. Assim, cabe destacar algumas inconsistências que apresentam mais impactos para a realidade dos diversos operadores que utilizam o Direito Eleitoral na prática, e que são suficientes para demonstrar a natureza dos desafios legísticos que precisam ser enfrentados na elaboração de normas eleitorais.

De todo modo, espera-se que este trabalho possa contribuir para um melhor aproveitamento dos princípios da legística no âmbito do Direito Eleitoral Brasileiro.

## **2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE LEGÍSTICA**

A Legística é uma área do conhecimento que tem ganhado relevância desde a virada do século. Podemos enquadrá-la no campo do Direito Público, e descrevê-la como um ramo da ciência jurídica que objetiva estudar a elaboração dos atos normativos. Preocupa-se com a qualidade das Leis, de modo que desenvolve íntima relação com todos os ramos do Direito.

Diferente do Direito Constitucional ou do Direito Administrativo, onde prevalecem orientações voltadas às funções Administrativa e Jurisdicional do Estado, a Legística está voltada a orientar o exercício das funções legislativa e normativa.



## SENADO FEDERAL

Importante lembrar o entendimento segundo o qual essas funções estatais não são exercidas apenas no âmbito do Poder que lhe corresponde, mas também, atipicamente, no seio dos demais.

Nesse sentido, *“pretende a legística escudar-se na produção de leis com qualidade, ampliar estudos sobre o custo-benefício da colocação de uma lei no seio da sociedade e adequar as já existentes, de forma a consolidar os marcos jurídicos evitando a insegurança jurídica”*<sup>1</sup>.

Certamente as contribuições da Legística não estão restritas à espécie normativa denominada “Lei”, eis que suas diretrizes servem para orientar a produção de todos os demais atos normativos presentes em nosso ordenamento jurídico, desde Emendas à Constituição até as mais simples Portarias, passando por Medidas Provisórias, Decretos, Resoluções, Instruções Normativas, Provimentos, e quantas mais espécies a criatividade nacional possa alcançar.

Vislumbra-se que a qualidade do ato normativo, abstrato por natureza, terá impactos nos efeitos concretos que se destina a produzir.

Assim, *“a legística, enquanto área do conhecimento que se ocupa do fazer dos atos normativos, almeja aprimorar a qualidade da legislação, levando o legislador, antes de positivizar a norma jurídica, a pensá-la sob uma perspectiva crítica, para solução dos conflitos existentes”*<sup>2</sup>.

A importância de se aprimorar a qualidade da legislação mostra-se especialmente relevante no ordenamento jurídico brasileiro, que tem em seu centro uma Constituição que foi promulgada com 246 artigos no “corpo principal”, acrescidos de 71 artigos no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, e que recebeu, em seus primeiros 30 anos de história, 105 Emendas (sendo 6 de “Revisão”); tal centro normativo é orbitado por mais de 13.000 Leis Ordinárias e aproximadamente 170 Leis Complementares, muitas delas devidamente regulamentadas por Decretos, Resoluções,

---

<sup>1</sup> MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística para re(construir) as leis (modernizar e sistematizar o conteúdo das normas*. Belém: Revista Periódica de Ensino Ensinagem. Vol 3. Nº 1. Janeiro/junho 2014, pag. 89-127.

<sup>2</sup> COSTA, Rafael de Oliveira. *O PAPEL DA LEGÍSTICA NA (RE)LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS E NO EQUILÍBRIO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JUSPOLÍTICA PELOS TRIBUNAIS*. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 1, jan./abr. 2016, p. 83.



## SENADO FEDERAL

Instruções Normativas, ou outros atos de hierarquia inferior (e tudo isso apenas no âmbito federal).

O mínimo que se pode esperar de tal emaranhado normativo, para que possa ter alguma eficácia concreta, é que se apresente de forma ordenada, coerente e compreensível, de modo que possa ser observado e aplicado pelos diversos atores aos quais se destina.

Para melhor contribuir no alcance de tal desiderato, a Legística é subdividida em duas áreas: Legística Formal e Legística Material.

A legística formal atenta para a forma dos atos normativos, especialmente para sua redação; compreende “[...] *ações do legislador para melhorar a comunicação legislativa com os destinatários da lei, [...] fornece princípios e técnicas destinadas a aperfeiçoar a compreensão dos textos legislativos [...]*”<sup>3</sup>.

Nesse aspecto, ganha relevância a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que, conforme esclarece sua ementa, “*Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*”.

Os atos normativos devem ser redigidos em formatação e linguagem próprios, facilitando posteriores alterações e compilações. A correta distribuição do texto normativo em artigos, parágrafos, incisos e alíneas, mais do que cumprir mera formalidade, contribui para melhor organização e distribuição das ideias, além de permitir a quem for aplicá-lo melhor compreensão de seu âmbito de incidência. Ademais, facilita encontrar e referenciar com exatidão o(s) comando(s) normativo(s) que alcança a situação eventualmente em análise pelo destinatário ou estudioso da norma.

Já a legística material analisa o conteúdo das normas, prezando por sua aceitação social, aplicabilidade e coerência sistemática.

De pouco ou nada adianta produzir normas em “escala industrial” se elas estão descoladas dos anseios e realidades daqueles que serão por elas atingidos, se não há estruturas que possam operacionalizá-las a contento, ou se contribuem para tornar o

---

<sup>3</sup> MACHADO, Luis Fernando Pires. *Noções Elementares da Legística*. 1ª Ed. Brasília: Editora Portilho, 2015. p. 13





## SENADO FEDERAL

ordenamento jurídico mais confuso do que já é, dificultando-lhe a interpretação e a subsunção dos fatos às normas.

Por isso, é de se esperar do formulador de normas jurídicas que se debruce sobre dados e informações relativos ao tema que pretende tratar, estudando como os fatos se desenrolam no mundo real, refletindo sobre a real necessidade de regulação da matéria, analisando os custos e instrumentos necessários à implementação de sua proposta, ponderando consequências positivas e negativas, e vislumbrando a correlação do ato em elaboração com o ordenamento jurídico do qual passará a fazer parte.

Enfim, deve dedicar o tempo necessário à produção de um ato com qualidade, eis que *“é exatamente a formulação apressada (e, não raras vezes, irrefletida) de atos normativos que acaba ocasionando as suas maiores deficiências: a incompletude, a incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade, etc.”*<sup>4</sup>.

### 3. PANORAMA NORMATIVO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito que traz grandes desafios à Legística, eis que as normas eleitorais estão dispostas na Constituição Federal, no Código Eleitoral, em leis esparsas (complementares e ordinárias) e em Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

A Constituição Federal de 1988, centro do ordenamento jurídico brasileiro, contém espalhadas por seu texto as principais regras que lastreiam o Direito Eleitoral Brasileiro: afirma que todo o poder emana do povo, e que esse poder é exercido direta ou indiretamente (art. 1º, parágrafo único); trata da nacionalidade, reservando determinados cargos eletivos aos brasileiros natos (art. 12, §3º); regula o exercício do voto e estabelece condições de elegibilidade (art. 14); confere à União competência exclusiva para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, inciso), limitando temporalmente a aplicabilidade da norma que alterar o processo eleitoral (art. 16); delinea regras gerais sobre criação e

---

<sup>4</sup> MENDES, Gilmar. *Questões Fundamentais de Técnica Legislativa*. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, setembro/outubro/novembro, 2007. (p. 2) Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br/rere.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp)>. Acesso em: 02 de junho de 2020



## SENADO FEDERAL

funcionamento de partidos políticos (art. 17); estabelece datas para realização dos pleitos (arts. 28, 29, inciso II, e 77); e define sistemas eleitorais (arts. 45 e 46).

Não obstante sua quantidade, os dispositivos constitucionais tratando de eleições não são suficientes para conter todas as regras necessárias à organização do processo democrático de escolha de representantes.

Assim, o Direito Eleitoral Brasileiro é também regulado pelo Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que, conforme disposto em seu artigo 1º, “*contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado*”. Trata-se de norma extensa, promulgada com 383 artigos e alterada 42 vezes em 55 anos de existência.

Contudo, parece que ainda mais normas são necessárias: Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades); Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos); e Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) complementam a “espinha dorsal” do Direito Eleitoral Brasileiro (que ainda possui outras leis).

Em arremate, somando-se à Constituição Federal, ao Código Eleitoral, às Leis Complementares e às Leis Ordinárias<sup>5</sup>, temos milhares (sim, milhares) de Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral com o objetivo de regulamentar a legislação eleitoral.

Isto porque o Código Eleitoral, em seu art. 1º, parágrafo único, e a Lei das Eleições, em seu art. 105, conferem ao Tribunal Superior Eleitoral a atribuição de expedir instruções para sua fiel execução.

Ademais, o art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, atribui ao TSE competência para responder consultas em tese sobre matéria eleitoral.

Assim, das mais de 23.600 Resoluções editadas pelo TSE até 31 de dezembro de 2019, centenas contêm instruções para eleições, enquanto outras centenas contêm o resultado do julgamento de consultas em tese. Imperioso destacar que as Resoluções do TSE apresentam numeração sequencial única, iniciada em 1945, e podem tratar ainda de

---

<sup>5</sup> Embora o Código Eleitoral seja uma Lei Ordinária, sua relevância justifica que seja enumerado de forma destacada.



## SENADO FEDERAL

questões administrativas internas da Corte (o Regimento Interno, o Regulamento Interno da Secretaria e diversos temas de pessoal são tratados por Resolução).

Neste panorama da legislação eleitoral é possível identificar desafios de Legística Formal e de Legística Material, que serão analisados separadamente.

### **4. DESAFIOS DE LEGÍSTICA FORMAL**

É preciso reconhecer o desafio de legística formal decorrente da reiterada edição de atos com conteúdo normativo geral e abstrato oriundos de um órgão do Poder Judiciário.

Na divisão de funções estatais entre os três Poderes cabe a cada um deles exercitar atribuições que lhe são típicas, aquelas que justificam sua existência, de modo que, simplificadamente, o Poder Legislativo elabora normas, o Poder Executivo executa ações administrativas, e o Poder Judiciário resolve conflitos. Além dessas atribuições, dentro das ideias de independência e harmonia e da existência de um sistema de “freios e contrapesos”, os Poderes também exercitam atribuições atípicas (aquelas que seriam de outro Poder), mas que necessitam criar documentos para se manterem, como resoluções específicas, e isso não quer dizer função legislativa, a grosso modo, e sim função normativa, pois:

*“Quando o Executivo e o Judiciário expedem atos normativos de caráter não legislativo – regulamentos e regimentos, respectivamente –, não o fazem no exercício da função legislativa, mas no desenvolvimento de “função normativa”. O exercício da função regulamentar e da função regimental não decorrem de delegação de função legislativa; não envolvem, portanto, derrogação do princípio da divisão dos Poderes.” [HC 85.060, rel. min. Eros Grau, j. 23-9-2008, 1ª T, DJE de 13-2-2009.]*

Assim, tanto os órgãos do Poder Legislativo quanto os do Poder Judiciário, além dos atos legislativos e jurisdicionais que lhe são típicos, praticam também os atos administrativos necessários à sua organização e ao seu funcionamento, na elaboração de atos normativos de caráter não legislativo, e que não decorrem de delegação de função legislativa.



## SENADO FEDERAL

Ainda no âmbito do sistema de freios e contrapesos, e com o objetivo de garantir a independência e harmonia entre os Poderes, embora seja atribuição do Chefe do Poder Executivo editar Decretos para a fiel execução das Leis, os diversos Tribunais do Poder Judiciário editam atos destinados a regulamentar a aplicação das Leis em seu âmbito administrativo. Contudo, esses atos regulamentares ostentam caráter estritamente administrativo e âmbito de aplicação *interna corporis*. Surgem da necessidade de organizar estruturas de funcionamento e concretizar direitos e deveres de seus membros e servidores (férias etc.).

Contudo, diferente da edição de atos regulamentares que ordinariamente ocorre no âmbito administrativo dos Tribunais, a atividade regulamentar exercida pelo TSE em matéria eleitoral pode surgir no bojo de ações judiciais. Isto ocorre por causa das peculiaridades de duas Classes Processuais existentes no âmbito do TSE: a Consulta e a Petição.

A Consulta é instrumento previsto no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral, segundo o qual compete privativamente ao Tribunal Superior Eleitoral responder consultas em tese sobre matéria eleitoral, e que pode ser manejado por determinados atores públicos e pelos partidos políticos. Já a Petição, classe processual prevista no Regimento Interno do TSE, permite que até mesmo particulares que de alguma forma participam do processo eleitoral obtenham uma orientação sobre como atuar em determinadas situações, conforme será exemplificado mais adiante.

Nesses processos, mais do que decidir a questão que lhe é submetida, muitas vezes o TSE expressa posição interpretativa que, extrapolando a ideia de entendimento jurisprudencial, tem natureza de norma regulamentadora da legislação eleitoral. São decisões que ostentam a generalidade e a abstração típicas do ato normativo (ainda que sem inovar o ordenamento jurídico, hipótese que é reservada à Lei em sentido formal).

Assim, acórdãos proferidos em consultas e petições têm recebido nomenclatura e numeração de Resolução, tornando-se atos normativos, sem, contudo, apresentar texto articulado. Essas Resoluções não são fruto de um trabalho originalmente voltado a editar uma norma regulamentadora, mas que, respondendo uma provocação, apresentam uma interpretação e lhe dão caráter normativo, sem, contudo, revestir-lhe da forma adequada. Trata-se de situação que dificulta a aplicação da norma e até mesmo a



## SENADO FEDERAL

correta aferição de sua vigência, eis que, expressada em forma de entendimento, pode ser alterada tacitamente, total ou parcialmente, por novo posicionamento jurisprudencial.

Tal realidade peculiar recomenda a adoção de forma e linguagem diferentes das usadas na prolação de sentenças e acórdãos, quais sejam, as pertinentes às técnicas de redação legislativa.

A sentença (tal qual o acórdão) é norma concreta, que decide a lide e faz lei entre as partes. Assim, apresenta forma redacional e linguagem que lhe são próprias, expressando comando(s) destinado(s) às partes processuais. Em linhas gerais, após resumir o andamento processual e as argumentações apresentadas pelas partes, o Magistrado passa a fundamentar suas razões de decidir para ao final proferir sua manifestação no sentido de declarar, constituir, desconstituir, condenar, absolver, determinar etc.

Entretanto, tratando-se de decisões judiciais que acabam por produzir Resoluções com o objetivo de regulamentar a legislação eleitoral, não basta, para atender aos princípios da legística, que o voto do Ministro Relator contenha relatório, fundamentação e dispositivo, elementos tipicamente presentes em acórdãos. Faz-se necessário acrescentar um texto organizado em artigos, em formato normativo, dirigido ao público em geral, com cláusulas que estabeleçam as hipóteses sobre as quais incide e eventual determinação de revogação expressa de normas com ele incompatíveis.

Tal texto, posicionando-se na hierarquia normativa logo abaixo das Leis e sendo análogo aos Decretos, cumprirá melhor seus objetivos se observar as regras de redação legislativa previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 9.191, de 2017.

Embora a citada Lei afirme expressamente que sua aplicação se dirige aos atos normativos descritos no art. 59 da Constituição Federal (entre os quais não se enquadram as Resoluções do TSE) e aos atos regulamentares do Poder Executivo, a completeza e a unidade do ordenamento jurídico recomendam a adoção de seus preceitos e a observância de suas regras na elaboração de atos regulamentares também por parte do Poder Judiciário.

Um exemplo que ilustra a questão até aqui desenvolvida pode ser encontrado na Resolução-TSE nº 23.627/2020, que aprova o chamado “Calendário Eleitoral das



## SENADO FEDERAL

Eleições 2020”. Ao dispor sobre o último dia para a realização de debate no rádio e na televisão no primeiro turno, ela faz referência ao disposto na Resolução nº 21.223, de 25 de setembro de 2002.

Trata-se de decisão proferida em petição que tem como requerente uma entidade privada e que, interpretando dispositivos legais para esclarecer qual o limite temporal para a realização de debates no rádio e na televisão antes do primeiro turno, foi numerada como Resolução, embora se limite a apresentar uma ementa e a proclamação do resultado do julgamento.

Para melhor demonstração do nosso argumento, a transcrição a seguir busca reproduzir com a maior fidelidade possível o texto publicado no Diário Oficial da União, ou seja, aquele cujo desconhecimento ninguém pode alegar<sup>6</sup>:

21.223 - PETIÇÃO Nº 1.228 - CLASSE 18ª - DISTRITO FEDERAL (Brasília).

Relator: Ministro Fernando Neves.

Requerente: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - ABERT.

Advogado: Dr. Rodolfo Machado Moura e outro.

Ementa: Eleições de 2002 - Debates - Primeiro turno - Art. 240 do Código Eleitoral - Art. 3º da Res./TSE nº 20.988 - Propaganda - Vedação - Prazo - 48h - Início da votação.

1. No primeiro turno, os debates poderão ser realizados até 48 horas antes do início da eleição.

Vistos, etc.,

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, responder à indagação da ABERT, nos termos do voto do relator, que fica fazendo parte integrante desta decisão. Presidência do Exmo.

Sr. Ministro Nelson Jobim. Presentes a Sra. Ministra Ellen Gracie, os Srs. Ministros Carlos Velloso, Barros Monteiro, Humberto Gomes de Barros, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira e o Dr. Geraldo Brindeiro, procurador-geral eleitoral.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 25 de setembro de 2002. (DJ-Diário da Justiça, nº 193, Seção 1, de 4.10.2002, p. 233.)

---

<sup>6</sup> Conforme disposto no art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.



## SENADO FEDERAL

Prosseguindo, o mesmo calendário menciona a Resolução nº 22.452, de 17 de outubro de 2006, ao dispor sobre o último dia para a realização de debate no rádio e na televisão no segundo turno.

A forma do texto oficialmente publicado é em tudo semelhante à da Resolução anteriormente transcrita:

22.452 - PETIÇÃO No 2.466 - CLASSE 18a - DISTRITO FEDERAL (Brasília).  
Relator Ministro Caputo Bastos.

Requerente Globo Comunicação e Participações S.A. (TV Globo).

Advogado Dr. José Perdiz de Jesus e outros.

Ementa: Pedido. Emissora de televisão. Realização. Debate. Antevéspera do pleito. Término. Posterioridade. Horário. Meia-noite. Impossibilidade.

1. Considerando que o artigo 49 da Lei Eleitoral e o § único do artigo 240 do Código Eleitoral não estabelecem prazo em horas - consignou-se antevéspera das eleições - é razoável entender que o debate possa ocorrer na referida antevéspera do pleito, como previsto, limitando-se, porém, em sentido definitivo, de que não poderá ser ultrapassado o horário de meia-noite. Pedido indeferido.

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, responder de forma negativa à indagação formulada, nos termos do voto do relator.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio. Presentes os Srs. Ministros Ricardo Lewandowski, Cesar Asfor Rocha, José Delgado, Caputo Bastos, Marcelo Ribeiro e o Dr. Antônio Fernando Souza, procurador-geral eleitoral.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 17 de outubro de 2006. (DJ-Diário da Justiça, nº 214, de 8.11.2006, p. 114.)

Nota-se que apenas quatro anos após a edição de uma Resolução sobre debates no rádio e na televisão foi necessário que o TSE voltasse a manifestar-se sobre o tema, eis que a petição cujo julgamento gerou a primeira Resolução tratava apenas do primeiro turno.

Se tivesse observado os princípios da legística formal, o TSE poderia, em momento posterior ao julgamento da primeira petição mencionada (e sem dar àquele acórdão o *status* de Resolução), ter editado um único ato normativo, com texto articulado, regulamentando o tema “debates no rádio e na televisão”, que seria aplicável ao primeiro



## SENADO FEDERAL

e ao segundo turnos, e que poderia dispor sobre quaisquer outros aspectos pertinentes a este tema.

Tal procedimento traria maior clareza à questão, facilitaria a atuação futura dos atores envolvidos e evitaria novos questionamentos como o que resultou na segunda Resolução mencionada.

### **5. DESAFIOS DE LEGÍSTICA MATERIAL**

Conforme já mencionado, a legística material preocupa-se com o conteúdo das normas, atentando para sua aceitação social, aplicabilidade e coerência sistemática. Também sob essa óptica, vislumbra-se a existência de desafios relevantes no Direito Eleitoral brasileiro.

Por tratar do exercício de direitos políticos fundamentais, o Direito Eleitoral extrai princípios e regras diretamente do texto constitucional, que apresenta normas pormenorizadas acerca de elegibilidade, inelegibilidade, calendário eleitoral, funcionamento de partidos políticos, coligações eleitorais etc.

Contudo, por mais especificada em tópicos que poderiam tratar de princípios gerais que seja a Constituição Federal de 1988, seu texto não é capaz de esgotar os temas elencados, determinando que alguns detalhamentos sejam tratados por Lei Complementar (como é o caso das inelegibilidades), e exigindo que outros o sejam por Lei Ordinária.

Temos ainda um Código Eleitoral editado sob a égide da Constituição Federal de 1946, que, a despeito das alterações legislativas promovidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, não aborda aspectos centrais do processo eleitoral e possui normas que exigem esforços interpretativos para que possam ser compatibilizadas com a atual ordem constitucional.

Chama atenção ainda a existência de uma “Lei das Eleições” exterior ao Código Eleitoral. Ora, seria de se esperar que as “normas para as eleições” estivessem contidas justamente no Código Eleitoral, o qual, conforme já citado linhas acima, “*contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado*”. Tal situação é fruto da ideia de que seria necessário editar uma lei para organizar cada pleito a ser realizado, o que obrigava o





## SENADO FEDERAL

Congresso Nacional a elaborar uma nova “Lei das Eleições” com frequência no mínimo bienal. Embora felizmente essa lógica tenha sido superada pela Lei nº 9.504/97, Lei das Eleições aplicável a todos os pleitos, seu conteúdo permanece destacado do Código Eleitoral, e tem exigido reiterados esforços de sistematização normativa para a compatibilização de divergências existentes entre essas duas Leis.

Ainda de se registrar a existência de uma Lei dos Partidos destacada do Código Eleitoral, resquício do disposto no art. 149 da Constituição de 1967, que exigia a edição de Lei Federal com o objetivo de regular a organização, o funcionamento, e a extinção dos partidos políticos, os quais eram pessoas jurídicas de direito público regidas por “Lei Orgânica”.

A Constituição Federal de 1988 proclamou no *caput* de seu art. 17 que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, e lhes assegurou, no §1º do mesmo dispositivo, autonomia para que definam sua estrutura interna, organização e funcionamento, tudo em observância a determinados preceitos elencados no próprio texto constitucional. Não obstante este novo tratamento constitucional da questão aponte para a subsistência de estritos aspectos a serem tratados por lei ordinária, os quais bem caberiam no corpo do Código Eleitoral, o Congresso Nacional editou a Lei 9.096, de 1995, dispondo sobre partidos políticos, quando só então foi revogada a já obsoleta “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, de 1971.

Todas essas normas têm sofrido reiteradas alterações e atualizações, cujas tentativas de promover avanços são impactadas pela frequência bienal dos processos eleitorais, somada ao princípio da anualidade, que determina que a norma que altere o processo eleitoral não seja aplicada aos pleitos realizados antes de transcorrido um ano de sua vigência.

Por estas razões, os parlamentares que tomam posse em fevereiro do primeiro ano de uma legislatura têm até meados de setembro daquele mesmo ano para aprovar projetos de lei que possam aperfeiçoar o processo eleitoral municipal a ser realizado no ano seguinte. Passado o pleito local, inicia-se nova corrida contra o tempo para avaliar os efeitos provocados na eleição anterior e elaborar e aprovar em poucos meses eventuais regras que possam ser aplicadas na seguinte eleição geral.



## SENADO FEDERAL

Entre esses ciclos, interpretações do texto constitucional e da legislação eleitoral infraconstitucional proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral no bojo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e de Consultas obrigam o Congresso Nacional a produzir novas normas, seja com o objetivo de afastar aquelas interpretações ou de adaptar a elas o processo eleitoral.

Casos emblemáticos que ilustram essa realidade foram os entendimentos proferidos pelo STF e/ou pelo TSE sobre fidelidade partidária, verticalização de coligações e financiamento de campanha.

No primeiro caso, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu na Consulta nº 1.398/TSE que o mandato eletivo conquistado pelo sistema proporcional pertence ao partido, e não ao parlamentar, entendimento posteriormente confirmado pelo Supremo Tribunal Federal do Mandado de Segurança nº 26.604/STF, no bojo do qual o STF determinou que o TSE disciplinasse procedimento de justificação para troca de partido, o que resultou na edição da Resolução-TSE nº 22.610/2007 (confirmada pelo STF na ADI nº 3.999). Alguns anos mais tarde o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.165/2015, que acrescentou à Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) dispositivo determinando a perda do mandato pelo detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual se elegeu, e discriminando as hipóteses de justa causa aptas a excepcionar a regra.

Em fevereiro de 2002 o TSE surpreendeu o mundo político-partidário ao afirmar na Consulta nº 715/2002 que os partidos políticos que lançassem, isoladamente ou em coligação, candidatura à eleição de Presidente da República não poderia formar coligações em âmbito local com partido político que tivesse, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidatura à eleição presidencial. Para repelir tal entendimento, o Congresso Nacional aprovou a Emenda à Constituição nº 52, de 2006, que desobriga as coligações locais de seguirem as definidas nacionalmente.

Mais recentemente, o STF proclamou na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650 a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam o financiamento de campanhas eleitorais por pessoa jurídica, situação à qual o Congresso Nacional respondeu com a edição da Lei nº 13.487, de 2017, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).



## SENADO FEDERAL

Todo esse quadro tem gerado reformas e mini reformas eleitorais que, produzidas no afogadilho, introduzem novas inconsistências no direito eleitoral, exigindo novos esforços interpretativos do TSE e do STF para esclarecer obscuridades, o que alimenta um verdadeiro “círculo vicioso”.

Nessas “idas e vindas” entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, convém lembrar que:

*“[...] a legística material deve servir de fundamento não apenas para o legislador, mas também para a administração pública (e.g., na edição de portarias, resoluções, decretos, entre outros) e para os tribunais (e.g., na edição de resoluções pelo TSE, na prolação de decisões em mandado de injunção com efeitos concretos, entre outros), uma vez que permite a adoção de uma perspectiva crítica em todo e qualquer procedimento de elaboração de proposições normativas”<sup>7</sup>.*

Ademais:

*“[...] a proposta de repensar o problema da racionalidade e legitimidade das decisões judiciais sob a égide da legística material e a partir de um “ponto de vista hermenêutico” revela-se de grande utilidade para uma compreensão mais profunda do fenômeno do poder criativo do direito pelo Judiciário, pois inaugura um novo enfoque que prioriza o questionamento acerca do próprio papel da legística (não mais limitada ao estudo de métodos adequados para a elaboração da norma, como pretende a legística formal) e da hermenêutica”<sup>8</sup>.*

Por fim, a já mencionada possibilidade de consultas em tese à justiça eleitoral, situação única no direito brasileiro no que diz respeito à competência dos órgãos do Poder Judiciário, demonstra certa insegurança do legislador com seu próprio “produto”. Reconhece que a lei por ele mesmo produzida pode gerar em sua aplicação dúvidas de tal monta que é aceitável provocar o judiciário, que existe para resolver demandas concretas, a exercer atividade de consultoria para entidades privadas, algo que não é permitido sequer a órgão da advocacia pública.

Parece tratar-se de verdadeira confissão de que os princípios de legística material não são observados na produção da legislação eleitoral, o que acende o alerta

---

<sup>7</sup> COSTA, Rafael de Oliveira. O PAPEL DA LEGÍSTICA NA (RE)LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS E NO EQUILÍBRIO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JUSPOLÍTICA PELOS TRIBUNAIS. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 61, n. 1, jan./abr. 2016, p. 74.

<sup>8</sup> Idem, p. 76.



## SENADO FEDERAL

para o fato de que “[...] *quando a legística não é “levada a sério”, o Judiciário amplia o seu campo de atuação, e a sua postura criativa torna-se ainda mais evidente*”<sup>9 10 11</sup>.

### **6. APONTAMENTOS DO GRUPO DE TRABALHO PARA A SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS – GT-SNE**

A realidade até aqui descrita de complexidade e desorganização do direito eleitoral brasileiro não passou despercebida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que em 2019 criou “*grupo de trabalho incumbido de realizar estudos para identificar os conflitos na norma vigente decorrentes das reformas eleitorais e propor a respectiva sistematização*”<sup>12</sup>.

O colegiado, que ficou conhecido como “Grupo de Trabalho para a Sistematização das Normas Eleitorais – GT-SNE” tinha por objetivo “*realizar estudos para sistematizar de forma orgânica as normas eleitorais vigentes, identificando os conflitos decorrentes das reformas eleitorais*”<sup>13</sup>.

Não se ignora que a hermenêutica jurídica apresenta ferramentas aptas a solucionar conflitos normativos. A lei posterior prevalece sobre a anterior, promovendo a revogação tácita do antigo conteúdo com ela incompatível<sup>14</sup>. Ademais, as normas anteriores à Constituição Federal com ela incompatíveis são consideradas não recepcionadas.

---

<sup>9</sup> Idem, p. 77.

<sup>10</sup> “[...] *é possível racionalizar o debate acerca da criatividade judicial, pois, ao invés de ser um defeito do qual há de se livrar o aplicador do direito, constitui uma qualidade essencial, que o intérprete deve desenvolver com coerência e que pode ser adequadamente limitada se, no processo legislativo, não for ignorada a contribuição trazida pela legística material*”. (Idem, p. 79)

<sup>11</sup> “[...] *a legística material, quando acompanhada da avaliação de impacto, pode contribuir decisivamente para uma adequada delimitação da função juspolítica exercida pelos tribunais, ajudando a estabelecer as atribuições dos Poderes constituídos e a determinar o papel do Judiciário e do Legislativo no contexto hodierno*”. (Idem, p. 83)

<sup>12</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: metodologia e registros históricos do GT-SNE*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 25.

<sup>13</sup> Idem, ibidem.

<sup>14</sup> Sobre o ponto destacado, ensina a doutrina que “[...] *a abrangência e a plurissignificação das respectivas disposições podem dificultar o trabalho do intérprete; pois nem sempre será fácil identificar com clareza se houve ou não revogação e em que extensão isso ocorreu*” (GOMES, José Jairo. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 48.)



## SENADO FEDERAL

Contudo, o trabalho hermenêutico que conclui pela não recepção ou revogação tácita de dispositivos legais só produz efeitos “*erga omnes*” após manifestação jurisdicional final nesse sentido (mesmo que existam Resoluções do TSE equacionando algumas situações desse tipo, o papel da Resolução deveria ser o de regulamentar a aplicação da lei, não o de buscar resolver incongruências entre leis). Até lá, prevalece a insegurança decorrente da possibilidade de que cada juiz ou órgão da administração pública tenha diferente entendimento sobre o assunto.

A questão ganha especial relevo quando se trata de normas do Direito Eleitoral referentes ao exercício de direitos políticos fundamentais dirigidas ao cidadão comum. Por mais sólida que possa ser a presunção legal insculpida na “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” de que todos conhecem a Lei, não se pode exigir do cidadão comum que seja capaz de reconhecer revogações tácitas e não recepções constitucionais nos textos normativos.

É preciso pensar no cidadão comum que nos rincões desse país continental se dirige a um cartório eleitoral e é atendido por um servidor externo aos quadros da justiça eleitoral (aqui não há, de forma alguma, qualquer demérito aos servidores requisitados de outros órgãos, cujo esforço e dedicação são dignos de aplauso, apenas o reconhecimento de que não se pode deles exigir profundos conhecimentos deste ramo especializado do direito).

É lá que a norma eleitoral produzirá seus impactos. E não há dúvidas de que a aplicação de princípios de legística material produzirão efeitos salutares nessa situação. O sistema normativo eleitoral precisa ser suficientemente claro a ponto de permitir que exista uniformidade nos procedimentos adotados nos cartórios eleitorais, e que eles sejam validados, caso questionados, pelos Juízes Eleitorais, pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Neste sentido, o GT-SNE deixou registrado que:

*“[...] a legislação eleitoral não deve ser escrita apenas para os grandes centros políticos, mas para garantir a verdadeira democracia e a esperada representatividade, possibilitando que o mais simples dos candidatos possa entendê-la sem consultar a intrincada jurisprudência ou contratar inacessíveis*



## SENADO FEDERAL

*consultorias jurídicas. Uma legislação mais objetiva pode, inclusive, reduzir os custos de campanha e a judicialização dos pleitos*<sup>15</sup>.

Sobre a necessidade de aparar arestas a fim de melhor organizar o sistema normativo do direito eleitoral, o coordenador-geral do mencionado grupo de trabalho, Ministro Luiz Edson Facchin, consignou que:

*“[...] as regras eleitorais, em uma democracia, demandam um mínimo de segurança e de previsibilidade que defina, nitidamente, quais são os eleitores aptos a votar, os critérios para apresentação de candidatos, as normas de acesso aos meios de comunicação, os mecanismos de controle de gastos de campanha e de acesso ao Fundo Partidário, as normas para a divulgação das pesquisas, as regras e o alcance do incentivo imprescindível à participação política das mulheres, as regras da propaganda eleitoral”*<sup>16</sup>.

Assim, raciocinando na mesma linha de pensamento proposta pelos princípios da legística, o GT-SNE trabalhou inspirado na ideia de que *“o reconhecimento de um corpo normativo previsível é requisito necessário para a segurança jurídica e elemento mínimo democrático, essencial para a proteção e para o fortalecimento das instituições sociais e democráticas”*<sup>17</sup>, calcado na noção segundo a qual *“é elementar, no modelo democrático, que os membros da sociedade possam dela participar, e essa participação demanda a compreensão de seus institutos, instrumentos, regras e caminhos, e está relacionada à existência de ferramentas que a viabilizem”*<sup>18</sup>, reconhecendo, em sintonia com o que temos defendido neste trabalho, a existência de dificuldades legísticas formais e materiais no âmbito do direito eleitoral brasileiro.

A dimensão do sistema normativo que rege o direito eleitoral brasileiro exigiu que o trabalho fosse dividido em 8 eixos temáticos de estudo, ficando cada um a cargo de um subgrupo específico. Após meses de estudo, cada um deles apresentou um relatório

---

<sup>15</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático III: propaganda eleitoral e temas correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 26

<sup>16</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: metodologia e registros históricos do GT-SNE*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 8

<sup>17</sup> *Idem*, p. 18.

<sup>18</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 7.



## SENADO FEDERAL

final apontando “*eventuais conflitos normativos, excessos ou falhas na legislação eleitoral em vigor*”<sup>19</sup>.

Desses relatórios finais é possível extrair alguns dados interessantes, que corroboram e melhor exemplificam os argumentos até aqui desenvolvidos.

Convém registrar desde já que, além dos dispositivos constitucionais pertinentes, os 8 subgrupos debruçaram-se sobre 18 leis, 1 Decreto e 16 Resoluções do TSE.

Encontraram mais de uma centena de “inconsistências” entre os dispositivos presentes nessas normas, sendo possível afirmar que, se não todas, ao menos a grande maioria delas pode ser sanada por aperfeiçoamentos normativos orientados pelos princípios da legística.

Dentre tantas, traremos algumas com o objetivo de ilustrar situações problemáticas existentes no direito eleitoral brasileiro.

Conforme já afirmado, o Código Eleitoral em vigor foi promulgado em 1965, sob a égide da Constituição de 1946, apresentando diversas incompatibilidades com a Constituição Federal de 1988. Embora não haja dúvidas de que, nessa situação, qualquer antinomia é resolvida pela prevalência do texto constitucional, considerando-se não recebido o texto legal com ele incompatível, revela-se no mínimo inconveniente a não revogação expressa de determinados dispositivos do Código.

Sobre esse ponto, o GT-SNE identificou a seguinte situação:

*“Os dispositivos do CE que dispõem sobre as condições de alistabilidade e a obrigatoriedade do alistamento e do voto (arts. 4º, 5º e 6º do CE) são incompatíveis com o disposto no art. 14 da CF/1988 e, portanto, não foram, em sua maior parte, recepcionados pela Constituição. Chama atenção que a noção de cidadania que inspirou o CE é consideravelmente mais restritiva do que a concepção pluralista trazida pela CF/1988. Todavia, os mencionados artigos nunca foram expressamente revogados”*<sup>20</sup>.

Registrou ainda o GT-SNE a existência de incompatibilidades entre leis ordinárias. Aqui, conforme já afirmado, embora a hermenêutica jurídica aponte para a

---

<sup>19</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático IV: financiamento de campanha*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 18.

<sup>20</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 17.





## SENADO FEDERAL

solução segundo a qual “*lex posteriori revogat anterior*”, a interpretação e aplicação concreta do instituto da revogação tácita pode apresentar complexidades acima do que se poderia exigir do cidadão comum e do servidor da Justiça Eleitoral.

O inconveniente de situação como essa é ainda mais relevante no exemplo destacado a seguir, referente ao procedimento de alistamento e transferência do eleitor, que pode ser considerado a “porta de entrada” de cidadão comum junto à Justiça Eleitoral:

*“O procedimento para alistamento e transferência do eleitor se encontra hoje disperso em três leis diferentes (Código Eleitoral, Lei nº 6.996/1982 e Lei nº 7.444/1985) e na Res.-TSE nº 21.538/2003. **Contudo, nenhuma das normas trata exaustivamente da matéria em sua totalidade.** Embora as mencionadas leis tenham sucessivamente revogado as anteriores, elas só o fizeram tácita e parcialmente, de modo que alguns dos artigos previstos no CE – particularmente alguns parágrafos do art. 45 – continuam válidos, coexistindo com dispositivos das Leis nºs 6.996/1982 e 7.444/1985. É o caso, por exemplo, do processamento e julgamento dos recursos contra decisão judicial que defere – ou indefere – o requerimento de alistamento. Para completar, a resolução atualmente destinada a regulamentar o procedimento de alistamento não traz regras sobre recursos nem sobre a devolução dos documentos apresentados pelo eleitor. **O resultado é um verdadeiro cipoal normativo que dificulta a compreensão pelo eleitor e a adequada prestação de serviços pelos órgãos encarregados da Justiça Eleitoral. A solução do problema demandaria a consolidação do procedimento previsto para o alistamento em uma só lei**”<sup>21</sup>. (grifo nosso)*

*“A compreensão do procedimento de imposição, cálculo e cobrança das multas eleitorais exige o cotejo do art. 367 do CE com diversas normas de diferente hierarquia (CF/1988, Lei nº 5.143/1966, Res.-TSE nº 21.538/2003, Res.-TSE nº 21.975/2004, Port.-TSE nº 288/2005), que se sucederam modificando pontos específicos da matéria, sem, no entanto, que nenhuma delas esgotasse o tema, o que o torna hermético da perspectiva do eleitor. **A solução do problema exigiria a alteração do CE, por meio de lei, para consolidar em uma única norma o processo e adequar a forma de cobrança das multas eleitorais, substituindo as referências ao imposto do selo por Guia de Recolhimento da União (GRU), e as referências ao salário mínimo ou a Ufir por valores em reais**”<sup>22</sup>. (grifo nosso)*

Outro apontamento digno de destaque foi no sentido de reconhecer a existência de lacuna normativa no âmbito do tema “propaganda eleitoral”. Embora o direito eleitoral brasileiro revele acentuada preocupação em combater a chamada “propaganda eleitoral antecipada”, cominando punições a quem praticá-la, o GT-SNE

---

<sup>21</sup> Idem, p. 38.

<sup>22</sup> Idem, p. 152.





## SENADO FEDERAL

identificou a ausência de definição do conceito de “propaganda eleitoral”, o que, por óbvio, impede definir o que seja propaganda eleitoral antecipada.

Vejamos as conclusões do GT-SNE sobre o tema:

*“Inconsistência em todo o arcabouço eleitoral positivo quanto ao conceito de propaganda eleitoral e, por consequência, de propaganda eleitoral antecipada. [...] O atual Código Eleitoral de 1965, alterado pela Lei nº 13.165/2015, em seu art. 240, limita-se a permitir a propaganda de candidatos a cargos eletivos após o dia 15 de agosto do ano da eleição, sem apresentar o necessário conceito de propaganda política e diferenciar suas modalidades. A ausência de conceituação positiva do que vem a ser propaganda eleitoral permite que, de forma oblíqua, criem-se as mais variadas definições, em especial, de propaganda eleitoral antecipada, as quais desconsideram sua função sistêmica no processo eleitoral, sobretudo como um direito do eleitor”<sup>23</sup>. (grifo nosso)*

*“[...] este grupo de estudo entendeu, com reforço de sugestões de vários especialistas, que a legislação, carente de definição, reduz a segurança jurídica dos partícipes do pleito, cerceia a liberdade de expressão e oscila quanto à definição da configuração da propaganda eleitoral antecipada a cada ano”<sup>24</sup>. (grifo nosso)*

*“A dispersão das possibilidades de propagandas eleitorais bem como os prazos específicos e suas exceções em vários textos normativos induzem os players políticos de parques recursos financeiros e sem assessoria jurídica em erro”<sup>25</sup>.*

Não se pode esquecer ainda que o processo de votação passou por profundas modernizações a partir da década de 1990, com a implantação do voto eletrônico em substituição ao voto em cédula de papel, atualização tecnológica que não foi devidamente acompanhada da correspondente compatibilização das normas eleitorais pertinentes.

Percebe-se que “[...] a implantação de novas tecnologias no processo de votação e apuração – o que situa o Brasil na vanguarda mundial – tornou obsoleta ou, na melhor das hipóteses, subsidiária a extensa regulamentação que alcança, aproximadamente, um terço do CE”<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático III: propaganda eleitoral e temas correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 17.

<sup>24</sup> Idem, p. 18.

<sup>25</sup> Idem, p. 21.

<sup>26</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático II: Justiça Eleitoral e temas correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 8.



## SENADO FEDERAL

Embora não seja o caso de se revogar por completo as normas que tratam do voto em papel, pois seu uso pode ser demandado em caso de falha da urna eletrônica, certamente é possível “enxugar” seu conteúdo, dada sua menor relevância no processo atual.

Neste sentido, o GT-SNE aponta que:

*“[...] ainda que necessite de regulamentação, em vista da possibilidade de seu uso para sanar problemas apresentados nas urnas eletrônicas, após eventual insucesso no sistema de contingência de votação, a extensa regulamentação da obsoleta apuração manual deu lugar à normatização preferencial do sistema eletrônico e informatizado”<sup>27</sup>*

Por fim, observa-se que até mesmo alguns procedimentos administrativos internos da Justiça Eleitoral podem ser aperfeiçoados a partir da revisão do arcabouço normativo que lhes orienta.

Sobre este aspecto, o GT-SNE registrou que:

*“merecem destaque, dentre os pontos contraditórios ou lacunosos encontrados pelo Grupo, em virtude do alto impacto causado numa parcela significativamente numerosa de nossa sociedade, as disposições relativas: (i) às medidas coercitivas contra o eleitor que deixa de votar (e sua relação direta com o conceito de quitação eleitoral); (ii) ao teor das certidões expedidas pela Justiça Eleitoral, haja vista seu potencial de trazer consequências não eleitorais; (iii) ao conceito de domicílio eleitoral; e (iv) aos procedimentos de alistamento e de transferência de eleitores. Nesse sentido, tais questões relevantes são também as que merecem atenção prioritária, sobretudo considerando-se que a solução para boa parte delas depende apenas da revisão de procedimentos administrativos internos da própria Justiça Eleitoral, da elaboração de instruções ou da revisão do texto de resoluções vigentes”<sup>28</sup>.*

Percebe-se que as inconsistências até aqui destacadas são fruto de processos de elaboração de normas que não observaram os princípios da legística anteriormente elencados, revelando os desafios que tentativas de melhor sistematizar as normas eleitorais precisam enfrentar.

---

<sup>27</sup> Idem, p. 8-9.

<sup>28</sup> Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 9.



## SENADO FEDERAL

### 7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante dos desafios encontrados, alguns caminhos a serem adotados pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal Superior Eleitoral podem ser apontados.

Ciente de que “*a aplicação da ciência da legislação pode modernizar e sistematizar o conteúdo de milhares de leis esparsas nos diversos campos temáticos*”<sup>29</sup>, faz-se necessária a elaboração, por parte do Congresso Nacional, de um novo Código Eleitoral, cujo texto seja compatível com o da atual Constituição Federal e que incorpore as evoluções legislativas, jurisprudenciais, doutrinárias e tecnológicas experimentadas nas últimas décadas.

Passados 55 anos, já são conhecidos do legislador os impactos e dificuldades resultantes da aplicação prática do texto atualmente em vigor.

Por outro lado, é preciso levantar todas as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral editadas em formato de texto não articulado cujo entendimento não tenha sido superado, agregá-las ao conteúdo das articuladas, e separar as Resoluções que tratam de matéria eleitoral daquelas que tratam de matéria administrativa, criando assim um novo tipo normativo, com nova numeração.

Tal procedimento de consolidação resultaria na edição de algumas poucas Resoluções contendo todas as regulamentações eleitorais em vigor, permitindo a revogação expressa de centenas de Resoluções que tratam de matéria eleitoral. Assim, tornar-se-ia muito mais simples a atividade daquele que precisa encontrar a norma a ser aplicada a determinado caso concreto, eis que estaria necessariamente disposta em um pequeno grupo de Resoluções, e não espalhada pelas centenas atualmente existentes.

Um trabalho sincronizado entre o Congresso Nacional e o Tribunal Superior Eleitoral, devidamente orientado pelos princípios da legística e atacando os pontos aqui elencados, resultaria em efetiva sistematização das normas do Direito Eleitoral Brasileiro.

### 8. CONCLUSÃO

---

<sup>29</sup> MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística para re(construir) as leis (modernizar e sistematizar o conteúdo das normas)*. Belém: Revista Periódica de Ensino Ensinagem. Vol 3. Nº 1. Janeiro/junho 2014, pag. 89-127.



## SENADO FEDERAL

Muitos são os desafios legísticos que as normas eleitorais apresentam a quem se propuser a sistematizá-las. Sua quantidade, sua complexidade, sua multiplicidade de formas e seus conflitos internos exigem dedicado esforço do operador do direito que precisa usá-las em situações concretas.

O fato de afetar o cidadão comum, que, desamparado de conhecimento jurídico, pode ser afetado no exercício de seus direitos políticos fundamentais e no cumprimento de suas obrigações civis por obstáculos decorrentes de inconsistências existentes na legislação eleitoral escancara a necessidade de se ajustar tais normas. De semelhante modo, a capilaridade da Justiça Eleitoral e a heterogeneidade dos que nela atuam, reclamam maior simplicidade e coerência dos dispositivos normativos que regem o processo eleitoral.

Os princípios da legística apontam caminhos para transformação dessa realidade: respeito às regras de redação legislativa, de modo que os textos elaborados com o objetivo de regulamentar as leis eleitorais sejam apresentados em forma articulada com linguagem que permita sua aplicação de forma geral e contemple as diversas hipóteses às quais deve ser aplicada; revogação expressa dos dispositivos legais que estejam em conflito com o texto constitucional ou com outras leis, eliminando assim a necessidade de que a aplicação da norma dependa de atividades hermenêuticas voltadas a identificar não recepções e revogações tácitas; definição jurídica de conceitos indispensáveis à correta compreensão do objetivo pretendido pelo legislador na aplicação da norma; atualização que contemple modernizações tecnológicas; compreensão dos impactos que a norma produz em seus destinatários.

Com boa vontade e dedicação é possível trabalhar para enfrentar e vencer esses desafios.



SENADO FEDERAL

## REFERÊNCIAS

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático II: Justiça Eleitoral e temas correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático III: propaganda eleitoral e temas correlatos*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático IV: financiamento de campanha*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 18)

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VII: participação das minorias no processo eleitoral*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: metodologia e registros históricos do GT-SNE*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

COSTA, Rafael de Oliveira. *O PAPEL DA LEGÍSTICA NA (RE)LEGITIMAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS E NO EQUILÍBRIO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JUSPOLÍTICA PELOS TRIBUNAIS*. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 1, jan./abr. 2016, p. 69 – 86

GOMES, José Jairo. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.

MACHADO, Luís Fernando Pires. *Legística para re(construir) as leis (modernizar e sistematizar o conteúdo das normas)*. Belém: Revista Periódica de Ensino Ensinagem. Vol 3. Nº 1. Janeiro/junho 2014, pag. 89-127.

MACHADO, Luís Fernando Pires. *Noções Elementares da Legística*. 1ª Ed. Brasília: Editora Portilho, 2015. p. 13

MENDES, Gilmar. *Questões Fundamentais de Técnica Legislativa*. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br/rere.asp](http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp)>. Acesso em: 02 de junho de 2020