

CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO
WALBER DE MOURA AGRA

ELEMENTOS DE
Direito
Eleitoral

8ª edição
2023

saraiva  jur



saraiva
EDUCAÇÃO

saraiva PA

Av. Paulista, 901, Edifício CYK, 4º andar
Bela Vista – São Paulo – SP – CEP 01310-100

SAC

sac.sets@saraivaeducacao.com.br

Diretoria executiva Flavia Alves Bravin
Diretoria editorial Ana Paula Santos Matos
Gerência de produção e projetos Fernando Penteado

Novos projetos Aline Darcy Fiór de Souza
Dalila Costa de Oliveira

Edição Jeferson Costa da Silva (coord)
Mansa Amaro dos Reis

Design e Produção Daniele Debora de Souza (coord)
Daniela Nogueira Secondo

Camilla Feix Cianelli Chaves
Claudirene de Moura Santos Silva
Deborah Mattos
Lais Soriano
Triago Dela Rosa

Planejamento e projetos Cintia Aparecida dos Santos
Daniela Mana Chaves Carvalho
Emily Larissa Ferreira da Silva
Kelli Priscila Pinto

Diagramação Fabricando ideias

Revisão Rita Sorrocha

Capa Triago Dela Rosa

Adaptação de capa Lais Soriano

Produção gráfica Mari Rampim
Sergio Luiz Pereira Lopes

Impressão e acabamento Gráfica Paym

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
VAGNER RODOLFO DA SILVA – CRB-8/9410

V441e Velloso, Carlos Mário da Silva

Elementos de direito eleitoral / Carlos Mário da
Silva Velloso, Walber de Moura Agra. – 8. ed. – São
Paulo: SaraivaJur, 2023.
768 p.

ISBN 978-65-5559-880-3 (Impresso)

1. Direito. 2. Direito Eleitoral. I. Agra, Walber de
Moura. II. Título.

2022-2997

CDD 341.28
CDU 342.8

Índices para catálogo sistemático:

1 Direito Eleitoral 341 28
2 Direito Eleitoral 342 8

Data de fechamento da edição: 1-10-2022

Dúvidas? Acesse www.saraivaeducacao.com.br

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por
qualquer meio ou forma sem a previa autorização da Saraiva
Educação. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido
na Lei n.º 9.610/98 e punido pelo art. 184 do Código Penal.

COD OBRA 14269 CL 608221 CAE 812722

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	17
1. DEMOCRACIA.....	21
1.1. Retrospectiva do regime democrático	23
1.2. Legitimação democrática	24
1.3. Tipos de regime democrático.....	26
1.4. Institutos da democracia participativa	28
2. ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA ELEITORAL.....	32
2.1. Conceito	32
2.2. Histórico da Justiça Eleitoral.....	35
2.3. Peculiaridades da Justiça Eleitoral	37
2.3.1. Resoluções	39
2.3.2. Consultas	41
2.4. Tribunal Superior Eleitoral	43
2.5. Tribunais regionais eleitorais.....	46
2.6. Juízes eleitorais	49
2.7. Juntas eleitorais.....	52
2.8. Mesas receptoras.....	55
3. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.....	59
3.1. Natureza do Ministério Público.....	60
3.2. Princípios Constitucionais do Ministério Público	62
a) Unidade	62
b) Indivisibilidade	64
c) Independência funcional	64
3.3. Garantias.....	65
a) Inamovibilidade.....	66
b) Irredutibilidade de subsídios	66
3.4. O Ministério Público Federal Eleitoral.....	66
4. DIREITOS POLÍTICOS.....	72
4.1. Perda e suspensão dos direitos políticos.....	73

4.2.	Princípio da anterioridade eleitoral e impedimento de <i>vacatio legis</i>	76
4.3.	Representação política	79
4.4.	Sistemas Eleitorais	80
5.	ELEGIBILIDADE	83
5.1.	Condições de elegibilidade	85
5.2.	Inelegibilidade	102
5.2.1.	Inelegibilidades constitucionais	107
a)	Inalistáveis	108
b)	Analfabetos	110
c)	Inelegibilidade por laços sanguíneos	111
d)	Reeleição	116
e)	Inabilitação para o exercício de função pública	118
5.2.2.	Inelegibilidade superveniente e delimitação temporal para sua incidência.....	119
5.2.3.	Inelegibilidades absolutas infraconstitucionais.	124
5.2.4.	Inelegibilidades relativas infraconstitucionais...	139
	Para Presidente e para Vice-Presidente da República ..	140
	Para Governador e para Vice-Governador	142
	Para Senadores e para Deputados	143
	Para Prefeito e para Vice-Prefeito	143
	Para a Câmara Municipal.....	143
5.3.	Requisitos de registrabilidade	144
a)	Cópia da ata a que se refere o art. 8º	146
b)	Autorização do candidato, por escrito	147
c)	Prova de filiação partidária	148
d)	Declaração de bens, assinada pelo candidato.....	149
e)	Cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º.....	149
f)	Certidão de quitação eleitoral.....	150
g)	Certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual	151
h)	Fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.....	152

i) Propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República (Incluído pela Lei n. 12.034, de 2009).....	152
5.3.1. Prova de alfabetização (art. 27, inciso IV, da Resolução TSE n. 23.609/2019).....	153
5.3.2. Prova de desincompatibilização	155
6. PARTIDOS POLÍTICOS	157
6.1. Conceito de partido político.....	157
6.2. Histórico dos partidos políticos.....	159
6.3. Histórico dos partidos políticos no Brasil	160
6.4. Criação de partidos políticos	164
6.5. Princípios partidários	169
6.6. Fidelidade partidária	171
6.6.1. Fidelidade partidária antes da Resolução n. 22.526/2007	180
6.7. Coligação partidária	181
6.8. Prestação de contas dos partidos políticos.....	186
6.9. Fundo Partidário.....	193
6.10. Do acesso gratuito ao rádio e à televisão	201
6.11. Programa e estatuto dos partidos	202
6.12. Responsabilidade do órgão partidário	203
6.13. Filiação partidária.....	206
6.14. Fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos..	208
7. FEDERAÇÕES DE PARTIDOS POLÍTICOS	211
8. ALISTAMENTO ELEITORAL	216
8.1. Conceito	216
8.2. Extensão da obrigatoriedade de alistamento.....	217
8.3. Requisitos do alistamento eleitoral.....	218
8.4. Prerrogativas do alistamento eleitoral	221
8.5. Segunda via do título de eleitor.....	222
8.6. Domicílio eleitoral.....	222
8.7. Transferência eleitoral	225
8.8. Causas de cancelamento e exclusão do alistamento	227
8.9. Revisão do eleitorado	232
9. CONVENÇÃO E REGISTRO ELEITORAL.....	236
9.1. Convenção partidária	236

9.2.	Conceito de registro eleitoral	242
9.3.	Exigências do registro eleitoral.....	244
9.4.	Número possível de registro de candidatos	246
9.5.	Procedimento do registro eleitoral	251
9.6.	A situação jurídica das candidaturas coletivas.....	264
10.	PROPAGANDA ELEITORAL.....	270
10.1.	Propaganda política e sua classificação.....	270
10.2.	Conceito de propaganda eleitoral	272
10.3.	Tipos de propaganda eleitoral	273
10.4.	Propaganda partidária.....	275
10.5.	Propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea	276
10.6.	Propaganda eleitoral lícita.....	294
10.7.	Restrições à propaganda eleitoral	310
10.8.	Propaganda eleitoral na imprensa escrita	313
10.9.	Propaganda eleitoral no rádio e na televisão.....	315
10.10.	Propaganda eleitoral na Internet.....	320
10.11.	Debates eleitorais	332
10.12.	Pesquisas eleitorais.....	337
10.13.	Horário da propaganda gratuita	343
	Presidente da República.....	343
	Deputado Federal.....	344
	Governador de Estado e do Distrito Federal	344
	Deputado Estadual e Deputado Distrital	344
	Senador.....	344
	Prefeito e Vereador	345
10.13.1.	Distribuição da propaganda gratuita.....	345
10.14.	Do direito de resposta na propaganda impressa, no rádio, na televisão e na internet.....	349
	a) Em propaganda eleitoral na internet	350
	b) Em órgão de imprensa escrita	351
	c) Em programação normal das emissoras de rádio e de televisão.....	352
	d) No horário eleitoral gratuito	352
10.15.	Das medidas contra propaganda irregular e ilícita	354
11.	FISCALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES	360
11.1.	Competência da fiscalização.....	360

11.2. Fiscais e delegados.....	361
11.3. Fiscalização.....	362
11.4. Tipificação penal contra o sistema eletrônico de votação e apuração	365
12. SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO.....	366
12.1. Processamento eletrônico de dados.....	366
12.2. Identificação biométrica.....	367
12.3. Votação	368
12.3.1. Votação manual	374
12.3.2. Voto em trânsito.....	376
12.3.3. Voto impresso.....	377
12.4. Apuração.....	378
12.5. Impugnação e recursos da contagem manual de votos	378
12.6. Recontagem.....	379
12.7. Conceituação de voto.....	381
12.8. Natureza do voto.....	384
12.9. Voto nulo e voto em branco	386
13. ABUSO DE PODER. CONDUTAS VEDADAS A GESTORES PÚBLICOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ...	387
13.1. Formas de abuso de poder.....	391
a) Abuso de poder econômico.....	392
b) Abuso de poder por uso indevido dos meios de comunicação.....	397
c) Abuso de poder político.....	398
d) Fraude à cota de gênero de candidaturas femininas (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97).....	401
e) Captação ilícita de sufrágio.....	408
f) Ilícitude de gastos e arrecadação de recursos.....	413
g) Corrupção e caixa dois	414
13.2. Condutas vedadas a gestores públicos.....	416
13.3. Tipos de condutas vedadas de forma genérica.....	416
a) Proibição de cessão de móveis e imóveis públicos....	417
b) Proibição de utilização de materiais ou serviços custeados pelo erário	420
c) Proibição de cessão de servidor para propaganda eleitoral	422
d) Proibição de distribuição gratuita de bens e serviços	424

13.4. Tipos de condutas vedadas em período eleitoral	427
a) Proibição de contratação ou demissão	427
b) Proibição de transferência voluntária	431
c) Proibição de propaganda institucional e de entes da Administração Indireta	433
d) Proibição de pronunciamento.....	434
e) Proibição de <i>showmício</i>	435
f) Proibição de inauguração de obras públicas	436
g) Proibição em aumento dos gastos com publicidade (novo tópico)	438
h) proibição de revisão geral das remunerações (novo tópico).....	438
13.5. Desvio de finalidade de propaganda institucional	439
13.6. Sanções passíveis de serem aplicadas	441
13.7. Improbidade administrativa.....	448
14. FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	456
14.1. Financiamento de campanha.....	456
14.1.1. Doações e contribuições à campanha eleitoral.	457
14.1.2 Fundo Especial de Financiamento de Campa- nha (FEFC).....	472
14.1.3 <i>Crowdfunding</i>	476
14.2. Prestação de contas dos candidatos	477
14.2.1. Informações imprescindíveis de prestação de contas	478
14.2.2. Exame da prestação de contas pela Justiça Elei- toral	480
15. PROCLAMAÇÃO	487
15.1. Quociente eleitoral.....	489
15.2. Quociente partidário	489
16. DIPLOMAÇÃO.....	492
16.1. Natureza da diplomação.....	492
16.2. Conceito e procedimento.....	493
16.3. Recursos contrários à diplomação	497
17. POSSE.....	499

18. PROCESSO ELEITORAL	504
18.1. Conceito	504
18.2. Condições da ação e pressupostos processuais.....	507
18.3. Princípios do processo eleitoral	509
a) Devido Processo Legal, Contraditório e Ampla Defesa	511
b) Princípio da inércia	513
c) Princípio do livre convencimento motivado.....	516
d) Princípio da celeridade	518
18.4. Espécies de ações eleitorais	521
18.4.1. Representação e reclamação	522
18.4.2. Pedido de resposta.....	530
18.4.3. Ação de impugnação de Demonstrativo de Re- gularidade de Atos Partidários (DRAP)	533
18.4.4. Ação de impugnação de registro de candidato..	538
18.4.4.1. <i>Causas</i>	538
18.4.4.2. <i>Procedimento</i>	541
18.4.5. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)..	555
18.4.5.1. <i>Causas</i>	557
a) Abuso de poder econômico e abuso de po- der político.....	557
b) Abuso de poder por utilização indevida dos veículos e dos meios de comunicação.....	558
c) Captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei n. 9.504/97)	560
d) Ilícitude de gastos e arrecadação de recursos	562
e) Conduta vedada (LE, arts. 73 e s.)	564
18.4.5.2. <i>Procedimento</i>	564
18.4.6. Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME).....	573
18.4.6.1. <i>Causas</i>	575
18.4.6.2. <i>Procedimento</i>	581
18.4.7. Ação de perda do cargo eletivo por desfiliação ou infidelidade partidária	589
18.4.8. Ação rescisória.....	595
18.4.9. Tutelas provisórias no direito eleitoral.....	600

18.4.10. Mandado de segurança, <i>Habeas data</i> e Mandado de injunção	607
18.4.11. <i>Habeas corpus</i>	619
19. RECURSOS ELEITORAIS	626
19.1. Teoria Geral dos Recursos	626
19.1.1. Conceito	626
19.1.2. Natureza jurídica	630
19.1.3. Espécies	631
19.1.4. Pressupostos de admissibilidade dos recursos... ..	632
a) Cabimento	634
b) Legitimidade	635
c) Interesse de recursal	637
d) Tempestividade	639
e) Preparo	640
19.1.5. Motivação e forma dos recursos	641
19.1.6. Efeitos dos recursos	642
19.1.7. Desistência e renúncia dos recursos eleitorais... ..	645
19.2. Especificidades dos Recursos Eleitorais	647
19.2.1. Considerações gerais	647
19.2.2. Da restrição da possibilidade recursal	647
19.2.3. Da ausência de juízo de admissibilidade	648
19.2.4. Juízo de retratação	649
19.2.5. Efeito recursal	650
19.2.6. Prazos	653
19.3. Tipos de recursos previstos no Direito Eleitoral	654
19.3.1. Recurso inominado	654
19.3.1.1. <i>Procedimento do recurso inominado</i>	658
19.3.2. Recurso contra a expedição de diploma (RCED)	661
19.3.2.1. <i>Natureza do recurso contra expedição de diploma</i>	662
19.3.2.2. <i>Causas</i>	665
19.3.2.3. <i>Procedimento do recurso contra expedição de diploma</i>	668
19.3.3. Recurso ordinário	672
19.3.4. Agravos	678
a) Agravo de instrumento	678
b) Agravo contra denegação de Resp e RE ou agravo... ..	679
c) Agravo interno	681

19.3.5. Embargos de declaração.....	683
19.3.6. Recurso extraordinário.....	686
19.3.7. Recurso especial	690
20. CRIMES ELEITORAIS	697
20.1. Conceito	697
20.2. Classificação dos Crimes Eleitorais.....	700
20.3. Disposições Gerais.....	701
20.4. Dos Crimes Eleitorais Previstos no Código Eleitoral ...	705
i) Inscrição fraudulenta de eleitor	705
ii) Indução de inscrição fraudulenta de eleitor.....	706
iii) Inscrição fraudulenta por parte do juiz	708
iv) Negar ou retardar inscrição.....	708
v) Perturbar ou impedir o alistamento	709
vi) Retenção de título	710
vii) Promover desordem	710
viii) Impedir ou embaraçar sufrágio	711
ix) Prender ou deter eleitor.....	712
x) Ilícitude na obtenção de voto ou corrupção eleitoral	713
xi) Coação de servidor público.....	714
xii) Violência como coação eleitoral.....	715
xiii) Concentração de eleitores.....	715
xiv) Majoração de preços.....	716
xv) Prejuízo ao fornecimento	717
xvi) Intervenção de autoridade estranha	717
xvii) Fura-fila de votação	718
xviii) Fornecimento de cédula marcada.....	719
xix) Fornecimento antecipado de cédula	719
xx) Votar mais de uma vez.....	719
xxi) Prática de irregularidade.....	720
xxii) Votação em seção eleitoral distinta	720
xxiii) Violação ou tentativa de violação de sigilo de voto.....	721
xxiv) Deixar de expedir boletim de urna	722
xxv) Deixar de fechar ou lacrar a urna	722
xxvi) Crime de mapismo	723
xxvii) Omissão de protestos.....	724
xxviii) Violação ou tentativa de violação de urna	724

xxix) Contagem de voto impugnado	725
xxx) Subscrição de registro de mais de um partido	725
xxxi) Inscrição simultânea em mais de um partido	726
xxxii) Coletar assinatura de eleitor	726
xxxiii) Divulgação de propaganda eleitoral inverídica ..	727
xxxiv) Caluniar na propaganda eleitoral.....	728
xxxv) Difamação na propaganda eleitoral	729
xxxvi) Injúria na propaganda eleitoral	730
xxxvii) Denúnciação caluniosa com finalidade eleitoral	732
xxxviii) Violência política contra a mulher	733
xxxix) Inutilização, alteração ou perturbação de pro- paganda eleitoral.....	734
xl) Impedimento ao exercício de propaganda eleitoral.	735
xli) Utilização de organização comercial em propa- ganda eleitoral.....	735
xlii) Fazer propaganda em língua estrangeira	736
xliii) Participação eleitoral de quem não está no gozo de seus direitos políticos.....	736
xliv) Ausência de prioridade postal.....	737
xlv) Destruição, supressão ou ocultação de urna	738
xlvi) Manuseio de material exclusivo da Justiça Eleitoral	738
xlvii) Retardar ou não publicar notificações da Justiça Eleitoral.....	739
xlviii) Inércia do Ministério Público	740
xlix) Descumprimento de obrigação legal por juiz eleitoral	740
l) Recusa ou abandono do serviço eleitoral.....	741
li) Não cumprimento dos prazos legais.....	741
lii) Utilização de instalações públicas.....	742
liii) Desobediência à Justiça Eleitoral	742
liv) Falsificação ou alteração de documento público ...	743
lv) Falsificação ou alteração de documento particular .	744
lvi) Omissão de declaração e caixa dois	744
lvii) Reconhecimento falso.....	746
lviii) Utilização de documento falso ou alterado	746
lix) Utilização de documento material ou ideologica- mente falso.....	747
lx) Apropriar-se de recursos financeiros.....	747

20.5. dos crimes eleitorais previstos na lei eleitoral (Lei n. 9.504/97)	748
i) Divulgação de pesquisa fraudulenta	748
ii) Obstáculo à fiscalização de pesquisa eleitoral	748
iii) Extensão da responsabilidade penal de divulgação de pesquisa fraudulenta	749
iv) Boca de urna.....	749
v) Crime de uso de símbolos governamentais	750
vi) Contratação para produzir mensagem na internet..	751
vii) Negativa de expedição de cópia do boletim de urna aos partidos e às coligações	752
viii) Lesar equipamentos eleitorais	752
ix) Impedir a fiscalização	753
x) Reter título ou comprovante de alistamento.....	753
 REFERÊNCIAS.....	 755