

RECURSOS EM MATÉRIA ELEITORAL

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

OBRAS DO AUTOR

Crimes eleitorais e processo penal eleitoral. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

Responsabilidade de prefeitos e vereadores. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2011.

TITO COSTA

RECURSOS EM MATÉRIA ELEITORAL

10.^a edição revista, atualizada e ampliada

São Paulo - SP
2015



© A. Tito Costa
© Letras Jurídicas Editora Ltda. - EPP

Projeto gráfico de Capa:
Rita Motta - www.editoratribo.blogspot.com

Diagramação:
Dálet - Diagramações e Edições Ltda-Me

Revisão:
Georgia Franco

Editor:
Cláudio P. Freire

1.^a edição: 1968
2.^a edição: 1986
3.^a edição: 1990
4.^a edição: 1992
5.^a edição: 1996
6.^a edição: 1996
7.^a edição: 2000
8.^a edição: 2004
9.^a edição: 2010

10.^a edição revista, atualizada e ampliada

São Paulo - SP – 2015

Reservados a propriedade literária desta publicação e todos os direitos para Língua Portuguesa pela
LETRAS JURÍDICAS EDITORA LTDA. - EPP

Tradução e reprodução proibidas, total ou parcialmente,
conforme a Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.



Rua Riachuelo, 217 – 2º And. – Sala 22 – Centro
CEP 01007-000 – São Paulo-SP
Tel./Fax (11) 3107-6501 – Celular (11) 99352-5354
Site: www.letrasjuridicas.com.br
E-mail: vendas@letrasjuridicas.com.br

Impressão no Brasil

*Registro meu agradecimento às colegas advogadas,
Fátima Nieto Soares e Fátima Miranda, competentes
e dedicadas militantes na Justiça Eleitoral,
pela colaboração e sugestões para esta décima edição.*

CONSELHO EDITORIAL
LETRAS JURÍDICAS/LETRAS DO PENSAMENTO

Agostinho dos Santos Giraldes
Armando Alexandre dos Santos
Carlos Fernando Mathias de Souza
Cintia de Faria Pimentel Marques
Diogo Telles Akashi
Eduardo Henrique de Oliveira Yoshikawa
Eduardo Salles Pimenta
Eliane Pfeffer
Elizabeth Goraieb
Fábio Antonio Camargo Dantas
Flávio Tartucce
Guilherme Eduardo Novaretti
Guilherme José Purvin de Figueiredo
Ildeu de Souza Campos
João Milton Ananias
Jose Carlos Magdalena
Juarez de Oliveira
Julyver Modesto de Araujo
Lafayette Pozzoli
Luiz Fernando Gama Pellegrini
Marco Antonio Azkoul
Maria Clara Osuna Diaz Falavigna
Maria Helena Marques Braceiro Daneluzzi
Maristela Basso
Mirian Gonçalves Dilguerian
Nelton Aguinaldo Moraes dos Santos
Norberto Oya
Olga Inês Tessari
Paulo Rubens Atalla
Sírio Jwver Belmeni

*Aos meus filhos, ANDRÉ e RICARDO, com saudade.
Aos netos, LEONARDO, LUCIANO, ANA JÚLIA,
ANA RITA, FERNANDA e LUCAS.*

*Aos meus colegas da turma de 1950 da
Faculdade de Direito da Universidade de
São Paulo: a mais unida e a mais fraterna
de quantas já passaram pelas Arcadas
gloriosas do Largo de São Francisco.*

NOTA À 10.^a EDIÇÃO

Chegamos à 10.^a edição deste livro, nascido em agosto de 1968, em plena vigência do regime militar, implantado no Brasil em 1964.

Foi quase uma ousadia falar em eleições num tempo em que, pelo menos em parte, elas foram abolidas. Agora, com as instituições em pleno vigor, o Direito Eleitoral, mais do que nunca, revela sua importância na consolidação do regime democrático, fundado no requisito essencial de eleições livres, sob a proteção do preceito constitucional segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente. É a Constituição de 1988 em plena vigência.

Permita-me o leitor lembrar que este livro foi mais ou menos pioneiro na sistematização do Direito Eleitoral. Atualmente, esse direito vem ganhando adesões de autores, juízes, advogados, em estudos e publicações que enriquecem esse importante ramo da ciência jurídica.

Com a presente edição, atualizada e revisada, esperamos que o trabalho possa continuar prestando serviços à causa da justiça e, sobretudo, no âmbito do Direito Eleitoral.

São Paulo, março de 2015.

T. C.

NOTA PRELIMINAR À 1.^a EDIÇÃO

As leis eleitorais, no Brasil – talvez por serem muitas e em permanente mutação – têm sido relegadas a segundo plano pelos juristas e estudiosos do direito, em geral. Bem por isso, têm escasseado publicações especializadas em Direito Eleitoral, sendo, mesmo, muito pobre nossa bibliografia nesse sentido.

Militando, por muitos anos, na Justiça Eleitoral, como delegado de Partido Político e mesmo como procurador de partes, pudemos sentir, nas constantes dificuldades que o exercício desse tipo de advocacia apresentava, a urgente necessidade de procurar contribuir, mesmo que modestamente, para facilitar, nesse campo, o trabalho dos advogados e, por que não dizê-lo, também dos juízes, promotores e outros interessados.

Assim, num primeiro passo para essa contribuição, enfeixamos, neste volume, estudos sobre os *recursos em matéria eleitoral*, quer seja no campo civil, quer no campo criminal. Não seria demasiada pretensão se adiantássemos ao leitor que este nosso trabalho é um dos poucos a cuidar especificamente dessa matéria, entre nós, ainda que de modo sucinto.

O Centro de Estudos Políticos (CEP) do Tribunal Regional da Guanabara, em cuidadoso trabalho de Benedito Evanes Dantas e Yolanda Ramos da Costa, publicou, recentemente, um utilíssimo *Ementário de Legislação Político-Eleitoral*, que abrange o período de 1821 a 1966. De 1966 para cá, outras leis eleitorais surgiram, notadamente essa curiosa e recentíssima Lei 5.453, de 14 de junho de 1968, que instituiu, como novidade em nosso Direito Eleitoral, as chamadas “sublegendas” (*DOU* de

18.6.68). Assim, não é difícil avaliar-se como tem sido copioso o nosso elenco de leis eleitorais, campo sobre o qual muito poucos têm-se debruçado, a estudá-lo.

Para aqueles que militam na Justiça Eleitoral, têm sido valiosos os ensinamentos da jurisprudência, condensada nos *Boletins Eleitorais* do Tribunal Superior e de alguns Tribunais Regionais, cuja consulta é indispensável, sendo certo, todavia, que nem mesmo tais publicações costumam manter a regularidade desejada.

Assim, ao prepararmos o presente trabalho, moveu-nos o sincero propósito não só de contribuir para tornar menos árdua a tarefa dos que militam nos foros eleitorais, como também, despertar nos doutos, quem sabe, um interesse maior por esse ramo do direito.

Queremos dizer, ainda, que a nossa militância política incentivou-nos à feitura deste livro, como contribuição para a melhoria do funcionamento do mecanismo do nosso regime democrático.

Ao ensejo da elaboração do anteprojeto do novo Código Eleitoral do Brasil, que se transformou depois na vigente Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, o Prof. Cândido Motta Filho, então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, na mensagem com que o encaminhou ao Sr. Presidente da República, teve oportunidade de salientar que “a democracia é o regime que escuta todas as vozes, atende a todos os legítimos interesses e assim precisa ter leis políticas capazes de abrir, à vida do País, as conquistas que o mundo moderno oferece para a liberdade humana e para a Justiça”.

Não será bastante, dizemos nós, a existência de tais leis. Necessário, isso sim, sejam elas conhecidas, praticadas, respeitadas. É essa divulgação que nos preocupa e que nos levou à feitura deste modesto estudo.

Esperamos que o esforço seja compensado pela eventual utilidade do trabalho posto à disposição dos interessados. E se o

objetivo for atingido, corrigidas serão, de futuro, as falhas que, inevitavelmente, ele contém.

Numa época em que tão poucos acreditam nos regimes de eleições será uma ousadia, quase um sonho, pretender leitores para um livro desta natureza. Mas, o patriótico esforço da *Edito-
ra Revista dos Tribunais* não se impressionou com as eventuais dificuldades de um mercado provavelmente restrito. A ela, pois, a nossa homenagem que será, por certo, também, a daqueles que, como nós, acreditam na Lei e lutam pela Justiça.

São Paulo, agosto de 1968.

T. C.

SUMÁRIO

ABREVIATURAS	21
1 • DIREITO ELEITORAL	23
1.1 Introdução	23
1.2 Fontes do Direito Eleitoral	25
1.3 Direito Eleitoral substantivo e adjetivo	26
1.4 Ação e relação processual eleitoral	30
2 • A JUSTIÇA ELEITORAL	37
2.1 Instituição da Justiça Eleitoral	37
2.2 Competência	40
2.3 Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	43
2.4 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs)	48
2.5 Juízes substitutos	53
2.6 Juízes eleitorais	53
2.7 Juntas eleitorais	56
2.8 Escrutinadores e auxiliares	58
2.9 Voto eletrônico	59
2.10 Ministério Público Eleitoral	60
3 • DOS RECURSOS EM GERAL	63
3.1 Instâncias e recursos	63
3.2 Impugnação e recurso	64
3.3 Generalidades	67
3.4 Prazos	68
3.5 Preclusão e prescrição	70
3.6 Quem pode interpor recursos eleitorais	77
3.7 Sustentação oral perante os tribunais	80

3.8	Representação.....	81
3.9	Reexame necessário (o antigo recurso <i>ex officio</i>).....	85
3.10	Recurso em face de atos administrativos.....	86
3.11	Consultas.....	87
3.12	Ação rescisória.....	91
3.13	Do pré-julgado.....	97
3.14	Conflito de jurisdição.....	98
3.15	Agravo regimental.....	100
3.16	Medidas cautelares.....	101
4	• INSTÂNCIA E RECURSO.....	105
4.1	Introdução.....	105
4.2	Recursos perante as juntas e os júzos eleitorais.....	106
4.3	Recursos perante os Tribunais Regionais Eleitorais.....	109
4.4	Hipóteses de cabimento de recurso especial.....	110
4.5	Hipóteses de cabimento de recurso ordinário.....	112
4.5.1	Inelegibilidade de candidato.....	115
4.5.2	Expedição de diploma.....	116
4.5.3	Anulação de diploma ou decretação da perda de mandatos eletivos federais ou estaduais.....	117
4.5.4	Denegação de <i>habeas corpus</i> , mandado de segurança, <i>habeas data</i> ou mandado de injunção ...	118
4.6	Prazo.....	118
4.7	Interposição por meio eletrônico.....	119
4.8	Recursos perante o Tribunal Superior Eleitoral.....	119
4.9	Recursos das decisões do Tribunal Superior Eleitoral.....	122
4.10	As súmulas do Tribunal Superior Eleitoral.....	124
5	• EMBARGOS DE DECLARAÇÃO E EMBARGOS INFRINGENTES.....	125
5.1	Conceito de embargos de declaração.....	125
5.2	Cabimento.....	127
5.3	Prazo para interposição.....	129
5.4	Embargos infringentes.....	130
6	• AGRAVO DE INSTRUMENTO.....	133
6.1	Conceito.....	133
6.2	Prazo para interposição.....	137

6.3	Interposição	137
6.4	Trasladação de peças.....	139
6.5	Confusão quanto ao agravo de instrumento.....	139
6.6	Multa como pena pela intempestividade	140
7	● RECURSO CONTRA A DIPLOMAÇÃO	143
7.1	Introdução	143
7.2	Natureza do recurso.....	145
7.3	Cabimento.....	148
7.4	Prazo para interposição	149
7.5	Qualidade para recorrer.....	150
7.6	Hipótese de cabimento do recurso.....	154
7.6.1	Inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional	155
7.6.2	Ausência de condições de elegibilidade.....	163
7.6.3	Impugnação ao registro	164
7.6.4	Efeitos do recurso.....	165
8	● RECURSO EXTRAORDINÁRIO.....	167
8.1	Considerações gerais	167
8.2	Irrecorribilidade das decisões do TSE.....	170
8.3	Divergências no STF	171
8.4	Decisões administrativas	174
8.5	Interposição	175
9	● MANDADO DE SEGURANÇA, HABEAS CORPUS, HABEAS DATA E MANDADO DE INJUNÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL	177
9.1	O mandado de segurança no processo eleitoral	177
9.2	Direito líquido e certo	183
9.3	As partes	184
9.4	Os candidatos, como parte legítima.....	186
9.5	As autoridades coatoras	187
9.6	Competência para o julgamento.....	190
9.7	Recursos em mandado de segurança	193
9.8	Mandado de segurança coletivo	195
9.9	O <i>habeas corpus</i>	197
9.10	Competência da Justiça Eleitoral	202

9.10.1	Competência dos juízes eleitorais	202
9.10.2	Competência dos Tribunais Regionais.....	203
9.10.3	Competência do Tribunal Superior.....	204
9.11	Prazos para impetração e recursos	206
9.11.1	Recursos perante os juízes eleitorais.....	207
9.11.2	Recursos perante os TREs.....	207
9.11.3	Recurso perante o TSE	208
9.11.4	Outros recursos	208
9.12	<i>Habeas corpus</i> liminar	208
9.13	Crimes eleitorais.....	209
9.14	<i>Habeas data</i>	210
9.15	Mandado de injunção	212
9.16	Fidelidade partidária.....	215
9.16.1	Justa causa	216
9.16.2	A ação e o recurso	218
10	• AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO	221
10.1	A ação	221
10.2	Rito da ação	223
10.3	O processo da Resolução 21.634-TSE	223
10.4	As partes	227
10.5	Prazos	230
10.6	Recurso	231
10.7	Competência.....	239
10.8	Provas.....	242
10.9	Ação e recurso contra diplomação.....	244
10.10	O segredo de justiça.....	245
10.11	Da reconvenção	247
10.12	Inelegibilidade como decorrência da procedência da ação	248
10.13	Ação rescisória.....	249
11	• PROCESSO E JULGAMENTO DOS CRIMES ELEITORAIS	251
11.1	Competência.....	251
11.2	Crimes eleitorais e políticos	252
11.3	Ação penal pública	254
11.4	Processo dos crimes eleitorais	258

11.5	Competência dos TREs e do TSE.....	261
11.6	Espécies de recursos.....	263
11.7	Agravo de instrumento.....	267
11.8	Recurso extraordinário.....	267
11.9	Revisão criminal.....	268
11.10	Das exceções.....	269
11.11	Reabilitação.....	270
11.12	Crime em plebiscito.....	273
11.13	Suspensão condicional do processo.....	275
12	• DAS INELEGIBILIDADES.....	279
12.1	Introdução.....	279
12.2	Conceito de inelegibilidade.....	280
12.3	Incompatibilidades.....	283
12.4	Condições de elegibilidade.....	284
12.5	A LC 64, de 18.05.1990 e LC 135, de 04.06.2010.....	285
12.6	Perda de mandato eletivo gera inelegibilidade.....	285
12.7	Os municípios e a definição de casos de perda de mandatos locais.....	290
12.8	Abuso do poder econômico ou político.....	293
12.9	Condenação criminal.....	293
12.10	As contas dos administradores públicos.....	294
12.11	Irregularidade insanável.....	296
12.12	Decisão irrecorrível.....	297
12.13	Arguições de inelegibilidades.....	299
12.14	Legitimação para impugnação.....	299
12.15	Prazo para impugnação.....	300
12.16	Prazo para contestação.....	300
12.17	Prazo para recurso.....	301
12.18	Representação à Justiça Eleitoral.....	301
	BIBLIOGRAFIA.....	303
	ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO.....	313
	QUEM SOMOS LETRAS JURÍDICAS.....	333

ABREVIATURAS

<i>Ac.</i>	– Acórdão
<i>BE</i>	– Boletim Eleitoral (antiga publicação do TSE hoje substituída pela consulta ao sistema eletrônico)
<i>CC</i>	– Código Civil
<i>CE</i>	– Código Eleitoral
<i>CF</i>	– Constituição Federal
<i>CPC</i>	– Código de Processo Civil
<i>CP</i>	– Código Penal
<i>CPP</i>	– Código de Processo Penal
<i>DJU</i>	– Diário da Justiça da União
<i>DOE</i>	– Diário Oficial do Estado
<i>JTSE</i>	– Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral
<i>RDA</i>	– Revista de Direito Administrativo
<i>RDP</i>	– Revista de Direito Público
<i>RDPC</i>	– Revista de Direito Processual Civil
<i>RE</i>	– Revista Eleitoral
<i>RJTSE</i>	– Revista de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral
<i>RT</i>	– Revista dos Tribunais
<i>RTJSP</i>	– Revista do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
<i>STF</i>	– Supremo Tribunal Federal
<i>TRE</i>	– Tribunal Regional Eleitoral
<i>TSE</i>	– Tribunal Superior Eleitoral

1

DIREITO ELEITORAL

SUMÁRIO: 1.1 Introdução – 1.2 Fontes do Direito Eleitoral – 1.3 Direito Eleitoral substantivo e adjetivo – 1.4 Ação e relação processual eleitoral.

1.1 Introdução

O Direito Eleitoral vem se firmando entre nós, na prática, com perspectivas de desenvolvimento na medida em que se aprimorarem nossas instituições políticas e em que pudermos retornar, no Brasil, ao salutar costume de realizar eleições periódicas para todos os cargos públicos eletivos.

Ramo do Direito Público, o Direito Eleitoral pode ser entendido como um conjunto de normas destinadas a regular os deveres do cidadão em suas relações com o Estado, para sua formação e atuação. *Estado*, aqui, entendido no sentido de *governo, administração*, nas suas áreas federal, estaduais e municipais. *Estado*, entidade político-jurídica.

Elcias Ferreira da Costa ensina que o Direito Eleitoral se constitui num “sistema de normas de direito público que regulam, primordialmente, os deveres do cidadão de participar na formação do governo constitucional e, secundariamente, os direitos políticos correlatos àquele dever, tanto os que são pressupostos como os que são consequentes ao adimplemento daquele dever”.¹

¹ Elcias Ferreira da Costa, *Compêndio de direito eleitoral*, p. 17.

Decompondo os termos de sua definição, o ilustre mestre de Direito Eleitoral do Recife explica que, nos sistemas constitucionais que adotam forma representativa de governo, “as normas de Direito Eleitoral regulam, antes de mais nada, os deveres do cidadão para com a comunidade política que se decidiu por essa forma de governo, deveres específicos de participar na formação do governo”. Regulam, ademais, e subsidiariamente, os direitos políticos correlatos ao dever de participar na formação do governo, tanto os que são pressupostos, como os que são consequentes ao adimplemento daquele dever. Esses direitos correlatos são pressupostos do Direito Eleitoral propriamente dito, pois pré-existem a estes, na ordem lógica, uma vez que o exercício do Direito Eleitoral pressupõe uma opção constitucional por quem já é titular do direito de escolha.

O Direito Eleitoral, por suas normas escritas, regula secundariamente, ainda, direitos políticos consequentes ao adimplemento do dever eleitoral, tais como – tanto em relação ao eleito, como aos que elegeram – a candidatura, a eleição, a apuração, a promulgação dos resultados, a diplomação dos eleitos etc.

Segundo, ainda, o ensinamento de Elcias Ferreira da Costa, “regulando, como seu objeto direto, primário e secundário, respectivamente, os deveres e os direitos tanto eleitorais como pré-eleitorais do cidadão, o Direito Eleitoral regula, ainda, consecutivamente, os institutos constitucionais mediante os quais serão aqueles exercidos, a saber, o sistema eleitoral e a organização da justiça eleitoral”. E acrescenta que o Direito Eleitoral “tem por pressupostos de ordem política o regime democrático-representativo, organização pluripartidária, e, por pressuposto de ordem ético-filosófico, o princípio da legalidade”.²

² Idem, p. 18, 19 e 21.

1.2 Fontes do Direito Eleitoral

À União, e somente a ela, a Constituição defere competência para legislar sobre matéria eleitoral. Nem supletivamente podem os Estados-membros legislar sobre tal matéria, pois a tanto não estão autorizados pela Lei Maior, segundo se depreende do que vem expresso em seu art. 22, I, com a ressalva, genérica, do seu parágrafo único: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

A Constituição é, pois, a fonte primeira desse ramo do Direito Público. Outras fontes: leis complementares, leis ordinárias, instruções do TSE, traduzidas em resoluções, assim como os estatutos dos partidos políticos, que são, sem dúvida, fontes subsidiárias do Direito Eleitoral.

As leis complementares à Constituição cuidam, especificamente, de matérias que a própria Constituição lhes defere, no âmbito do Direito Eleitoral: as inelegibilidades, por exemplo, a Lei Complementar 64, de 18.05.1990, decorrente do preceito do § 9.º, do art. 14 da Lei Maior, assim redigido: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. A Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, cognominada “Lei da Ficha Limpa”, contempla novos e diferentes casos de inelegibilidade com vistas à proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício do mandato. Fruto de iniciativa popular, esse novo diploma legal teve a aprovação do Congresso Nacional e recebido, pela comunidade em geral, como instrumento eficaz para a melhor escolha do eleitor no que diz respeito aos candidatos comprometidos por antecedentes

criminais e condenações pelo Poder Judiciário (as denominadas “fichas sujas”).

As principais leis ordinárias concernentes ao Direito Eleitoral são o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos.

1.3 Direito Eleitoral substantivo e adjetivo

Tal como em outros ramos do Direito, o Eleitoral se realiza e se pratica por meio de normas legais substantivas e adjetivas.

Foi Bentham, jurisconsulto inglês, quem primeiro dividiu as leis em substantivas e adjetivas. Nosso clássico João Mendes, referindo-se a ele, lembra seu constante ataque à técnica do Direito Romano e criação de uma técnica para o Direito Inglês, destacando que foi ele quem dividiu as leis em substantivas e adjetivas. “Este último nome, diz ele, é o nome que eu daria às leis do processo, a fim de poder determinar, por uma palavra correlativa, as leis principais, das quais há muitas vezes necessidade de distinguir aquelas. As leis do processo não podem existir, nem mesmo ser concebidas sem estas outras leis que elas tendem a fazer observar. Quem entende o sentido destas duas palavras em gramática não pode deixar de entender o sentido que eu queria dar-lhes em jurisprudência”³

Com efeito, gramaticalmente, o substantivo é a palavra com que se nomeiam os seres animados ou inanimados; o adjetivo, por sua vez, qualifica o substantivo, caracteriza-o, a ele complementando. Assim, por igual, no mundo das leis: a lei substantiva existe por si mesma, define, organiza; a lei adjetiva vem para dizer como observar ou cumprir ou fazer cumprir aquela.

Ainda conforme lição de João Mendes, traduzindo o pensamento de Bentham, “*leis substantivas* são aquelas que podem existir, ou ao menos ser concebidas, sem outras leis que tendam a fazê-las observar; *leis adjetivas* são aquelas

³ João Mendes de Almeida Jr., *Direito judiciário brasileiro*, p. 22-23.