

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

**LUIZ CARLOS FERREIRA**

**O DOMICÍLIO ELEITORAL E A LEGITIMAÇÃO  
DOS MANDATOS ELETIVOS MUNICIPAIS**

**NATAL-RN**

**2013**

**LUIZ CARLOS FERREIRA**

**O DOMICÍLIO ELEITORAL E A LEGITIMAÇÃO  
DOS MANDATOS ELETIVOS MUNICIPAIS**

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Ms. José Armando Ponte Dias Junior.

**NATAL-RN**

**2013**

LUIZ CARLOS FERREIRA

**O DOMICÍLIO ELEITORAL E A LEGITIMAÇÃO  
DOS MANDATOS ELETIVOS MUNICIPAIS**

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Ms. José Armando Ponte Dias Junior  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

---

Prof. Ms. Dijosete Veríssimo da Costa Júnior  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

---

Prof. Esp. Eduardo Cunha Alves de Sena  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Data da aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

*Dedico esta conquista aos meus amados pais, Luiz Ferreira da Silva e Maria das Graças Viegas da Silva, aos meus queridíssimos irmãos, Francisco Ferreira da Silva, Joaquim Ferreira Neto e Maria de Lourdes Ferreira Gomes, aos meus maravilhosos sobrinhos: Bia, Clarinha, Luís Neto, Matheus, Rafael, Rafaela, Vycor, Vitória e Yasmin, e à querida namorada, Andréa Lira.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, pela oportunidade que tive para me dedicar integralmente a esta pesquisa.

A todos os amigos do Cartório Eleitoral de Monte Alegre, em especial ao juiz Marcos José Sampaio de Freitas Júnior e à chefe Adriana Fernandes de Medeiros, pelas mesmas razões acima apontadas.

À Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, pela oportunidade e acolhida.

A todos os funcionários da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, tanto do *campus* de Natal quanto do núcleo de Nova Cruz, pela hospitalidade e paciência.

Aos amigos e colegas da universidade, pelo incentivo e apoio contínuos.

A todos os professores do curso, que foram decisivos na minha formação.

Aos meus pais, irmãos, sobrinhos, namorada e a toda minha família, pelo estímulo e referência que são.

Ao professor das disciplinas de monografia, Prof. Dr. Sergio Alexandre de Moraes Braga Junior, pela orientação incessante e pela dedicação ao ensino superior.

Aos professores convidados da banca, Prof. Ms. Dijosete Veríssimo da Costa Júnior e Prof. Esp. Eduardo Cunha Alves de Sena, pela atenção e comprometimento.

Ao querido e admirado orientador, Prof. Ms. José Armando Ponte Dias Junior, pelo profissionalismo, confiança e entrega à causa acadêmica.

A Deus, acima de tudo.

*Querer salvar é sublime,  
julgar-se um salvador é ridículo.*

San Tiago

## RESUMO

Atualmente, a democracia apresenta-se como a principal forma de governo porque concilia respeito à dignidade da pessoa humana e participação popular. Na origem, surge a democracia direta, através da qual o povo exerce o poder diretamente. Na sequência, desponta o modelo representativo, ante a inviabilidade do poder ser exercido pessoalmente pelo povo. Mais tarde, a representação política é revigorada pelas ideias da democracia participativa, que materializa o envolvimento popular. Desse ponto, a representação é vista como um canal que leva o povo ao exercício do poder, mediante o instituto do mandato. Destarte, a teoria divide o mandato em imperativo, representativo e partidário. Por seu turno, o mandato é um meio através do qual se exerce a representação política. Quanto ao mais, anote-se que o mandato eletivo impõe ao postulante a observância das condições de elegibilidade previstas constitucionalmente, dentre elas o domicílio eleitoral na circunscrição um ano antes das eleições. Em síntese, o desvirtuamento do conceito jurídico de domicílio eleitoral tem o potencial de retirar a legitimação dos mandatos eletivos municipais. A pesquisa foi realizada através dos métodos dedutivo, dialético e fenomenológico, utilizando-se do estudo teórico da doutrina, legislação e jurisprudência, a partir de consulta em livros, teses, dissertações e revistas e artigos publicados na internet, a fim de formar um corpo sistematizado de informações acerca do domicílio eleitoral e sua relação com o mandato eletivo municipal. O domicílio eleitoral sofre de imperfeição de sentido desde longa data. A legislação limita-se a expressar que domicílio eleitoral é o lugar de residência ou moradia do eleitor. Em obediência ao princípio da não vedação ao direito de votar e ser votado, a impropriedade do conceito de domicílio eleitoral presta-se a cancelar inscrições eleitorais ilegítimas. Ancorada num posicionamento ativista, a jurisprudência majoritária acaba por admitir registros eleitorais de pessoas desconhecidas na localidade, maculando o cadastro de eleitores do município e permitindo candidaturas descomprometidas com os problemas da comunidade, o que deslegitima os mandatos eletivos municipais. Com efeito, conclui-se que essa desfiguração no eleitorado pode ser mitigada com a adoção de regras rígidas e objetivas para fins de comprovação do domicílio eleitoral com a finalidade de proteger o corpo eleitoral, os mandatos eletivos e a vontade popular. Outrossim, o aumento dos prazos mínimos para transferência eleitoral pode desestimular a mudança de domicílio eleitoral baseada tão-somente em interesses particulares. Há, ainda, a via da educação, conscientizando as pessoas acerca da relevância do domicílio eleitoral. Por fim, deve-se ficar claro que o eleitor tem o dever fundamental de declarar com sinceridade o seu domicílio eleitoral, pois a municipalidade tem o direito à boa gestão pública, exercida por representantes sintonizados com os anseios locais e eleitos por um corpo de eleitores legítimo.

**Palavras-Chave:** Democracia. Representação. Município. Mandato Eletivo. Domicílio Eleitoral.

## ABSTRACT

Currently, democracy presents itself as the main governmental form. This is due to the fact that this type of government aims to respect human dignity as well as popular participation. In a direct democracy regimen people are directly empowered. Thus the representative model is viable since it represents people. Political representation is invigorated by the ideas of participatory democracy, that comes forth by popular participation. Representation is seen as a locus where people are able to represent themselves and be empowered by means of mandate. Theoretically mandates are divided into imperative, representative and supporter mandates. It is a mean where political representation is possible. In Elections applicants comply with the conditions for eligibility under the Constitution, such as having an electoral domicile in the district a year before the elections. As a synthesis, distortion of the legal concept of domicile election has the potential to remove the legitimacy of elected municipal mandates. The methods used in the research were deductive, dialectical and phenomenological. The study relied on theories related to doctrines, legislation and jurisprudence with the use of books, theses, dissertation as well as periodicals and electronic documents. This was made necessary in order to acknowledge issues related to electoral domicile and its relationship with the municipal elective office. It is seen that electoral domicile has lost sense, legislation is limited once it considers this matter. In obedience to the principle of not sealing the right to vote and be voted, the inadequacy of the concept of voting place lends itself to seal the inscriptions for illegitimate election. This is set in an atavist position, where all the jurisprudence admits electoral registration of those who are not residents, allowing applications uncommitted to community problems, which delegitimize the elected municipal mandates. This distortion can be overcome with the adoption of more strict and objective rules in order to prove electoral domicile for the purpose of protecting the body electoral mandates and popular will. Likewise, if the voters are given short notice for electoral domicile, it may discourage personal interests practises. Education of those citizens is also a viable tool, where people can be more aware of issues regarding electoral domicile. It is necessary to make clear that voters have the fundamental right to sincerely declare electoral domicile since its is given the right to the municipality to have good governance by those who represent them and are attuned to local concerns elected by a body of legitimate voters.

**Keywords:** Democracy. Representation. Municipality. Elective Mandate. Electoral Domicile.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

AgRgAg – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento

AgRgRO – Agravo Regimental no Recurso Ordinário

AI – Agravo de Instrumento

AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

CE – Código Eleitoral

CF – Constituição Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

RAE – Requerimento de Alistamento Eleitoral

RAIME – Recurso em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo

REspe – Recurso Especial Eleitoral

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO</b> .....	16
1.1 DEMOCRACIA: APONTAMENTOS TEÓRICOS .....	16
1.2 DEMOCRACIA: CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E APRESENTAÇÃO DE MODELOS ....	20
1.2.1 <i>Democracia direta</i> .....	23
1.2.2 <i>Democracia representativa</i> .....	25
1.2.3 <i>Democracia participativa</i> .....	28
1.3 ESBOÇO TEÓRICO DA REPRESENTAÇÃO .....	31
<b>2 MANDATO ELETIVO</b> .....	36
2.1 O MANDATO .....	36
2.1.1 <i>Mandato imperativo</i> .....	36
2.1.2 <i>Mandato representativo</i> .....	39
2.1.3 <i>Mandato partidário</i> .....	43
2.2 MANDATO ELETIVO: INSTITUTO DEMOCRÁTICO PARA O EXERCÍCIO DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA .....	46
<b>3 DOMICÍLIO ELEITORAL</b> .....	55
3.1 POSICIONAMENTO JURÍDICO DO DOMICÍLIO ELEITORAL .....	55
3.1.1 <i>Conceito impreciso na legislação</i> .....	55
3.1.2 <i>Sentido amplo e flexível na doutrina e na jurisprudência</i> .....	58
3.2 O DOMICÍLIO ELEITORAL ENQUANTO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE .....	67
3.3 ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS ENVOLVENDO O DOMICÍLIO ELEITORAL .....	72
3.3.1 <i>Militar deve ter domicílio eleitoral um ano antes do pleito para fins de registro de candidatura</i> .....	72
3.3.2 <i>Inalterabilidade do prazo mínimo de um ano antes da eleição do domicílio eleitoral para fins de candidatura</i> .....	74
3.3.3 <i>O patrocínio de transferência de domicílio eleitoral fraudulenta com o fim de alavancar candidatura deve servir para embasar Ação de Impugnação de Mandato Eletivo</i> .....	81

3.4	FORMAÇÃO DO CORPO DE ELEITORES NOS MUNICÍPIOS: ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS .....	88
<b>4</b>	<b>REPERCUSSÃO DO CONCEITO JURÍDICO DE DOMICÍLIO ELEITORAL NOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS .....</b>	<b>94</b>
4.1	O MUNICÍPIO E A LEGITIMAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS .....	94
4.1.1	<i>O município como centro político: aspectos históricos .....</i>	<i>94</i>
4.1.2	<i>A importância do município no contexto da participação política .....</i>	<i>97</i>
4.2	A DELIMITAÇÃO DO CONCEITO JURÍDICO DO DOMICÍLIO ELEITORAL PARA LEGITIMAR O MANDATO ELETIVO MUNICIPAL .....	100
4.3	ALGUMAS IDEIAS PARA O PROBLEMA DA LEGITIMAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS MUNICIPAIS .....	107
	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>113</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>117</b>

## INTRODUÇÃO

A presente monografia versa sobre a relação entre o sentido jurídico de domicílio eleitoral e a legitimação dos mandatos eletivos municipais. Hoje, a definição de domicílio eleitoral – fixada na lei e corroborada pela doutrina e jurisprudência – padece de precisão de conteúdo na ordem jurídica brasileira. Com efeito, a grande maioria de juízes e doutrinadores em matéria eleitoral concorda num único ponto: domicílio eleitoral não se confunde com domicílio civil, sendo o primeiro mais amplo.

Ocorre que, no caso concreto, o conceito de domicílio eleitoral tem se prestado a aplicações esvaziadas de sentido, flexibilizado de tal maneira que acaba por admitir alistamentos e transferências eleitorais ilegítimas. Seguramente, essa permissividade desmedida conduz à má formação do corpo eleitoral nos municípios menores, excedendo invariavelmente o número de eleitores em relação ao quantitativo de habitantes. Logo, pode-se inferir que corpo eleitoral que sofre de vício dá origem a mandatos eletivos igualmente corrompidos.

Pois bem, o propósito principal deste estudo é confirmar a existência de uma relação causal entre a elasticidade de alcance do domicílio eleitoral e a ilegitimidade dos mandatos eletivos, sobretudo nos municípios com reduzido número de habitantes. Não obstante a pouca atenção recebida, a disputa pela titularidade do mandato eletivo é antecedida por uma sucessão de eventos que tem em sua origem o processo de alistamento e transferência de eleitores, no qual se notabiliza o conceito jurídico de domicílio eleitoral.

Em certo sentido, são objetivos específicos o exame da conceituação de democracia, representação e mandato eletivo; a análise da relação entre esses dois últimos temas e o domicílio eleitoral; a perscrutação do alcance jurídico e hermenêutico de domicílio eleitoral; a identificação e a avaliação das repercussões da extensão do conceito do domicílio nos resultados das eleições municipais no país, bem como o apontamento de sugestões para a problemática da ilegitimidade dos mandatos eletivos municipais.

Na atual quadra da sociedade brasileira, a cada dois anos, pode-se testemunhar a participação maciça da população nas eleições diretas na escolha de seus representantes dos poderes Legislativo e Executivo. Portanto, a investigação dos aspectos históricos e teóricos da democracia, em geral, e da democracia representativa, em particular, é de fundamental relevância para compreender o autêntico significado do ato de representar uma população ou determinado grupo, que remonta à civilização grega. Entretanto, a pesquisa sobre as

singularidades evolutivas da democracia participativa também não pode ser esquecida, vez que é o modelo democrático que mais se coaduna com o sentimento nacional.

No que toca ao tema do mandato eletivo, importa adiantar que o instituto é o meio escolhido para assegurar as prerrogativas do seu titular no exercício da representação popular. Por outro lado, nota-se que o arcabouço jurídico-normativo pátrio dá especial atenção às hipóteses de vedações e às causas de perda ou cassação, tendo em vista o acesso ao mandato político ser a regra. Assim, o estudo das espécies e características do mandato eletivo merece melhor aprofundamento, na tentativa de fundamentar a tese por meio da qual se defende que a legitimidade do mandato recebe influência, ainda que indireta, do alcance de sentido do domicílio eleitoral.

Assim sendo, sob o ponto de vista da teoria da democracia, representação e mandato eletivo, importa redimensionar a relevância do alcance do domicílio eleitoral na composição do corpo de eleitores nos municípios brasileiros, alertando a comunidade jurídica sobre o efeito negativo de suas distorções conceptuais. Com efeito, em se verificando a movimentação excessiva de eleitores para determinada localidade, sem que eles sejam autênticos possuidores de domicílio eleitoral, pode-se afirmar que os mandatos eletivos devem carecer de legitimação. Por esse motivo, pode-se dizer, sem maiores pretensões, que a reflexão acerca do nexo entre a conquista do mandato democrático e o binômio alistamento eleitoral—domicílio eleitoral mostra-se instigante e desafiadora.

De fato, o texto constitucional enuncia o domicílio eleitoral na circunscrição como condição de elegibilidade, ao passo que a legislação infraconstitucional define domicílio eleitoral sem os parâmetros da objetividade. Apesar disso, a despeito dessa opção enviesada do legislador, anote-se que o referido instituto consiste em poderoso instrumento de influência na configuração do quadro geral de eleitores do município, tendo reflexos na política local e, assim, na vida das pessoas. Revela-se, por conseguinte, indispensável esta proposição de debate acerca da mentalidade jurídica sobre a extensão do domicílio eleitoral e sua repercussão sociopolítica nos resultados das eleições municipais.

No que concerne ao método científico de abordagem, foram utilizados os métodos dedutivo, dialético e fenomenológico, atendendo ao caráter acadêmico da pesquisa e sua aplicabilidade. Quanto à metodologia, este trabalho foi desenvolvido a partir da consulta em livros, teses, dissertações, monografias e artigos publicados na internet, bem como da análise da lei e jurisprudência. Além disso, vale destacar que, em sua elaboração, as orientações estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e adotadas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) foram obedecidas. Não se pode

esquecer que o Projeto Político Pedagógico (PPP) do curso de Direito também proporcionou as condições necessárias para o desenvolvimento da presente pesquisa.

O primeiro capítulo discorre acerca de dois temas introdutórios, quais sejam a democracia e a representação. Nessa perspectiva, faz-se necessária uma maturação teórica de democracia – desde o pensamento rousseauiano até uma concepção mais atualizada, sobretudo a partir dos ensinamentos de Kelsen e Aieta. Inevitavelmente, investigam-se as bases da democracia representativa, também conhecida por indireta ou semidireta, segundo a qual o povo, por meio de eleições diretas, outorga mandatos a representantes que passam a ter autoridade em seu nome. Por outro lado, mostra-se relevante a análise do que se denominou de democracia participativa, espécie mais bem acabada do modelo, conforme destacado por Dias Junior, sob o prisma da partilha das responsabilidades nas decisões políticas, e que melhor atende aos anseios sociais.

Da mesma maneira, revela-se essencial fazer exposição teórica a respeito da representação, que, em linhas gerais, significa o exercício das funções típicas do estado por determinadas pessoas em nome do povo, mediante a transferência de poderes, no mais das vezes, por meio do voto.

No segundo capítulo, breves considerações são feitas acerca da teoria do mandato, que pode ser estudado sob três modalidades, a saber: imperativo, representativo e partidário. Em suma, o mandato imperativo determina que o comportamento político do representante esteja condicionado aos ditames dos representados, isto é, tem natureza privada. Pela teoria do mandato representativo, o povo participa das decisões políticas por meio da vontade de seus representantes que exercem o poder com autonomia. Quanto ao partidário, importa dizer que o objetivo primordial dessa doutrina era alinhar o partido político nos contornos do direito público, promovendo-o a protagonista do cenário democrático, ancorado na ideia segundo a qual o povo tinha a chance de se autogovernar.

Na sequência, anote-se que o mandato eletivo deve ser reputado como ferramenta democrática para a prática da representatividade política. Trata-se de instituto jurídico-eleitoral legitimador da delegação de poderes pelo povo para o desempenho dos mandamentos da representação em nome da coletividade.

Por seu turno, vale salientar que a Constituição Federal reserva-se, em regra, a assinalar hipóteses de vedação e impedimento e casos de perda do mandato eletivo. Destarte, na legislação infraconstitucional, a matéria é regulamentada sob o ângulo das medidas constritivas.

Ademais, também a ação de impugnação de mandato eletivo tem grande relevância para a questão do domicílio eleitoral, vez que a jurisprudência majoritária não admite essa espécie de impugnação baseada em situações fáticas de transferência irregular de eleitores, depois de desvirtuado o conceito de domicílio eleitoral.

No terceiro capítulo, discute-se o conceito jurídico de domicílio eleitoral e seus desdobramentos nos municípios menores. Vale ressaltar que o alcance do domicílio eleitoral tem consequências que devem ser levadas em conta. Ocorre que, tendo sua inscrição eleitoral admitida na circunscrição, o eleitor adquire a capacidade eleitoral ativa e pode vir a adquirir a capacidade eleitoral passiva. Assim, estando a comprovação do domicílio eivada de vícios, a anuência da inscrição eleitoral na circunscrição expõe os mandatos eletivos municipais e suplanta o regime democrático.

Na oportunidade, são analisadas três decisões judiciais que envolvem a questão do domicílio eleitoral. No exame do primeiro julgado, pode-se afirmar que o militar deve ter domicílio eleitoral um ano antes do pleito para fins de registro de candidatura. A análise da segunda decisão permite sustentar que o prazo mínimo de um ano antes da eleição do domicílio eleitoral para fins de requerimento de registro de candidatura não pode ser alterado. Na investigação do terceiro julgamento, pode-se retirar a seguinte lição: o patrocínio de transferência fraudulenta de domicílio eleitoral com o fim de alavancar candidatura deve servir para embasar ação de impugnação de mandato eletivo, o que contraria a jurisprudência majoritária, mas num aceno de agudeza, porque tal prática pode configurar abuso de poder econômico.

No capítulo quarto, importa analisar os aspectos históricos do município, ressaltando sua importância no contexto da participação política, sobretudo, a partir das contribuições de Minuci de Sousa e também de Lopo Saraiva. Deve ficar registrado que o município brasileiro sempre cumpriu a sua memorável missão de fundamento jurídico de nacionalidade e de palco de realização política. Com efeito, é no município onde as coisas acontecem, onde a vida das pessoas se concentra e se organiza.

Diante dessa constatação, cumpre, ainda, fazer uma exposição acerca dos efeitos da aquiescência de inscrições eleitorais, permitida por causa do combalido conceito de domicílio eleitoral, nos resultados dos pleitos municipais. Assim, a ausência de critérios objetivos para a comprovação do domicílio eleitoral pode trazer consequências negativas à representatividade local e aos mandatos eletivos municipais, particularmente de dois modos. O primeiro efeito relaciona-se com a má formação do corpo de eleitores e, conseqüentemente, com os resultados das urnas. O outro diz respeito à permissividade de candidaturas ilegítimas, porque um dos

requisitos da elegibilidade é ter domicílio eleitoral na circunscrição. Ambos têm impactos que contrariam o princípio da representação popular, consubstanciado no sufrágio universal e no voto direto e consagrado na Carta Magna.

Por tudo isso, no que toca à problemática da relação do conceito de domicílio eleitoral com os mandatos eletivos municipais, fica evidente a urgência em apontar medidas eficazes com a finalidade de afastar possíveis deformidades de legitimidade dos mandatos eletivos municipais, optando por uma alternativa que melhor se ajuste ao modelo de representação política que deve ser exercida por meio do mandato.

# 1 DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO

## 1.1 DEMOCRACIA: APONTAMENTOS TEÓRICOS

Democracia é forma de governo<sup>1</sup>. De acordo com o que leciona Bobbio<sup>2</sup>, a palavra “democracia”, desde a idade clássica, tem sido empregada para denominar uma forma de governo, isto é, um modo, dentre outros, através do qual se exerce o poder político. Consoante Rousseau<sup>3</sup>, governo é “um corpo intermediário estabelecido entre os súditos e o soberano para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade, tanto civil quanto política”.

Distinguem-se as diversas espécies de governo pela quantidade de membros que o constituem. Rousseau<sup>4</sup> assim classifica: democracia se dá quando o soberano põe “o governo nas mãos de todo o povo ou da maior parte do povo, de sorte que haja mais cidadãos magistrados do que simples cidadãos”; aristocracia ocorre quando o governo restringe-se a um conjunto diminuto, “de sorte que haja mais simples cidadãos do que magistrados”; por sua vez, tem-se a forma mais comum, a monarquia, na qual todo o governo concentra-se “nas mãos de um só magistrado, das quais todos os outros recebem seu poder”. Dito isso, conclui-se que, em geral, “o governo democrático convém aos pequenos Estados, o aristocrático aos médios e o monárquico aos grandes”.

Relativamente àquela primeira forma de governo, a democracia, Rousseau<sup>5</sup> enumera algumas dificuldades de concretizá-la: primeiro, seria necessário um Estado bem pequeno, onde todos se conhecessem para que facilmente o povo pudesse ser reunido; segundo, seria imprescindível a simplicidade dos costumes, para que as discussões não se tornassem herméticas; terceiro, seria indispensável a igualdade nas fortunas, sem essa aproximação de níveis, a autoridade padece; por derradeiro, “pouco ou nenhum luxo, porque o luxo é efeito das riquezas (...) Ele corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, um pela posse, o outro pela cobiça (...) Ele tira do Estado todos os seus cidadãos, para submeter uns aos outros”.

<sup>1</sup> Aristóteles *apud* BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 297.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 13. ed. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p. 135.

<sup>3</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 112.

<sup>4</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 120-121.

<sup>5</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 122.

Cumpra elucidar que, para Rousseau<sup>6</sup>, “nunca existiu verdadeira democracia nem nunca existirá”. Idealizar a minoria sendo governada pela maioria contraria a ordem da natureza das coisas, pois “não se pode imaginar que o povo permanece incessantemente reunido em assembleia para se dedicar aos negócios públicos”.

Etimologicamente, o termo “democracia” tem sua origem na teoria política da Grécia antiga e significa “governo do povo” (*demos* – povo, *kratein* – governo). Segundo Kelsen<sup>7</sup>, “a essência do fenômeno político designado pelo termo era a participação dos governados no governo, o princípio de liberdade no sentido de autodeterminação política”. Desde o seu surgimento na Antiguidade até os dias que correm, a democracia é tida como desejável na medida em que um governo do povo corresponda a um governo para o povo: “um governo ‘para o povo’ significa um governo que atua no interesse do povo”.

Ainda na Grécia antiga, Platão e Aristóteles, opositores dos ideais democráticos, advertiram que um governo exercido por homens sem experiência nos assuntos governamentais e sem conhecimento dos problemas da vida política pode estar dissociado dos interesses do povo e, assim, voltar-se contra o povo<sup>8</sup>. Nesse sentido, Guerra<sup>9</sup> afirma que “Platão reconhecia três formas de governo, mas não aceitava o povo na democracia como uma força de governo”. Nessa mesma linha de raciocínio, Gussi<sup>10</sup> admite que “Aristóteles é um realista. Assim ele não pressupõe que o sucesso da cidade dependa do conjunto homogêneo de cidadãos ideais, mas que, em cada homem real, exista uma parcela desse tipo ideal”.

Para Kelsen<sup>11</sup>, a doutrina democrática traz em seu bojo a enganosa convicção de que existe “um bem comum objetivamente determinável” e que o povo é capaz de reconhecê-lo como conteúdo da sua vontade. Afirma, ainda, que “o povo não tem uma vontade uniforme, que somente o indivíduo tem uma vontade real, que a chamada ‘vontade do povo’ é uma figura de retórica e não uma realidade”.

---

<sup>6</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 122.

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 140.

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141.

<sup>9</sup> GUERRA, Sidney. **O povo: fundamento do Estado Democrático de Direito**. 193f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2006, p. 32.

<sup>10</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 110.

<sup>11</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141.

Sustenta Kelsen<sup>12</sup>:

O termo designa um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular, ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo.

Ainda segundo Kelsen<sup>13</sup>, atribui-se o designativo de representantes aos indivíduos eleitos pelo povo, e essa “representação do povo significa a relação, constituída por eleição, entre o eleitorado e os eleitos”. Portanto, “eleições democráticas são aquelas que se fundamentam no sufrágio universal, igualitário, livre e secreto”. Indiscutivelmente, somente no século XX, o princípio democrático tomou a forma de democracia de massa, pois no século anterior não se admitia o direito do voto às mulheres e aos não contribuintes, por exemplo. Mas antes, segundo esse pensamento, “a participação no governo, ou seja, na criação e aplicação das normas gerais e individuais da ordem social que constitui a comunidade, deve ser vista como característica essencial da democracia”.

Sob a óptica da filosofia de Kelsen<sup>14</sup>:

Não há melhor maneira de impedir o avanço da democracia, de preparar o caminho para a autocracia e dissuadir o povo de seu desejo de participação no governo do que depreciar a definição de democracia enquanto processo através do argumento de que a mesma é “formalista”, levar o povo a acreditar que seu desejo será satisfeito se o governo agir em seu interesse e que, instaurado um governo para o povo, se terá alcançado a tão almejada democracia [...] a essência da democracia é um governo voltado para o interesse da massa popular, e que a participação desta no governo é de importância secundária.

Intrigante notar que um governo atuante no interesse do povo está, de certo modo, materializando a vontade popular, porque aquele interesse equivale ao “desejo” de todos. Ora, um governo que serve ao interesse majoritário iguala a vontade popular ao próprio povo na assunção do governo, ainda que esse governo não esteja firmado nas bases do sufrágio universal, igualitário, livre e secreto.<sup>15</sup>

Não se pode deixar de ressaltar que, na Modernidade, o conceito de democracia que sobressaiu na cultura ocidental distingue-se daquele dominante na Antiguidade, modificado

<sup>12</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 141-142.

<sup>13</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 142.

<sup>14</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 145.

<sup>15</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 145-146.

sobremodo pelas ideias do liberalismo político, com viés delimitador do poder do governo para proteger a liberdade do indivíduo, em especial a de consciência, compreendida no conceito de democracia.<sup>16</sup>

De acordo com Kelsen<sup>17</sup>, a democracia consolidou-se como a ideia política do século XIX, originada das revoluções ocorridas no século anterior, notadamente, nos Estados Unidos, em 1776, e na França, em 1789. Os ideais democráticos foram bem acolhidos, principalmente, pela jovem e ascendente burguesia, na crença de que, no futuro, o governo pertenceria ao povo.

No século XX, após o fim da Primeira Guerra Mundial, os ventos pareciam soprar favoravelmente na direção dos princípios democráticos. Entrementes, merece registro o fato de que regimes totalitários – o fascismo, na Itália, e o nacional-socialismo, na Alemanha – opuseram-se ardorosamente à democracia no intento de defender a instauração de ditaduras. Mais tarde, porém, a democracia conheceu seu adversário mais perigoso, o comunismo soviético, porque, sob a forma terminológica de democracia, espezinhou substancialmente o modelo democrático<sup>18</sup>. Gussi<sup>19</sup> também partilha desse posicionamento: “os danos que partidos dessa espécie trazem para a Democracia já foram comprovados historicamente – lembremos apenas os partidos nazista, o fascista e o comunismo soviético”.

Voltando ao pensamento rousseauiano, agora nas palavras de Cranston<sup>20</sup>:

Em outras partes do mundo ocidental, a democracia veio a ser vista como uma ideia progressista, liberal. Os paladinos da democracia na América, França e em todos os outros lugares eram homens que queriam democratizar o governo parlamentar ou representativo, introduzindo o sufrágio universal. [...] Eles já tinham a democracia, e seu único problema era mantê-la. A noção de “representação” era estranha à sua democracia direta, onde todo cidadão era um legislador.

À guisa de síntese, vale ressaltar que a democracia política não poderia tencionar a entrega do exercício do poder a todos os cidadãos. Porém, reserva-se a cada cidadão o direito subjetivo ao exercício do poder, que se submete às deliberações da maioria, isto é, da vontade geral, por meio de processo de escolha direta. Assim, não se pode querer criar uma sociedade

---

<sup>16</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 143.

<sup>17</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 139.

<sup>18</sup> KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 139-140.

<sup>19</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 122.

<sup>20</sup> Fragmento extraído da introdução, de autoria de Maurice Cranston, da obra ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011, p. 17-18.

na qual todos os cidadãos são governantes, porque a subordinação da maioria ao poder exercido por poucos é da essência de toda e qualquer organização.<sup>21</sup>

## 1.2 DEMOCRACIA: CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME E APRESENTAÇÃO DE MODELOS

A afirmação histórica do ideal democrático confunde-se com o processo de positivação dos direitos humanos, ainda na Idade Média, no limiar do século XIII. De acordo com Aieta<sup>22</sup>, predominou, nesse período, o pensamento cristão, segundo o qual o homem “deveria ser entendido como um indivíduo duplamente dimensionado”: um social e outro espiritual. Somente mais tarde, essa mentalidade sofreu mudanças, a partir dos estudiosos e pensadores da Filosofia das Luzes. Completa a autora: “a primeira grande fonte de afirmação da *democracia política* deu-se com a **Magna Carta Libertatum de 1215**, cuja notoriedade conferiu um papel importantíssimo no desenvolvimento das liberdades públicas inglesas”. Ainda segundo a doutrinadora, a referida carta “tornou-se o documento mais importante no desenvolvimento das liberdades constitucionais notadamente por ter, pela primeira vez na História, **limitado o poder real**, outrora inconteste”, sem esquecer de que a carta também foi determinante para a deflagração do princípio do *rule of law*, isto é, “todo o poder político vem da lei (...) nem mesmo um rei poderia se colocar hierarquicamente num plano superior ao do Direito”.

Após alguns acontecimentos determinantes para a consolidação dos ideais democráticos – como a Guerra de Cem Anos e a Guerra das Duas Rosas, nos séculos XIV e XV, a apresentação dos documentos *Petition of Rights*, em 1628, na Revolução Inglesa, *Fundamental Orders of Connecticut*, em 1639, *Instrument of Government*, em 1653, e o *Bill of Rights*, em 1688 –, somente no século XVIII, com as chamadas revoluções liberais burguesas, chegou-se à “afirmação do princípio democrático como um direito posto”.<sup>23</sup>

Conforme o ensinamento de Aieta<sup>24</sup>:

Urgia nos revoltosos americanos e, posteriormente, nos franceses, como também em outras experiências contemporâneas, o sentimento de afirmação do ideal democrático. No entanto, a democracia que ressurgiu no bojo das revoluções distancia-se do entendimento de democracia grega, pois, parafraseando Aristóteles em *A Política*: “O poder supremo (Kyrión) pertence ao demos, que o exerce diretamente e nunca por

<sup>21</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 220.

<sup>22</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 8-9.

<sup>23</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 11-19.

<sup>24</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 18-19.

meio de representantes”. Ao revés, a democracia moderna, ungida na América do Norte e na França, consagra-se como o meio encontrado pela burguesia para alcançar o asseguramento dos seus direitos, limitando ou extinguindo o poder outrora sem limites dos reis absolutistas que tinham na Nobreza e no Clero seus estamentos aliados, notadamente em razão dos privilégios que estes gozavam com a Coroa.

Enfim, a essência da democracia moderna consiste na proteção dos burgueses em face de um modelo de privilégios, o que afastava o espírito de igualdade que grassava nas camadas mais populares.<sup>25</sup>

Afirma Aieta<sup>26</sup> que “a apoteose da afirmação do princípio democrático e da liberdade e igualdade políticas deu-se com a Revolução Francesa”. Em 1789, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão proclamava a liberdade, a igualdade e a soberania popular e decretava a queda do Antigo Regime. Saliente-se que “nestes anos revolucionários franceses, a história se acelera e traz no primeiro plano **a idéia de legitimidade e da representatividade do poder, o princípio da igualdade social**”.

Após o fim de importantes eventos históricos e longos debates acerca dos direitos humanos – Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, Revolução Russa e Constituição Mexicana, em 1917, Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador, em 1918, Constituição de Weimar, em 1919, Constituição Russa, em 1936, Segunda Guerra Mundial –, nasce, em 1948, para as nações um notável documento *inter gentes*, a Declaração Universal dos Direitos do Homem. É nesse contexto que os Estados sentem a necessidade de reunir os princípios de direitos humanos, declarados em 1948, numa constituição, dentre eles o direito de participação política.<sup>27</sup>

Aieta<sup>28</sup> adverte que “com o término da Segunda Grande Guerra e a afirmação do constitucionalismo material ou contemporâneo, uma preocupação maior com as questões sociais passa a ser o objeto de enfoque a ser destinado à defesa dos direitos humanos”. Nesse diapasão, o operariado sentiu a necessidade de defender os seus direitos políticos, dentre eles o voto e a elegibilidade, para suplantarem o sistema eleitoral censitário.

<sup>25</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 19.

<sup>26</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 24-25.

<sup>27</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 31-38.

<sup>28</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 40-41.

Segundo o ensinamento de Comparato<sup>29</sup>, “traço saliente da Declaração Universal de 1948 é a afirmação da democracia como único regime político compatível com o pleno respeito aos direitos humanos”. Acrescenta, ainda, que o sistema democrático figura como única e autêntica solução para organizar o Estado, ainda que não sirva como opção política.

Ao dedicar-se ao tema dos direitos políticos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 preceituou em seu artigo XXI<sup>30</sup>:

1. Todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Nesse sentido, Sarlet<sup>31</sup> assevera que os chamados direitos políticos – dentre eles, o direito à cidadania – também estão vinculados, direta e inseparavelmente, ao sentido nuclear da dignidade da pessoa. Um estado democrático que alardeia essa qualidade não pode prescindir do propósito de respeitar e promover a dignidade da pessoa humana, bem como os fundamentos relativos aos direitos políticos ativos e passivos, que compõem de algum modo a existência da dignidade.

Como ressalta Aieta<sup>32</sup>, os direitos humanos e os direitos fundamentais compõem as bases da efetivação do princípio democrático, “pois, concretamente, deflagram a contribuição de todos os cidadãos para o exercício da Democracia através da sua concatenação com **princípio da igualdade** e o da **participação política**”. Por esse motivo, o exercício pleno da democracia só estará assegurado quando se fizer livre a participação política. Nas palavras de Aieta<sup>33</sup>:

O **princípio democrático** alicerça-se em dois fundamentos funcionais da Democracia, que são os **direitos subjetivos de participação** e **associação**. Neste sentido, os direitos fundamentais, como **direitos subjetivos de liberdade** erguem um universo próprio de segurança em face das virtuais incidências de poder anti-democrático, configurando-se como verdadeiros legitimadores da Democracia ao

<sup>29</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 246.

<sup>30</sup> Fragmento extraído da obra COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 250.

<sup>31</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 95.

<sup>32</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 53.

<sup>33</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 53-54.

assegurarem o seu exercício através da exigência de garantias de organização e processos transparentes de exercício do Poder como o **atendimento ao princípio majoritário** e a **subordinação do poder político às constituições** e ao **Direito Eleitoral infra-constitucional dos países**.

Vale notar que tanto o princípio democrático<sup>34</sup> quanto a soberania popular<sup>35</sup> estão insculpidos na Carta Magna brasileira de 1988. Como bem observado por Aieta<sup>36</sup>, “pode-se notar a preocupação do legislador constituinte pátrio em proclamar a soberania popular, ratificando que todo o poder vem do povo”.

Sob a justificativa do seu enquadramento como princípio normativo uniforme de estrutura pluridimensional, a abrangência do princípio democrático manifesta-se a partir de duas dimensões. A primeira é a *Teoria Democrática Representativa*, cujas características são a presença de órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário e separação dos poderes. A outra dimensão é a *Teoria Participativa*, através da qual se verifica a ampliação do princípio democrático para abarcar a várias manifestações da vida econômica, social e cultural e a confirmação das associações e dos partidos políticos enquanto agentes impulsionadores da democracia.<sup>37</sup>

### 1.2.1 Democracia direta

A democracia direta tem sua origem na cidade de Atenas, na Grécia antiga, e apoia-se em três pilares: a isonomia, a isotomia e a isagoria. Por isonomia, compreende-se a igualdade de todos perante a lei. Por seu turno, a isotomia diz respeito ao livre acesso de cargos e funções públicas. Por último, a isagoria reconhece o direito da palavra a todos os cidadãos, através da *ágora*<sup>38</sup>. Porém, pondera Guerra<sup>39</sup>:

<sup>34</sup> Segundo o parágrafo único, do art. 1.º, da CF/88, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

<sup>35</sup> De acordo com o *caput* do art. 14, da CF/88, “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

<sup>36</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 54.

<sup>37</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 54-55.

<sup>38</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 145-148.

<sup>39</sup> GUERRA, Sidney. **O povo**: fundamento do Estado Democrático de Direito. 193f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2006, p. 34.

Em certo sentido, o amadorismo estava implícito na ‘definição’ ateniense de uma democracia direta. Apesar dos atenienses<sup>40</sup> se reunirem na *Ágora* para desempenhar a sua força e direito político de conformação direta, deliberando pessoalmente sobre todos os temas públicos importantes, em que todo cidadão era supostamente qualificado para participar do governo. (*sic*) Atenas crescia, se tornava um Estado amplo, necessitava cada vez mais de cidadãos que dominassem os assuntos fiscais, navais e diplomáticos e se dedicassem mais ativamente dos cargos públicos e não mais de participantes amadores temporários que vinham nos cargos que eram convocados um modo de ganhar a vida. Por ocasião disso, os homens abastados, os proprietários que podiam dedicar-se inteiramente aos negócios públicos, iam cada vez mais se fincando nos cargos públicos e os outros se dedicando cada vez mais aos negócios particulares.

Não é por outra razão que os estudos acerca da democracia direta reportam-se às cidades-estados da Antiguidade, de um modo peculiar em Atenas. Nesse sentido, Aieta<sup>41</sup> assegura que suscitar alusão à Antiguidade clássica equivale a fazer referência à democracia ateniense. Cumpre prevenir, ainda, que a democracia grega não se limitava aos contornos da cidadania, pelo contrário, repercutia na tomada de decisões pelos cidadãos diante dos assuntos públicos, por meio da participação política.

Antes de avançar, importa elucidar as diferenças entre democracia grega e democracia romana, no dizer de Aieta<sup>42</sup>:

Ao contrário de Atenas, que só conheceu uma assembléia, a *Ecclésia*, Roma possuiu diversas assembléias populares de perfis bastante diferentes: os *comicios curiatas*, os *comicios centuriatas*, os *comicios tribunos* e os *concilia plebis*. As assembléias romanas estavam franqueadas a todos os cidadãos, sendo uma prerrogativa dos mesmos. Excluía-se os servos e os estrangeiros. A maior contribuição das assembléias romanas para a história da democracia foi, notadamente, o desenvolvimento de um sistema legal. O cerne da diferença entre a democracia ateniense e a democracia romana reside no fato de os gregos considerarem que a autoridade política não deveria delegar a outrem poderes para a realização das atividades que a participação direta do povo exigia. Ao contrário, os romanos sustentavam que à medida que o poder político pertencia ao povo, este deveria lhe pertencer por *direito* tal como uma propriedade que pudesse ser transferida se o titular do poder assim o desejasse.

---

<sup>40</sup> Segundo Coulanges, “qualquer cidadão podia falar, sem distinção de fortuna nem de profissão, mas precisava provar que estava em pleno gozo dos seus direitos políticos, que não devia ao Estado, que era de costumes puros, que estava legitimamente casado, que possuía bens de raiz na Ática, que cumprira todos os seus deveres para com seus pais, que tomara parte em todas as expedições militares para as quais fora convocado, e que não se desfizera de seu escudo em nenhum combate”. COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Trad. de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975, p. 264.

<sup>41</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 154-155.

<sup>42</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 158.

Aieta<sup>43</sup> sustenta que “a democracia consagrou-se como a forma de exercício da função governativa em que a vontade popular decide, de fato, direta ou indiretamente, as questões governamentais”. De outra banda, Mill<sup>44</sup> assevera que tanto o excedente populacional quanto a extensa área territorial constituem obstáculo insuperável ao pleno exercício da democracia direta. A propósito, Azambuja<sup>45</sup> acrescenta: “seja como for, a vontade geral é a manifestação da soberania, e a minoria se engana quando discorda da maioria, porque esta é que representa a vontade geral”. Compensa refrisar: Rousseau priorizava a democracia direta e, como meio de viabilizá-la, os Estados pequenos.

Para Aieta<sup>46</sup>, “a democracia direta pode parecer uma realidade difícil de ser mensurada ou mesmo uma ‘ilusão descolorida e abstrata’, porém (...) ela se manifestou como uma forma de governo cuja viabilidade não pareceu lícito a ninguém discordar”.

Em que pese ao desejo de identificar, no Brasil, fragmentos de democracia direta propriamente dita, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1.º, parágrafo único, consagrou o valor democracia direta “através dos mecanismos assecuratórios da democracia conjugada, propiciadora de uma genuína combinação de formas de democracia direta com a democracia representativa”<sup>47</sup>.

### 1.2.2 *Democracia representativa*

Malgrado o modelo proposto por Rousseau, o mundo moderno conheceu o triunfo provisório da democracia representativa ou indireta. Por democracia representativa, entende-se “aquela em que o povo governa através de representantes escolhidos e reunidos em instituições, tais como parlamentos e congressos”<sup>48</sup>. Interessa notar que, mediante a realização de eleições cíclicas, os representantes são batizados com o componente da vontade popular. Desse modo, Aieta<sup>49</sup> reforça que, na democracia representativa, “o povo outorga um mandato a determinados

---

<sup>43</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 149.

<sup>44</sup> John Stuart Mill *apud* ESPÍRITO SANTO, Raucil Aparecido do. **A representação política e a democracia brasileira sob a constituição de 1988**. 102f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2011, p. 15.

<sup>45</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 61.

<sup>46</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 153.

<sup>47</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 151.

<sup>48</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 184.

<sup>49</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 184-185.

cidadãos para que estes venham a tomar decisões políticas, em seu nome”. No contexto político, a democracia representativa espalhou-se nos Estados modernos graças às dificuldades de implantar, na prática, a democracia direta, impelindo os defensores da soberania a buscar alternativas para corporificá-la no plano nacional.

O entendimento de Keane<sup>50</sup> é no sentido de que as manifestações inaugurais da democracia representativa ocorreram no reinado de Alfonso IX do Reino de Leão, no período que vai de 1188 a 1230. Para Espírito Santo<sup>51</sup>, “a chamada democracia representativa (...) por um longo período foi tida como um novo modo de libertar os cidadãos, um método eficaz de governo e encorajador da formação de novas lideranças”.

Oportuna é a concepção de Silva<sup>52</sup> referente à democracia representativa:

Aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.

No entender de Gussi<sup>53</sup>, “Democracia Representativa é, no fundo, Democracia Deliberativa, como ocorria entre as Democracias antigas, e o deputado representa, no diálogo com seus eleitores, as suas opiniões sobre o bem comum”. Em harmonia com o que enuncia Dias Junior<sup>54</sup>, no ambiente da democracia representativa, indubitavelmente, “a figura do representante do povo assume papel de desmedida importância”. Em tempo, Miranda<sup>55</sup> traz a lume as características mais relevantes da democracia representativa:

a) A possibilidade de ter o povo, sujeito de poder, uma vontade, actual ou conjectural, jurídica e politicamente eficaz; b) O reconhecimento, por motivos técnicos e materiais, da impossibilidade de o povo governar e, por isso, como sucedâneo, a necessidade de representação política; c) A concorrência da vontade do povo, manifestada pelo colégio de todos os cidadãos com direitos políticos, com a vontade manifestada pelos órgãos governativos de carácter representativo; d) A responsabilidade política dos governantes, titulares desses órgãos, através do cumprimento dos deveres constitucionais relativos ao exercício dos seus cargos e do

---

<sup>50</sup> John Keane *apud* ESPÍRITO SANTO, Raucil Aparecido do. **A representação política e a democracia brasileira sob a constituição de 1988**. 102f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2011, p. 14.

<sup>51</sup> ESPÍRITO SANTO, Raucil Aparecido do. **A representação política e a democracia brasileira sob a constituição de 1988**. 102f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2011, p. 14.

<sup>52</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 136.

<sup>53</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 142.

<sup>54</sup> DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 63.

<sup>55</sup> MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 47-48.

dever de informação do povo e, especificamente, através da eleição geral do termo do mandato, de eleições parciais durante este ou de referendo.

Porém, nas palavras de Guerra<sup>56</sup>, “a democracia representativa parece não encontrar mais legitimidade no Estado Moderno”, porque se confirma o descontentamento dos representados diante da maneira de agir dos representantes. E continua: “enfim chegou o momento de se desenvolver o ideal democrático, qual seja o governo do povo, pelo povo e para o povo de forma material”. Para Amaral<sup>57</sup>:

A democracia representativa não é uma forma de governo popular, mas tão-somente um conjunto de procedimentos de controle sobre o governo, ou de mera legitimação do poder, mediante o processo eleitoral, mediatizado pelo poder econômico, pelo (abuso) do poder político e pela manipulação da vontade eleitoral pelos meios de comunicação, questões insolúveis na sociedade de massa.

Como assevera Aieta<sup>58</sup>, a viabilidade de pôr, de maneira efetiva, em prática a democracia direta está comprometida por causa do referido problema das massas, “sustentando que mesmo nas pequenas formações políticas, não-complexas e individualizadas, a globalidade dos cidadãos com direito a voto debate apenas os assuntos de maior relevo”, ao passo que os representantes da comunidade encarregam-se dos assuntos somenos, e, apesar disso, tendo por base as decisões da coletividade.

Convém ressaltar que a tese rousseauiana contrária à doutrina da representação apresenta-se, na atualidade, irrefutável. Nessa direção, Amaral<sup>59</sup> expõe que, nos grandes Estados, as modernas tecnologias de comunicação e teleinformática potencializam a democracia direta, de maneira que a democracia representativa encontra-se fragilizada, “com seu rosário de vícios e fraudes, ilaqueando a vontade mandatária, transformando o povo-ícone em povo-objeto, destruindo o povo-real, o povo legítimo, titular da soberania”.

---

<sup>56</sup> GUERRA, Sidney. **O povo: fundamento do Estado Democrático de Direito**. 193f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2006, p. 6.

<sup>57</sup> AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001, p. 30.

<sup>58</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro**. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 185.

<sup>59</sup> AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001, p. 31.

### 1.2.3 Democracia participativa

Na direção oposta, pois, tem-se que a democracia participativa recupera a concepção rousseauiana “de povo, povo ícone, o povo do contrato social, donde a democracia compreendida como o regime que possibilita a participação dos governados na formação da vontade governativa”<sup>60</sup>. Para Schumpeter<sup>61</sup>, “a democracia nada mais era do que um simples método de seleção das elites através de eleições periódicas, alinhando-se (...) da denúncia leninista da democracia representativa como a melhor forma de dominação burguesa”. Nesse sentido é Weber<sup>62</sup>, para quem, “se a democracia direta é um tipo de governo, a democracia representativa é a legitimação do poder, uma forma plebiscitária de escolha e legitimação de líderes, que passam a dominar as massas com um poder autoritário de mando”.

Consoante Aieta<sup>63</sup>:

Torna-se fundamental aduzir o quanto a defesa da democracia direta tem se manifestado como uma das alternativas políticas deste terceiro milênio. A maior parte dos intérpretes do direito constitucional, arraigados muitas vezes de um espírito político conservador, se apressam em afirmar a derrocada absoluta da democracia direta. No entanto, os exemplos de participação popular direta ganham, paulatinamente, espaço no cenário político como na realização de audiências públicas pelas Comissões do Poder Legislativo, no projeto de *Orçamento Participativo* (já implantado por alguns governos municipais e estaduais), na participação das associações comunitárias no planejamento de muitos municípios, na democratização e melhoria dos mecanismos de acesso ao ensino público e gratuito, no regime constitucional de co-gestão dos serviços públicos, na participação dos trabalhadores nos lucros e na gestão das empresas, no questionamento dos tributos pelos contribuintes resultantes, muitas vezes, em ações de intervenção popular, entre tantos exemplos a se apresentar. Todas estas ações, institucionalizadas pela Constituição, constituem expressão da democracia direta.

Dias Junior<sup>64</sup> reitera que, na atualidade, a democracia participativa evidencia-se mais vigorosa que a democracia meramente representativa. Destarte, a democracia participativa vincula-se ao “engajamento nos processos de deliberação administrativa ou parlamentar, bem

<sup>60</sup> AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001, p. 31.

<sup>61</sup> Joseph Schumpeter *apud* AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001, p. 32.

<sup>62</sup> Max Weber *apud* AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001, p. 32.

<sup>63</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 152.

<sup>64</sup> DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 58.

como no controle e na fiscalização da atividade governativa”. Ainda segundo Dias Junior<sup>65</sup>, vale observar que, à medida que se assinala a preponderância dos traços da democracia participativa na rotina política do Estado, “os direitos políticos<sup>66</sup> não mais se resumem às questões relativas ao sufrágio, embora seja inequívoco que neles continuem a estar inseridos, em posição de destaque, o direito de votar e o de ser votado”. Nessa esteira, Comparato<sup>67</sup> defende que a democracia hodierna “exige a instituição de um sistema de decisões populares diretas, que resolvam as questões coletivas fundamentais e estabeleçam diretrizes vinculantes para os órgãos de governo”. Significa dizer que o governo deve submeter-se ao soberano, isto é, ao povo, verdadeiro titular do poder.

Além disso, deve-se anotar que o ideário democrático assenta-se na plataforma da busca pelo bem comum, encorajada pela vontade da maioria<sup>68</sup>. Ademais, para além da abordagem da problemática da maioria, Aieta<sup>69</sup> enfatiza que “a democracia também repousa na **participação, direta ou indireta, do povo no poder**, para que este seja efetiva expressão da vontade popular”. Logo, o exercício democrático é esculpido a partir da participação política, ou seja, no momento em que o povo tomar parte no poder. Para Silva<sup>70</sup>, “o *princípio participativo* caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”. A ideia de participação não pode se materializar de maneira isolada e individualista ou somente no dia da eleição, mas deve se dá continuamente de forma coletiva e organizada.

---

<sup>65</sup> DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 59.

<sup>66</sup> Na lição de Pinto, “os direitos políticos são aqueles que garantem ao indivíduo a participação nos assuntos do Estado com o qual mantém vínculo de cidadania. Neles se inserem o direito de votar e ser votado (art. 14, CF, art. 3.º, CE), de promover ação popular (art. 5.º, LXXIII, CF), de ter acesso aos cargos públicos (art. 37, I, CF), de apresentar denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República, Ministro do STF, o Procurador Geral da República, o Advogado Geral da União, os membros do CNJ (art. 52, I e II, CF; arts. 14 e 41 da Lei 1.079/50), de formular crítica ao governo, examinar as contas dos Municípios (§ 2.º, art. 31, CF), denunciar irregularidades perante Tribunal de Contas (§ 2.º, art. 74, CF), participar da criação de partido político, integrar o quadro dos seus filiados (art. 17, CF); postular, pessoalmente, o registro de sua própria candidatura no caso de omissão da agremiação que o escolheu em convenção (§ 4.º, art. 11, Lei 9.504/97), subscrever projeto de lei de iniciativa popular etc.”. PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 1-2.

<sup>67</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 38, abr. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000100018&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100018&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 jan. 2013.

<sup>68</sup> Para Aieta, “o **pilar da democracia** implica a análise da problemática da **maioria**, possuindo relevância por ser simplesmente ‘maioria’, não significando necessariamente a melhor opção, nem mesmo a mais correta. Vontade da maioria não importa em sabedoria, mas a alegação do não-exercício da vontade da maioria pode resultar numa opção de perfil elitista, que deve ser afastada num universo de opções de princípios que tenha por base a vontade popular”. AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 60.

<sup>69</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 61.

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 141.

Ainda em referência à participação política, complementa Aieta<sup>71</sup>:

Através dela pode-se até, se for necessário, “**deseleger**” os mandatários de forma a **comprometê-los verdadeiramente com as demandas dos seus eleitores**. Também, a participação estabelece o rodízio do poder, a exigência da prestação de contas, a desburocratização e, sobretudo, a tarefa de construção de uma realidade política, assim como o sentido que uma determinada comunidade de pessoas, num dado período histórico, deseja conferir a esta realidade a ser construída coletivamente.

Segundo Dewey<sup>72</sup>, a linha mestra da democracia consiste na imprescindibilidade de participação das pessoas adultas na construção de valores conformadores da vida em comum. Nessa linha, extrair a participação popular é um modo astucioso de não oferecer aos cidadãos a faculdade de deliberar reflexivamente sobre a vida boa.

Para Miranda<sup>73</sup>, o termo “democracia participativa” encerra sentido pleonástico porque, no seu entender, *democracia* já compreende a concretização dos direitos fundamentais de liberdade, bem como a efetiva participação dos cidadãos no campo político. A concretude da democracia participativa vai além do mero depósito do voto nas urnas, de tempos em tempos. Muito pelo contrário, a democracia participativa só se conforma com uma participação mais intensa e frequente.

De acordo com Amaral<sup>74</sup>, a democracia não é exclusivamente sistema de governo, regime político ou mesmo modalidade de Estado. Democracia é um direito dos povos, enfim um direito da humanidade. Participação impulsiona democracia. Não se pode conceber democracia sem participação popular. Porém, povo entendido como sujeito ativo do processo político, exercitando plenamente a cidadania. As pessoas precisam sair da comodidade de suas casas, para militar em sindicatos e partidos políticos. Enfim, as pessoas precisam ser partes no processo de construção da vontade governativa. Por conseguinte, quanto maior, mais livre e direta for a manifestação popular mais democrática será a nação.

Nas palavras de Rocha<sup>75</sup>, “democracia é um modo de vida, a dizer, ela se realiza além e fora do Estado, antes mesmo de chegar a ele”. A democracia compreende uma coexistência

<sup>71</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 61.

<sup>72</sup> John Dewey *apud* AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 80.

<sup>73</sup> MIRANDA, Jorge. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, jan./abr. 1998, p. 23.

<sup>74</sup> AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001, p. 56.

<sup>75</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral** – nova série, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a->

de valores sociais e políticos, todos albergados no sistema normativo, que se transformam em princípios jurídicos. Entretanto, democracia não se emerge das cartas constitucionais adormecidas nos recantos das bibliotecas. Ao revés, fazendo-se constitucional, democracia nasce, no contexto político, nas “ruas fervilhantes em mosaicos humanos sem forma, livremente informes e coerentes com as cores plurais do povo”. Assim, a democracia inspira a cidadania livre e ativa, bem como o seu exercício igualmente distribuído por todos os membros da cidade, de tal maneira que todos possam expor suas ideias políticas e intenções sociais, além do mais pôr em ação suas habilidades e vocações. Vale muito rememorar: não pode haver democracia sem povo<sup>76</sup>, cuja participação devotada, solidária e responsável resultará numa democracia operante.

### 1.3 ESBOÇO TEÓRICO DA REPRESENTAÇÃO

Discorre Almeida<sup>77</sup> que “representação, como ideia prática política, emerge das instituições medievais de governo monárquico e aristocrático, sem qualquer conexão com democracia”, apesar de, na teoria política, a proeminência ser o da representação parlamentar.

O fenômeno da representação desponta a partir da participação indireta<sup>78</sup>. Ocorre que, em harmonia com o pensamento de Gussi<sup>79</sup>, “a representação política antecedeu à Democracia contemporânea como fato e como concepção”, de modo que, nas primeiras manifestações do ideal representativo, não se pretendia uma volumosa participação popular.

Gussi<sup>80</sup> assim discorre:

---

democracia/indexd90f.html?no\_cache=1&cHash=d05ce50591fc683eda915332d5a2aee5>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>76</sup> Rocha adverte que “*não basta o sentido abstrato e superficial de povo, aquele que se acaba na frase abúlica e fria da letra havida na norma. Para que se possa cogitar da efetividade democrática, há de se pensar na substância que nesta palavra se contém, em sua significação mais própria, direta e revolucionária, do elemento humano que potencializa a ação permanente e diretiva do comportamento do Estado na qual ele se organiza*”. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral** – nova série, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/indexd90f.html?no\\_cache=1&cHash=d05ce50591fc683eda915332d5a2aee5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/indexd90f.html?no_cache=1&cHash=d05ce50591fc683eda915332d5a2aee5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>77</sup> ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 371f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011, p. 310.

<sup>78</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro**. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 61.

<sup>79</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 135.

<sup>80</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 135.

O início da representação, na Inglaterra, (...) deu-se com a oposição de direitos dos nobres em relação à Coroa. Somente em um momento subsequente, pôde-se falar em *Democracia Representativa*. Cunhada a expressão, contudo, ela serviu de paradoxo para a Democracia que, então, era conhecida – a Democracia Direta. Por esta – trata-se de lugar-comum –, os próprios eleitores emitiriam os seus juízos acerca dos negócios públicos, enquanto naquela, far-se-ia por meio de representantes eleitos.

A teoria da representação baseia-se na análise dos atores – melhor dizendo, da relação entre representantes e representados –, substância, processo e relacionamento com a democracia. Sob o aspecto do desbaratamento da participação das massas no ambiente político, a representação divide-se em duas: a representação da vontade e a representação dos interesses. Tanto uma quanto outra são submetidas ao processo da transmissão. Em outras palavras, através do processo da representação, o representado transfere a seu representante uma vontade ou um interesse.<sup>81</sup>

Para Malberg<sup>82</sup>, “a relação que se estabelece entre eleitores e eleitos é uma relação de natureza contratual, análoga à que resulta do contrato civil de mandato”. Isso quer dizer que, no começo, “o mandato tinha uma característica privada”, vez que o meio técnico à disposição, numa época em que prevalecia o Direito Romano e o trabalho das cortes profissionais, era o Direito Privado, preponderante no panorama jurídico. Contudo, Gussi<sup>83</sup> aponta que, mais tarde, “quando a representação não podia mais ser considerada privada, não havia uma construção jurídica de Direito Público forte o bastante para dar conta do fenômeno”.

Mais uma vez leciona Malberg<sup>84</sup> que há quatro circunstâncias impeditivas de o representante político acreditar-se ser o mandatário nos limites civis. Primeiramente, tem-se que o contrato de mandato está relacionado com o liame da exclusividade entre representante e representado. Assim sendo, o mandatário representa apenas o mandante. Não é o que se verifica no mandato público, porque o exercente do mandato deve representar todos os eleitores, inclusive aqueles que não votaram nele. Em segundo, o contrato pressupõe revogabilidade, o que, em regra, não se verifica no mandato público. Em terceiro, o mandatário responde por suas ações perante o mandante, o que não ocorre na representação política. Por último, “no Direito Privado, o mandatário nunca pode ir além das instruções específicas que o instrumento de

<sup>81</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 136.

<sup>82</sup> Carré de Malberg *apud* GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 136.

<sup>83</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 136.

<sup>84</sup> Carré de Malberg *apud* GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 136-137.

mandato lhe garante”. Todavia, a atuação dos representantes não se esbarra com a vontade do representado.

O sentido público da representação “erige-se na construção das opiniões políticas”, qual seja opinião formada pela comunicação. Gussi<sup>85</sup> enumera três momentos nos quais se realiza esse processo de formação. A primeira ocasião é a liberdade de expressão aliada à universalidade do sufrágio, que permite aos cidadãos a prévia composição de opiniões sobre os rumos políticos que deve tomar a comunidade. O segundo momento é pertinente ao relacionamento entre representantes e representados. Nesse caso, muito embora haja a construção de uma opinião política acerca da realidade, não se observa a transmissão dessa opinião aos representantes pelos representados. Por seu turno, “os representantes também continuam a construir opiniões entre os seus pares, na deliberação parlamentar, trazendo consigo todo o arcabouço já adquirido nos dois primeiros passos”.

Recorre-se, ainda, a Gussi<sup>86</sup> para bem ilustrar o terceiro momento pelo qual passa a formação da opinião política:

Por fim, os representantes voltam em suas bases a dialogar com os representados, agora munidos, os primeiros, de toda a experiência do embate parlamentar. Há, nesse caso, um movimento vertical descendente que, por seu turno, provocará um novo ciclo de construção de opiniões; em contrapartida, os representados possuem novos instrumentos para iniciar, mais uma vez, o movimento horizontal que inicia o processo de construção de opiniões.

A partir da contribuição dos estudos de Friedrich<sup>87</sup>, impende destacar que “antes de ser democrático (...), o Parlamento já era deliberativo, de modo que, durante um bom tempo, as discussões sequer podiam ser acompanhadas pelo público em geral”. Registre-se, então, que “somente a partir do último quarto do século XVIII é que a imprensa pôde acompanhar os debates e publicá-los regularmente”.

Gussi<sup>88</sup> ainda lembra que a representação política congrega outro elemento, qual seja “a seleção dos que deliberarão em última instância”. Percebe-se que, nos regimes diretos, todos os cidadãos deliberam, enquanto que, nos regimes representativos, somente uns poucos escolhidos – representantes eleitos pelo voto, nos regimes democráticos – podem decidir. Como

---

<sup>85</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 137-138.

<sup>86</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 138.

<sup>87</sup> Carl Friedrich *apud* GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 138.

<sup>88</sup> GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 138.

assevera Ferreira Filho<sup>89</sup>, “é o voto o método menos ruim<sup>90</sup> de selecionar governantes democráticos”. Sintetiza Gussi<sup>91</sup>:

A representação política (...) não é a simples transmissão de opiniões do representado ao representante. Ela é, na verdade, a construção das opiniões realizada pelo diálogo. É um processo de *causação circular e cumulativa*<sup>92</sup> em que as opiniões dos eleitores entram em debate com as opiniões próprias dos representantes, a fim de formar, no fundo, uma nova opinião. Esta, por seu turno, nos debates parlamentares, continuará a ser construída e nutrirá novamente os representados, no fechamento da circunferência.

Em consonância com Almeida<sup>93</sup>, “o conceito de representação política funda-se no exclusivismo do Estado no exercício do poder político, sustentado por uma soberania do indivíduo manifesta por meio do voto”. Entretanto, a autora ainda chama a atenção de que o sufrágio limita a participação da sociedade civil nos assuntos estatais, na razão proporcional em que sua influência não pode ir além das fronteiras jurídicas e institucionais da cidadania. Por outro lado, “o voto é o meio de maximização dos interesses dos indivíduos e de controle e responsividade dos representantes”<sup>94</sup>.

Bonavides<sup>95</sup> ensina que representação envolve “**participação e bilateralidade**, pois governantes e governados devem compor politicamente uma só unidade”, porque o grau de participação e de democracia dos sistemas de representatividade está associado “ao grau de consenso manifesto ou explícito dos partícipes do pacto”.

Outrossim, advoga Miranda<sup>96</sup> que representação política só pode ser consentida como “a representação do povo, e do povo todo, fundada num acto de vontade (eleição) e destinada a institucionalizar, com variável amplitude, a sua participação no poder”. A representação política

<sup>89</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 29.

<sup>90</sup> Adverte Gussi: “*não custa acentuar que, embora menos ruim, o voto ‘não é receita infalível’ para tal finalidade, como não deixou de frisar Manoel Gonçalves Ferreira Filho*”. GUSSEI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 139.

<sup>91</sup> GUSSEI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 139.

<sup>92</sup> Gussi assegura que a expressão é de Cezar Saldanha Souza Junior. GUSSEI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009, p. 139.

<sup>93</sup> ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 371f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011, p. 48.

<sup>94</sup> ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 371f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011, p. 310.

<sup>95</sup> Paulo Bonavides *apud* AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro**. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 17.

<sup>96</sup> MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 49.

deve ser vista como uma maneira de conduzir o povo, enquanto conjunto de governados, face a face ao exercício do poder através de pessoas de sua confiança. Enfim, a representação política parte da premissa da unidade popular, bem como do cumprimento dos fins e interesses públicos. Os representantes agem em favor de toda a coletividade, e não apenas daqueles que os designaram. Não fosse assim, tais representantes não estariam habilitados para deliberar sobre os temas universais, tampouco se intitulariam governantes.

## 2 MANDATO ELETIVO

Como já discutido alhures, a representação pressupõe a duplicidade de sujeitos: de um lado, o representante, de outro, o representado. Como bem reflete Aieta<sup>97</sup>, “não há como se vislumbrar a democracia indireta ou a semidireta sem as figuras típicas da representação”. Quanto ao mais, a representação incute a presença de um mandato. De acordo com Silva<sup>98</sup>, o *mandato político representativo* compõe a substância básica da democracia representativa. Em matéria constitucional, a terminologia *mandato* é utilizada para se referir à consecução de poderes políticos infundidos no exercício da representação.

### 2.1 O MANDATO

#### 2.1.1 *Mandato imperativo*

De início, cumpre examinar os aspectos históricos e teóricos do mandato imperativo, que remonta ao final da Idade Média, “quando os mandatários assumiam essa função pela delegação das corporações de ofícios, dos burgos ou dos locais de origem”. Em seu nascedouro, o modo de ver o mandato político confinava-se à ideia de mandato conceituado na doutrina de natureza privada, o que “ainda hoje alicerça a conjuntura epistêmica contemporânea do mandato imperativo”.<sup>99</sup>

Acresce Aieta<sup>100</sup> que o regime representativo é “uma contrafação lastimável da democracia, pois, sendo o povo o único soberano e sua vontade a expressão viva da soberania (vontade inalienável e intransmissível), ninguém poderia almejar exprimir a vontade soberana do povo salvo o próprio povo”<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 107-108.

<sup>98</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138.

<sup>99</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 108.

<sup>100</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 108.

<sup>101</sup> É conveniente recordar que Rousseau declarava-se categoricamente adverso ao regime representativo, de forma que ele está na raiz do sustentáculo teórico do mandato imperativo. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 108.

Defende Aieta<sup>102</sup> que mandato imperativo “é um modelo que impõe ao representante que o seu comportamento político-representativo seja de um determinado modo”. Por essa via, continua: “o mandatário não possui quaisquer poderes sobre as decisões políticas a serem tomadas, se restringindo a apresentar reivindicações e cumprir as diretrizes impostas por seus mandantes”.

Nesse sentir, assim se expressa Silva<sup>103</sup>:

O mandato imperativo vigorou antes da Revolução Francesa, de acordo com o qual seu titular ficava vinculado a seus eleitores, cujas instruções teria que seguir nas assembléias parlamentares; se aí surgisse fato novo, para o qual não dispusesse de instrução, ficaria obrigado a obtê-la dos eleitores, antes de agir; estes poderiam cassar-lhe a representação.

Partindo dessa premissa, pode-se afirmar que os deputados eram simplesmente mandatários, despojados das faculdades de atuarem livremente no plano político. Quer-se com isso dizer que “seriam procuradores que careceriam de uma ratificação prévia do povo para conseguirem validar os seus atos, de modo que as leis, por eles elaboradas, só se tornariam obrigatórias depois da ‘outorga popular’”. Ainda que admitisse a inviabilidade de o povo autogovernar-se, Rousseau idealizou a realização de eleições de comissários, ao invés de representantes.<sup>104</sup>

Conforme Aieta<sup>105</sup>:

Assim, através dos institutos do *mandato imperativo* e do *referendo*, Rousseau fez uma concessão ao regime representativo diante da concreta impossibilidade fática do exercício do governo direto por todos. Não obstante tal solução, oferecida para o Legislativo, já restringir severamente o poder dos deputados<sup>106</sup>, Rousseau foi ainda

<sup>102</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 108.

<sup>103</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 139.

<sup>104</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 109.

<sup>105</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 109.

<sup>106</sup> Aieta conta que, “às vésperas da Revolução Francesa, ao comparecerem ao chamamento do Rei para a abertura dos Estados Gerais, cada deputado deveria comprovar, através de um título escrito, sua condição de mandatário, com a finalidade de verificar os poderes dos seus membros. Tratava-se de uma espécie de caderno de queixas dos mandantes contendo instruções precisas acerca do que seus representantes deveriam fazer, demonstrando notoriamente a natureza privatística dessa relação de representação, pois os ‘representantes’ deveriam seguir fielmente o que havia sido estritamente preestabelecido pelos seus ‘representados’. Os chamados *cahiers de dôleance* reuniam, no Antigo Regime, as postulações e recomendações dos representados. A respeito dos assuntos sobre os quais não tinham recebido instruções, o deputado deveria se abster de se pronunciar e lhe caberia pedir aos eleitores para completar seu mandato. Nos Estados Gerais, quando o Rei punha uma questão que não havia sido prevista em seus cadernos, os deputados declaravam que deveriam voltar a seus eleitores para lhes reclamar novas instruções. Desse modo, quando fosse votar sobre questões não previstas, o deputado deveria fazê-lo, não segundo sua opinião pessoal, mas de acordo com a vontade presumida de seus constituintes”. AIETA,

mais radical em relação ao Poder Executivo, negando-lhe qualquer poder ao asseverar que o governo deve ser reduzido exclusivamente ao cumprimento da vontade geral, manifesta através do cumprimento das leis projetadas pelo Poder Legislativo e aprovadas pelo povo soberano.

No que toca à problemática da soberania, denominaram-se duas teorias para explicá-la, a saber: Teoria da Soberania Fracionada e Teoria da Soberania Nacional. A primeira baseia-se na teoria rousseauiana, segundo a qual se idealizava “a inteireza da soberania como uma soma de múltiplas ‘soberanias’ individualizadas e pulverizadas”, enfim, fracionadas. Com base nessa teoria, cada cidadão “seria **detentor de uma parte do mandato** que os eleitores confeririam aos eleitos”. Por sua vez, vale ressaltar que, ocasionada pelas circunstâncias da Revolução Francesa, a segunda, capitaneada por Siéyès e amparada na ideia de nação, surgia para substituir a Teoria da Soberania Fracionada. De todo modo, a Teoria da Soberania Nacional prestava-se aos interesses da burguesia liberal, que “não poderia pleitear a extensão do sufrágio, na medida em que a burguesia desejava impedir as massas populares de alcançarem o poder, servindo-se do direito do voto”.<sup>107</sup>

No que concerne ao mandato imperativo, salienta Aieta<sup>108</sup>:

O eleito se transforma em simples depositário da confiança do eleitor através de um *acordo de vontades* ou de um *contrato* entre o eleito e o eleitor (plano jurídico). Ocorre, também, o reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral (plano político). Dá-se no universo do mandato imperativo, a possibilidade de revogação do mandato, mediante o *recall* ou *abberufungsrecht*. Vale ressaltar que o direito de revogação pode existir em uma conjuntura de democracia representativa, como instrumento de democracia semidireta.

Nesse sentir, assim resume Azambuja<sup>109</sup>:

Pode-se dizer que o mandato imperativo assimila completamente a representação política ao *mandato* de Direito privado. E daí decorrem os seus característicos principais. O mandato imperativo obriga o eleito a seguir fielmente as instruções, escritas geralmente, que lhe dão os eleitores, nas quais vai antecipadamente determinado o modo pelo qual o deputado votará nas questões que lhe forem submetidas. Não havendo instruções expressas, o deputado deverá indagar, em todos os assuntos, a opinião dos seus eleitores. E, por isso mesmo, o deputado pode ser destituído do mandato, pelos que o elegeram, e fica obrigado a prestar-lhes conta do desempenho de suas funções.

---

Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 109-110.

<sup>107</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 110-111.

<sup>108</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 114.

<sup>109</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 233.

Ainda acerca do mandato imperativo, assim se expressa Bonavides<sup>110</sup>:

O mandato imperativo, que sujeita os atos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que “juridicamente” equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e “politicamente” ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral, é mais técnica das formas absolutas do poder, quer monárquico, quer democrático, do que em verdade instrumento autêntico do regime representativo.

Como já exposto, tem-se que, ao rejeitar o elemento nação contido na tese defendida por Siéyès, a teoria do mandato imperativo tenta imprimir fundamento democrático ao regime da representação. Assim, Aieta<sup>111</sup> conclui que, nessa espécie de mandato, o deputado não é mandatário de toda a nação, porque essa ideia seria recebida como uma ficção. Logo, o deputado será mandatário daquele conjunto de eleitores que o designou.

### 2.1.2 Mandato representativo

No cenário constitucional, surge o mandato representativo como resposta às manifestações contrárias ao mandato imperativo, de modo particular quando da proclamação por Edmund Burke, em novembro de 1774, do *Discurso aos Eleitores de Bristol*. Esclarece Aieta<sup>112</sup>: “naquele momento, Burke conclamou que embora a vontade dos representados devesse ser respeitada, não poderiam os representantes ficar sujeitos exclusivamente às suas instruções imperativas”.

Por oportuno, convém destacar as ideias de Burke<sup>113</sup>:

Emitir opinião é direito de todos os homens; a dos constituintes é ponderosa e respeitável opinião que todo representante deve regozijar-se de ouvir e que lhe cumpre sempre tomar mui seriamente. Mas emitir instruções *autoritárias*, emitir *mandatos* que o representante seja cega e implicitamente compelido a obedecer, votar e sustentar, ainda que contrários à mais clara convicção de seu juízo e consciência – coisas são estas de todo desconhecidas das leis deste país, e oriundas de um erro fundamental sobre toda ordem e estrutura de nossa Constituição.

<sup>110</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 282.

<sup>111</sup> AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato eletivo*: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 115.

<sup>112</sup> AIETA, Vânia Siciliano. *Mandato eletivo*: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 116.

<sup>113</sup> Edmund Burke *apud* BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 280.

Cabe lembrar que os adversários do mandato imperativo estavam convencidos de que a efetivação do *princípio da identidade entre povo e governo*<sup>114</sup> era muito improvável. Sabiam, por conseguinte, que a participação popular com caráter de identidade real jamais poderia refletir nas decisões governamentais, mas unicamente através da atuação dos representantes escolhidos previamente entre os cidadãos.<sup>115</sup>

Nesse sentir, ressaltem-se as reflexões de Azambuja<sup>116</sup>:

Os argumentos contra o mandato imperativo são de molde a justificar esse repúdio unânime. Além de estar o mandato imperativo em flagrante contradição com os princípios da soberania nacional, outras objeções, de ordem pública, o invalidam. Sua consequência mais profunda seria tornar inúteis as assembleias deliberativas, pois, se cada deputado fosse obrigado a votar de acordo com as instruções recebidas de seus eleitores, a discussão seria inútil e a deliberação não existiria. Mas simples seria os eleitores e os partidos depositarem nas urnas os seus pontos de vista sobre todas as questões a decidir e deixar às juntas escrutinadoras o processo da contagem. Passando o deputado a representar, não a nação em geral, mas os indivíduos que o elegeram, evidentemente seria impossível uma conciliação de interesses, e os interesses dos grupos mais poderosos primariam sobre o interesse público, ao mesmo tempo que dissolveria a responsabilidade dos Paramentos na massa anônima dos indivíduos.

Como retoma Aieta<sup>117</sup>:

A essência do regime representativo pode ser detectada a partir da concretização do processo de conscientização da inviabilidade da prática da democracia direta em razão das dimensões dos estados e da complexidade dos problemas políticos a serem enfrentados, muitos deles, carecendo, inclusive, de profissionais com experiência técnica para a superação da problemática a ser vencida.

Assim, o mandato representativo está assentado principalmente em dois sofismas, quais sejam: o primeiro diz respeito à convicção de que o representante está destituído de interesses pessoais, abraçando interesses coletivos no exercício do poder político; o segundo está relacionado ao fato de que a vontade do representante realmente consubstancia os ideais dos representados.<sup>118</sup>

---

<sup>114</sup> Meirelles Teixeira *apud* Aieta “*ensina que mesmo na Grécia e em Roma, onde inúmeras tarefas governamentais eram feitas diretamente pelo povo (cidadãos com direito a voto nas assembleias e comícios), não se excluía, por completo, a representação*”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 116.

<sup>115</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 116.

<sup>116</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 235.

<sup>117</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 117.

<sup>118</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 117.

Outrossim, Aieta<sup>119</sup> leciona que “o reconhecimento formal do mandato representativo deu-se com a Constituição Francesa de 1791”. De resto, prossegue a autora: “por esse documento, sustentou-se que os representantes eleitos pelos departamentos não o seriam mais de nenhum departamento em particular, mas sim de toda a Nação”, quer dizer, afastando qualquer feição de imperatividade dos mandatos aos eleitores<sup>120</sup>.

Com efeito, sobrepujado o doutrinamento do mandato imperativo, a representação política, escorada na teoria do mandato representativo, ganhou notoriedade e começou a ser enxergada sob o prisma do Direito Público. Não se pode olvidar que a estreia do mandato representativo marcou o deslocamento da temática da soberania nacional para o ambiente do órgão representativo. Importa adiantar que, desse ponto em diante, os representantes não mais se submetiam às diretivas dos eleitores, em que pese o merecimento conferido às opiniões dos representados.<sup>121</sup>

Convém anotar o magistério de Aieta<sup>122</sup>:

Além do representante gozar de independência no exercício do mandato, o mandato representativo dá ao representante plena autonomia da vontade, ficando o deputado livre de qualquer tipo de interferência, coação ou pressão externa que venham macular a “soberana vontade da Nação”. Destarte, essa idéia vem corroborar com a idéia de que enquanto o *eidōs* do mandato imperativo estava no asseguramento da participação concreta e efetiva dos representados nas decisões políticas (fazendo do representante um mero porta-voz de sua vontade); ao revés, no modelo representativo, o representante não está comprometido exclusivamente com os que os elegeram, mas sim com os interesses políticos de toda a Nação. Cumpre notar, nesse passo, que o mandato representativo supera a perspectiva dogmática e contratualista do Direito Privado. No universo constitucional, tal modelo aflora-se em conformidade com o **princípio da substituição política**.

<sup>119</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 117-118.

<sup>120</sup> Aieta assim expõe: “na Inglaterra, a evidência do rei possuir a plenitude do Poder Legislativo já demonstrava ‘ares de mandato representativo’, não obstante a necessária observância histórica da fundamentação do poder real estar fulcrada na teoria do poder divino dos reis. Um outro exemplo acerca das origens do mandato representativo inglês pode ser detectado através do ‘concilium’, assembléia estabelecida antes mesmo da Magna Carta Libertatum, com o fito de convocar os prelados, barões e vassallos da Coroa nos momentos em que o rei desejasse editar alguma regulamentação importante. Vale assinalar que o Concilium daria origem, mais tarde, ao próprio sentido de **Parlamento**. O Parlamento, ensina Meirelles Teixeira, não foi entendido em razão de um direito próprio, mas sim em virtude da sua condição de representante da nação. No caso inglês, a Câmara dos Comuns, constituída por eleições periódicas, passou a representar, efetivamente, o povo. Na experiência francesa, na medida em que os Estados Gerais, constituídos por uma assembléia de representantes dos estamentos estavam adstritos às amarras do mandato imperativo, o eclodir do mandato representativo ocorreu apenas quando se constituiu, por influência de Siéyès, a **Teoria Jurídica da Representação Política**, ainda viva no direito público francês hodierno”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 118.

<sup>121</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 118-119.

<sup>122</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 119.

Entretanto, o mandato representativo, que teve em Montesquieu<sup>123</sup> e Siéyès<sup>124</sup> seus maiores idealizadores, torna inexecutável o monitoramento dos representantes pelos representados, considerando a índole oligárquica do modelo. Desse modo, na tentativa de restituir o equilíbrio político entre mandantes e mandatários, protesta-se o regresso à natureza privatística do contratualismo do mandato.

Assim, conforme o magistério de Aieta<sup>125</sup>, na sua essência, o mandato representativo<sup>126</sup> caracteriza-se a partir do “povo atuando através da vontade de seus representantes a quem confere o mandato para ‘*exprimir a vontade em seu lugar*’”, de maneira que Siéyès confiava na não subordinação das ações dos representantes às prescrições dos representados. A referida autora ministra a seguinte lição: “os representantes receberiam seu mandato das ‘*mãos do povo*’, fundamento legitimador de seu poder de tomada de decisão política, mais tarde, autônomo e independente da vontade dos eleitores”.

Ocorre que a fórmula do mandato representativo há tempos vem sofrendo decadência, mormente devido a fatores como o sentimento de indisposição da humanidade em relação ao legislativo, bem como a transformação da lei em instrumento para a concretização de fins

---

<sup>123</sup> Para Montesquieu *apud* Aieta, “a representação pode ser racionalmente justificada, porque o povo, a multidão, agindo diretamente, não estariam aptos a resolver as grandes questões e problemas do Estado, nem mesmo as questões técnicas de administração, devendo, portanto, logicamente, delegar essas atribuições aos mais hábeis”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 120.

<sup>124</sup> Leciona Aieta que “Siéyès, por sua vez, combateu tenazmente o mandato imperativo por ocasião da Assembléia Constituinte Francesa, conclamando que os deputados não poderiam ficar presos às instruções vagas e incompletas do eleitorado, quando necessitassem enfrentar problemas complexos e imprevistos. Assim, o autor possuía a crença de que só uma Assembléia Nacional, enquanto expressão representativa da própria Nação, poderia ser uma assembléia constituinte”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 120-121.

<sup>125</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 121.

<sup>126</sup> Em conformidade com os ensinamentos de Paulo Bonavides *apud* Aieta, por ocasião do pronunciamento de Abraham Lincoln, na homenagem póstuma aos heróis da Guerra de Secessão, no Campo Santo de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863, o então presidente assim exortou, *in verbis*: “Há 87 anos nossos pais criaram neste continente uma nova nação, concebida na liberdade e consagrada à idéia de que todos os homens nascem iguais. Agora estamos envolvidos numa grande guerra civil, testando se esta nação, ou qualquer nação assim concebida, pode perdurar. Estamos reunidos num grande campo de batalha dessa guerra. Viemos para consagrar parte deste campo como o local de repouso eterno daqueles que aqui deram as suas vidas para que aquela Nação pudesse viver. Fazemos assim o que é justo e correto. Mas, num sentido mais amplo, não podemos dedicar, não podemos consagrar, não podemos santificar este chão. Os homens corajosos, vivos e mortos, que aqui combateram, consagraram-no, muito além do que nossas poucas forças são capazes de intensificar ou enfraquecer. O mundo nem chegará a notar e logo se esquecerá do que dizemos aqui, mas jamais esquecerá o que eles aqui fizeram. Nós vivos, antes de mais nada, devemos nos consagrar ao trabalho inacabado, tão nobremente iniciado por aqueles que aqui lutaram. Devemos nos consagrar à grande tarefa que temos diante de nós; que a causa desses honrados mortos nos dê renovada devoção, pois a ela devotaram tudo o que tinham; que aqui decidamos solenemente que essas mortes não foram em vão; que esta nação, com a proteção de Deus, tenha um novo nascimento de liberdade; e que esse governo do povo, pelo povo e para o povo não desapareça da Terra”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 121-122.

políticos diversos dos verdadeiramente pretendidos. Finalmente, outras máculas merecem registro, a saber: excessiva carga de trabalho dos parlamentares, corporativismo da classe política, debilidade dos partidos políticos e aniquilamento da representatividade motivada pelo desprestígio parlamentar.<sup>127</sup>

### 2.1.3 Mandato partidário

No intervalo entreguerras, toma corpo um movimento doutrinário apelidado por Mirkine-Guetzévitch de *processo de racionalização do povo* com a finalidade de responsabilizar a democracia representativa por apresentar-se elitista e oligárquica<sup>128</sup>. Saliente-se que o conjunto de ideias dessa doutrina tinha o propósito central de alojar o *partido político* nas acomodações do direito público, na crença de regulamentar as ações políticas pelo Direito Constitucional<sup>129</sup>.

No que concerne à relação entre a questão dos partidos políticos e o processo de racionalização do povo, Mirkine-Guetzévitch<sup>130</sup> explica:

Um partido político ficara até aqui fora da regulamentação jurídica. O processo de criação dos parlamentos não englobava a totalidade dos fenômenos que o formavam e muito embora os parlamentos fossem compostos por PARTIDOS, a lei não conhecia senão o ELEITOR e o DEPUTADO. A tendência consistente em introduzir o partido no direito público é, (*sic*) um dos traços característicos do processo de RACIONALIZAÇÃO DO PODER que nos interessa e da regulamentação máxima dos fatos políticos pelo direito. O Tribunal eleitoral tchecoslovaco constitui (*sic*), por este aspecto, uma tentativa interessante.

Tomando como suporte a tese da racionalização do poder, emergiu no ambiente constitucional uma terceira espécie de mandato, tendo como plataforma a democracia partidária. Também denominada de *partidocracia*<sup>131</sup>, essa modalidade de mandato alberga o

<sup>127</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 122-123.

<sup>128</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 131.

<sup>129</sup> Aieta professora que “o apogeu dessa corrente se deu no campo do processo eleitoral, notadamente através da Constituição da Tchecoslováquia. Tal constituição estabelecia, de forma pioneira, que o controle do processo eleitoral seria confiado a um tribunal eleitoral especial, o qual teria competência para o julgamento de conflitos partidários. Desse modo, um deputado eleito sobre a lista de um partido, quando excluído por este, poderia ser excluído de sua cadeira por uma decisão do Tribunal, conforme a lei de 26 de fevereiro de 1920”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 131-132.

<sup>130</sup> Mirkine-Guetzévitch *apud* AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 132.

<sup>131</sup> Entusiasta do que ficou conhecido como partidocracia, o senador Osires Teixeira *apud* Aieta, enfaticamente, assim declarou: “Não se pode pensar em praticar poeticamente democracia apesar dos partidos políticos. Ela tem

partido à peça principal na engrenagem da democracia, transformando os dirigentes partidários como autênticos escolhidos pelas bases políticas.<sup>132</sup>

Diante da notoriedade do mandato partidário, registre-se que os partidos políticos aproximariam aqueles que comungassem de uma mesma ideologia, condensando as vontades individuais num projeto político comum, isto é, programa de governo. Como Aieta<sup>133</sup> elucida: “o programa proporcionaria **a possibilidade de o povo se autogovernar**, ainda que indiretamente, por ter a chance de estabelecer a orientação do governo e não apenas escolher (...) representantes livres de qualquer compromisso ou predeterminação política”.

Nesse sentir, explana Silva<sup>134</sup>:

A doutrina, em geral, admite que os partidos têm por função fundamental organizar a vontade popular e exprimi-la na busca do poder, visando a aplicação de seu programa de governo. Por isso, todo partido político deveria estruturar-se à vista de uma ideologia definida com um programa de ação destinado à satisfação dos interesses do povo.

Dessa maneira, os partidos políticos com programa bem definido são genuinamente os candidatos a cargos eletivos, de tal modo que os ocupantes dos mandatos devem se submeter às determinações dos partidos, como verdadeiros titulares dos mandatos que são. De fato, os partidos políticos funcionam como legítimo fiador dos postulantes dos mandatos perante o povo, na medida em que aqueles estabelecem um programa para ser fielmente cumprido durante o mandato<sup>135</sup>. Não é por outra razão que também Kelsen<sup>136</sup> argumentou em defesa do modelo do mandato partidário, destacando a essencialidade dos partidos políticos no processo de

---

*que se processar com partidos com papel definido, como expusemos resumidamente, mas que já basta para definir que, hodiernamente, democracia se fará através dos partidos políticos”.* AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 133.

<sup>132</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 132-133.

<sup>133</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 133-134.

<sup>134</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 401.

<sup>135</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 134.

<sup>136</sup> A modalidade do mandato partidário também foi motivo de atenção nos estudos de Hans Kelsen *apud* Aieta: “É patente que o indivíduo isolado carece completamente de existência política positiva, por não poder exercer qualquer influência efetiva na formação da vontade do Estado e que, por conseguinte, a democracia só é possível quando os indivíduos, a fim de lograr uma atuação sobre a vontade coletiva, reúnem-se em organizações definidas por diversos fins políticos, de tal maneira que se interponham, na relação indivíduo-Estado, aquelas coletividades que agrupam, sob a forma de partidos políticos, as vontades políticas coincidentes dos indivíduos. Só por dolo é possível sustentar a possibilidade de democracia sem partidos políticos. A democracia requer, inevitavelmente, um Estado de partidos”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 135.

representação popular<sup>137</sup>. Sob esse fundamento, os eleitores manifestam sua preferência num programa, enfim, numa política de governo encabeçada por uma sigla partidária.

Conforme os ensinamentos de Silva<sup>138</sup>:

Uma das conseqüências da função representativa dos partidos é que o exercício do mandato político, que o povo outorga a seus representantes, faz-se por intermédio deles, que, desse modo, estão de permeio entre o povo e o governo, mas não no sentido de simples intermediários entre dois pólos opostos ou alheios entre si, mas como um instrumento por meio do qual o povo governa.

Todavia, no dizer de Aieta<sup>139</sup>, podem ser enumerados dois pontos desfavoráveis à modalidade de mandato partidário, na seguinte ordem: primeiro, os partidos políticos carecem de melhor definição programática; segundo, o candidato em si acaba adquirindo mais relevância que o próprio partido, em virtude de um processo de personificação do poder promovido pelos meios de comunicação. Mas, na contramão dessas duas censuras, a autora afirma que nos dias de hoje, por via de regra, os partidos dispõem de programas bem firmados e que, com empenho das agremiações, é possível mudar esse quadro de louvamento aos candidatos em si em detrimento à imagem dos partidos<sup>140</sup>.

Por fim, vale rememorar que o Tribunal Superior Eleitoral, em recente decisão à Consulta 1.398/DF, formulada pelo extinto Partido da Frente Liberal, reconheceu que o mandato eletivo, em eleições proporcionais, pertence ao partido político, e não ao candidato eleito, quando houver pedido de desfiliação e, conseqüente, migração para outra agremiação partidária. Em seu voto, o ministro relator Cesar Asfor Rocha sinaliza que os partidos políticos desfrutam de estatura constitucional, atuando como personagens mais importantes da democracia representativa.

<sup>137</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 135.

<sup>138</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 408.

<sup>139</sup> AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 136-137.

<sup>140</sup> Numa obra voltada à tese do mandato partidário, José Carlos Cardozo *apud* Aieta assim advoga: “*O partido político tem duas funções básicas: a primeira, estabelecer um programa executável de governo. A segunda, selecionar pessoas que se disponham a fazer executar esse programa, caso eleitas, com a necessária eficiência. Em conseqüência, as eleições perderiam o caráter de mera escolha de homens para governar, ganhando a dimensão de seleção entre programas de governo. O povo se governaria, ainda que indiretamente, passando os candidatos a serem os partidos, o que tornaria imperioso a fidelidade partidária; pois o sistema se desmoronaria se o eleito não estivesse afeto ao partido que o elegeu; sendo a deliberação popular fraudada, se o candidato pudesse romper com o programa que prometeu cumprir*”. AIETA, Vânia Siciliano. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 137.

## 2.2 MANDATO ELETIVO: INSTITUTO DEMOCRÁTICO PARA O EXERCÍCIO DA REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

Para Bonavides<sup>141</sup>, o triunfo do regime representativo relaciona-se intrinsecamente com o estudo dos preceitos políticos e jurídicos das modalidades do mandato. Nesse sentido, não se pode dissociar a ideia de representação política das bases teóricas do mandato. Cumpre notar que as teses do mandato também se ligam firmemente à manifestação favorável às formulações político-constitucionais da soberania – tanto a nacional quanto a popular.

Malgrado ter saído vitorioso, sobretudo a partir da Revolução de 1789 e tendo se perpetuado por meio dos modos constitucionais do liberalismo no século XIX, o princípio representativo está dissociado do princípio eletivo, ou seja, o mandato sob a forma da representação fulgurava independentemente do evento eleição. Nessa direção, professa Bonavides<sup>142</sup>:

A nação, titular do poder soberano, o exerce por meio de órgãos representativos. A primeira Constituição revolucionária reza expressamente que são representantes o **corpo legislativo** e o **rei**. Ambos mandatários da nação soberana. O mandato representativo tem aí origem jurídica na Constituição que designou expressamente o rei e o legislador como órgãos através dos quais se exerce a soberania nacional. Transparece logo nesse binômio legislador-rei a dissociação entre o princípio eletivo e o princípio representativo, **deixando a eleição por consequência de ser a base exclusiva de toda a representação**. Na França revolucionária de 1791, com a nova ordem constitucional, o *não eleito*, como o rei, era representante, ao passo que agentes da pública administração investidos na função por sufrágio popular não logravam sequer obter tal título. (**Grifos nossos.**)

Assim, impende frisar que representação não pressupõe eleição. Na verdade, trata-se a eleição de apenas mais uma dentre as inúmeras maneiras, todas albergadas na Constituição, de apontar representantes, isto é, aquelas pessoas capazes de expressar a vontade nacional. Dito isso, vislumbra-se uma consequência: o delineamento desse sistema representativo voltava seus cuidados para a questão da seletividade em prejuízo da feição democrática do regime.<sup>143</sup>

Nesse tom é o ensinamento de Bonavides<sup>144</sup>:

<sup>141</sup> Segundo a doutrina de Bonavides, “*a teoria política conhece duas formas principais de mandato: o mandato representativo e o mandato imperativo*”. Quanto à natureza, o autor atribui ao mandato representativo a doutrina da soberania nacional, ancorada na democracia liberal, ao passo que o mandato imperativo atrela-se à doutrina da soberania popular, tendo como pano de fundo a democracia social. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 277.

<sup>142</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 278.

<sup>143</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 278.

<sup>144</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 279.

A idéia de selecionar os mais aptos, os mais capazes domina o entendimento político vitorioso. O século racionalista e filosófico faz da representação política o coroamento de suas teses sociais. Perpassa aí o otimismo e a confiança nos triunfos da razão; a razão intelectual, reformadora da sociedade, modificadora das instituições, afiançadoras da verdadeira paz social. **A eleição é secundária; fundamental**, como notou o jurista italiano Orlando, **vem a ser porém a seleção.** (Grifos nossos.)

Ainda em harmonia com as lições de Bonavides<sup>145</sup>, a soberania da vontade nacional é conferida à nação, cujos representantes são meros intermediários, mas sem vínculos com os eleitores. Impõe dizer que o corpo eleitoral não delega poder, tampouco funciona como mandante, uma vez que tem reduzida sua parcela do sufrágio. Atua, pois, como simples instrumento de representação. A teoria do mandato representativo conserva similitude com a ideia da soberania nacional. Consequentemente, os representantes, enquanto legisladores soberanos munidos das prerrogativas do cargo, exprimem os desígnios da nação. Registre-se, igualmente, que os referidos representantes são titulares de um mandato, mas não estão tolhidos às imposições de limites de nenhum colégio eleitoral ou circunscrição territorial.

Da mesma maneira, alguns fatores contribuíram para o triunfo do modelo de representação (e participação) política através do mandato. O primeiro diz respeito ao caráter da generalidade do mandato, pois, com base nessa especificidade, o mandatário representa toda a nação, e não apenas aquele eleitorado, circunscrição ou mesmo partido político. O segundo tem relação com o grau de liberdade, porque o representante cumpre os deveres do mandato com total autonomia de vontade, sem coação ou pressão dos eleitores<sup>146</sup>. O terceiro fator do mandato representativo é a irrevogabilidade, sem a qual o representante não estaria livre para exprimir suas vontades, sob pena de a qualquer momento ser destituído do mandato. Por fim, inclui-se entre o rol dos elementos do mandato representativo a independência, segundo a qual a conduta do mandatário encontra-se desvincilhada de confirmação por parte do mandante, já que a vontade do titular do mandato corresponde à vontade nacional – também denominada vontade popular ou vontade do colégio eleitoral.<sup>147</sup>

Nesse sentido também se pronunciou Silva<sup>148</sup>:

<sup>145</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 279.

<sup>146</sup> No intento de justificar o acolhimento da liberdade na autonomia da vontade, Bonavides cita dois expoentes da Revolução Francesa: o primeiro, Mirabeau, disse: “*Se fôssemos vinculados por instruções, bastaria que deixássemos nossos cadernos sobre as mesas e volvéssemos às nossas casas*”; por sua vez, Condorcet, o segundo, assim proclamou: “*Mandatário do povo, farei o que cuidar mais consentâneo com seus interesses. Mandou-me ele expor minhas idéias, não as suas; a absoluta independência das minhas opiniões é o primeiro de meus deveres para com o povo*”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 280.

<sup>147</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 279-281.

<sup>148</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 139.

O *mandato representativo* é criação do Estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e sociedade, e mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo. Segundo a teoria da representação política, que se concretiza no mandato, o representante não fica vinculado aos representados, por não se tratar de uma relação contratual; é geral, livre e irrevogável em princípio, e não comporta ratificação dos atos do mandatário. Diz-se geral, porque o eleito por uma circunscrição ou mesmo por um distrito não é representante só dela ou dele, mas de todas as pessoas que habitam o território nacional. É *livre*, porque o representante não está vinculado a seus eleitores, de quem não recebe instrução alguma, e se receber não tem a obrigação de atender, e a quem, por tudo isso, não tem que prestar contas, juridicamente falando, ainda que politicamente o faça, tendo em vista o interesse na reeleição. Afirma-se, a propósito, que o exercício do mandato decorre de poderes que a Constituição confere ao representante, que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos ditames de sua consciência. É *irrevogável*, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição (arts. 55 e 56).

Em consonância com essa mentalidade, convém ainda destacar as ideias de Velloso e Agra<sup>149</sup>:

A teoria da representação política adotada no Brasil é a do mandato discricionário, ou seja, os parlamentares são os detentores de seus mandatos e podem exercer suas funções políticas sem nenhum tipo de restrição que possa mitigar sua liberdade de apreciar a realidade social. O mandato é auferido pela população, mas durante o exercício de suas prerrogativas, os representantes são livres para tomar as decisões políticas de acordo com suas próprias consciências.

De outra parte, vale salientar que o regime representativo com viés liberal experimentou grande período de decadência, o que propiciou novo ânimo nas técnicas do exercício de poder ao doutrinamento do mandato imperativo na democracia contemporânea<sup>150</sup>. Com efeito, tem-se assistido ao avanço incontestado do instituto do mandato imperativo, tendo em vista que o mandante exerce controle de cunho político sobre o mandatário. Nessa linha de pensamento, alega Bonavides<sup>151</sup>:

Desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reação em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentações não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à fiel interpretação do sentimento popular, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido.

<sup>149</sup> Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra *apud* ESPÍRITO SANTO, Raucil Aparecido do. **A representação política e a democracia brasileira sob a constituição de 1988**. 102f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2011, p. 39-40.

<sup>150</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 282.

<sup>151</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 283.

Portanto, como se nota, o mandatário contrai para si o encargo de representar conforme a anuência do mandante através das regras do mandato imperativo, sob pena de quebrar a confiança.

De acordo com Pereira<sup>152</sup>, “o mandato representa a investidura em alguém escolhido, sendo esta conferida pela vontade popular para representar funções eletivas, segundo um processo eleitoral”. Por essa razão, ao titular do cargo público é assegurado o exercício do mandato em sua inteireza, passível a um só tempo de controle popular e jurisdicional. O controle popular dá-se por via de eleições periódicas, nas quais os eleitores conferem ou não mais um voto de confiança ao mandatário. Já quanto ao controle jurisdicional, importa dizer que o mandatário permanece na titularidade do cargo até o aparecimento de sentença desfavorável com força de coisa julgada.

Como, num regime democrático representativo, é através da manifestação da vontade popular que se legitima a escolha dos mandatários do povo, o mandato eletivo somente pode ser retirado nos casos previstos pela Constituição Federal. Nessa trilha, é a lição de Pereira<sup>153</sup>:

Enquanto não surgir em seu desfavor sentença transitada em julgado, dotada de eficiência para suspender o exercício dos direitos políticos, o titular do mandato eletivo conserva o direito subjetivo público ao seu exercício, na pendência de qualquer ação judicial, independentemente da natureza do provimento por ela almejado. Ou seja, os preceitos veiculados pelos arts. 216, da Lei n. 4.737, de 1965, e 15, da Lei Complementar n. 64, de 1990, preservam o exercício do mandato pelo eleito, até que sobrevenha, suspendendo-lhe os direitos políticos, decisão judicial com força de coisa julgada.

Em estudo da evolução histórica do mandato político brasileiro, Pinto<sup>154</sup> sustenta que o mandato é o meio através do qual se exerce a representação política. Afirma, ainda, que “o mandato de natureza política é aquele que credencia o mandatário ao exercício do poder, com liberdade absoluta para agir, buscando sempre o melhor para seu titular, o povo”.

Assim, Pinto<sup>155</sup> diferencia mandato político de mandato civil. No civil, o mandante passa diretamente todos os poderes às mãos do mandatário para executá-los. Por sua vez, o mandato político configura-se no tempo em que um corpo de eleitores outorga ao mandatário o poder político para que represente toda a sociedade, ou seja, seu eleitorado ou não.

---

<sup>152</sup> PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 160.

<sup>153</sup> PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 160-161.

<sup>154</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 96.

<sup>155</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 96.

Nestes termos, arremata Pinto<sup>156</sup>:

A finalidade do mandato político é permitir que o mandatário atue em nome de toda a nação, buscando exclusivamente o melhor para seus integrantes. O objetivo do mandato civil é a atuação do mandatário apenas para agir, visando aos interesses do mandante. No mandato político não há a figura do procurador, que pressupõe a identificação do outorgante. A representação é genérica e institucional; o eleito, por isso, não pode ser destituído por quem o elegeu. O mandante, neste caso, o povo, transfere todo o poder ao eleito, abdicando, inclusive, do direito de cassá-lo, pelo que considere desvio de finalidade em sua atuação. A competência para cassação é privativa do Poder Judiciário ou da Casa Legislativa a que está vinculado o eleito.

Em se tratando de matéria relativa a mandato, a Constituição Federal de 1988 reserva-se, em geral, a mencionar as vedações e os impedimentos e os casos de perda, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos **mandatos** poderão ser reeleitos para um único período subsequente. § 6º - Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos **mandatos** até seis meses antes do pleito. § 7º - São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de **mandato eletivo** e candidato à reeleição. (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de **mandato** considerada 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. § 10 - O **mandato eletivo** poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. § 11 - A ação de impugnação de **mandato** tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé. [...] Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. § 1º - Será de quatro anos o **mandato** dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de **mandato**, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. [...] Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para **mandato** de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do **mandato** de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. § 1º Perderá o **mandato** o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V. [...] Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios

<sup>156</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 96.

estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XIV - perda do **mandato** do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único. [...] Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de **mandato** eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: I - tratando-se de **mandato** eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função; II - investido no **mandato** de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração; III - investido no **mandato** de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior; IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de **mandato** eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento. [...] Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: (...) II - desde a posse: (...) d) ser titulares de mais de um cargo ou **mandato** público eletivo. Art. 55. Perderá o **mandato** o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. § 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do **mandato** será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 4º - A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do **mandato**, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º. Art. 56. Não perderá o **mandato** o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária; II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa. § 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias. § 2º - Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do **mandato**. § 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do **mandato**. [...] Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais. § 4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando: IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de **mandatos eletivos** federais ou estaduais. **(Grifos nossos.)**

Destarte, também na legislação infraconstitucional, a matéria relativa ao mandato eletivo é regulamentada sob o prisma das medidas constritivas.

O Código Eleitoral assim dispõe, *in verbis*:

Art. 16. Compõe-se o Tribunal Superior Eleitoral: (...) § 2º - A nomeação de que trata o inciso II deste artigo não poderá recair em cidadão que ocupe cargo público de que seja demissível *ad nutum*; que seja diretor, proprietário ou sócio de empresa beneficiada com subvenção, privilégio, isenção ou favor em virtude de contrato com

a administração pública; ou que exerça **mandato** de caráter político, federal, estadual ou municipal. [...] Art. 22. Compete ao Tribunal Superior: I - Processar e julgar originariamente: (...) j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do **mandato eletivo** até o seu trânsito em julgado. [...] Art. 113. Na ocorrência de vaga, não havendo suplente para preenchê-la, far-se-á eleição, salvo se faltarem menos de nove meses para findar o período de **mandato**. [...] Art. 216. Enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o **mandato** em toda a sua plenitude. (**Grifos nossos.**)

A Lei das Eleições, por seu turno, regulamenta algumas singularidades aos titulares de mandato eletivo como, por exemplo, a garantia ao candidato do registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que esteja filiado (art. 8º, § 1º) ou a primazia sobre a escolha do nome coincidente com o qual irá concorrer nas eleições (art. 12, § 3º).

Ademais, a Lei Complementar n.º 64/90 estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências, sempre com o objetivo de proteger a moralidade e a probidade administrativa para o exercício do mandato eletivo.

No tocante à matéria de mandato, merece ênfase a ação de impugnação de mandato eletivo, que tem cunho constitucional-eleitoral, com potencialidade de desconstituir o mandato. Segundo Costa<sup>157</sup>, essa ação tem o escopo de “eliminar, tanto quanto possível, vícios que deformem ou desnaturem o mandato popular”.

Destarte, este também é o entendimento de Garcia e Los Santos<sup>158</sup>:

Numa democracia representativa como a nossa, em que os mandatários são eleitos pelo voto direto dos cidadãos, a confiabilidade no processo de escolha dos candidatos exsurge como fator determinante na manutenção da paz social, tornando de extrema relevância o estudo dos mecanismos legais capazes de evitar a contaminação da vontade popular por práticas abusivas. Entre esses mecanismos, a ação de impugnação de mandato eletivo ocupa lugar de destaque, não só por sua natureza constitucional, mas, também, pelo fato de ter surgido como instrumento destinado a coibir condutas que, ao longo de nossa história política, mancharam o exercício do sufrágio.

Conforme Gomes<sup>159</sup>, o objetivo da ação de impugnação de mandato eletivo, que tramita em segredo de justiça, é tutelar a cidadania, a lisura e a igualdade das eleições, bem

<sup>157</sup> COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**: temas de direito eleitoral. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 180.

<sup>158</sup> GARCIA, Marcus Cléo; LOS SANTOS, Sheila Brito de. Ação de impugnação de mandato eletivo: efeitos da decisão de procedência. **Resenha Eleitoral** – nova série, v. 15, jan./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/acao-de-impugnacao-de-mandato-eletivo-efeitos-da-decisao-de-procedencia/index95e4.html?no\\_cache=1&cHash=94e2e53f2d9df7e5ea49c7401fddfd3c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/acao-de-impugnacao-de-mandato-eletivo-efeitos-da-decisao-de-procedencia/index95e4.html?no_cache=1&cHash=94e2e53f2d9df7e5ea49c7401fddfd3c)>. Acesso em: 25 abr. 2013.

<sup>159</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 563.

como a legitimidade da representação política. Em última análise, a finalidade da ação de impugnação de mandato eletivo é resguardar o direito fundamental de que o exercício do mandato eletivo somente pode ser confiado àquele que tiver o portfólio moral para tal mister, pois o alcançou em conformidade com a lei e os bons costumes, sem lançar mão de práticas repugnantes e deletérias à representatividade e à legitimação dos mandatos, a exemplo do abuso de poder, corrupção e fraude.

A bem da verdade, pode-se afirmar que a legislação eleitoral brasileira dispõe de variados meios capazes de proteger, ainda que indiretamente, a legitimidade dos mandatos eletivos. Está-se falando da ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder, da ação de captação ilícita de recursos para fins eleitorais, da ação por captação ilícita de sufrágio, da ação por conduta vedada a agentes públicos, bem como da ação de impugnação de registro de candidatura e do recurso contra expedição de diploma. Em todos eles busca-se a desconstituição do registro ou do diploma, portanto, em certo sentido, são institutos normativos hábeis a dar guarida à moralidade dos mandatos eletivos, na medida em que se busca depuração das candidaturas.

Assim sendo, Pinto<sup>160</sup> conclui que a adoção do instituto do mandato eletivo manifesta-se como extraordinário mecanismo para o alcance do fortalecimento da representatividade e do processo eleitoral-democrático, cujo principal traço consiste em atribuir o poder ao povo, seu legítimo titular.

Além do mais, não se pode esquecer também que somente aqueles cidadãos que reúnem os requisitos de elegibilidade elencados no texto constitucional e não se enquadram em nenhuma hipótese de vedação ou de inelegibilidade estão credenciados ao exercício do mandato eletivo.

Dentre os requisitos para a aquisição da capacidade eleitoral passiva, encontra-se a exigência do domicílio eleitoral na circunscrição de, pelo menos, um ano antes do pleito. Essa condição de elegibilidade merece atenção por três motivos preliminares: primeiro, porque o domicílio eleitoral delimita o lugar onde o cidadão deve alistar-se como eleitor, outorgando-lhe a capacidade eleitoral ativa em determinado município; segundo, porque o domicílio eleitoral também serve para que o postulante a mandato eletivo fixe a circunscrição com o fim partidário, cuja filiação deve ocorrer no mesmo município onde ele tem domicílio eleitoral; terceiro, porque a definição do domicílio eleitoral determina, ainda, os limites territoriais dos pleitos: para presidente e vice-presidente da República, em qualquer município brasileiro; para

---

<sup>160</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 96.

governador e vice-governador de estado, senador, deputado estadual ou federal, apenas no estado onde o postulante estiver inscrito eleitoralmente; para prefeito e vice-prefeito ou vereador, apenas no município onde o eleitor tiver domicílio eleitoral.

Por fim, pode-se afirmar que a obrigatoriedade do requisito do domicílio eleitoral na circunscrição com a finalidade de pleitear cargos eletivos, e assim investir-se na titularidade do mandato político, parte da premissa de que o postulante à atividade de representação política deve se adaptar ao cotidiano da comunidade, tanto que o legislador determinou prazo mínimo de um ano antes das eleições.

### 3 DOMICÍLIO ELEITORAL

#### 3.1 POSICIONAMENTO JURÍDICO DO DOMICÍLIO ELEITORAL

##### 3.1.1 Conceito impreciso na legislação

O conceito de domicílio eleitoral, basicamente, está estampado no art. 42, em seu parágrafo único, da Lei n.º 4.737/65, que institui o Código Eleitoral, *in verbis*: “para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”. Nesses mesmos termos, a Lei n.º 6.996/82 dispõe no seu art. 4.º, parágrafo único, *in verbis*: “para efeito de inscrição, domicílio eleitoral é o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”.<sup>161</sup>

Observe-se que a legislação eleitoral não conferiu ao conceito de domicílio a mesma conotação verificada na definição de domicílio civil, insculpida no art. 70 do Código Civil de 2002, *in verbis*: “o domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo”. Em outras palavras, o legislador eleitoral de 1965 não acompanhou a concepção civilista, segundo a qual o domicílio deve ser caracterizado pelo ânimo definitivo de morar. Nesse sentido, é apropriada a lição de Gomes<sup>162</sup>:

No âmbito das relações civis, tive a oportunidade de acentuar (...) entender-se por **domicílio** o lugar em que a pessoa natural estabelece sua residência com **ânimo definitivo**. Dois, portanto, são os requisitos: um objetivo – consistente na residência – e outro subjetivo – relativo ao *animus*, ou seja, o ânimo definitivo. Assim, o domicílio da pessoa natural é o lugar em que ela se fixa com a intenção manifesta de permanecer, de centralizar sua vida, suas atividades e seus negócios. A intenção de permanência é o elemento essencial e decisivo do domicílio voluntário; é o que distingue da residência e da mera habitação ou moradia. Daí a importância da prova desse elemento, o que não é tarefa fácil por se tratar de elemento subjetivo, abstrato, presente apenas no recesso da alma humana. Sua demonstração assemelha-se à prova do dolo no campo da responsabilidade civil e penal. Mister será considerar o contexto social em que a pessoa se insere, sua história de vida, suas atividades, as declarações feitas assim no lugar que deixa, como naquele para onde vai, as próprias circunstâncias que acompanham a mudança. Todos esses fatores podem denunciar o *animus* de se fixar em dado local. Resulta, pois, que a mudança de domicílio se opera com a transferência da residência, com a intenção manifesta de mudar (CC, art. 74). Observe-se que com o domicílio não se confunde a habitação e a moradia. Estes são locais ocupados provisória e esporadicamente pela pessoa, sem a intenção de permanecer. As casas de campo, de praia ou de veraneio, para onde se vai ocasionalmente, são exemplos de habitação ou moradia.

<sup>161</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 120.

<sup>162</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 120.

No entender de Cândido<sup>163</sup>, o parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral definiu, mas não conceituou domicílio eleitoral, ocasionando muitas discussões acerca do alcance do dispositivo legal. Logo, o sentido de domicílio eleitoral equivale ao de residência, moradia ou mesmo habitação, mas despido do elemento intencional de permanecer em caráter definitivo.

Por outro lado, Cândido<sup>164</sup> advoga que a Lei n.º 48, de 4 de maio de 1935, que modificou o Código Eleitoral de 1932, teve o cuidado de equiparar o conceito de domicílio eleitoral ao de domicílio civil, nos termos do art. 68, *in verbis*: “Domicilio eleitoral é o lugar onde o cidadão se inscreve como eleitor, e deve coincidir com o domicilio civil”.

Na tentativa de encontrar uma solução condizente com a legislação e com o ideal democrático, Cândido<sup>165</sup> defende a tese segundo a qual somente o ânimo de morar sem prazo determinado deveria nortear a conceituação de domicílio para fins eleitorais, do mesmo modo como se dá na caracterização do domicílio civil. Agindo assim, tanto inscrições eleitorais ilegítimas quanto candidaturas alienígenas, impulsionadas tão-somente por interesses políticos eventuais, seriam frustradas.

Segundo Lucon e Vigliar<sup>166</sup>, não havia a necessidade de o Código conceituar domicílio eleitoral, pois bastaria tomar emprestada a concepção de domicílio civil, que encerra a presença de dois elementos basilares, a saber: a habitação em si e o ânimo de nela morar.

Entretanto, convém advertir que a legislação civil – em que pese a indispensabilidade do elemento subjetivo, ou seja, o ânimo de permanência duradoura –, além de admitir a pluralidade de domicílios, dispõe que a simples estadia<sup>167</sup> de uma pessoa em determinado lugar presta-se, excepcionalmente, à configuração do domicílio. Trata-se de previsão legal com o objetivo de abranger pessoas cuja característica principal é o constante deslocamento, a exemplos dos andarilhos, ciganos, profissionais ambulantes e artistas circenses. Como facilmente se percebe, o Direito Eleitoral não pode se servir dessa excepcionalidade verificada no conceito domicílio civil para determinar o conteúdo jurídico de domicílio eleitoral.

Nestes termos, acrescentam Lucon e Vigliar<sup>168</sup>:

---

<sup>163</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. Bauru: Edipro, 2005, p. 86.

<sup>164</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. Bauru: Edipro, 2005, p. 86.

<sup>165</sup> CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. Bauru: Edipro, 2005, p. 87.

<sup>166</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares** (Constituição Federal, Lei de Inelegibilidade, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 64.

<sup>167</sup> O Código Civil de 2002 dispõe em seu art. 73, *in verbis*: “Ter-se-á por domicílio da pessoa natural, que não tenha residência habitual, o lugar onde for encontrada”.

<sup>168</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares** (Constituição Federal, Lei de Inelegibilidade, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 64.

O alistamento eleitoral deve acontecer no Município que corresponda ao domicílio eleitoral da pessoa. Como se depreende do texto legal entende-se por domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do alistando e, caso tenha mais de um, qualquer um deles. Como se observa, o local da residência não implica, necessariamente, o ânimo de permanência nesse local.

Por sua vez, a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.538/03 aborda a questão do domicílio eleitoral em seu aspecto procedimental, ou seja, apenas para fins de arranjo do alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados. Para fins de comprovação do domicílio eleitoral, a referida resolução assim dispõe sobre os documentos de prova, *in verbis*:

Art. 65. A comprovação de domicílio poderá ser feita mediante um ou mais documentos dos quais se infira ser o eleitor residente ou ter **vínculo profissional, patrimonial** ou **comunitário** no município a abonar a residência exigida. [...] § 3º O juiz eleitoral poderá, se julgar necessário, exigir o **reforço**, por outros meios de convencimento, **da prova de domicílio** quando produzida pelos documentos elencados nos §§ 1º e 2º. § 4º Subsistindo dúvida quanto à idoneidade do comprovante de domicílio apresentado ou ocorrendo a impossibilidade de apresentação de documento que indique o domicílio do eleitor, declarando este, sob as penas da lei, que tem domicílio no município, o juiz eleitoral decidirá de plano ou determinará as providências necessárias à obtenção da prova, inclusive por meio de verificação *in loco*. (**Grifos nossos.**)

Méro<sup>169</sup> lembra que a demonstração do domicílio eleitoral pode se dar mediante a apresentação de comprovante de residência idôneo – como correspondência ou boleto de cobrança de água, luz ou telefone – ou qualquer outro documento no qual expresse o vínculo do eleitor com o domicílio – como nota fiscal, por exemplo. Tem mais: não podendo (ou não querendo) apresentar um dos referidos documentos, ainda resta ao eleitor aduzir prova de que tem laço com o município e, conseqüentemente, demonstrar seu domicílio eleitoral por meio de mera declaração, sujeito às sanções civis e penais, por força de dispositivo da Lei n.º 7.115/83, *in verbis*:

Art. 1º. A **declaração** destinada a **fazer prova** de vida, **residência**, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes, quando firmada pelo próprio interesse ou por procurador bastante, e sob as penas da Lei, **presume-se verdadeira**. (**Grifos nossos.**)

---

<sup>169</sup> MÉRO, Carlos Henrique Tavares. Considerações acerca do alistamento eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 304, 7 maio 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5203>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

De acordo com Méro<sup>170</sup>, a deliberação do uso da referida declaração favorece a profusão de fraudes, sobretudo, durante o período de alistamento eleitoral que antecede os pleitos municipais. Ocorre, porém, que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 783/2003, de iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral, cujo objetivo é afastar a incidência do art. 1.º da Lei n.º 7.115/83 para efeito de comprovação do domicílio perante a Justiça Eleitoral.

Trata-se, portanto, o domicílio eleitoral de fixação jurídica, que se configura tão-somente pela residência ou moradia do requerente em determinada circunscrição eleitoral, isto é, o município<sup>171</sup>. Em suma, para fins de conceituar o domicílio eleitoral, pode-se atribuir uma interpretação de residência ou moradia o lugar onde se vive de maneira habitual e também não intermitente.

### *3.1.2 Sentido amplo e flexível na doutrina e na jurisprudência*

Matrone<sup>172</sup> anota que doutrina e jurisprudência dividem o instituto do domicílio eleitoral, segundo o critério de interpretação, em duas grandes correntes, quais sejam: para a primeira, o domicílio eleitoral deve ser interpretado restritivamente, devendo ser equiparado, portanto, ao domicílio civil; ao passo que a segunda corrente entende o domicílio eleitoral de forma mais ampla e abrangente.

Como facilmente se constata, a primeira corrente é defendida pela ala dos doutrinadores positivistas. Esse pequeno grupo demonstra preferência por um conjunto de regras claras capaz de impor restrição à significação do domicílio eleitoral, cuja finalidade reside em frear os abusos e, assim, dificultar que pessoas indiferentes à municipalidade influenciem nos resultados das eleições<sup>173</sup>. Nesse sentido, assim leciona Ferreira<sup>174</sup>:

Entendo que muito bem andou o Código Eleitoral obrigando o cidadão a alistar-se eleitor no lugar onde tem o seu domicílio civil. Sendo o eleitorado um só para as eleições federais, estaduais e municipais, se for permitido a cidadãos domiciliados em um município alistarem-se como eleitores em município diverso, ou ainda situado em

<sup>170</sup> MÉRO, Carlos Henrique Tavares. Considerações acerca do alistamento eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 304, 7 maio 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5203>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>171</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares** (Constituição Federal, Lei de Inelegibilidade, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 64.

<sup>172</sup> MATRONE, Leonardo. A interpretação do conceito de domicílio eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 443, 23 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5703>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>173</sup> MATRONE, Leonardo. A interpretação do conceito de domicílio eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 443, 23 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5703>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>174</sup> FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 78.

região diferente, quando se tratar da escolha de representantes estaduais e municipais, esses eleitores vão influir em eleições que não lhes tocam de perto, que lhes podem ser até indiferentes.

Conforme asseveram Cerqueira e Cerqueira<sup>175</sup>, “o domicílio eleitoral deveria ser entendido como lugar onde a pessoa reside, com ânimo definitivo, estando, pois, vinculada àquela terra e sua política”. Não é o que ocorre. Assim, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem ignorado o conceito civil e entendido o domicílio eleitoral da maneira mais abrangente possível, acomodando seu conceito a uma gama diversificada de circunstâncias.

Além disso, é importante atentar para a diferença entre alistamento e transferência eleitoral, no que se refere ao grau de rigor no tratamento da comprovação do domicílio. Destarte, afirmam Cerqueira e Cerqueira<sup>176</sup>:

Assim, não se pode confundir o conceito de “domicílio eleitoral e seu alistamento na forma da lei”, com a “transferência do domicílio eleitoral”. A transferência de domicílio eleitoral não se confunde com o mero pedido de alistamento eleitoral, pois enquanto este, porquanto inscrição originária, possibilita ao eleitor a escolha do domicílio (cujo conceito em Direito Eleitoral é amplo, incluindo simples moradia) no qual pretende se inscrever, mormente em casos de multiplicidade de domicílio, *na transferência, a eleição do domicílio circunscreve-se a critérios mais rígidos, nos exatos termos do que dispõe o art. 55, § 1.º, do Código Eleitoral*, entre eles, residência (lugar onde a pessoa reside, com residência constante ou permanente ou de certa forma estável, que faça a mesma ter vínculo com a terra, no período de três meses).

Michels<sup>177</sup> também compartilha desse mesmo posicionamento, segundo o qual a comprovação probatória para requerimento de transferência eleitoral deve mesmo ser mais rigorosa, mormente porque o eleitor já deve ter residência ou moradia por no mínimo três meses na nova localidade, bem como porque a elasticidade excessiva do domicílio eleitoral já foi possibilitada ao cidadão por ocasião do alistamento eleitoral.

No que toca ao assunto específico da transferência eleitoral, convém acrescentar mais uma lição de Michels<sup>178</sup>:

O pedido de transferência de inscrição eleitoral é um direito público subjetivo do eleitor, que uma vez alterado o domicílio eleitoral pode o eleitor buscar a nova

<sup>175</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral**: tomo I: direito material eleitoral parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008, p. 879.

<sup>176</sup> CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral**: tomo I: direito material eleitoral parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008, p. 881.

<sup>177</sup> MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**: de acordo com a Lei n.º 9.504/97. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 17-18.

<sup>178</sup> MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**: de acordo com a Lei n.º 9.504/97. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 17.

adequação. Deve ser enfatizado que não há transferência de domicílio eleitoral *ex officio*, ainda que a administração eleitoral tome conhecimento da mudança de domicílio. Isto significa que a *transferência do Título de Eleitor é facultativa*, já que é ao eleitor que compete analisar e ponderar da conveniência, ou não, da transferência. Daí que a manutenção da zona de alistamento, mesmo que com alteração da residência ou moradia, termina por instituir o denominado **domicílio histórico**<sup>179</sup>, **sentimental** ou **afetivo**. (**Grifos nossos**.)

Vale frisar, ainda, que Gomes<sup>180</sup> afirma que o cidadão titular de vários domicílios terá de escolher apenas um deles para alistar-se eleitor, sob pena de incorrer em duplicidade de inscrições, conforme dispõe o art. 71, III, do Código Eleitoral. Pinto<sup>181</sup> ressalta também que a apresentação de documento falso para requerimento de alistamento ou transferência eleitoral acarreta posterior exclusão da inscrição do cadastro nacional de eleitores perante essa Justiça especializada, bem como se afigura crime descrito no art. 350 do Código Eleitoral.

De outra banda, a segunda corrente, majoritária, entende que o domicílio eleitoral não se confunde com o domicílio civil, tendo em vista que pode o eleitor residir num município e ter a inscrição eleitoral noutra, depois de comprovado ter vínculo familiar, patrimonial, comunitário ou afetivo na localidade. Matrone<sup>182</sup> acredita que referido posicionamento parte da premissa da não vedação ao direito constitucional de votar e ser votado.

Para Costa<sup>183</sup>, a legislação eleitoral, através do parágrafo único do art. 42 da Lei n.º 4.737/65, equiparou o domicílio à residência e à moradia. Com efeito, nota-se que a definição de domicílio, em matéria eleitoral, perseguiu a técnica definitória por sinonímia, referida por Warat<sup>184</sup> como sendo aquela que “permite mostrar a significação, correlacionando o termo cujo sentido se desconhece com outro que tem para o receptor uma significação clara”. Significa dizer que o legislador, não estando seguro da acepção de *residência*, preferiu acrescer à conceituação a palavra sinônima *moradia*, e assim ser melhor entendido.

<sup>179</sup> Como ensina Tupinambá Miguel Castro do Nascimento *apud* Michels, “*não mais residindo ou morando na zona eleitoral, a inscrição se mantém no mesmo local porque, quando deferido o alistamento, havia conformidade com o domicílio eleitoral. É o dado histórico. Além do mais, o eleitor não usa da faculdade de transferência por razões de vínculo de amizade, familiares, etc., o que evidencia os elementos sentimental e afetivo. Este domicílio, porém, só deve ser aceito nesta situação para que se mantenha hoje a situação jurídica que se formou, regularmente, ontem. Assim, domicílio afetivo é o que se mantém e não o que se forma*”. MICHELIS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**: de acordo com a Lei n.º 9.504/97. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 17.

<sup>180</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 121.

<sup>181</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 155.

<sup>182</sup> MATRONE, Leonardo. A interpretação do conceito de domicílio eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 443, 23 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5703>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>183</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 139.

<sup>184</sup> Luís Alberto Warat *apud* PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito jurídico de domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, jan./jun. 1996. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no\\_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfccff1c2c1cc870f5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfccff1c2c1cc870f5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

Assim, já é assente na doutrina e na jurisprudência que domicílio eleitoral distingue-se conceitualmente de domicílio civil. Desse modo, para efeito de fixação do domicílio eleitoral, o eleitor deve desprezar qualquer alusão à concepção civilista de domicílio. Para fins de conceituação do domicílio civil, requer-se a presença do elemento ânimo definitivo no estabelecimento da residência, ao contrário do domicílio eleitoral que reclama tão-somente a residência ou a moradia.

Acrescenta, ainda, Andrade<sup>185</sup>:

Quem pretende fixar o conceito de domicílio deve, preliminarmente, desvestir-se de qualquer conceito civilista: domicílio eleitoral e domicílio civil são conceitos distintos e de extensões diferentes. Enquanto este requer a existência de ânimo definitivo na fixação da residência, aquele apenas exige a residência ou moradia.

Monteiro<sup>186</sup> traz elucidativa definição de residência, segundo a qual “é a relação de fato, é o lugar em que a pessoa habita ou tem o centro de suas ocupações”.

Ainda segundo Costa<sup>187</sup>, “residência é o lugar onde se mora, onde há permanência do indivíduo por algum tempo”. Entretanto, há a possibilidade de fixação de residência pelo simples fato de alguém ter a propriedade de casa de campo ou de praia. Dessa maneira, tem-se que, para estar configurada a residência, somente é suficiente que a permanência prolongue-se costumeiramente, pois o conceito de residência contém em seu núcleo a habitualidade da moradia.

Ao revés do ato jurídico de moradia habitual com ânimo definitivo, Costa<sup>188</sup> revela que a simples *estadia*<sup>189</sup> não se presta para efeito de comprovação do domicílio eleitoral, porque falta ao cidadão o liame jurídico que o vincule à circunscrição eleitoral, isto é, à comunidade votante do município.

Nesse aspecto, a argumentação de Costa<sup>190</sup> é contumaz:

---

<sup>185</sup> ANDRADE, Angelo Bôsko Machado de. **O sistema eleitoral brasileiro**: condições de elegibilidade. 49f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009, p. 31.

<sup>186</sup> MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: parte geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 130.

<sup>187</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 139.

<sup>188</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 140.

<sup>189</sup> Para Costa, *estadia*, conceito distinto de *moradia*, “é o lugar onde alguém passa algum tempo, sem permanecer indefinidamente. Há *estadia* em hotel, quando em viagem; em casa de amigos, quando nela passa o dia ou a noite; em casa de praia de outrem, quando se passa uma semana ou um mês, ou as férias. É a *estadia* o ficar nalgum lugar em determinado trato de tempo. É o lugar onde for encontrado, de que fala o art. 33, in fine, do Código Civil”. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 140.

<sup>190</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 140.

Ao Direito Eleitoral, pois, não basta a estada inabitual, intermitente, ainda que de alguma ocorrência. Se alguém **possui algum amigo**, noutra município, **a quem visita de vez em quando**, em lugar que pertence à outra zona eleitoral, passando alguns dias, possui estadia, **mas não para se domiciliar eleitoralmente**. Havendo estadia de ocorrência esporádica, embora costumeira, sem outra razão que vincule o cidadão à comunidade, não há moradia. (**Grifos nossos**.)

Por outro lado, para efeito de configuração da residência ou moradia e consequente fixação de domicílio, o Direito Eleitoral admite o local onde o cidadão trabalha com habitualidade, mesmo sem morar efetivamente. Do mesmo modo, admite-se o vínculo patrimonial na localidade para efeito de domicílio eleitoral, pois o cidadão pode possuir outros interesses, ainda que não viva no lugar.<sup>191</sup>

Nessa perspectiva, Amaral e Cunha<sup>192</sup> situam o domicílio eleitoral ou político como sendo atributo da pessoa física e o definem como “a cidade na qual o cidadão exerce os seus direitos e responde pelas suas obrigações políticas”. O domicílio político é determinado pela circunscrição eleitoral na qual o eleitor estiver inscrito, que não coincide necessariamente com o endereço de sua residência nem com o lugar onde exerce função ou cargo público. Em síntese, o domicílio eleitoral é a circunscrição na qual o eleitor vota e pode ser votado<sup>193</sup>.

Em que pese a sua largueza de alcance, o conceito de domicílio eleitoral tornou-se mais flácido depois que o próprio Tribunal Superior Eleitoral reconheceu o vínculo afetivo para efeito de comprovação do domicílio eleitoral. Significa dizer que não há necessidade de o cidadão ter de provar possuir moradia ou residência na localidade, restando apenas a demonstração de que preserva laços afetivos com a comunidade.<sup>194</sup>

Segundo Zílio<sup>195</sup>, a jurisprudência, amparada no dinamismo do Direito Eleitoral, tem entendido extensivamente o conceito de domicílio eleitoral, transigindo com as inúmeras motivações que elastecem a caracterização do liame do eleitor com o lugar onde se pretende exercer seus direitos políticos. Todavia, cumpre enfatizar que a jurisprudência eleitoral tem constantemente exagerado na interpretação desmedida das dimensões do domicílio eleitoral, de sorte que abarca, por exemplo, o vínculo afetivo.

<sup>191</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 140.

<sup>192</sup> AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. **Manual das eleições**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 70.

<sup>193</sup> Amaral e Cunha afirmam que “*pode ser o da residência, mas não o é necessariamente; pode resultar de interesse patrimonial, profissional ou político, ou, até mesmo, de ‘vínculos familiares e políticos’*”. Segundo os autores, “*o deputado federal, por exemplo, pode ter domicílio civil na cidade do Rio de Janeiro (onde atua política e eleitoralmente) e ser eleitor na cidade de Niterói (domicílio eleitoral) e ter residência em Brasília onde exerce seu mandato*”. AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. **Manual das eleições**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 70.

<sup>194</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 141.

<sup>195</sup> ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 133.

No intuito de corroborar com essa tese, convém colacionar os seguintes julgados:

RESPE N.º 16.397/AL - RELATOR: MINISTRO GARCIA VIEIRA – EMENTA: Direito eleitoral. Contraditório. Devido processo legal. Inobservância. Domicílio eleitoral. Conceituação e enquadramento. Matéria de direito. Má-fé não caracterizada. Recurso conhecido e provido. I - O conceito de domicílio eleitoral não se confunde com o de domicílio do direito comum, regido pelo Direito Civil. Mais flexível e elástico, identifica-se com a residência e o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais. II - Não se pode negar tais vínculos políticos, sociais e **afetivos** do candidato com o município no qual, nas eleições imediatamente anteriores, teve ele mais da metade dos votos para o posto pelo qual disputava. III - O conceito de domicílio eleitoral, quando incontroversos os fatos, importa em matéria de direito, não de fato.<sup>196</sup> (**Grifos nossos.**)

AI N.º 2.306/PI – RELATOR: MINISTRO WALDEMAR ZVEITER – EMENTA: Agravo de instrumento. Recurso especial. Revisão eleitoral. Domicílio eleitoral. Cancelamento de inscrição. Existência de vínculo político, afetivo, patrimonial, e comunitário. Restabelecimento da inscrição. 1. Demonstrado interesse eleitoral, o **vínculo afetivo**, patrimonial e comunitário da eleitora com o município e não tendo ocorrido qualquer irregularidade no ato do seu alistamento, mantém-se o seu domicílio eleitoral. 2. Precedentes. 3. Recurso conhecido e provido.<sup>197</sup> (**Grifos nossos.**)

Como se observa, por ocasião do alistamento ou transferência eleitoral, o cidadão deve provar ter o chamado *vínculo específico* para que qualquer uma de suas residências ou moradias seja admitida para efeito de comprovação de domicílio eleitoral. São vínculos específicos: familiar, econômico ou patrimonial, afetivo, social ou comunitário ou, ainda, político. Admite-se até mesmo como domicílio eleitoral o lugar em que o candidato, na eleição imediatamente anterior, obteve expressiva votação<sup>198</sup>. Nessa perspectiva são os seguintes julgados:

RE N.º 14.735/TRE-CE – RELATORA: DESEMBARGADORA MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE – EMENTA: Recurso eleitoral. Requerimento de exclusão de eleitor. Revelia. Não existente. Domicílio eleitoral. Vínculo familiar e afetivo. Comprovação. Art. 55, § 1º, inciso III do Código Eleitoral. Recurso conhecido e desprovido. (...) 2. O requisito legal da residência mínima de 03 meses na localidade para a qual se pede a transferência do título de eleitor pode ser afastado em razão da existência de **vínculo de parentesco** com pessoa residente no município. 3. No caso em tela, restou demonstrado que a mãe da recorrida reside no município para o qual se pediu a transferência eleitoral, ficando patente a existência de **vínculo afetivo e familiar**. 4. Recurso conhecido e desprovido.<sup>199</sup> (**Grifos nossos.**)

<sup>196</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n.º 16.397/AL. Relator: Min. Jacy Garcia Vieira. Brasília, DF, 29 de agosto de 2000.

<sup>197</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AI n.º 2.306/PI. Relator: Min. Waldemar Zveiter. Brasília, DF, 17 de agosto de 2000.

<sup>198</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 120-121.

<sup>199</sup> CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RE n.º 14.735/TRE-CE. Relatora: Desembargadora Maria Iracema Martins do Vale. Fortaleza, CE, 21 de junho de 2011. **Lex**: Ementário sobre Domicílio Eleitoral do TRE-CE, Fortaleza, mar. 2011, p. 01.

RE n.º 12.599/TRE-CE – RELATOR: JUIZ CELSO ALBUQUERQUE MACEDO – EMENTA: Recurso especial. Domicílio eleitoral. Transferência. Vínculo profissional. Prova. Domicílio eleitoral. Configuração. Deferimento. Recurso. Efeito suspensivo. Impossibilidade. Partido político. Legitimidade *ad recursum*. Sentença mantida. Improvimento do recurso. 1. O recurso contra decisão de deferimento de inscrição ou transferência eleitoral não pode padecer do efeito suspensivo, conforme art. 257 do Código Eleitoral, à evidência da celeridade do processo eleitoral. 2. O Partido Político tem legitimidade *ad recursum* para adversar em juízo contra sentença de deferimento de inscrição ou transferência eleitoral, nos termos do art. 18, § 5º, da Resolução TSE n.º 21.538/2003. 3. O domicílio eleitoral tem conceituação diversa do domicílio civil. O primeiro, “mais flexível e elástico, identifica-se com a residência e o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais”, podendo configurar-se, também, pela existência de uma ligação **natalícia, pessoal, familiar, profissional, social, política, afetiva** ou **patrimonial** com o município. (Ministro Garcia Vieira, *in RESPE* n.º 16.397, de 29/08/00). 4. Recurso conhecido, porém negado provimento.<sup>200</sup> (**Grifos nossos.**)

Ainda discorrendo acerca do conceito de domicílio eleitoral, Pinto<sup>201</sup> menciona o § 1.º do art. 1.º, da Resolução do TRE-CE n.º 172/99, na tentativa de reger a comprovação de residência para efeito de demonstração do domicílio eleitoral, *in verbis*:

A comprovação de residência poderá ser feita mediante um ou mais documentos dos quais se infira ter o eleitor nascido no município, ser o mesmo residente, ter **vínculo profissional, patrimonial** ou **comunitário** no município a abonar a residência exigida, a exemplo de contas de luz, água ou telefone, envelopes de correspondência, nota fiscal, contracheque, cheque bancário, documento do INCRA, entre outros, a critério do juiz. (**Grifos nossos.**)

Ademais, em sua empreitada argumentativa com o fim de corroborar o quanto é flácido o conteúdo de domicílio eleitoral, Pinto<sup>202</sup> colaciona à sua obra o acórdão n.º 12.488 do TRE-CE:

1. O domicílio eleitoral abrange, inclusive, a existência de vínculo pessoal com o município, constituindo-se local do exercício de atividades políticas, de aspectos comunitários ou meramente profissionais. A jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de que a comprovação do domicílio eleitoral se dá com a existência de vínculos, incluindo os de natureza econômica, política, comunitária, além dos **sentimentos de amizades**. 2. Pedido de transferência que se defere, nos termos do art. 42, parágrafo único do Código Eleitoral. (**Grifos nossos.**)

<sup>200</sup> CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RE n.º 12.599/TRE-CE. Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo. Fortaleza, CE, 1.º de outubro de 2004. **Lex**: Ementário sobre Domicílio Eleitoral do TRE-CE, Fortaleza, mar. 2011, p. 03.

<sup>201</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 154.

<sup>202</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 154.

De acordo com o magistério de Ramayana<sup>203</sup>, a conceituação de domicílio eleitoral é atípica, pois, como se depreende do texto legal, trata-se de um domicílio sem o propósito de residir, morar ou habitar – diferentemente do domicílio civil que exige o *animus* –, o que desrespeita as regras básicas de hermenêutica sobre o conceito nuclear de domicílio. Desse modo, o eleitor só precisa escolher o lugar onde deseja estar domiciliado eleitoralmente, provando ter pelo menos um vínculo, dentre os vários reiterados pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse sentido, vem a propósito cotejar os seguintes julgados:

RESPE N.º 21.826/SE – RELATOR: MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS – EMENTA: Recurso especial. Transferência. Domicílio eleitoral. Caracterizado. Apelo provido. Tendo a eleitora demonstrado seu vínculo com o município, defere-se o pedido de transferência.<sup>204</sup>

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 4.788/MG – RELATOR: MINISTRO LUIZ CARLOS MADEIRA – EMENTA: Agravo de instrumento. Negado seguimento. Agravo regimental. Improvido. Domicílio eleitoral. Provada a filiação, além de outros vínculos com o município, é de se deferir a inscrição do eleitor no município onde tem domicílio seu genitor. Agravo regimental improvido.<sup>205</sup>

Trata-se o primeiro julgado de recurso especial, no qual a recorrente alega ter vínculos sociais, familiares e afetivos mantidos com o município de Santa Rosa de Lima/SE, onde o genitor é proprietário de imóvel rural. No caso, o Tribunal Superior Eleitoral julgou cabível a transferência porque o pai da eleitora tem propriedade na municipalidade. O Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 4.788/MG tem como agravante a Procuradoria-Geral Eleitoral e como agravado eleitor que teve sua inscrição eleitoral mantida porque o pai tem domicílio no município.

Nas palavras de Castro<sup>206</sup>:

O domicílio eleitoral vai além e alcança também os lugares em que o alistando tenha interesse patrimonial. Então, se a pessoa tem bens em determinado município, embora ali não resida e nem trabalhe, poderá invocar aquele lugar como seu domicílio eleitoral e, portanto, lá inscrever-se eleitor. Faz sentido essa possibilidade, à consideração de que aquele que tem patrimônio em determinado lugar acaba tendo interesse no seu desenvolvimento, daí surgindo o seu interesse na formação do respectivo governo.

<sup>203</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 76.

<sup>204</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RESpe n.º 21.826/SE**. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. Brasília, DF, 9 de setembro de 2004.

<sup>205</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n.º 4.788/MG**. Relator: Min. Luiz Carlos Madeira. Brasília, DF, 24 de agosto de 2004.

<sup>206</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 105.

A despeito desse conceito bastante elástico de domicílio eleitoral, Ramayana<sup>207</sup> é bastante assertivo no trato da necessidade de fiscalização:

Cabe à Justiça Eleitoral exigir a comprovação do elemento objetivo do domicílio. Ao nosso sustentar, não se pode admitir endereços de terceiros no Município da transferência ou de pessoas não-relacionadas diretamente com o interessado. Nestas hipóteses, é cabível a expedição de um mandado judicial de verificação para certificar a veracidade da residência ou moradia naquele novo endereço fornecido, podendo ser indeferido o pedido em desacordo com as informações prestadas, independentemente da análise de eventual crime tipificado no art. 350 do Código Eleitoral (falsidade ideológica eleitoral).

A partir da argumentação até aqui esposada, pode-se inferir o quanto o conceito de domicílio eleitoral é elástico e volátil, porque admite, por exemplo, a manutenção de inscrição eleitoral em determinado município de pessoa cujo pai possui apenas um singelo terreno naquela localidade, pois, provada a filiação e confirmado o domicílio eleitoral do genitor através do vínculo patrimonial, configura-se, então, novo vínculo, agora familiar, entre pai e filho. Tem mais: o ascendente proprietário do mero terreno pode emprestar o comprovante de residência, no caso a escritura, para que todos os outros membros da sua família, que pode ser numerosa, requeiram a transferência eleitoral para esse município.

Como vem sendo afirmado, a boa doutrina e a jurisprudência dos tribunais têm perigosamente agasalhado uma miríade de tipos de vínculos com a finalidade de justificar a configuração do domicílio eleitoral, a saber: familiar, afetivo, profissional, comunitário, patrimonial, político, social, econômico etc.

Consoante Pizzolatti<sup>208</sup>, o domicílio eleitoral, na doutrina e na jurisprudência, padece de imprecisão conceitual. Mesmo fixado na lei, o conceito de domicílio eleitoral tem se “prestado a manipulações retóricas quanto ao seu sentido, resultando de tal modo flexibilizado que, ao fim, acaba por confundir-se, em alguns casos, com o ‘domicílio civil’, ou, pior que isso, redundando em fórmula tão vaga, que legitima toda sorte de oportunismo eleitoral”.

<sup>207</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 76-77.

<sup>208</sup> PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito jurídico de domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, jan./jun. 1996. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no\\_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

Para Michels<sup>209</sup>, o domicílio eleitoral serve como critério para apontar a zona eleitoral competente com o objetivo de processar e julgar o requerimento de alistamento ou transferência eleitoral.

Para Pinto<sup>210</sup>, domicílio eleitoral é o local onde o cidadão se inscreve como eleitor. Trata-se, pois, o domicílio eleitoral da divisão territorial na qual se efetua a inserção do nome do eleitor para formar o corpo eleitoral, conceito mais abrangente que o domicílio civil.

Como leciona Ramayana<sup>211</sup>, “domicílio eleitoral é uma ficção jurídica e, na verdade, consagra uma expressão ímpar, dotada de forma específica no Código Eleitoral, e que tem a finalidade de organizar o eleitorado, conferindo certeza e segurança ao colégio eleitoral”.

Dessa forma, a conceituação de domicílio eleitoral necessita da adoção de parâmetros restritivos e claros, respaldados na lei e na ética, com o fim de suplantar “o pernicioso e antidemocrático tráfico de eleitores” capazes de influenciar negativamente o resultado das eleições municipais das pequenas cidades brasileiras<sup>212</sup>. A referida postura torna-se inevitável quando a lisura do processo eleitoral e a legitimidade dos mandatos eletivos municipais são prioridades.

### 3.2 O DOMICÍLIO ELEITORAL ENQUANTO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

Na Constituição Federal de 1988, o domicílio eleitoral é mencionado na qualidade de condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, IV). Nesse passo, o art. 9.º da Lei das Eleições diz que “para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito”.

Ademais, Gomes<sup>213</sup> destaca a importância de se precisar o domicílio, porque é a partir dele que as pessoas estruturam o eixo central da vida, organizando as mais diversas atividades, gerando inúmeras consequências no ambiente sociojurídico. No âmbito civil, o domicílio é o local onde as pessoas devem ser demandadas. Sob o ângulo do Direito Eleitoral, o domicílio indica o local onde o cidadão tem o encargo de inscrever-se como eleitor e, conseqüentemente,

<sup>209</sup> MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral**: de acordo com a Lei n.º 9.504/97. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 17.

<sup>210</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: anotações e temas polêmicos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 77.

<sup>211</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 76.

<sup>212</sup> CERELLO, Anselmo. O domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 9, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no\\_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>213</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 120.

uma vez alistado, estará apto, depois de obedecidos outros requisitos, para candidatar-se a cargo eletivo.

Outrossim, importa salientar a relevância do domicílio eleitoral enquanto condição de elegibilidade, segundo o magistério de Córdova Júnior<sup>214</sup>:

O domicílio eleitoral é o verdadeiro cordão umbilical entre eleito e eleitor, mais que o partido político. É o eleitor o detentor do direito do voto; é ao eleitor que candidatos e partidos políticos se reportam. Enfim, é Sua Excelência, o Eleitor, que elege o seu representante. [...] Não há como dissociar ambos: eleito e eleitor e, obviamente, domicílio eleitoral. E não se trata de qualquer eleitor, mas daquele conjunto de eleitores pertencentes à mesma circunscrição eleitoral (domicílio eleitoral) do eleito. Por evidente lógica, o domicílio eleitoral é condição absoluta de elegibilidade. O vínculo entre o eleito, eleitor e domicílio eleitoral é inequívoco. Quebrado o vínculo do domicílio eleitoral entre ambos, nenhuma relação ou vinculação haverá entre eleito e eleitor. Se um cidadão transfere seu título de eleitor para outra circunscrição eleitoral, perde completamente o vínculo com a anterior; assim, caso um parlamentar transfira o seu título de eleitor para outro Estado, é mais do que óbvio que quebrou o vínculo com o seu domicílio eleitoral, ou seja, com o eleitorado que o elegeu. O prefeito que transfere seu domicílio eleitoral para outro município, também quebra o seu vínculo com o município que o elegeu. Assim, renunciou expressamente à representação que aquele eleitorado lhe concedeu, ao assumir novo vínculo político com cidadãos de outra circunscrição eleitoral. Conseqüência: deve perder imediatamente o mandato, possibilitando a assunção por outro cidadão que atenda a todas as condições de elegibilidade.

Em conformidade com as anotações de Lucon e Vigliar<sup>215</sup>, o entendimento acerca da flexibilidade do conceito de domicílio eleitoral, segundo o qual permite – caso o alistando ou o requerente de transferência tenha mais de um domicílio eleitoral – a escolha de qualquer um deles, consente que um pré-candidato transfira seu “domicílio eleitoral” um ano antes do pleito, em obediência ao que prescreve a Lei das Eleições, para a localidade simplesmente porque julgou ser ali o lugar mais conveniente à sua candidatura.

Essa também é a observação de Felipe<sup>216</sup>:

Apesar da importância do domicílio eleitoral para o processo democrático, observa-se, entretanto, a ocorrência nos pleitos de candidaturas de pessoas estranhas ao eleitorado de determinada circunscrição eleitoral, com o qual não têm nenhum vínculo ou quando os têm são bastante enfraquecidos, são os chamados candidatos “itinerantes” ou “paraquedistas” (candidatos que alteram os domicílios eleitorais para disputar um cargo eletivo em outro município ou estado).

<sup>214</sup> CORDOVA JÚNIOR, Milton. A infidelidade com o domicílio eleitoral e com os eleitores. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-out-25/infidelidade-domicilio-eleitoral-eleitores>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

<sup>215</sup> LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares** (Constituição Federal, Lei de Inelegibilidade, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 64.

<sup>216</sup> FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito** inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010, p. 18.

Pizzolatti<sup>217</sup> adverte que admitir candidaturas de pessoas que residem noutra circunscrição eleitoral levaria a situações esdrúxulas, como, por exemplo, o fato de vereador de determinado município, mas residindo noutra, não se sensibilizar com as constantes reclamações dos valores exorbitantes do IPTU. Segundo exemplo: o fato de o prefeito, residindo noutra municipalidade, desconhecer os detalhes de como é feita a coleta de lixo ou como andam a saúde, a educação e o transporte público do município. Por conseguinte, os mencionados ocupantes de mandatos eletivos municipais, como não estão inteiramente integrados à comunidade, fatalmente, perderiam o interesse pelos problemas locais.

Forte nessas razões, prossegue, ainda, Pizzolatti<sup>218</sup>:

A residência, ou moradia, é um dos principais fatores de integração da pessoa na comunidade. Parece-me, em visão sociológica e política, indispensável a quantos exerçam funções políticas ou mesmo funções públicas mais relevantes. No caso, por exemplo, além do de todos aqueles investidos em cargo eletivo, também dos juízes e membros do Ministério Público (titulares), que a Constituição Federal determina residam na comarca onde lotados (arts. 93, VII e 129, § 2º). Porém, a mesma permissividade, condescendência, cumplicidade quase, que têm os Tribunais e a cúpula do Ministério Público com seus integrantes que não cumprem o preceito constitucional da residência no local de suas funções, **alastra-se, feito moléstia contagiosa, no âmbito da Justiça Eleitoral, para com os que pretendem investir-se em cargo eletivo.** Tudo com sérios danos para o cabal desempenho das funções públicas, que exigem total integração do agente público à comunidade, sob pena de desconhecimento da realidade e insensibilidade aos problemas locais. (**Grifos nossos.**)

No que se refere à temática do domicílio eleitoral como requisito de elegibilidade, Felipe<sup>219</sup> narra fatos históricos e de grande repercussão nacional, como a transferência do domicílio eleitoral, em 1990, do então ex-presidente da República, José Sarney, para o Amapá, muito embora o centro de suas relações pessoais e políticas fosse o Maranhão, para fins de promoção política.

<sup>217</sup> PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito jurídico de domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, jan./jun. 1996. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no\\_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>218</sup> PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito jurídico de domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, jan./jun. 1996. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no\\_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

<sup>219</sup> FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral**: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010, p. 19.

Conforme destacado por Felipe<sup>220</sup>, a revista *Época*, na edição n.º 09, de 20 de julho de 1998, publicou matéria “Votos à venda – como se faz política nos estados da Região Norte, onde terrenos, eletrodomésticos e até casas são dados na corrida por mandatos”, expondo as mazelas eleitorais ainda presentes na política brasileira. Segue trecho:

Os pára-quedistas não são exclusividade de Roraima nem dos dias de hoje. Em 1962, depois de ter sido presidente, o mineiro Juscelino Kubitschek elegeu-se senador por Goiás. No Amapá, o ex-presidente José Sarney (PMDB) é candidato à reeleição. Quer repetir a façanha de 1990, quando, um ano depois de deixar a Presidência, foi o senador mais votado do minúsculo estado com 53 mil votos. [...] Para garantir o registro de suas candidaturas, os pára-quedistas valem-se dos mais variados artifícios. Há oito anos, no último dia de prazo para a mudança de domicílio eleitoral, o presidente José Sarney declarou como sua a residência do presidente do diretório do PMDB no Amapá, Paulo Guerra. Eleito, comprou casa própria, onde fica uma vez por mês.

Ademais, como mais uma vez ressaltado por Felipe<sup>221</sup>, impende reproduzir abaixo passagem de acórdão da corte regional de Santa Catarina, na qual se faz referência ao episódio da famigerada transferência do domicílio eleitoral de José Sarney para o Amapá, *in verbis*:

Muito embora o Tribunal Superior Eleitoral e a maioria das Cortes Regionais não venham exigindo a residência para fins de transferência, contentando-se tão-somente com existência de vínculos que liguem o eleitor ao município, não há como corroborar com esse entendimento **sob pena de serem legitimadas situações irreais como a do atual Senador da República pelo Estado do Amapá**, José Sarney, que, apesar de sua pública e notória ligação com o Estado Maranhão, teve transferido o seu título de eleitor para a cidade de Macapá – fato que o tornou elegível para referido cargo – pelo simples fato de possuir uma casinhola naquela localidade.<sup>222</sup> (**Grifos nossos.**)

Com o fim de demonstrar o quanto são sérias as consequências, inclusive porque possibilita candidaturas, da excessiva permissividade de deferimento de transferência eleitoral, proporcionada pela flacidez conceitual do domicílio, merece atenção o teor de outro acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, no qual são travadas discussões acerca da aceitação do domicílio eleitoral através dos vínculos empresarial e patrimonial de detentor do cargo de prefeito noutra cidade, *in verbis*:

<sup>220</sup> FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral**: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010, p. 19.

<sup>221</sup> FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral**: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010, p. 19.

<sup>222</sup> SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **RE n.º 22.369/TRE-SC**. Relator: Juiz Márcio Luiz Fogaça Vicari. Florianópolis, SC, 6 de agosto de 2008.

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO N.º 4.769/RJ – RELATOR: MINISTRO HUMBERTO GOMES DE BARROS – EMENTA: Domicílio eleitoral. Transferência. Residência. Antecedência (CE, art. 55). Vínculos patrimoniais e empresariais. Para o Código Eleitoral, domicílio é o lugar em que a pessoa mantém vínculos políticos, sociais e econômicos. A residência é a materialização desses atributos. Em tal circunstância, constatada a antigüidade desses vínculos, quebra-se a rigidez da exigência contida no art. 55, III.<sup>223</sup>

No caso em tela, o exercente de mandato de prefeito do município carioca de Mangaratiba requereu sua transferência de domicílio eleitoral para a cidade vizinha de Itaguaí. O juiz de primeiro grau deferiu sua transferência sob o argumento de “apesar de morar em outro município, celebrou contrato de locação residencial em Itaguaí e faz parte de sociedade que funciona nessa cidade”<sup>224</sup>.

Inconformados com a sentença, o diretório nacional do Partido Social Cristão e outro interpuseram recurso junto à corte regional, que reformou a decisão, indeferindo o pedido de transferência eleitoral, assentando-se nas seguintes razões, *in verbis*:

(*Omissis*) b) a despeito do atual entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, de que o conceito de domicílio eleitoral é mais amplo que aquele adotado no Direito Civil, **não é possível deferir a inscrição eleitoral de alguém que não reside no local**; c) é fato notório que o eleitor reside em Mangaratiba – onde exerce o mandato de prefeito; d) a circunstância de o ora recorrente manter residência no Município de Itaguaí não o aproveita. É que o permissivo do art. 42 do Código Eleitoral, facultando a quem possui mais de uma residência a escolha de uma delas, só poderia ser utilizado uma vez; e) esse o entendimento que se retira da conjunção entre os arts. 42 e 55, a exigir comprovação de que o requerente de fato passou a residir, nos últimos três meses, no local da nova inscrição; f) **o escopo de tal restrição é obviar a existência de pessoas que troquem de domicílio eleitoral, periodicamente, ao sabor de seus interesses eventuais**; g) no caso, a prova não basta para induzir a certeza de que o eleitor já residia no município nos últimos três meses anteriores ao pedido de transferência; h) o argumento de que o vínculo empresarial com o município justificaria a transferência é improcedente. É que o art. 55, ao exigir comprovação de residência nos três meses anteriores ao requerimento de inscrição, **não deixa dúvida quanto à convicção de que a antecedência de três meses é indispensável e não pode ser substituída pelo vínculo patrimonial**; i) a tese de que se deve confiar ao povo a decisão levaria a Justiça Eleitoral a abdicar de sua competência; j) há certidões passadas por oficiais de justiça, dando conta de que o eleitor mora no local. Tais certidões, contudo, foram passadas em julho. Nada provam quanto à anterioridade; k) a afirmação de residência passada por autoridade policial é, também, inócua.<sup>225</sup> (**Grifos nossos.**)

Como se vê, as argumentações aduzidas no acórdão proferido pela corte regional eleitoral são fecundas no sentido de fazer cessar as aventuras eleitoreiras de políticos que trocam

<sup>223</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n.º 4.769/RJ**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 2 de outubro de 2004.

<sup>224</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n.º 4.769/RJ**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 2 de outubro de 2004.

<sup>225</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n.º 4.769/RJ**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 2 de outubro de 2004.

de domicílio ao sabor de seus interesses pessoais. Sabedor do propósito pouco nobre do recorrido, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro ignorou informações constantes na impugnação, como declaração policial e certidão do oficial de Justiça, para repudiar, desde a origem, possíveis terceiros mandatos.

Ocorre que o solicitante de transferência eleitoral, diante da negativa da corte regional, recorreu junto ao Tribunal Superior Eleitoral para ver sua decisão reformada e, assim, poder inscrever-se eleitor no município de Itaguaí/RJ.

Por seu turno, o ministro relator sustentou que o acórdão recorrido afastou o argumento segundo o qual o vínculo empresarial presta-se ao deferimento da transferência eleitoral, contrariando entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de se admitir o domicílio eleitoral em localidade onde o eleitor mantém referido vínculo. Em suma, o egrégio Tribunal Superior Eleitoral entendeu que o eleitor é proprietário e morador da cidade de Itaguaí, porquanto o próprio Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro reconheceu a existência de vínculo econômico, empresarial e patrimonial com o município.

Por fim, anote-se que priorizar o vínculo *subjetivo* para justificar a configuração do domicílio eleitoral abala o processo eleitoral-democrático, em geral, e a lisura dos pleitos municipais, em particular. Essa condescendência permite toda sorte de oportunismo eleitoral, tanto na fase de formação do corpo eleitoral dos municípios quanto na permissividade de registro de candidaturas circunstanciais, em detrimento da legitimação dos mandatos eletivos municipais.<sup>226</sup>

### 3.3 ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS ENVOLVENDO O DOMICÍLIO ELEITORAL

#### 3.3.1 *Militar deve ter domicílio eleitoral um ano antes do pleito para fins de registro de candidatura*

Trata-se o primeiro caso de recurso especial eleitoral interposto por candidato ao cargo de vereador no município de Matutina/MG, nas eleições municipais de 2012, em face do acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, que manteve a sentença de indeferimento do registro de candidatura. O juiz eleitoral de primeiro grau indeferiu o registro de candidatura sob o fundamento de ausência de condição de elegibilidade referente à

---

<sup>226</sup> RODRIGUES, Marcelo Guimarães; SILVA, Clarice Bourguignon Dias da. Inteligência do conceito de domicílio eleitoral. **Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG**, Belo Horizonte, n. 10, set. 2002, p. 48.

comprovação do domicílio eleitoral na circunscrição um ano antes do pleito. Segue ementa do acórdão do referido recurso, *in verbis*:

RESPE N.º 223-78.2012.6.13.0254/MG – RELATORA: MINISTRA NANCY ANDRIGHI – EMENTA: Recurso especial. Registro. Condição de elegibilidade. Domicílio eleitoral um ano antes do pleito na circunscrição. Art. 14, § 3.º, IV, da CF/88, Servidor público militar. Art. 55, § 2.º, do Código Eleitoral não configura exceção. 1. A condição de elegibilidade referente ao domicílio eleitoral um ano antes do pleito, na respectiva circunscrição, também se aplica aos servidores públicos militares e não foi afastada pelo disposto no art. 55, § 2.º, do CE, que trata apenas da possibilidade de transferência do título eleitoral sem necessidade do transcurso de um ano da inscrição anterior no caso de servidores públicos civis ou militares que tenham sido transferidos ou removidos. 2. A exigência de domicílio eleitoral na circunscrição por no mínimo um ano antes do pleito configura requisito de natureza objetiva que se destina à verificação do mínimo liame político e social entre o candidato, a circunscrição eleitoral e o eleitorado que representa. Assim, considerando que a mencionada condição de elegibilidade constitui norma de proteção ao interesse público, a sua incidência não pode ser afastada sob a ótica da realização de interesse individual. 3. Recurso especial eleitoral a que se nega provimento.<sup>227</sup>

O candidato recorrente, que é servidor público militar, sustentou no recurso especial eleitoral os seguintes argumentos: o legislador pátrio excepcionou a regra da anualidade do domicílio eleitoral para o requerimento de transferência eleitoral pelo servidor público civil e militar; e, sendo o domicílio eleitoral condição essencial para a candidatura a cargo eletivo, os requisitos de elegibilidade devem ser analisados com reservas, com a finalidade de não retirar do cidadão o direito de votar e ser votado.<sup>228</sup>

Nestes termos, é o voto do ministro Marco Aurélio, *in verbis*:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhora Presidente, a matéria, a meu ver, representa um desafio intelectual em termos de interpretação sistemática dos diversos preceitos. Em primeiro lugar, toda interpretação deve partir de uma premissa: condição de elegibilidade é regra; a inexistência é exceção. O que ocorre na espécie? Não desconheço que o art. 9.º da Lei n.º 9.504/1997 contém a exigência – ausente na Carta da República, esta remete ao legislador ordinário – de o candidato, para concorrer, contar com domicílio eleitoral na circunscrição pelo prazo de pelo menos um ano. Indaga-se: esse preceito teria alterado a Lei Complementar? De início, entendo que a alteração de lei deve observar o mesmo instrumental, considerada a lei revogada. O Código Eleitoral é categórico ao afastar a exigibilidade do domicílio, por um ano, em relação aos servidores civis, militares, autárquicos ou membros da família do servidor, quando a transferência não reflete ato de vontade, mas se verifica por remoção – a iniciativa do tomador do serviço – ou transferência. Peço vênua à Relatora para entender que, no caso, tendo em vista a Lei Complementar e atendido o requisito da cláusula final do § 2.º do artigo 55 do Código Eleitoral, o candidato tem condição

<sup>227</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

<sup>228</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

de elegibilidade, em que pese não possuir inscrição na circunscrição há mais de um ano.<sup>229</sup>

Ocorre, porém, que a condição de elegibilidade, prevista no art. 14, § 3.º, IV, da Constituição Federal de 1988 e no art. 9.º da Lei n.º 9.504/97, também se aplica aos servidores públicos militares, não tendo sido afastada pelo § 2.º do art. 55 do Código Eleitoral, que versa sobre a faculdade de transferência do título eleitoral sem a obediência à anterioridade de um ano da inscrição anterior, como bem frisou a relatora.<sup>230</sup>

Nestes termos, é o voto da ministra Nancy Andrighi:

De fato, a regra prevista no art. 55, § 2.º, do CE refere-se apenas à possibilidade de transferência do título eleitoral dos servidores públicos civis e militares sem observância do prazo mínimo de um ano da inscrição anterior no caso de esses servidores terem sido removidos ou transferidos de localidade. **A toda evidência, o mencionado dispositivo regulamenta apenas a transferência do título eleitoral.** Não dispensa, portanto, o servidor que almeje se candidatar ao cumprimento da condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 3.º, IV, da CF/88. Incide, quanto a essa matéria, o princípio da especialidade das normas, prevalecendo a exigência constitucional de domicílio eleitoral na circunscrição por pelo menos um ano antes do pleito.<sup>231</sup> (**Grifos nossos.**)

Acrescenta ainda a ministra Nancy Andrighi às suas razões que a indispensabilidade do domicílio eleitoral com antecedência mínima de um ano, tomando por base o dia da eleição, tem natureza objetiva e singulariza a finalidade de apurar o vínculo social e político entre o pretense candidato, a circunscrição eleitoral e a comunidade. Desse modo, constitui-se a exigência da anualidade do domicílio eleitoral antes do pleito norma de proteção do interesse público e, portanto, não pode ser apartada para satisfação de projeto individual.<sup>232</sup>

### *3.3.2 Inalterabilidade do prazo mínimo de um ano antes da eleição do domicílio eleitoral para fins de candidatura*

O segundo caso, merecedor de atenção detalhada, refere-se a um candidato eleito ao cargo de prefeito no município de Eldorado/SP no pleito de 2012. No juízo de primeiro grau, o candidato teve seu pedido de registro de candidatura deferido. Porém, as duas coligações

<sup>229</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

<sup>230</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

<sup>231</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

<sup>232</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

adversárias e o órgão ministerial recorreram da sentença sob a alegação de que para a regularidade da candidatura estaria ausente a norma da anterioridade de um ano do pleito, tanto do domicílio eleitoral quanto da filiação partidária. De fato, o candidato transferiu seu título eleitoral para o município de Eldorado/SP apenas em 14/10/2011, quando o limite para requerimento de inscrição (alistamento e transferência eleitoral), segundo o calendário eleitoral de 2012, era dia 07/10/2011, pelo menos para fins de postulação de candidatura no pleito municipal de 2012. Vale salientar que somente em 14/10/2011 o candidato requereu sua filiação perante o Partido do Movimento Democrático Brasileiro do diretório municipal de Eldorado/SP.

Com efeito, a decisão de primeiro grau foi reformada para indeferir o pedido de registro de candidatura, sob o fundamento de que ao candidato faltavam duas condições de elegibilidade: antiguidade de domicílio eleitoral na circunscrição e filiação partidária mínima. Inconformado com a decisão da corte regional, o candidato interpôs recurso eleitoral especial, *in verbis*:

RESPE N.º 109-09.2012.6.26.0148/SP – RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI – EMENTA: Recurso especial eleitoral. Eleições 2012. Prefeito. Registro de candidatura. Domicílio eleitoral e filiação partidária. Circunscrição do pleito. Exigência mínima de um ano antes da eleição. Não atendimento. Desprovimento. 1. Consoante o entendimento desta Corte e o disposto nos arts. 12, *caput*, e 27, § 1.º, da Res.-TSE 23.373/2011 – que regulamentam o art. 9.º da Lei n.º 9.504/97 – o candidato deverá possuir domicílio eleitoral e estar com a filiação deferida pelo partido político, na respectiva circunscrição, no prazo mínimo de um ano antes do pleito, sendo esses requisitos aferidos a partir dos dados constantes do cadastro eleitoral. 2. Na espécie, o recorrente transferiu sua inscrição eleitoral do Município de Apiúna/SC para o Município de Eldorado/SP – localidade na qual requereu seu registro de candidatura – somente em 14.10.2011, isto é, faltando menos de um ano para as Eleições 2012. Ademais, a sua filiação ao Diretório Municipal do PMDB de Eldorado/SP também ocorreu apenas na referida data. 3. Recurso especial eleitoral a que se nega provimento.<sup>233</sup>

Como bem destacado pelo ministro relator Dias Toffoli, o recorrente assim alegou em suas razões, *in verbis*:

a) “Valmir Beber notificado, apresentou contestação, juntou documentos idôneos, em síntese, alegou e provou possuir residência e domicílio na comarca de Eldorado, ter vínculos com a comarca de Eldorado, há mais de 5 (cinco) anos, notadamente, por se tratar de empresário que se ativa como produtor na comercialização de frutas, possuidor de várias propriedades em áreas rurais, proprietário de imóvel residencial na zona urbana da comarca, mantendo conta bancária em agência situada na comarca, de molde a comprovar vínculos, negócios e propriedades na comarca de Eldorado/SP” (fl. 357); b) foi comprovada sua filiação partidária ao Partido do Movimento

<sup>233</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

Democrático Brasileiro (PMDB) junto ao Diretório de Apiúna/SC desde 30 de junho de 2011, há mais de um ano do pleito, nos termos do art. 9.º da Lei n.º 9.504/97; c) em nosso sistema jurídico não existe uma hierarquização acerca das provas produzidas em juízo, sendo dever do julgador analisá-las e levar em consideração aquelas que demonstrem com maior clareza a realidade dos fatos; d) “[...] restou comprovado que nos autos que o candidato realizou a transferência do seu domicílio eleitoral em 14.10.2011, portanto, 100 (cem) dias anteriores às eleições conforme estabelece o art. 55, § 1.º, inciso I, do Código Eleitoral [sic]” (fl. 361); e) “[...] se a transferência do domicílio eleitoral do recorrente tivesse sido realizado e processado de forma irregular, ou seja, ao arpejo das normas estabelecidas pelo art. 67, do Código Eleitoral e art. 91, da Lei n.º 9.504/97, certamente a Justiça Eleitoral não teria sequer, admitido e procedido a transferência do seu domicílio eleitoral [sic]” (fl. 361); f) a transferência foi deferida em 14.10.2011 e imediatamente publicada na Imprensa Oficial da capital e em cartório nas demais localidades, nos termos do art. 57, do Código Eleitoral, e tal decisão não foi impugnada; g) não se trata de matéria fática, mas, sim, jurídica, relativa à definição do domicílio eleitoral, a partir dos fatos consignados no acórdão regional, ressaltando-se que sua caracterização não se confunde com a do domicílio civil; h) “[...] as ações dos partidos políticos possuem caráter nacional, nos termos do art. 5.º [sic], da Lei n.º 9.096/95, de modo que o recorrente encontra-se filiado ao PMDB desde 30.11.2011, pelo qual pretende concorrer nestas eleições” (fl. 365); e i) “[...] o v. acórdão, ao relegar ao mais completo desprezo os fundamentos jurídicos alegados pelo recorrido ora recorrente, abstraindo-se completamente ao conteúdo da prova documental essencial em favor do ora recorrente, alheando-se completamente às relevantes razões e fundamentos da contestação oferecida pelo então impugnado e da própria r. sentença de fls. 180/184 [...] negou vigência aos arts. 9.º, da Lei n.º 9.504/97; art. 55, § 1.º, inciso I e art. 57, ambos da Lei n.º 4.737/65 [sic]” (fl. 367).<sup>234</sup>

Como bem observado pelo ministro relator Dias Toffoli, o instituto do domicílio eleitoral objetiva o estabelecimento do *locus* onde o eleitor deve pôr em prática seus direitos políticos em toda sua plenitude – isto é, votando e podendo ser votado –, mas também compõe uma das exigências de elegibilidade previstas constitucionalmente.<sup>235</sup>

Ocorre, porém, que o então relator alude às argumentações proferidas pelo ministro Sepúlveda Pertence, por ocasião do voto no julgamento do REspe n.º 18.803/SP, que trouxe à baila fatos históricos que cercam a matéria do domicílio eleitoral. Assim, destaca que a jurisprudência pátria é copiosamente transigente no sentido de aceitar vínculos não previstos na legislação, de forma a possibilitar ao cidadão levar adiante seus projetos políticos.<sup>236</sup>

Nestes termos, é o voto do ministro Sepúlveda Pertence:

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (relator): Sr. Presidente, o prazo mínimo de domicílio eleitoral na circunscrição só foi erigido em condição de elegibilidade nas eleições estaduais e municipais – já nos estertores da vigência formal da Constituição de 1946, depois de atropelada pelo movimento militar de abril de 1964 –, por força da E.C. 14, de 03.06.65, às vésperas das eleições daquele ano, ainda

<sup>234</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>235</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>236</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

diretas, para o governo de diversos estados. Segundo o maior cronista<sup>237</sup> político do Brasil contemporâneo, a exigência não nasceu de imposições da “linha dura” militar – que viriam pouco depois a comandar a elaboração da Lei de Inelegibilidades daquele mesmo ano –, mas, curiosamente, de preocupações civilistas – ou de cautela política – do Marechal Castello Branco, então presidente da República. [...] Seja como for, o que marcou a inovação da exigência do domicílio eleitoral – de início, nas eleições estaduais, pelo longo prazo de quatro anos anteriores ao pleito (CF, 46, art. 139, II, e; IV, b, e V, b, cf. EC 14/65) – não foram as candidaturas do radicalismo militar da época, eventualmente abortadas, mas a sua traumática aplicação para impedir a candidatura oposicionista ao governo do Estado da Guanabara de um chefe militar e homem público vinculado por muitas décadas à cidade do Rio de Janeiro, porque, havia **pouco**, transferira sua inscrição para Teresópolis, onde mantinha um sítio. [...] Esse estigma de casuísmo da sua aplicação originária, quiçá, esteja à base da progressiva liberalização, na jurisprudência do TSE, da caracterização do domicílio eleitoral, a fim de propiciar aos candidatos a sua transferência para onde os conduzissem as suas aspirações do momento. [...] Certo é que o progressivo abrandamento da exigência é um marco inequívoco da orientação do Tribunal.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> O ministro Sepúlveda Pertence faz referência ao jornalista Carlos Castello Branco. Dentre os infindáveis textos de sua autoria publicados no diário *Jornal do Brasil*, na *Coluna do Castello*, destaca-se *O domicílio foi contra os militares*, em 17 de julho de 1990, que segue na íntegra (extraído do site <http://www.carloscastellobranco.com.br>): “A exigência de domicílio eleitoral de candidatos a cargos eletivos não é comum nos países democráticos. Na Inglaterra, onde o voto é distrital, candidato de fora pode disputar um lugar na Câmara dos Comuns desde que os eleitores do distrito, previamente consultados, concordem em que ele se inscreva. Não se conhecem outras restrições, que talvez existam num ou noutro estado norte-americano, como a Califórnia. No Brasil, a exigência nasceu em 1965 e não visava aos políticos, que raramente recorriam a isso. Desde 1945, no entanto, Getúlio Vargas e Luís Carlos Prestes, por exemplo, candidataram-se numa mesma eleição a senador e a deputado por mais de um estado. Getúlio foi eleito senador pelo Rio Grande do Sul e por São Paulo e deputado por seis ou sete estados. Ainda no ocaso do regime de 1946, o governador Cid Sampaio, de Pernambuco, disputou sem êxito uma cadeira de deputado por Alagoas, e o governador Jânio Quadros uma de deputado pelo Paraná. A exigência do domicílio eleitoral foi introduzida no Brasil com o objetivo de impedir que chefes das guarnições militares se fizessem eleger governadores. O problema das aspirações militares preocupava o presidente Castello Branco, que o expôs a parlamentares ligados ao seu governo. A idéia surgiu na cabeça do falecido deputado João Agripino e foi aperfeiçoada por Pedro Aleixo, líder do governo na Câmara. Na época, o presidente da República, animado de intuições civilistas, pretendia evitar que o general Murici ocupasse o governo de Pernambuco, o general Justino Alves Bastos, o do Rio Grande do Norte, o general Amauri Krueel, o de São Paulo e assim por diante. A singularidade da exigência eleitoral, adotada por iniciativa de Castello, foi, coincidentemente, comunicada por aquele primeiro presidente do regime militar ao então deputado José Sarney, que pretendia se candidatar ao governo do Maranhão. Recebendo Sarney para jantar no Rio de Janeiro, o presidente atendeu à inquietação do deputado e o tranqüilizou. Ele podia disputar o governo do seu estado, pois iria ser adotada por lei a exigência do domicílio eleitoral precisamente para impedir o assalto dos governos estaduais pelos chefes das guarnições do Exército. Castello citou mesmo os generais que queriam ocupar os governos – Krueel, Justino, Murici... De repente parou, olhou para Sarney e disse: ‘E olhe que Maranhão é posto para major’. Essa história me foi contada na época, entre risos de satisfação, por José Sarney, que agora a recordou em conversa aqui em Brasília. Curioso é que a primeira vítima ostensiva do domicílio eleitoral tenha sido um general que não se contava então entre os possíveis candidatos, o general Teixeira Lott, ex-ministro da Guerra, a quem os políticos do PTB e do PSD da cidade do Rio de Janeiro convocaram para se candidatar ao governo da Guanabara. Seria um rude golpe contra os generais dominantes. Lott aceitou, mas se esquecera de que poucos dias antes para sua comodidade de general de pijama, transferira seu domicílio eleitoral para Teresópolis, onde tinha sua casa de campo. Ele foi o primeiro candidato impugnado e conformou-se com a decisão. Abriu caminho para que, em seu lugar, emergisse a candidatura de Negrão de Lima, que seria eleito num primeiro protesto contra a hegemonia militar na política brasileira. Tanto quanto o foi em Minas Israel Pinheiro, também candidato do PSD e do PTB. Sarney, que em 1965 foi beneficiado pela lei cautelar contra o avanço dos militares aos governos estaduais, está sendo agora ameaçado pelo mesmo princípio com o qual Castello preservara os estados da gana militar. Mas está na expectativa de vencer o obstáculo, pois o Tribunal Superior Eleitoral, em resolução de 10 de outubro do ano passado, decidiu que ‘inexiste prazo de domicílio eleitoral para o pleito de 1990’. A decisão no seu caso será dada esta semana pelo Tribunal Regional Eleitoral do Pará”.

<sup>238</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 18.803/SP**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 11 de setembro de 2001.

Apesar de o mencionado recurso não ter sido sequer conhecido<sup>239</sup>, a tônica do voto do ministro Sepúlveda Pertence tem viés liberalizante na jurisprudência eleitoral, sustentando indiscutivelmente que a finalidade da regra do domicílio eleitoral é dar legitimidade à participação política do eleitor em determinada comunidade.<sup>240</sup>

Destarte, verifica-se que, no caso em tela, a corte regional consignou que o recorrente realmente mantém vínculos com o município, tanto que restou comprovada a residência para efeito de anuência da mudança do domicílio eleitoral. Conseqüentemente, o ponto crucial da questão em análise guarda relação com o prazo no qual a transferência no cadastro nacional de eleitores foi formalizada. Significa dizer, então, que o motivo de maior peso esteado pela decisão de segundo grau vergastada está no fato de que o recorrente deveria ter formalizado sua inscrição na circunscrição eleitoral, na qual pretendia concorrer, até o dia 07/10/2011. Logo, a data, dia 14/10/2011, na qual foi requerida a transferência eleitoral pelo recorrente é decisiva para configurar a intempestividade, pelo menos para fins de requerimento de candidatura no respectivo município.<sup>241</sup>

Adiante, o ministro Dias Toffoli questiona se a data em que o eleitor, pretendo candidato, realizou a sua transferência eleitoral deveria ser o momento determinante a ser levado em conta para efeito de cumprimento à regra da anualidade do pleito e, em sendo assim, poder concorrer a cargo eletivo.<sup>242</sup>

Convencido de não enquadrar restritivamente o conceito de domicílio eleitoral, nestes termos é voto do ministro Dias Toffoli:

A par das considerações feitas sobre a elasticidade do conceito de domicílio eleitoral, não se pode ignorar que, segundo o disposto no art. 55, § 1.º, III, do Código Eleitoral, um dos requisitos para o deferimento da transferência é a “residência mínima de 3 (três) meses no novo domicílio, atestada pela autoridade policial ou provada por

<sup>239</sup> “RESPE N.º 18.803/SP. RELATOR: MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE. EMENTA: Recurso especial. Domicílio eleitoral. Transferência indeferida com base na negativa do único fato declinado no requerimento e reafirmado na defesa à impugnação. Questão de fato a cuja revisão não se presta a via extraordinária do recurso especial (STF, Súmula 279). 1. O TSE, na interpretação dos arts. 42 e 55 do CE, tem liberalizado a caracterização do domicílio para fim eleitoral e possibilitado a transferência – ainda quando o eleitor não mantenha residência civil na circunscrição – à vista de diferentes vínculos com o município (histórico e precedentes). 2. Não obstante, se o requerimento de transferência se funda exclusivamente na afirmação de residir o eleitor em determinado imóvel no município e nela unicamente se entrincheira a defesa à impugnação, a conclusão negativa das instâncias ordinárias, com base na prova, não pode ser revista em recurso especial, ainda quando as circunstâncias indiquem que poderia o recorrente ter invocado outros vínculos locais, que, em tese, lhe pudessem legitimar a opção pelo novo domicílio eleitoral.”

<sup>240</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>241</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>242</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

outros meios convincentes”. Assim, em 14.10.2011, data em que foi deferida a transferência do domicílio, **houve o reconhecimento, pela Justiça Eleitoral, de que o recorrente possuía vínculos com o Município de Eldorado/SP há pelo menos três meses**, ou seja, desde **14.7.2011**. **Tais premissas**, extraídas do acórdão regional, **revelam**, segundo penso, **o cumprimento da exigência prevista no art. 9.º da Lei n.º 9.504/97**, pois a finalidade da norma é assegurar que os postulantes a cargos eletivos possuam laços significativos com a comunidade que irão representar, bem como legitimar o exercício dos direitos políticos em determinada circunscrição. Nesse sentido, trago à baila a regra insculpida no art. 5.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei n.º 4.657/42 – segundo a qual “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. **Quando se trata de viabilizar o exercício das prerrogativas inerentes à cidadania, sobretudo quando não haja qualquer indício de fraude ou comprometimento da legitimidade das instituições democráticas, a interpretação literal ou restritiva não é a que mais se ajusta** à natureza da matéria, devendo-se buscar os elementos que integram o contexto social e político que a norma visa disciplinar, bem como as suas finalidades. [...] Com essas considerações e atento às peculiaridades do caso, que me levaram a uma maior reflexão<sup>243</sup>, penso que não subsiste o óbice declinado no acórdão recorrido, razão pela qual acolho as alegações recursais na espécie.<sup>244</sup> **(Grifos nossos.)**

Também nessa direção é o voto da ministra Luciana Lóssio:

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhora Presidente, realmente o caso tem várias particularidades e eu gostaria de (...) acompanhar o Ministro Dias Toffoli, sabendo que essa não é a regra posta na legislação de regência, tampouco na jurisprudência predominante na Corte. O caso traz, contudo, muitas particularidades. Entendo que a razão de ser da norma é justamente para evitar que um forasteiro fique se candidatando de município em município. A resposta popular, a resposta das urnas demonstra, mais que qualquer outra coisa, que esse cidadão estava absolutamente integrado àquele município. Assim, entendo que a razão de ser, de se exigir o domicílio eleitoral de um ano, foi atendida.<sup>245</sup>

De outra banda, a ministra Nancy Andrighi proferiu voto divergente no sentido de que deve o candidato ter domicílio eleitoral e ser filiado a partido político, na circunscrição pertinente, no tempo mínimo de um ano antes das eleições. A aferição dessas duas formalidades tomará por base as informações constantes dos bancos de dados da Justiça Eleitoral, consoante o entendimento da corte eleitoral e o disposto nos arts. 12, *caput*, e 27, § 1.º, da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.373/2011 – que regulamentam o art. 9.º da Lei n.º 9.504/97<sup>246</sup>. Ademais, a ministra redatora do acórdão colacionou consulta, *in verbis*:

<sup>243</sup> Nessa passagem, o ministro Dias Toffoli quer com isso dizer que, inicialmente, em 28 de setembro de 2012, havia negado seguimento ao recurso especial. Porém, tendo em vista as singularidades do caso postas em relevo por meio de agravo regimental, reconsiderou a decisão monocrática para que o recurso fosse levado ao pleno para julgamento.

<sup>244</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>245</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>246</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

CTA N.º 1.231/DF – RELATOR: MIN. JOSÉ DELGADO – EMENTA: Consulta. Partido político. Comissão executiva nacional. Secretário-Geral. Legitimidade do consulente. Inscrição eleitoral. Transferência. Domicílio. Prazo. Filiação partidária. Território nacional. Validade. 1. Secretário-Geral de Comissão Executiva Nacional de Partido Político, como representante de órgão de direção nacional, tem legitimidade para formular consulta ao Tribunal Superior Eleitoral. 2. Como bem sintetizado pela AESP, “se a candidatura é de cunho municipal, o domicílio e a filiação devem ser aí comprovados. Se a candidatura é a cargo eletivo estadual, a circunscrição é o Estado (...), se a candidatura é a mandato presidencial, por óbvio, válido será o domicílio e a filiação em qualquer município do território nacional” (fl. 40.). 3. Resposta no sentido de que **é necessária a observância do domicílio eleitoral** e da filiação partidária **um ano antes do pleito na localidade de realização das eleições**, observadas as regras acerca de circunscrição eleitoral acima postas.<sup>247</sup> (**Grifos nossos.**)

Ora, como se vê, o candidato somente transferiu sua inscrição eleitoral para o município de Eldorado, localidade onde solicitou o registro de candidatura, em 14/10/2011, ou seja, restando menos de um ano para o pleito do ano seguinte.

A despeito do zelo argumentativo do ministro Dias Toffoli em memorável julgamento, ancorando-se no viés liberalizante do próprio Tribunal Superior Eleitoral no tocante ao conceito de domicílio eleitoral, a norma jurídica inculpa no art. 9.º da Lei das Eleições deve ser entendida como regra indeclinável<sup>248</sup>, a ser aplicada em sua inteireza, sob pena de suscetibilizar a ordem jurídica em matéria eleitoral.

Agregando novos elementos à fundamentação do voto divergente, o ministro Henrique Neves assim proferiu: “o prazo estabelecido na Lei deve ser aplicado para todos igualmente, e é um prazo fatal. A inscrição deve acontecer um ano antes da eleição, e, no caso, seja por três, quatro dias ou seja por uma semana, (...) isso ocorreu posteriormente”<sup>249</sup>.

Merece destaque o voto do ministro Marco Aurélio, *in verbis*:

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhora Presidente, tenho ressaltado que o fato consumado, no Brasil, ganha diapasão maior, e, no caso concreto, devo elogiar a honestidade intelectual do Relator. Sua Excelência admitiu que veio a evoluir ou involuir, presente a circunstância de o candidato ter logrado êxito na disputa. Vinga, considerado o certame, o tratamento igualitário, principalmente tendo em vista

<sup>247</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. CTA n.º 1.231/DF. Relator: Min. José Delgado. Brasília, DF, 8 de junho de 2006.

<sup>248</sup> Nas palavras de Dias Junior, “*sinteticamente, podemos dizer que (...) as regras são espécies normativas que, carregando em si um grau de abstração consideravelmente mais limitado do que o encontrado nos princípios, têm estrutura de tudo ou nada, e, assim, diante de uma dada situação, ou são aplicadas, se presentes todos os pressupostos fáticos necessários à sua incidência, ou não são aplicadas, na ausência de satisfação de todas as suas condições de aplicabilidade. As regras, assim, ou impõem, ou permitem ou proíbem, e são ou não cumpridas, mas sempre em sua inteireza. Os comandos expressos por uma regra, portanto, não podem ser cumpridos pela metade. Ou a regra, pois, aplica-se ao caso concreto e sobre ele incide, ou não se aplica e sobre ele não deverá incidir. As regras não são, assim, ponderáveis no caso concreto, como o são os princípios*”. (**Grifos nossos.**) DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 37.

<sup>249</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

o arcabouço normativo. É possível o cidadão ter várias residências. Não me refiro à residência com ânimo definitivo, a qual não é exigida pelo Código Eleitoral. Poderá inscrever-se em qualquer circunscrição eleitoral, presentes essas residências. É indispensável, porém, para disputar em igualdade de condições com os demais candidatos, que a inscrição anteceda em um ano a eleição a se verificar. Precisamos, sim, avançar culturalmente; mas isso ocorre quando observadas as regras estabelecidas, e o artigo 9.º da Lei regedora das eleições é categórico ao exigir a antecedência de um ano para a participação do cidadão no pleito, considerada a inscrição eleitoral. Peço vênua ao Relator e à Ministra Luciana Lóssio, para acompanhar a divergência.<sup>250</sup>

Para a então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministra Cármen Lúcia, a norma que fixa uma data de forma definitiva não pode ser flexibilizada, mormente em matéria eleitoral, sob o risco de se quebrar o princípio constitucional da igualdade. Reconhece que o recorrente é benquisto na comunidade, que o escolheu com mais da metade dos votos. Todavia, ressalva que a cada um cabe, primordialmente, o cumprimento fiel da lei, para que o cidadão seja protagonista no estado de direito e a democracia honrada.<sup>251</sup>

### 3.3.3 *O patrocínio de transferência de domicílio eleitoral fraudulenta com o fim de alavancar candidatura deve servir para embasar Ação de Impugnação de Mandato Eletivo*

De acordo com Gomes<sup>252</sup>, a ação de impugnação de mandato eletivo tem o potencial de retirar os poderes outorgados pela vontade popular, ou seja, desfazer o vínculo jurídico do mandato político. Essa espécie de impugnação pode lastrear-se num de seus três fundamentos, quais sejam: abuso de poder econômico, corrupção e fraude.

Nesse aspecto, elucidativo é o magistério de Gomes<sup>253</sup>:

Frise-se que tanto o abuso de poder econômico quanto a corrupção e a fraude devem ter por desiderato a indevida influência nas eleições ou em seus resultados, de sorte a macular a sinceridade do pleito e a soberania da vontade popular expressa nas urnas. Por isso, tem-se exigido que os eventos considerados apresentem *aptidão* ou *potencialidade lesiva*, isto é, **sejam de tal magnitude ou gravidade que possam ferir a normalidade ou a legitimidade das eleições.** (Grifos nossos.)

Ocorre, todavia, que, mesmo tendo o potencial de influenciar ou manipular o resultado da eleição, já é assente na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que a transferência

<sup>250</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>251</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

<sup>252</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 563.

<sup>253</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 565.

irregular de eleitores não se presta para embasar ação de impugnação de mandato eletivo, tendo em vista que se trata de fraude ocorrida em momento alheio à votação em si.

Nessa linha, corroboram Garcia e Los Santos<sup>254</sup>:

Nesse sentido, embora seja possível se entender por fraude eleitoral toda conduta tendente a alterar a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, é firme o entendimento da Corte Superior que o comportamento fraudulento a ser apurado em ação impugnatória diz respeito tão-somente ao processo de votação. Por essa razão, hipóteses outras não são consideradas **fraudes eleitorais, como a adulteração de documentos para fins eleitorais – seja para viabilizar inscrições fraudulentas ou para transferência irregular de eleitores** – ou, ainda, a promoção de concentração de eleitores com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto. (**Grifos nossos.**)

Os agravos regimentais abaixo transcritos são nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO N.º 880/SP – RELATOR: MINISTRO CAPUTO BASTOS - EMENTA: Recurso ordinário. Recebimento. Recurso especial. Agravo regimental. Ação de impugnação de mandato eletivo. Eleição. Deputado federal. Alegação. Fraude. Transferência. Domicílio eleitoral. Não-cabimento. Ausência. Reflexo. Votação. Ausência. Matéria. Natureza constitucional. Possibilidade. Preclusão. 1. Em sede de impugnação de mandato eletivo, não cabe discussão acerca de fraude na transferência de domicílio eleitoral. À consideração de que o recurso ordinário aforado não conduziria à perda de mandato eletivo, por versar sobre questão preliminar associada ao cabimento da Aime, recebesse este como especial, *ex vi* do inciso IV do § 4º do art. 121 da Constituição Federal. 2. **Não é possível examinar a fraude em transferência de domicílio eleitoral em sede de ação de impugnação de mandato eletivo**, porque o conceito de fraude, para fins desse remédio processual, é aquele relativo à votação, tendente a comprometer a legitimidade do pleito, operando-se, pois, a preclusão. 3. “(...) domicílio eleitoral é condição de elegibilidade e não hipótese de inelegibilidade. Sua inexistência na época do registro da candidatura (...) não configuraria, de qualquer forma, hipótese de inelegibilidade legal e muito menos constitucional (Constituição Federal, art. 14, §§ 4º a 9º; e Lei Complementar no 64/90, art. 1º, incisos I a VII)” (Ac. n.º 12.039, de 15.8.91, rel. Min. Américo Luz). 4. Agravo a que se nega provimento.<sup>255</sup> (**Grifos nossos.**)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO N.º 896/SP – RELATOR: MINISTRO CAPUTO BASTOS – EMENTA: Ação de impugnação de mandato eletivo. Art. 14, § 10, da Constituição Federal. Decisão regional. Improcedência. Recurso ordinário. Fraude. Conceito relativo ao processo de votação. Precedentes da Casa. Abuso do poder econômico. Insuficiência. Provas. Exigência. Potencialidade. Influência. Pleito. 1. **Conforme iterativa jurisprudência da Casa, a fraude a ser apurada em ação de impugnação de mandato eletivo diz respeito ao processo de votação, nela não se inserindo eventual fraude na transferência de domicílio**

<sup>254</sup> GARCIA, Marcus Cléo; LOS SANTOS, Sheila Brito de. Ação de impugnação de mandato eletivo: efeitos da decisão de procedência. **Resenha Eleitoral** – nova série, v. 15, jan./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/acao-de-impugnacao-de-mandato-eletivo-efeitos-da-decisao-de-procedencia/index95e4.html?no\\_cache=1&cHash=94e2e53f2d9df7e5ea49c7401fddfd3c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/acao-de-impugnacao-de-mandato-eletivo-efeitos-da-decisao-de-procedencia/index95e4.html?no_cache=1&cHash=94e2e53f2d9df7e5ea49c7401fddfd3c)>. Acesso em: 25 abr. 2013.

<sup>255</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgRgRO n.º 880/SP. Relator: Min. Caputo Bastos. Brasília, DF, DJ 25 de novembro de 2005. **Lex**: Informativo TSE n.º 38 – Ano VII - Brasília, 21 a 27 de novembro de 2005.

**eleitoral.** 2. Para a configuração do abuso de poder, é necessário que o fato tenha potencialidade para influenciar o resultado do pleito. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>256</sup> (**Grifos nossos.**)

Em que pese o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca do não cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo nos casos em que restar configurada a transferência irregular de eleitores com o interesse de favorecer candidaturas, pode-se chegar à conclusão de que essa não é a melhor tese, porque ignora bens jurídicos mais valiosos à sociedade: a moralidade da candidatura e a lisura do pleito. Assim, estando presente pelo menos uma das hipóteses de cabimento – abuso de poder econômico, corrupção e fraude – com o fim específico de captar votos, deve essa rigidez da hermenêutica jurisprudencial ser quebrada a bem do interesse público, porque odioso é conviver com um mandato conquistado por meios fraudulentos.

Nessa direção é o acórdão n.º 3.439/2006 da corte mineira:

RECURSO EM AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO N.º 2.551/2006 – 262.ª ZONA ELEITORAL DE SERRO/ALVORADA DE MINAS – RELATOR: JUIZ SILVIO ABREU – EMENTA: Recurso. Ação de impugnação de mandato eletivo. Vereador. Eleições 2004. Art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição Federal c/c a Lei Complementar n.º 64, de 1990. Procedência. Cassação do mandato eletivo do impugnado. Declaração de inelegibilidade por 3 anos. **Transporte de eleitores para transferência fraudulenta de domicílio eleitoral.** Fraude eleitoral financiada mediante abuso de poder econômico. Comprovação. Condutas abusivas que macularam a lisura e legitimidade das eleições. Demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e a eleição do impugnado. Recurso a que se nega provimento.<sup>257</sup>

Trata-se o presente caso de candidato ao cargo de vereador no município de Alvorada de Minas/MG que, no dia 3 de maio de 2004<sup>258</sup>, com a ajuda de um primo, conduziu eleitores de outras cidades até o Fórum Eleitoral de Serro/MG, para que estes mudassem seus domicílios eleitorais para aquele município.

O órgão ministerial atuante na 262.ª Zona Eleitoral de Serro tentou ação de impugnação de mandato eletivo em desfavor desse candidato, por infringir a lisura das eleições municipais de 2004, mediante fraude e abuso de poder econômico.

<sup>256</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgRgRO n.º 896/SP. Relator: Min. Caputo Bastos. Brasília, DF, DJ 2 de junho de 2006. **Lex:** Informativo TSE n.º 17 – Ano VIII – Brasília, 29 de maio a 4 de junho de 2006.

<sup>257</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex:** Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

<sup>258</sup> Conforme o calendário eleitoral de 2004, dia 5 de maio é o prazo final para o eleitor requerer alistamento ou transferência de domicílio.

O juiz eleitoral de primeiro grau julgou procedente a ação de impugnação para cassar o mandato eletivo do candidato e declarar sua inelegibilidade por três anos, sob a seguinte argumentação, extraída do acórdão n.º 3.439/TRE-MG, *in verbis*:

O lastro probatório confirma o abuso de poder econômico, pois o impugnado efetivamente conduziu pessoas residentes em outras cidades para a transferência fraudulenta de seu domicílio eleitoral. Entendeu, também, que restou comprovada a fraude eleitoral, “*pois o impugnado afirmou que os eleitores residiam no município, quando tinha ciência de que residiam – a maior parte deles – em Belo Horizonte e Região Metropolitana, local onde o impugnado também mantém domicílio*”. Sustenta que o simples fato do impugnado permanecer no prédio do Cartório Eleitoral, com o intuito de atestar o local de domicílio de inúmeros eleitores, é o bastante para comprovar a fraude eleitoral e que comprometeu-se o resultado das eleições, já que o número de transferências foi muito elevado para o município de Alvorada de Minas – fls. 346/352.<sup>259</sup>

Como se vê, *in casu*, pelo menos dois fundamentos justificantes de cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo estão presentes, a saber: fraude e abuso de poder econômico. O primeiro configura-se no instante em que o candidato participou efetivamente da transferência do domicílio eleitoral de pessoas que não têm nenhum vínculo com o município de Alvorada de Minas, com a finalidade de captar votos. O abuso de poder econômico, por sua vez, assenta-se no fato de o candidato custear o transporte, ida e volta, desses eleitores até o cartório da cidade para que transferissem o domicílio eleitoral. Além disso, não se pode esquecer que o fornecimento de transporte pelos candidatos para esses mesmos eleitores se repete no dia da eleição.

De modo geral, pode-se sustentar que a fraude na inscrição irregular de eleitores promovida pelos pré-candidatos ou cabos eleitorais vem conjugada com o abuso de poder econômico, por conta do custeio do trajeto dos eleitores até o cartório.

Não conformado com o *decisum*, o candidato interpôs recurso em ação de impugnação de mandato eletivo junto ao Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. O acórdão n.º 3.439/2006 relata, em síntese, que o candidato, em suas razões recursais, sustentou que:

Em 3.5.2004, não era candidato a cargo eletivo e que só foi escolhido em convenção 60 dias após a data dos fatos. Conforme relata, a denúncia de transporte irregular de cidadãos não tem fundamento algum, visto que as pessoas conduzidas não eram sequer eleitores de Alvorada de Minas, não havendo, portanto, intuito de captação ilícita de sufrágio, além de não ser o dono nem o condutor do veículo. Assevera que “*não houve dolo específico por parte do denunciado nas declarações que firmou junto ao Cartório Eleitoral dessa Comarca, porque efetivamente conhecia as referidas*

---

<sup>259</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex**: Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

*peças da região, como bem demonstrado pelos depoimentos testemunhais. De se ressaltar, outrossim, que o Recorrente não foi o autor das declarações de residências; ele foi apenas testemunha. Ele nada firmou como declarante*". Afirma que a prova testemunhal não comprovou qualquer crime ou infração, pelo contrário, todos os depoimentos lhe foram favoráveis. Ressalta que a transferência de domicílio foi obstada pelo Representante Ministerial, o que torna o crime impossível, já que não concretizado. Aduz que os eleitores que tentaram transferir seus títulos eleitorais não receberam qualquer vantagem ou oferta de benesses, afastando o abuso de poder econômico. Diz não haver fraude em relação à sua assinatura na qualidade de testemunha, junto ao Cartório Eleitoral, para confirmar o domicílio, já que conhecia todas as pessoas que pretendiam transferir seus títulos, seja por nome ou por apelido, como habitantes da região. Acrescenta que *"é inequívoco o entendimento dos pretórios eleitorais de que, para que reste configurado o crime alegado pelo r. MP in casu, essencial seria que houvesse comprovado o dolo específico (que inexistiu) já que trata-se de suposto transporte de eleitores para fins de transferência de títulos, por analogia dos julgados sobre a matéria exposta, também configurada pela Lei 6.091/74, em seu artigo 11"*. Por fim, diante da não ocorrência de abuso do poder econômico ou da fraude, requer a total improcedência da AIME e a absolvição das acusações que lhe foram imputadas – fls. 377/389.<sup>260</sup>

Por seu turno, em suas contrarrazões, o órgão ministerial sustentou, *in verbis*:

A configuração do abuso de poder econômico e fraude e destaca que o recorrente obteve maior votação nos municípios em que houve a transferência fraudulenta. Consoante afirma, *"patente, portanto, a ocorrência da fraude, pois ao assinar como testemunha para que as pessoas transferissem seu domicílio eleitoral, afirmou que estas residiam no município, o que não condiz com a verdade, já que ficou provado que várias destas pessoas jamais mantiveram domicílio em Alvorada de Minas, nem mesmo possuindo laço com o lugar"*. Explica que o MM. Juiz Eleitoral intimou todas as pessoas mencionadas na peça de ingresso para a comprovação de seu domicílio eleitoral, contudo o Oficial de Justiça designado constatou que nenhuma delas reside nos endereços apresentados. Frisa que, além da fraude, comprovou-se o abuso do poder econômico, já que o recorrente patrocinou a viagem de 300 km dos eleitores ao município de Serro, por sua própria conta, sendo inegável o interesse de favorecer-se no pleito, mediante as transferências. Segundo afirma, restou evidenciada a potencialidade de influência da conduta na lisura e isonomia do pleito, pois, devido ao reduzido número de eleitores no município de Alvorada de Minas, dez votos são altamente relevantes para o resultado das eleições. Entende não prosperar a alegação de crime impossível amparada no fundamento de que, na época dos fatos, o recorrente não era, ainda, candidato, visto que não existe termo *a quo* definido para a fraude eleitoral. Finalmente, pugna pelo conhecimento e improvimento do recurso, confirmando-se a sentença guerreada – fls. 391/397.<sup>261</sup>

Como bem ressaltado pelo órgão ministerial, a fraude promovida pelo candidato restou comprovada, por meio do transporte de eleitores forasteiros e do falseamento de várias declarações de residência, mediante a aposição de sua assinatura como testemunha, em proveito

<sup>260</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex:** Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

<sup>261</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex:** Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

da transferência do domicílio de eleitores estranhos à rotina do município de Alvorada de Minas.

O Ministério Público Eleitoral frisou que, após realização pelo oficial de Justiça de verificação de endereço *in loco*, nenhum daqueles eleitores trazidos pelo candidato ao Cartório para transferirem seu domicílio para o município de Alvorada de Minas foi encontrado nessa localidade.

Ademais, o *Parquet* insiste, também, na configuração do abuso de poder econômico, porque o candidato financiou o transporte dos eleitores de outras regiões até Serro/MG, município-sede da 262.<sup>a</sup> Zona Eleitoral, que abrange também os municípios de Alvorada de Minas, Santo Antônio do Itambé, Serra Azul de Minas.

Conclui, portanto, que se mostrou irrefutável a potencialidade lesiva na conduta do candidato no sentido de influir a lisura e a isonomia do pleito, tendo em vista que poucos votos são suficientes para alterar o resultado das urnas, por se tratar de um município muito pouco populoso.

Em seu voto, o relator do recurso em ação de impugnação de mandato eletivo entendeu estar presente, nos autos, prova robusta e incontroversa a indicar o abuso de poder econômico e a fraude, bem como a demonstração de influência dos atos praticados pelo candidato contra a lisura e a legitimidade do pleito.

Em seu interrogatório, o candidato confessou ter servido de testemunha para pessoas desconhecidas comprovarem o domicílio, por meio de declarações falsas<sup>262</sup>, com o município de Alvorada de Minas, pois, na oportunidade, encontrava-se no Cartório Eleitoral.

Também o primo do candidato, em seu depoimento, revelou que agia do mesmo modo: assinava declarações de residência para quem fosse transferir o domicílio eleitoral para Alvorada de Minas, porque estava no fórum eleitoral. Além disso, como o primo era o condutor do veículo, pode-se inferir que ele matinha contato com os eleitores durante o trajeto até o cartório eleitoral, o que, por óbvio, não justifica a conduta.

Nestes termos, argumenta o relator:

---

<sup>262</sup> Ressalte-se que essa é uma prática muito comum nos cartórios eleitorais. No interesse particular de ver o eleitor transferido a qualquer custo, pré-candidatos e cabos eleitorais assinam como testemunhas uma infinidade de declarações de residência falsas. Alegam os mais variados tipos de pretextos para o uso da declaração: 1) o eleitor mora em casa própria, mas não atualizou os comprovantes de residência; 2) o eleitor mora em casa alugada, mas seu contrato de locação é verbal; 3) o eleitor mora “de favor” em casa de parentes ou de amigos; 4) o eleitor mora em propriedade rural e não recebe os serviços de água e luz; 5) o eleitor mora e trabalha em propriedade do patrão, cujos comprovantes de água e luz são entregues diretamente em sua residência, que fica noutra cidade; 6) o eleitor é morador de rua; etc.

Nota-se que a conduta do recorrente *per si* evidencia a ocorrência de fraude nas transferências de domicílio, pela simples razão de que, no momento em que várias pessoas chegaram ao Cartório Eleitoral, ele estava “coincidentemente” no prédio, apto a testemunhar a favor dos eleitores que sequer conhecia. Do mesmo modo, em outra ocasião, agiu o seu primo, o que torna tais condutas no mínimo duvidosas, visto que apor a assinatura em favor de alguém exige uma grande parcela de confiança, adquirida pela convivência ao longo do tempo. O MM. Juiz sentenciante explana a questão em debate de forma elucidativa: “*A bem da verdade, entendo que o simples fato do impugnado ficar no prédio do Fórum servindo como testemunha para transferência de domicílio eleitoral já é o suficiente para configurar a fraude eleitoral. Ora, extrai-se dos autos que o impugnado serviu como testemunha para a transferência de um grande número de eleitores, sempre com a justificativa de que estava no prédio do Fórum, o que reputo não seja crível*”. Ademais, o Oficial de Justiça designado certificou que nenhum dos eleitores que transferiram seus títulos reside no município de Alvorada de Minas.<sup>263</sup>

Ademais, também foi assinalado no acórdão o não preenchimento do requisito específico para transferência do domicílio eleitoral, insculpida no art. 55, § 1.º, III, do Código Eleitoral, qual seja, a comprovação, no ato do requerimento, da anterioridade de pelo menos três meses de residência ou moradia na nova localidade. Como bem frisado na peça decisória, essa exigência de morar efetivamente, no mínimo, três meses antes do requerimento, na nova localidade não pode ser afastada por vínculo diverso que eventualmente o eleitor possa ter na comunidade, pois outros liames só podem ser aceitos caso se tratem de inscrição primária.

Com base nos termos dos interrogatórios constantes nos autos, ficou evidenciado que os vários eleitores que transferiram seu domicílio eleitoral para Alvorada de Minas residem efetivamente em Belo Horizonte, aliás, no mesmo bairro onde mora o impugnado.

Com efeito, a fraude eleitoral através do abuso de poder econômico restou configurada porque o transporte dos eleitores de Belo Horizonte até o município de Serro foi providenciado financeiramente pelo recorrente e outros dois, mas sempre em benefício do primeiro.

Nessa esteira, mostra-se conveniente transcrever julgado do Tribunal Regional Eleitoral do Piauí:

1. A ação de impugnação de mandato eletivo pode ser proposta independentemente do resultado da ação de impugnação de registro da candidatura, investigação judicial eleitoral e recurso contra a diplomação, principalmente se os fatos alegados são diferentes, como é o caso dos autos. As decisões proferidas nas últimas não fazem coisa julgada em relação à primeira. Rejeitada a preliminar de coisa julgada. 2. Há corrupção e fraude eleitoral, praticadas com abuso do poder econômico, quando o candidato promete alimentação e transporte a eleitores em troca de votos. 3. **Caracteriza-se o nexo de causalidade entre a conduta e a eleição do candidato impugnado quando há prova nos autos de que os eleitores foram induzidos, mediante promessa de alimentação e transporte, a prestarem declarações falsas à Justiça Eleitoral a fim de inscreverem-se fraudulentamente.** 4. **A inscrição**

<sup>263</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex:** Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

**fraudulenta de eleitores teve potencialidade para alterar o resultado do pleito ante a diminuta diferença entre ambos os candidatos, apenas 134 (cento e trinta e quatro) votos.** 5. Recurso a que se dá provimento para cassar os mandatos dos impugnados, aplicado ao Prefeito a pena de inelegibilidade por três anos, a contar da data da eleição. (RAIME – RECURSO EM AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO n.º 18. São Miguel da Baixa Grande – PI. Relator Juiz Roberto Carvalho Veloso. Publicado no Diário de Justiça n.º 5.008, págs. 13 e 14, em 22.8.2003.)<sup>264</sup>

Por tudo isso, conclui-se que “as condutas abusivas, indubitavelmente, foram aptas a macular a lisura e a legitimidade das eleições, afetando sobremaneira a isonomia entre os candidatos”<sup>265</sup>. O Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, à unanimidade, negou provimento ao recurso em ação de impugnação de mandato eletivo para manter a cassação do mandato eletivo e a inelegibilidade por três anos do impugnado.

#### 3.4 FORMAÇÃO DO CORPO DE ELEITORES NOS MUNICÍPIOS: ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS

Segundo conta Meyer<sup>266</sup>, desde o período colonial até os dias atuais, o Brasil tem experimentado diferentes modelos de escolha dos representantes do povo através do voto. Ocorre que nem sempre houve um cadastro consolidado de eleitores na forma como se apresenta na atualidade. De lá para cá, muita coisa mudou, principalmente nos últimos anos, com a inauguração do cadastro nacional de eleitores e o ingresso da urna eletrônica para o exercício do voto.

Afirma, também, que, mesmo no limiar da República, nenhum cidadão brasileiro tinha a garantia de estar efetivamente alistado eleitor. Com efeito, inexistiam dados sobre o quantitativo de eleitores regularmente inscritos, inclusive se desconhecia o número de comparecimento às urnas<sup>267</sup>. Como assevera Meyer<sup>268</sup>, “a falta de um controle efetivo contribuía para comprometer a lisura dos pleitos e da participação popular, com influência

<sup>264</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex:** Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

<sup>265</sup> MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex:** Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

<sup>266</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>267</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>268</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

direta sobre a legitimidade do processo eleitoral brasileiro”. Por esse motivo, redirecionar as atenções ao conceito de domicílio eleitoral – e, de modo indireto, às definições de alistamento e transferência eleitoral – revela-se bastante profícuo para o fortalecimento da cidadania e da soberania popular, ideais albergados na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, leciona Meyer<sup>269</sup>:

Domicílio eleitoral é outro tema de especial importância no Processo Eleitoral, eis que a má interpretação dos institutos relacionados ao mesmo poderá ensejar, como infelizmente tem ocorrido, práticas atentatórias à soberania popular, face ao excesso de facilidades propiciadas na sua transferência **com vistas a elevar o contingente eleitoral de determinado município por motivos absolutamente fraudulentos, desvinculados dos anseios daquela comunidade**, cuja vontade política acaba sendo comprometida. (Grifos nossos.)

Como bem observado por Meyer<sup>270</sup>, em alguns municípios, a proporção do quantitativo de eleitores em relação ao número de habitantes ultrapassa a média nacional, que varia entre 64 e 67%, números que autorizam a inferência de que há deformidade na formação do corpo de eleitores nos municípios brasileiros, mormente por causa das transferências irregulares de domicílio eleitoral.

Nessa direção também são as argumentações de Cerello<sup>271</sup>:

Esse quadro é bem visualizado uma vez que a média nacional registra a proporção de 64 a 67% de eleitores com relação aos habitantes do município segundo dados do IBGE. Contudo temos comunidades que suplantam em muito aquela proporção, chegando o número de eleitores à quantidade a se equiparar ou **superar a dos seus habitantes**. O que é um indicador irrefutável da **existência de graves falhas na sistemática do alistamento e transferência de eleitores**. (Grifos nossos.)

Entrementes, na tentativa de minimizar a desproporção do corpo eleitoral verificada em alguns municípios, o art. 71, § 4.º, do Código Eleitoral, regulamentado pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.538/2003, prevê a realização de revisão do eleitorado. Destarte, quando houver fundados indícios de fraude no processo de alistamento e transferência eleitoral de determinado município, configurando desvirtuamento do conceito de domicílio, o

<sup>269</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>270</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>271</sup> CERELLO, Anselmo. O domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 9, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no\\_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

respectivo tribunal regional determinará a realização de correição. Após essa medida, estando comprovada a fraude com dimensões assombrosas, o referido tribunal ordenará a realização da revisão do eleitorado, comunicando ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de cancelamento das inscrições dos eleitores estranhos à comunidade do município revisado.<sup>272</sup>

Vale lembrar que, segundo a inteligência do art. 58, § 1.º, da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.538/2003, as revisões do eleitorado são determinadas de ofício pela corte superior, nas seguintes situações: a) o total de transferência de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior; b) o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município; c) o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Porém, adverte Felipe<sup>273</sup>:

Entretanto, apesar de todo esforço empreendido pela Justiça Eleitoral com as revisões de eleitorado, não se consegue minimizar o problema dos alistamentos e transferências eleitorais fraudulentas, **haja vista que a raiz dos ilícitos eleitorais antencionados encontra-se na facilidade encontrada pelos eleitores e candidatos infratores, em face do conceito vigente de domicílio eleitoral, o qual se revela falho, demasiadamente abrangente e muito impreciso. (Grifos nossos.)**

Na mesma linha de raciocínio, também chama a atenção Brum<sup>274</sup>:

Destarte, o que se observa é que se o conceito de domicílio eleitoral continuar a ser encarado como mais amplo do que o civil, **as revisões eleitorais continuarão a ser inócuas**, permitindo, desta forma, que eleitores que nada têm haver (*sic*) com o município decidam a vida do mesmo. **(Grifos nossos.)**

Como se percebe, a configuração do corpo eleitoral deve ser motivo de constante preocupação dos juízes e tribunais eleitorais. Ora, sendo o pedido de inscrição eleitoral (alistamento ou transferência) realizado sem o rigoroso cumprimento dos requisitos legais e morais, propiciado pelo desmedido alargamento do conceito de domicílio, a fisiologia do corpo de eleitores restará maculada e, conseqüentemente, a legitimidade dos mandatos eletivos municipais.

<sup>272</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>273</sup> FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral**: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010, p. 17.

<sup>274</sup> BRUM, Bruney Guimarães. Domicílio eleitoral: análise das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e proposta de um novo conceito. **Revista Jurídica TRE-TO**, Palmas, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009, p. 64-65.

Nesse ponto, Meyer<sup>275</sup> é assaz vigilante:

Deixando aqui um alerta sobre a imprescindibilidade de uma maior fiscalização no que concerne ao *Alistamento* e ao *Domicílio Eleitoral*, mormente em relação a transferências injustificadas, **fruto de ardis políticos que acabam por neutralizar a vontade do eleitor compromissado com seu município e sua comunidade**. Faz-se necessário que essa fiscalização se efetive através de normas mais eficazes, com posicionamento indispensável da Magistratura e do Ministério Público, para que haja autenticidade e legitimidade de nosso sistema representativo e para que os Direitos Políticos sejam consagrados e que a vontade do povo se faça, de verdade, soberana. **(Grifos nossos.)**

No que concerne à formação do corpo eleitoral, a legislação específica prevê algumas condutas delitivas que atentem contra a lisura do alistamento ou transferência eleitoral. Como ensina Gomes<sup>276</sup>: “esses delitos podem se revelar através de comportamentos denotadores de fraude e perturbação no alistamento eleitoral ou, até mesmo, podem consistir em violência, instigação e coação tendentes ao desvirtuamento do cadastro de eleitores”.

Nesse particular, a legislação eleitoral penal brasileira não prevê nenhuma modalidade culposa dos crimes relativos à formação do corpo eleitoral. Ou seja, todas as condutas só podem ser enquadradas dolosamente. Para Gomes<sup>277</sup>, esse modo de ver o referido tipo de crime denota verdadeiro malogro legislativo, já que a lesão decorrente da conduta de atentar contra a regularidade e legitimidade da formação do corpo eleitoral tem a mesma intensidade, culposa ou dolosa.

Nessa direção, posiciona-se Gomes<sup>278</sup>:

Ora, o alistamento eleitoral indevido, realizado sem a observância das prescrições legais em razão da negligência, imprudência ou imperícia daqueles a quem estão afetos esses serviços, **macula o corpo eleitoral** com a mesma intensidade daquele realizado dolosamente, posto que tanto em uma hipótese, como em outra, estão sendo admitidos a integrar o colégio eleitoral pessoas que não detêm condições para tanto, pelo que os votos que possam ser lançados, **as candidaturas que possam ser admitidas, também estarão eivadas de vícios**. Neste particular, deveria o legislador nacional colher a experiência existente no direito comparado, em especial no direito espanhol e no direito francês, vindo, então, a contemplar condutas típicas culposas, justamente **com a finalidade de coibir comportamentos que lesam a formação do corpo eleitoral e venham a comprometer a regularidade e legitimidade das eleições**. **(Grifos nossos.)**

<sup>275</sup> MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

<sup>276</sup> GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 86.

<sup>277</sup> GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 86.

<sup>278</sup> GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 86.

De todo modo, vale salientar que dois tipos penais eleitorais figuram como principais responsáveis pela má formação do corpo de eleitores de determinado município, a saber: a inscrição fraudulenta do eleitor e o induzimento à inscrição de eleitor em infração às normas legais, respectivamente, artigos 289 e 290, ambos do Código Eleitoral.

O primeiro trata-se de crime de mão própria, visto que só pode ser cometido pelo próprio eleitor, no momento em que ele, sem contar com os requisitos legais autorizadores do seu registro no cadastro, inscreve-se eleitor, por meio de alistamento ou transferência eleitoral. O segundo, por sua vez, refere-se à ação típica que consiste em instigar, incitar ou persuadir alguém a inscrever-se eleitor, em flagrante violação às regras legais. Geralmente, os crimes previstos no art. 290, do Código Eleitoral, são cometidos por pessoas ligadas aos candidatos, isto é, os cabos eleitorais, que conduzem pessoas de outras localidades aos cartórios eleitorais com o fim arregimentá-las ao curral eleitoral de seu candidato.

Nesse sentido, comenta Cândido<sup>279</sup>:

A fraude mais comum neste crime é a concernente a declaração do domicílio eleitoral. Isso porque ela diz, diretamente, com o **local de votação nas eleições municipais**, que são as que mais interessam aos agentes criminosos autores desta figura penal. Consiste ela em o eleitor declarar como seu endereço lugar onde não mora, ou que sequer existe. (...) Ou, ainda, às vezes, declarar que mora em domicílio “provisório” que faz crer que é definitivo, mas que na verdade, só existe até a obtenção do título eleitoral, sendo por ele abandonado logo em seguida. Procurado, nele jamais será encontrado. (**Grifos nossos.**)

Nestes termos, chama a atenção Cerello<sup>280</sup>:

Com isso, permite-se acesso às ilicitudes nas transferências, uma vez que o eleitor por vezes simplório e mal informado, poderá ser alvo de políticos inescrupulosos, com o propósito eleitoreiro de arregimentá-lo e veiculá-lo, às comunidades com as quais **não mantém qualquer elemento que o identifique**, não justificando assim o exercício do sufrágio naquela comuna, **onde ele não reside nem desenvolve qualquer atividade social**. É constrangedor ver, em comunidades pequenas, dentre seus habitantes, no decorrer dos pleitos eleitorais, hostes de desconhecidos perambulando, temerários, pelas vias e logradouros, interpelando os moradores a respeito da localização de edifícios plenamente conhecidos dos verdadeiros habitantes, como a igreja matriz, edifício da prefeitura municipal, escola local, hospital, biblioteca, etc., onde se localizam as seções eleitorais, em uma demonstração mais do que evidente que não estão imiscuídos com as peculiaridades, vicissitudes e aspirações comunitárias. O exercício do direito cívico dos habitantes permanentes, não poucas

<sup>279</sup> Joel José Cândido *apud* FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral**: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010, p. 24.

<sup>280</sup> CERELLO, Anselmo. O domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 9, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no\\_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

vezes é frustrado porque “pseudos eleitores” (*sic*) se assim podemos chamar, representando a maioria do eleitorado, sufragam candidatos não desejados pelo eleitorado local, movidos por interesses outros que não os da população do lugar. **(Grifos nossos.)**

Com efeito, Cerello<sup>281</sup> não tem dúvidas de que o excesso de liberalismo, propiciado pela frouxidão do conceito de domicílio eleitoral, que admitem o alistamento e a transferência eleitoral, “tem dado margem a uma série de abusos praticados por políticos inescrupulosos, na ânsia de elevar seu contingente eleitoral, por intermédio de eleitores que não habitam no município, e, portanto, dele estranhos, desvinculados e descompromissados”. Logo, medidas efetivas devem ser tomadas no sentido de conter o ímpeto de pessoas que atentam contra a lisura do pleito, a representatividade local e a legitimação dos mandatos eletivos municipais.

---

<sup>281</sup> CERELLO, Anselmo. O domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 9, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no\\_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

## 4 REPERCUSSÃO DO CONCEITO JURÍDICO DE DOMICÍLIO ELEITORAL NOS RESULTADOS DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS

### 4.1 O MUNICÍPIO E A LEGITIMAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS

#### 4.1.1 *O município como centro político: aspectos históricos*

A fase republicana de Roma é palco para o surgimento do município como unidade político-administrativa. O exército sujeitava as cidades tomadas às imposições do Senado. Portanto, sujeitar-se às leis romanas correspondia, a um só tempo, a um encargo e uma dádiva. Por se sujeitarem ao múnus, Roma conferia às cidades conquistadas algumas regalias, dentre elas a prerrogativa de eleger os próprios governantes e, assim, dirigir os rumos da cidade.<sup>282</sup>

Justifica Sousa<sup>283</sup>:

O homem vincula-se ao seu rincão que o viu nascer, ao seu torrão natal, o que caracteriza o nativismo ou apego ao local de origem. É lá que, desde os tempos mais remotos, sentia-se na presença e protegido por seus deuses, onde encontrava a força de sua vida. O culto de uma cidade e sua liturgia eram proibidos aos habitantes de uma cidade vizinha. E os deuses de uma cidade rejeitavam as homenagens e as orações de quem não lhes fosse concidadão. Tudo isso demonstra a importância do Município para o homem.

Porém, como as atribuições locais foram lentamente absorvidas pelo imperador Constantino, a importância do município romano diminuiu consideravelmente. Além disso, outros fatores contribuíram para o enfraquecimento do município, tais como: a propensão dos germanos à vida campestre, a invasão dos visigodos e, finalmente, a queda do Império romano.<sup>284</sup>

Na Idade Média, a sobrevivência do município pode ser narrada sob a perspectiva de duas grandes fases: a feudal, na qual prevalecia a concentração dos poderes nas mãos do senhor feudal, sufocando o poder soberano e a organização administrativa; e, em oposição ao feudalismo, a fase comunal, na qual certos municípios desfrutavam a condição de cidade independente e autônoma, possuidores de cartas de garantias municipais.<sup>285</sup>

---

<sup>282</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 22.

<sup>283</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 21.

<sup>284</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 22.

<sup>285</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 22.

No Brasil, conforme aponta Vianna<sup>286</sup>, o município somente foi estruturado institucionalmente, em 1532, com a expedição colonizadora de Martin Afonso de Souza.

Dito isso, cumpre esclarecer que os municípios desempenharam um papel de destaque na história do processo eleitoral brasileiro. Nas lições de Saraiva<sup>287</sup>, “a vida coletiva, nos albores da nacionalidade, só foi possível organizar-se por meio do governo municipal”.

Nesse passo, doutrina Carvalho<sup>288</sup>:

Foram as formas municipais as que maior influência exerceram nos primeiros tempos coloniais, deixando rastros evidentes pelo Império e pela República afora, **porque a prática do governo local constituiu o eixo da política brasileira em todos os campos**, favorecida ou peada, quando a política do centro desejava exercer maior ou menor pressão sobre as formas de governo regional, provincial ou estadual. (**Grifos nossos.**)

De acordo com as anotações de Saraiva<sup>289</sup>, a história política brasileira não deixa mentir que, em verdade, o prestígio do município antecede até mesmo a independência nacional, porque a cultura da municipalidade teve origem natural e evolução espontânea, ou seja, trata-se mais de fenômeno sociológico que propriamente político-jurídico. Com efeito, preleciona Maia<sup>290</sup>: “assim nasceu entre nós o Município, que, em vez de ser obra do Estado, é ele que o precede e forma o seu fundamento”.

Sousa<sup>291</sup> relata que, nos períodos colonial e imperial, foram realizadas, no Brasil, as primeiras votações para eleger os governantes das vilas e cidades fundadas. Diz mais: sob o pretexto de difundir a ideia de votar e ser votado, os bandeirantes paulistas realizavam eleições para escolha do guarda-mor regente e só depois fundavam as cidades.

Em consonância com os ensinamentos de Sousa<sup>292</sup>, “o primeiro registro de eleições municipais se dá em 1532, para eleger o Conselho Municipal da Vila de São Vicente-SP”. Logo, é de se notar que o aprimoramento do processo democrático, no Brasil, coincide com a estabilização da autonomia municipal.

Igualmente, Sousa<sup>293</sup> defende:

<sup>286</sup> Hélio Vianna *apud* SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 22.

<sup>287</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 220.

<sup>288</sup> Orlando Carvalho *apud* SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 220.

<sup>289</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 220.

<sup>290</sup> Carneiro Maia *apud* SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 220.

<sup>291</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 19.

<sup>292</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 19.

<sup>293</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 40.

Quanto mais próximo o centro de poder e as formas de seu exercício, maior será o grau de democracia de um Estado. O Estado Federal, dotado de três esferas verticalmente estabelecidas, converge para o Município, base de edifício vertical, a descentralização político-administrativa do poder. E nesse sentido, ao convergir o poder para a base, realiza o princípio democrático.

Como bem assevera Sousa<sup>294</sup>, mesmo nos dias que seguem, o ideal democrático cumpre sua missão com maior robustez nos municípios, numa tentativa de aproximação à forma de democracia realizada na *polis* grega, guardadas as proporções, pois, na ágora, o poder era exercido diretamente pelos cidadãos. De fato, os gregos viam na política uma oportunidade para discutir acerca dos temas sociais cujos reflexos irradiavam sobre a vida de cada cidadão.

É fundamental entender que os gregos conviviam nas cidades (*polis*), e não nos Estados-nacionais. Por conta disso, naturalmente, voltavam suas atenções para esses organismos menores, onde neles podiam se envolver nos debates públicos que diziam respeito às questões coletivas da comunidade local. Reitere-se: a autonomia municipal enquanto meio materializador da democracia se dá nessa ambiência.<sup>295</sup>

Destaca Sousa<sup>296</sup>:

É no Município que há o maior engajamento social, o reconhecimento e a realização das políticas públicas de qualquer nível de governo. O contato do indivíduo com o poder, num primeiro momento, ocorre no nível municipal. É no município o primeiro interesse pela administração da coisa pública. Os assuntos de interesse local são mais difundidos e discutidos, tendo em vista os reflexos causados na vida dos munícipes.

Assim sendo, uma sociedade de pessoas livres e de instituições fortes encontra no município – e, conseqüentemente, nos pleitos municipais – a força motriz para a concretização dos fins democráticos, uma vez que o contato imediato dos cidadãos com os organismos político-administrativos favorece o aperfeiçoamento dos debates políticos.<sup>297</sup>

Para Saraiva<sup>298</sup>, o exercício regular da representação política no ambiente municipal traduz-se na mais significativa e legítima outorga de natureza eleitoral. De fato, as verdadeiras bases eleitorais estatais e nacionais reúnem-se no município, nele se convergindo todas as mais autênticas lideranças políticas de todas as fases do processo eleitoral. Num primeiro momento, as pessoas residem no município, com ele se identificando, e não nos outros entes federativos<sup>299</sup>.

<sup>294</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 40.

<sup>295</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 40.

<sup>296</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 40.

<sup>297</sup> SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008, p. 40.

<sup>298</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 219.

<sup>299</sup> Saraiva leciona que “*após pertinaz luta, o Município brasileiro conquistou o status constitucional de ente federativo. A Constituição Federal vigente conferiu-lhe essa prerrogativa, de há muito merecida*”.

Recorda Saraiva<sup>300</sup> que “as relações de mando, na comuna, são de caráter imediato, diferentemente de outros relacionamentos, em nível de União e Estado-Federado, em que os contatos políticos são de natureza mediata”.

Realmente, o município brasileiro é a mais virtuosa das organizações federadas, porque sempre cumpriu a sua histórica missão de fundamento jurídico de nacionalidade e de realização política. Pode-se afirmar, sem medo de errar, que não pode haver democracia em sua plenitude sem a preservação da vitalidade dos municípios<sup>301</sup>. De fato, a constante participação popular nos rumos da coletividade, sobretudo na esfera municipal, só contribui para o aprimoramento de uma vivência democrática<sup>302</sup>.

#### *4.1.2 A importância do município no contexto da participação política*

Como se pode verificar, a definição do domicílio eleitoral mostra-se de extrema importância, sobretudo porque importa na fixação do eleitor numa determinada circunscrição eleitoral. Nas eleições para a escolha do presidente e do vice-presidente da República, o local escolhido para alistar-se eleitor não tem a menor relevância, sob qualquer ângulo em que se observe, uma vez que, de qualquer modo, cada brasileiro, independentemente do lugar de residência, dispõe das mesmas opções de candidatos.<sup>303</sup>

Ocorre, porém, que a circunscrição eleitoral – isto é, o lugar para onde cada cidadão requer o alistamento ou a transferência eleitoral – começa a adquirir importância nas eleições para governador e vice-governador, deputados estaduais e federais e senadores.<sup>304</sup>

Mas são notadamente nos pleitos municipais – ou seja, na escolha do prefeito e vice-prefeito e dos vereadores –, nos quais se constata a influência imediata, isso porque somente os eleitores regularmente inscritos no município podem votar nos candidatos locais, que o debate

---

SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 219.

<sup>300</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 219.

<sup>301</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 220.

<sup>302</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 234.

<sup>303</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 104.

<sup>304</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 104.

acerca do domicílio eleitoral ganha relevância<sup>305</sup>. No dizer de Saraiva<sup>306</sup>, as pugnas eleitorais são mais aguerridas no âmbito municipal.

Para Castro<sup>307</sup>, tem-se constatado que o elastério verificado no conceito jurídico de domicílio eleitoral demonstra ser bastante arriscado, porque propicia uma profusão de casos de transgressões<sup>308</sup> às regras do alistamento ou transferência eleitoral, redundando invariavelmente na ilegitimidade dos mandatos eletivos municipais.

Ainda segundo Castro<sup>309</sup>, “é muito comum que pessoas residentes em um município acabem se inscrevendo eleitores em outro município, com o fim único e específico de exercerem neste o seu direito de voto, normalmente com candidato previamente escolhido”.

Porém, ressalva Castro<sup>310</sup>:

É evidente que aquele que tem parentes próximos num determinado município e mantém com eles relação de dependência, ainda que social e afetiva, poderá fixar ali o seu domicílio eleitoral, embora não tenha lá sua residência ou trabalho. **Essa flexibilidade do conceito de domicílio eleitoral permite que o filho que saiu de casa, mora, estuda e trabalha em outro centro possa exercer seus direitos políticos na mesma localidade que seus pais, por exemplo. (Grifos nossos.)**

Porém, o que se vê, na prática, é um verdadeiro escoamento de pessoas estranhas à comunidade requerendo sua transferência eleitoral (ou mesmo alistamento) para determinado município. Os motivos que levam essas pessoas desconhecidas na localidade a solicitarem sua inscrição eleitoral para determinadas circunscrições eleitorais são, no mais das vezes, escusos: visitas ao município tão-somente em datas comemorativas, promessas de emprego, laços

<sup>305</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 104.

<sup>306</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 232.

<sup>307</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 106.

<sup>308</sup> Acerca do tema da transgressão coletivizada, Falcão assim discorreu: “*as transgressões coletivas. Não do coletivo entendido como unicidade, mas como repetição, por milhões, de um mesmo ato. Na verdade, trata-se da ilegalização das transgressões coletivizadas. Transgressões que se operacionalizam pelo individual – cidadãos, empresas ou associações –, mas dele transbordam. São quase que, inexoravelmente, repetidas por milhões de outros indivíduos, empresas ou entidades que se encontrem na mesma situação. Nessas transgressões, a influência da vontade individual, do livre-arbítrio, da liberdade de escolha, ao contrário do que reza a matriz individualista liberal, é bastante limitada ou próxima de zero. Pesa pouco. É como se todos estivessem condenados ao mesmo destino. Como se fosse impossível agir diferentemente, mesmo querendo. Impossível a garantia de estar legal. A insegurança jurídica se instala. Todos ameaçados por mesmo destino (...)* O fundamento último da ilegalização é um princípio estruturador do Estado de Direito: o que não está proibido pela lei para o cidadão, é permitido”. FALCÃO, Joaquim. Transgressões coletivizadas e Justiça por amostragem. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MOREIRA, Marcílio Marques (coords.). **Cultura das transgressões no Brasil: lições da história**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 43-44.

<sup>309</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 104.

<sup>310</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 106.

(muitas vezes frágeis) de amizade com candidatos ou com cabos eleitorais, relacionamentos amorosos descompromissados, dentre outros.

Do mesmo modo, não se pode esquecer que muitos eleitores também têm suas motivações particulares para solicitarem desesperadamente a transferência de domicílio eleitoral, invariavelmente, relacionadas a uma maior facilidade de enquadramento nos programas ou benefícios sociais. Para ficar num único exemplo: uma horda de eleitores transfere o título, declarando falsamente seu domicílio eleitoral, para alguma cidade interiorana com o fim exclusivo de filiar-se ao sindicato de trabalhador rural, e assim se beneficiar da aposentaria com cinco anos de antecedência, reservada aos agricultores.

Conforme o magistério de Castro<sup>311</sup>, essa permissividade aumenta exponencialmente as chances de se conceber um corpo eleitoral ilegítimo na sua origem, porquanto é constituído de pessoas que não têm o mínimo de interesse no crescimento do lugar, mas acabam exercendo influência no resultado das eleições, em favor deste ou daquele candidato, mas em detrimento da representatividade política local, da legitimidade dos mandatos eletivos municipais, mormente valores exaltados pela democracia.

Nas palavras de Castro<sup>312</sup>:

Para adotar uma linguagem mais direta (e porque a experiência assim permite), esses **“eleitores pára-quedistas”** só inscrevem em lugar diverso do de sua residência ou trabalho **porque já corrompidos, porque já comprometidos com determinados candidatos, invariavelmente em troca de alguma vantagem.** (Grifos nossos.)

Diante disso, vale ressaltar que não se pode dissociar a formação ilegítima do corpo eleitoral em certos municípios do fenômeno da compra de votos. Explica-se: a fragilidade do conceito jurídico de domicílio eleitoral favorece o transbordamento contínuo e sucessivo de eleitores forasteiros em determinados municípios, proporcionado também pela voracidade dos pré-candidatos em reunir um número expressivo de eleitores que garantam a vitória nas urnas. Desse modo, deve-se ficar registrado que a compra de votos<sup>313</sup>, não raro, está entre os meios utilizados pelos pré-candidatos e seus asseclas para angariar eleitores, visto que o aliciamento

<sup>311</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 106.

<sup>312</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 106.

<sup>313</sup> Reis aponta como prática de compra indireta de votos a contratação temporária de muitas pessoas para trabalharem nos comitês eleitorais durante a campanha, nas mais diversas funções, entre elas: comandar os eventos, exibir cartazes e agitar bandeiras nas carreatas e passeatas, dando a impressão de que todo o contingente apoia a candidatura. REIS, Márlon Jacinto. **Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 65.

incalculável de eleitores com o fim de afiançar candidaturas começa bem antes do período eleitoral propriamente dito.

Discorrendo acerca do fenômeno da compra de votos, afirma Speck<sup>314</sup>:

A compra de voto ainda é uma realidade nas eleições brasileiras. A observação empírica confirma que as eleições são caracterizadas por uma intensa negociação de bens materiais, favores administrativos, e promessa de cargos. Sendo uma prática antiga, ela ocorre dentro de determinados padrões recorrentes. Pode ser organizada por integrantes da própria máquina de campanha do candidato (distribuição de cestas e bens pelo candidato), por correligionários independentes que, com recursos próprios ou de terceiros, conseguem comprar votos para um candidato (por exemplo médicos que dão atendimento gratuito) ou por **cabos eleitorais**, que profissionalizaram a negociação dos votos. Estes últimos estão geralmente ligados a um representante político municipal, e atuam como uma espécie de intermediário **permanente** de serviços públicos e outros favores. A dificuldade da interface entre a administração e o cidadão e o caráter opaco dos órgãos públicos são a base para este facilitador que, ao contrário dos outros agentes, **atua não só no período eleitoral mas de forma permanente, mesmo em anos em que não há eleições. (Grifos nossos.)**

Com isso se quer afirmar que o aliciamento de eleitores estranhos ao cotidiano do município com o único objetivo de viabilizar candidaturas, em certo grau, é patrocinado pela flacidez conceitual do domicílio eleitoral, que acaba por permitir alistamentos ou transferências eleitorais ilegítimas, em qualquer época do ano, mas, sobretudo, nas vésperas das eleições municipais. Logo, os mandatos eletivos nos municípios que sofrem desse mal também serão ilegítimos.

#### 4.2 A DELIMITAÇÃO DO CONCEITO JURÍDICO DO DOMICÍLIO ELEITORAL PARA LEGITIMAR O MANDATO ELETIVO MUNICIPAL

Como reiteradamente vem sendo afirmado, o alargamento do conceito jurídico de domicílio eleitoral compromete a legitimidade dos mandatos eletivos municipais, porque admite a entrada de pessoas de fora na relação de eleitores do município, formando uma massa adulterada de votantes, mas capaz de escolher candidatos para o exercício de mandato.

Acrescenta Brum<sup>315</sup>:

Com a aplicação do domicílio amplo, o eleitor que reside em determinado município, mas vota em outro, e só comparece na cidade em que possui o vínculo eleitoral no dia

<sup>314</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. **Opin. Publica**, Campinas, v. 9, n. 1, maio 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2013.

<sup>315</sup> BRUM, Bruney Guimarães. Domicílio eleitoral: análise das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e proposta de um novo conceito. **Revista Jurídica TRE-TO**, Palmas, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009, p. 51.

das eleições, considerando que este eleitor não irá sofrer as consequências de uma eventual má administração, o mesmo não terá grandes preocupações no momento do voto. O que, via de consequência, **turbará a verdadeira vontade da população local. (Grifos nossos.)**

Nesse passo, Zílio<sup>316</sup> também advoga que a flexibilização irrestrita possibilita a fraude do cadastro eleitoral, encorajando a propagação de “currais eleitorais” e despertando o “voto de cabresto”. Igualmente, vale ressaltar que a tibieza conceitual de domicílio eleitoral transforma esse requisito da elegibilidade, com previsão constitucional, em letra morta.

No dizer de Niess<sup>317</sup>, “o interessado deverá manter domicílio eleitoral na circunscrição onde pretende concorrer ao pleito há, pelo menos, um ano, tempo que se presume encontre-se em condições de melhor servir àquela comunidade, e não se servir dos respectivos eleitores”.

Conforme já observado alhures, a invasão desenfreada de eleitores estranhos à comunidade tem consequências nefastas à representatividade popular e à legitimação dos mandatos municipais, porque, nas cidades pequenas, pouquíssimos votos de eleitores arrastados de municipalidades circunvizinhas têm já o potencial de alterar o resultado das urnas.<sup>318</sup>

Nas palavras de Brum<sup>319</sup>:

Tal fato não burla apenas a “*verdadeira vontade da população local*”, mas também o Estado Democrático de Direito que, por reconhecer que o poder pertence ao povo, tem fundamento na soberania popular. Tal soberania, entretanto, não pode ocorrer de forma desordenada, ao ponto de cidadãos de determinados municípios escolherem representantes para cidadão de outros municípios.

Para Offerlé<sup>320</sup>, “o ato de votar, expressão da soberania do povo, só pode ser digno e livre se a constituição do corpo do povo também o tiver sido”.

Ademais, Zílio<sup>321</sup> adverte que quanto mais fluido o conceito jurídico de domicílio eleitoral mais difícil se torna a aplicação de sanções contra os atos infracionais, transformando determinados “tipos penais verdadeiros cosméticos, sem qualquer função inibitória”.<sup>322</sup>

<sup>316</sup> ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 134.

<sup>317</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000, p. 91.

<sup>318</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 106.

<sup>319</sup> BRUM, Bruney Guimarães. Domicílio eleitoral: análise das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e proposta de um novo conceito. **Revista Jurídica TRE-TO**, Palmas, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009, p. 51.

<sup>320</sup> OFFERLÉ, Michel. A nacionalização da cidadania cívica. In: CANÊDO, Letícia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. São Paulo: Estação Liberdade, 2005, p. 347.

<sup>321</sup> ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 134.

<sup>322</sup> Para Zílio, não se pode concluir que, “*em regra, a fixação de acampamento de trabalhadores rurais sem-terra possa servir como parâmetro para fins de domicílio eleitoral, em face à extrema rotatividade de tais grupos sociais*”.

Segundo Castro<sup>323</sup>:

No dia-a-dia do alistamento, os funcionários do Cartório Eleitoral devem ficar atentos para os endereços fornecidos pelos alistandos, conferindo-os na medida do possível. Em cidades de menor população, que é exatamente onde tal fraude ocorre com frequência, o Cartório Eleitoral pode questionar do alistando dados relativos à localidade por este informada como de sua residência, pedindo-lhe informações sobre vizinhos, sobre serviços públicos lá existentes, etc., e conferindo suas respostas com os arquivos do próprio Cartório, como também com os Oficiais de Justiça, que normalmente conhecem bem os lugares e as pessoas.

Nesse contexto, vale ressaltar que, assumindo postura antecipatória, os servidores da Justiça Eleitoral têm o dever de resguardar a formação do corpo eleitoral nos municípios abrangidos pelas suas zonas eleitorais, ora desestimulando a concretização de inscrições eleitorais fraudulentas, ora auxiliando os juízes eleitorais na identificação e na punição dos falsos eleitores da municipalidade. Prossegue, ainda, Castro<sup>324</sup>:

Se o Cartório percebe a possibilidade de o alistando ter fornecido endereço que não é seu, deverá levar o fato ao conhecimento do Juiz Eleitoral, evitando o deferimento do alistamento. Isso porque o procedimento administrativo da inscrição, que se inicia com o requerimento de alistamento eleitoral (RAE) preenchido pelo alistando perante o Cartório Eleitoral, é submetido a despacho do Juiz Eleitoral, que o defere ou não. Antes disso, porém, o Juiz Eleitoral, “se tiver dúvida quanto à identidade do requerente ou sobre qualquer outro requisito para o alistamento”, poderá “converter o julgamento em diligência para que o alistando esclareça ou complete a prova ou, se for necessário, compareça pessoalmente à sua presença” (art. 45, § 2.º, do Código Eleitoral).

De toda maneira, frustradas todas as tentativas de coleta de informações confiáveis, ainda restar dúvidas quanto à idoneidade do endereço fornecido pelo eleitor – ou seja, diante de declaração escorregadia de que reside ou trabalha no município ou com ele tem qualquer outro vínculo –, deve o servidor levar esse fato ao conhecimento do juiz eleitoral para que as medidas cabíveis sejam tomadas<sup>325</sup>. O meio mais utilizado pela Justiça Eleitoral para o combate de fraudes de inscrição eleitoral ainda tem sido a verificação *in loco* por oficial de Justiça, apesar das imperfeições desse método.

---

– que, a par de não se constituir em organização formalmente concebida, possuem a peregrinação como característica fundamental”. ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 134.

<sup>323</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 106.

<sup>324</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 107.

<sup>325</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 107.

De acordo com Castro<sup>326</sup>:

O Ministério Público Eleitoral, que deve estar atento e participando de todas as fases e instâncias do processo eleitoral, desde este aparentemente singelo e inofensivo procedimento administrativo de alistamento, pode e deve provocar o Juiz Eleitoral a assim proceder, levando ao seu conhecimento a suspeita de irregularidade na inscrição (...), visando ao indeferimento do pedido. Na verdade, até mesmo “qualquer eleitor ou Partido Político poderá se dirigir formalmente ao Juiz Eleitoral, Corregedor Regional ou Geral, no âmbito de suas respectivas competências, relatando fatos e indicando provas para pedir abertura de *investigação com o fim de apurar irregularidade no alistamento eleitoral*” (art. 49, parágrafo único, da Resolução n.º 20.132/98-TSE; art. 27 da Resolução n.º 21.538/03-TSE).

Impõe observar que tanto o Código Eleitoral quanto a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.538/2003 facultam aos partidos políticos o acompanhamento do processo de alistamento e transferência eleitoral, em todas as suas fases, para fins de fiscalização. Para tanto, os partidos políticos precisam indicar delegados para atuarem nas zonas eleitorais, depois de credenciados pelo juiz eleitoral. Nesse passo, leciona Castro<sup>327</sup>:

Também os partidos políticos podem **e devem** (...), na sua atividade de fiscalização em todas as fases do processo eleitoral, provocar o Juiz Eleitoral para que tome providências tendentes a **manter a ordem eleitoral, inclusive aquelas pertinentes ao alistamento**. Se o partido tomar conhecimento de que alguém pleiteia sua inscrição, fornecendo dados falsos, deve dirigir-se ao Juiz Eleitoral, noticiando a irregularidade e requerendo a adoção das diligências tendentes ao descobrimento da fraude, para ao final ser a inscrição indeferida. O requerimento do partido<sup>328</sup>, dirigido ao Juiz Eleitoral, pode ser formulado nos mesmos termos do que se sugeriu para o Ministério Público. (**Grifos nossos.**)

Porém, ocorre que a rotina observada nos cartórios eleitorais dos pequenos municípios brasileiros, em regra, ensina que o modo de atuar dos partidos políticos, no que toca à atividade fiscalizatória, é bastante temerário. Na prática, o que se veem são siglas partidárias

<sup>326</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 107.

<sup>327</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 108.

<sup>328</sup> Para Castro, “*questão interessante é saber se o partido político pode recorrer da decisão que indeferiu o requerimento de inscrição, ou seja, recorrer em nome do requerente. Isto porque o Código Eleitoral (art. 45, § 7.º), como também a Resolução 21.538 (art. 17, § 1.º), só prevê legitimidade, em tal hipótese, para o alistando. Mas o art. 27, II, da Resolução 21.538, na linha do que também dispõe o art. 80, do Código Eleitoral, confere legitimidade ao partido político para assumir a defesa do eleitor nos processos de exclusão. Então, parece necessário lembrar, desde já, que inclusão e exclusão são procedimentos diversos (o primeiro possibilita o alistamento e o segundo impõe o cancelamento da inscrição), daí que parece equívoco adotar para um a solução legal prevista para o outro. Ora, se o legislador prevê a possibilidade de o partido político assumir a defesa do eleitor em processo de exclusão, não se pode daí concluir que o partido também tem legitimidade para a defesa do alistando em procedimento da inscrição. Quisesse o legislador a legitimidade do partido nesta última hipótese, teria repetido a mesma disposição legal*”. CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 109.

impugnarem, a todo custo, os pedidos de alistamento ou transferência eleitoral daqueles que não se alinham às suas fileiras.

Em outras palavras, os referidos diretórios partidários municipais não estão preocupados com a organização e a legitimidade do corpo de eleitores. Ao contrário, os representantes partidários são movidos, no mais das vezes, pelo interesse de formar um corpo eleitoral de simpatizantes de suas agremiações. Tanto é verdade que, não raro, os delegados designados pelos partidos políticos para fiscalizarem o processo de alistamento e transferência eleitoral são os mesmos que atuam como cabos eleitorais. Há uma justificativa: como geralmente são líderes comunitários, os cabos eleitorais conhecem bem quem mora e quem não mora no município. Mero pretexto. No mais das vezes, os cabos eleitorais acumulam a função de delegados partidários, dentre outras razões, porque acompanhar o alistamento e a transferência de títulos acaba se tornando uma ótima oportunidade para aliciar eleitores, na marcha ensandecida de montar o corpo de votantes dos seus candidatos.

Em síntese, eis o funcionamento da atividade fiscalizatória dos partidos: os delegados partidários impugnam os eleitores opositoristas e defendem os eleitores simpatizantes, independentemente se eles têm verdadeiramente domicílio eleitoral na circunscrição. Nesse sentido, a participação dos partidos políticos no importante processo democrático de manter a ordem eleitoral torna-se, na maioria das vezes, pernicioso, porque dispersa a Justiça Eleitoral no exercício de suas atribuições concernentes à fiscalização dos atos atentatórios à lisura do pleito.

Ademais, vale ressaltar que, mormente nos pleitos municipais, há um aumento exponencial no quantitativo de eleitores “paraquedistas” nas cidades interioranas, estimulado, precipuamente, pela atuação empenhada dos cabos eleitorais. Assim, elucida Brum<sup>329</sup>:

Não se acredita que o excesso de eleitores se dê pelo fato de os mesmos possuírem vínculos para ali possuírem seu domicílio eleitoral, mas pelo fato de que, com o conceito amplo de domicílio eleitoral há uma facilitação em burlar a legislação e uma conseqüente dificuldade na fiscalização dos procedimentos de transferência e alistamento.

Além disso, é preciso lembrar que o art. 91, da Lei das Eleições, dispõe que “nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinquenta dias anteriores à data da eleição”. Significa dizer que esse prazo é fatal para que aquele que tem domicílio eleitoral na circunscrição possa ingressar no quadro geral de eleitores

---

<sup>329</sup> BRUM, Bruney Guimarães. Domicílio eleitoral: análise das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e proposta de um novo conceito. **Revista Jurídica TRE-TO**, Palmas, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009, p. 65.

de determinado município. A partir daí, não podem ser aceitos requerimentos de alistamento, transferência ou revisão eleitoral<sup>330</sup>, pois o quantitativo de eleitores dos municípios não pode ser majorado. Após esse prazo, somente requerimentos de segunda via podem ser aceitos, e até dez dias antes da eleição (art. 52, CE). Afora isso, a Justiça Eleitoral precisa consolidar a organização do eleitorado nacional para a realização das eleições.

Por esse motivo, nos últimos dias de alistamento, cabos eleitorais, pretendentes a cargos eletivos, familiares e simpatizantes lançam mão de todos os artifícios para conduzir aos cartórios eleitorais das cidades pequenas uma horda de pessoas, em sua maioria estranhas à localidade, para requerer o alistamento ou a transferência eleitoral nos municípios com o único fim de patrocinar candidaturas.

Portanto, é forçoso concluir que as candidaturas que promoveram, na época do recebimento das inscrições eleitorais pela Justiça Eleitoral, o aliciamento de votantes, objetivando o favorecimento a qualquer custo, estão eivadas de vícios insanáveis, desde a sua raiz, vertendo imoralidade, ainda que os referidos requerimentos de inscrição eleitoral não sejam deferidos pelo juiz eleitoral. Isso porque está presente o plano de fraudar o corpo eleitoral e alterar a vontade popular no resultado das eleições, o que configura uma conduta indecorosa e reprovável, de modo que a aceitação de candidaturas contrárias à moralidade macula o processo eleitoral e compromete a legitimidade dos mandatos eletivos municipais.

Com efeito, Dias Junior<sup>331</sup> assevera que o direito à moralidade das candidaturas, albergado no art. 14, § 9.º, da Constituição Federal de 1988, é um direito fundamental dos cidadãos. Logo, para fazer valer o mandamento constitucional, é imperioso concluir que o povo precisa tomar conhecimento dos atributos de moralidade dos postulantes a cargo eletivo, para que, munido de tais informes, possam escolher os representantes que melhor atendam seus anseios.

Forte nessas razões, prossegue Dias Junior<sup>332</sup>:

Ora, nesse contexto mostra-se importante o papel desempenhado pelo Poder Judiciário, mais especificamente pelo Órgão da Justiça Eleitoral responsável, em cada eleição, pelo deferimento de pedidos de registro de candidaturas (...) Age, aqui, pois,

---

<sup>330</sup> A operação *revisão eleitoral* é utilizada, também, para fins de regularização da situação do eleitor, cuja inscrição pode estar suspensa ou cancelada, por exemplo. Ou seja, tem o condão de aumentar o eleitorado.

<sup>331</sup> DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 108.

<sup>332</sup> DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010, p. 108.

**o Poder Judiciário, em certo sentido, também como representante do povo, e não soa estranho que assim seja<sup>333</sup>. (Grifos nossos.)**

Como bem lembra Castro<sup>334</sup>, “o primeiro desafio da democracia representativa, portanto, é organizar seu corpo eleitoral, definindo regras pertinentes à capacidade eleitoral ativa”. Por conseguinte, nota-se o quanto é relevante uma definição objetiva do domicílio eleitoral para a condução dos trabalhos da Justiça Eleitoral, especificamente no que se relaciona às suas responsabilidades de garantir a segurança do cadastro de eleitores de cada município. Além do que cabe exclusivamente a essa Justiça especializada o disciplinamento de todas as providências cabíveis com vistas a repartir o eleitorado nas diversas circunscrições eleitorais (leia-se: municípios), tomando como base o endereço dos eleitores<sup>335</sup>.

Outrossim, vale salientar que, com vistas à proteção do corpo eleitoral e de sua representatividade, todos os envolvidos no processo eleitoral devem direcionar seus esforços de modo a prevenir a ocorrência de fraudes no processo de alistamento e transferência eleitoral, capazes de macular o resultado das eleições municipais, comprometendo a legitimidade dos mandatos eletivos.

Para Pereira<sup>336</sup>, “o requisito do domicílio eleitoral, por sua vez, busca uma maior autenticidade à representação, ante a presunção de que o povo será mais bem representado por quem esteja, há algum tempo, vinculado à comunidade”.

De acordo com Zílio<sup>337</sup>, revela-se de extrema importância que a jurisprudência eleitoral pátria abrace postura discernente e equilibrada no que se refere à interpretação acerca dos contornos do domicílio eleitoral. Com isso se quer afirmar que os juízes e os tribunais eleitorais precisam perfilhar diretrizes mais objetivas e concretas para delimitar com mais rigor o conceito jurídico de domicílio eleitoral, tendo em vista que o alargamento sem limites de tal conceituação importa em verdadeiro embuste ao espírito da lei.

---

<sup>333</sup> Barroso afirma que “*não compromete a legitimidade do regime democrático que uma parcela do poder público, pela natureza de sua destinação, seja atribuída a cidadãos escolhidos por critérios outros que não o sufrágio político*”. BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 133.

<sup>334</sup> CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 83.

<sup>335</sup> Ari Ferreira de Queiroz *apud* BRUM, Bruney Guimarães. Domicílio eleitoral: análise das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e proposta de um novo conceito. **Revista Jurídica TRE-TO**, Palmas, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009, p. 51.

<sup>336</sup> PEREIRA, Erick Wilson. **Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral**. São Paulo: LTr, 2004, p. 117.

<sup>337</sup> ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010, p. 133.

#### 4.3 ALGUMAS IDEIAS PARA O PROBLEMA DA LEGITIMAÇÃO DOS MANDATOS ELETIVOS MUNICIPAIS

Pode-se afirmar que, no mais das vezes, a jurisprudência dos tribunais eleitorais tem sido a principal responsável pelo alargamento sem freios do conceito de domicílio eleitoral, porque admite larga variedade de vínculos para fins de deferimento de pedidos de alistamento ou transferência eleitoral. Como já discutido, essa conduta permissiva resulta em dois efeitos negativos ao processo eleitoral-democrático: formação de corpo eleitoral viciado e consentimento de candidaturas ilegítimas.

De modo particular, esse posicionamento tolerante dos tribunais confunde, sobremaneira, a atuação dos juízes eleitorais de primeira instância no que toca à organização<sup>338</sup> do corpo de eleitores nos municípios menos populosos. Infelizmente, uma pluralidade de vínculos fora dos padrões tem sido admitida, conferindo a determinadas pessoas o direito ao domicílio eleitoral na municipalidade sem, contudo, merecê-lo.

Nesse sentido, ressalte-se que o mencionado problema da legitimação dos mandatos eletivos municipais, propiciado pela fragilidade do conteúdo do domicílio eleitoral, pode ser mitigado com a adoção de regras objetivas e pouco flexíveis no que concerne ao conceito de domicílio para fins de alistamento e transferência eleitoral. Portanto, as ideias apresentadas adiante se revelam importantes porque, se colocadas em prática, ao menos parcialmente, podem trazer bons resultados para garantir maior legitimidade aos mandatos eletivos municipais.

A primeira mudança de paradigma diz respeito ao ônus de comprovação do domicílio eleitoral, que deve ser do eleitor, e não da Justiça Eleitoral, que em muitos casos acaba por cumprir diligências para instruir o procedimento de Requerimento de Alistamento Eleitoral (RAE)<sup>339</sup>. O cumprimento de diligência deve ser exceção, por não ser o melhor meio para

---

<sup>338</sup> Cumpre lembrar que, quanto à manutenção e atualização do cadastro nacional de eleitores, a Justiça Eleitoral realiza quatro operações, a saber: alistamento, transferência, revisão eleitoral e segunda via. Porém, registre-se que as duas primeiras têm o condão de fazer aumentar o eleitorado na circunscrição do município. Significa dizer que as operações de revisão e segunda via não interferem na formação do corpo de eleitores, salvo, quanto à revisão, nos casos em que o eleitor estiver com a inscrição cancelada, quando ele deverá comprovar o domicílio eleitoral, como se alistando ou transferindo estivesse. Por seu turno, deve-se salientar que a *revisão eleitoral* distingue-se da *revisão do eleitorado*. Trata-se a primeira de uma operação efetuada no Cartório Eleitoral, objetivando alteração ou correção dos dados cadastrais do eleitor ou, ainda, regularização de sua inscrição eleitoral, mas sempre realizada isoladamente, a pedido do eleitor. A segunda corresponde a um procedimento administrativo que se destina a restaurar o equilíbrio do eleitorado ou coibir a ocorrência de fraudes no cadastro de eleitores. Trata-se de uma espécie de chamamento de todos os eleitores que, verdadeiramente, têm domicílio eleitoral no município para que comprovem o vínculo perante a Justiça Eleitoral. Como se vê, a revisão do eleitorado tem como característica a coletividade, e normalmente é realizada nos anos que antecedem os pleitos municipais, nas localidades onde há indícios de fraudes de alistamento ou transferência eleitoral.

<sup>339</sup> A Corregedoria Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte publicou a Recomendação n.º 01/2013, em 15 de março de 2013, com a finalidade de imprimir objetividade de critérios e uniformizar parâmetros mínimos de

robustecer a documentação apresentada pelo eleitor, devendo ser utilizada exclusivamente para subsidiar a convicção do magistrado.

Além disso, há outros fatores, concorrentes ou não, que devem desestimular o emprego da diligência de verificação de domicílio, quais sejam: 1) a realização de diligências presta-se, em regra, para verificar se o eleitor mora, ou não, no endereço mencionado no RAE, ou seja, revela-se como método limitado porque ignora outras formas de vínculos; 2) a escolha pela diligência, além de levantar a suspeita de que o eleitor é estranho à comunidade, parte da confiança de que a Justiça Eleitoral não vai cumpri-la antes das eleições, de modo que nutre no eleitor a esperança de contar com o não cancelamento de sua inscrição eleitoral, e assim poder votar; 3) as conclusões do oficial de Justiça são baseadas invariavelmente em declarações incrustadas de interesses não raro partidários; 4) a diligência para verificação de domicílio também não leva em consideração algumas singularidades, como a mudança de endereço e a diversidade de ocupações do diligenciado.

A segunda proposta está relacionada ao disciplinamento dos vínculos que devem ser aceitos para fins de comprovação do domicílio eleitoral, de modo que exprima clareza, objetividade e segurança.

Todavia, antes de prosseguir, é preciso esclarecer que, em razão da dinâmica eleitoral, não se pode negar que a tese da pluralidade de domicílios deve mesmo prevalecer. Assim, ante a faculdade legítima de escolha, a Justiça Eleitoral tem o dever de assegurar ao eleitor o seu direito ao exercício dos direitos políticos no município por ele escolhido. Entretanto, esse

---

procedimentos quanto aos pedidos de alistamento e transferência eleitoral. Essa recomendação mostra-se relevante porque objetiva aprimorar os trabalhos de organização e fiscalização do corpo de eleitores em cada município, encorajando os juízes eleitorais a reassumir o controle das inscrições eleitorais em suas circunscrições. A citada recomendação tem o mérito de fazer ingressar no contexto das zonas eleitorais medidas disciplinadoras com o fim de desestimular o vaivém indecoroso de eleitores, favorecido por um conceito jurídico de domicílio eleitoral sem os contornos da objetividade e da lisura. Já no art. 1.º da Recomendação n.º 01/2013, a Corregedoria dispõe que *“cabe ao eleitor comprovar, através de documentos, no momento em que busca os serviços administrativos cartorários ofertados por cada Zona Eleitoral, seu domicílio eleitoral”*. Trata-se, por conseguinte, de norma de muita hombridade, diante de casos em que o eleitor faz o requerimento de sua inscrição eleitoral apresentando documentos frágeis. A mencionada recomendação deixa claro que o ônus de comprovação do domicílio é do eleitor, e não da Justiça Eleitoral, que muitas vezes tem de cumprir diligências, ou seja, produzir provas para instrução do procedimento de requerimento de alistamento eleitoral. A Corregedoria Regional entende, nos termos da recomendação, que a diligência de verificação de domicílio eleitoral é exceção, devendo acontecer apenas em *“casos extremos”*. Por sua vez, cabe aos servidores da Justiça Eleitoral a responsabilidade de aferir, conforme os critérios estabelecidos previamente pelo juiz, se os documentos apresentados pelo eleitor atestam ou não o liame com o município. Caso a documentação apresentada seja insuficiente, o eleitor é orientado a fazer reforço de prova, de modo a convencer o juiz eleitoral de que, verdadeiramente, preserva laços robustos com a comunidade. Se, ainda assim, o eleitor insistir em submeter o seu pedido de inscrição eleitoral à apreciação judicial, sem que se verifique um mínimo esforço de sua parte em provar seu domicílio, deve ser advertido de duas particularidades. A primeira diz respeito à preexistência de portaria especificando um rol de documentos capazes de aduzir prova do domicílio eleitoral. A segunda observação a ser feita pelo servidor é a de que a diligência de verificação de domicílio não é o meio que melhor se ajusta para robustecer sua documentação, devendo ser utilizada exclusivamente para subsidiar a convicção do magistrado.

mesmo eleitor tem o dever fundamental de inscrever-se no cadastro nacional da Justiça Eleitoral, respeitando as regras de organização e fiscalização do corpo de eleitores.

Nesse sentido, ante a necessidade premente de estabelecer regras simples e objetivas para efeito de comprovação do domicílio do eleitor com o município, onde ele efetivamente mantém vínculo, no intuito de proteger a proporcionalidade local e a legitimidade dos mandatos eletivos municipais, compensa relacionar, taxativamente, as hipóteses de vínculo<sup>340</sup>, quais sejam: a) residencial propriamente dito; b) familiar, até o primeiro grau em linha reta; c) patrimonial, empresarial ou econômico; d) profissional e e) naturalidade.

O *vínculo residencial* propriamente dito alcança os cidadãos que verdadeiramente moram no município. Tratam-se dos eleitores que mantêm na localidade as suas atividades rotineiras, isto é, têm o município como o centro de sua vida. Desse modo, pode-se afirmar que, nesse caso, a apresentação de comprovante de residência, em nome do próprio eleitor ou de parente de primeiro grau em linha reta, é o que vai servir para provar o domicílio do requerente. Em última análise, o eleitor que realmente não tiver como apresentar comprovante de residência, nos moldes solicitados, pode se valer de outros meios idôneos para requerer sua inscrição eleitoral, apresentando documentos probatórios robustos o suficiente ao convencimento do juiz.

Por sua vez, o *laço familiar* permite ao cidadão a manutenção de sua inscrição eleitoral no município onde reside ao menos um parente de primeiro grau em linha reta. Nesse caso, o referido vínculo deve ser comprovado através de documento que indique aquele grau de parentesco do requerente com pessoa moradora do município. Com essa limitação de grau, almeja-se evitar, por exemplo, que algumas pessoas mantenham inscrição eleitoral em determinado município unicamente porque lá residem avós, tios, primos, sogros ou cunhados, por exemplos, mas que não preservam nenhum laço mais forte com a municipalidade.

---

<sup>340</sup> Para fins de comprovação do domicílio eleitoral com o município, importa reportar-se ao rol disposto na Portaria n.º 02/2013-GJ, da 44.ª Zona Eleitoral de Monte Alegre/RN, sem prejuízo de outros meios de prova em direito admitidos. Editada em atenção à Recomendação n.º 01/2013, da Corregedoria Eleitoral do TRE-RN, a referida portaria dispõe em seu art. 2.º, II, que são documentos hábeis para comprovar o domicílio eleitoral no município: “a) conta de água, luz ou telefone, do local onde mora o alistando; b) fatura de cartão de crédito; c) contracheque, acompanhado de declaração do setor pessoal, no caso de órgão público, ou de contrato de trabalho por tempo indeterminado, no caso de instituição privada; d) comprovante de cadastro de benefício social recebido no município (bolsa família, fome zero etc.); e) comprovante de matrícula em estabelecimento escolar do município; f) correspondência oficial recebida em nome do requerente; g) contrato de compra e venda registrado em ofício próprio ou escritura de imóvel”. Uma ressalva merece ser feita em relação ao comprovante de cadastro de benefício social (bolsa família, etc.), pois é muito tênue a linha que separa a política de distribuição dos benefícios – cuja gestão é descentralizada e compartilhada entre todos os entes federativos – das práticas degradantes de aliciamento de eleitores.

No que concerne ao *liame patrimonial, empresarial ou econômico*, admite-se que o eleitor proprietário de bens imóveis ou explorador de atividade econômica e sua família, até o primeiro grau em linha reta, mantenham sua inscrição eleitoral na localidade. Porém, torna-se imprescindível que a propriedade ou a empresa esteja, necessariamente, atrelada ao município. Significa dizer que pedidos de inscrição eleitoral não podem ser aceitos tão-somente sob o fundamento de que tem o eleitor veículo registrado junto ao órgão responsável com o endereço no município.

Do mesmo modo, o *vínculo profissional* possibilita ao eleitor o requerimento de sua inscrição eleitoral no município onde apenas trabalha, contanto que a atividade e o vínculo não sejam transitórios. Para tanto, o eleitor deve apresentar documentos relativos ao trabalho, a exemplo do contracheque e das anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Vale ressaltar que o liame em comento deve ser personalíssimo, ou seja, essa qualidade não pode ser estendida aos membros da família.

No mais, o critério da *naturalidade* possibilita que o eleitor nascido no município conserve nele sua inscrição eleitoral, ainda que resida noutra localidade. Esse critério revela-se bastante apropriado porque não despreza o liame sentimental que o eleitor preserva com a localidade onde nasceu. No que diz respeito a essa temática, assim se posicionou a instância regional cearense<sup>341</sup>:

1. Recurso contra decisão que indeferiu pedidos de alistamento e transferência de domicílio eleitoral. 2. A comprovação de residência poderá ser efetivada mediante qualquer documento pelo qual se reconheça ter o **requerente nascido no município**, ou de alguma forma, esteja a ele vinculado. 3. Quando não comprovado qualquer vínculo com o município, não se configura o domicílio eleitoral. 4. Recurso parcialmente provido. (**Grifos nossos.**)

Em síntese: o eleitor que desejar o alistamento ou a transferência do seu domicílio eleitoral deve provar que realmente mora na localidade – no caso da transferência, os prazos mínimos legais também devem ser respeitados – ou, caso contrário, deve alegar ao menos um dos demais vínculos aceitos (familiar, patrimonial, profissional ou naturalidade), comprovando-o mediante apresentação de documentos idôneos e convincentes.

Em todo caso, o eleitor que alegar vínculo com o município diverso dos relacionados deve ter seu RAE levado imediatamente à apreciação judicial, que deve priorizar a prova documental apresentada por ele próprio. Isso porque o verdadeiro munícipe não pode enfrentar

---

<sup>341</sup> CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RE n.º 12.588/TRE-CE. Relator: Juiz Jorge Aloísio Pires. Fortaleza, CE, 17 de agosto de 2004. **Lex**: Ementário sobre Domicílio Eleitoral do TRE-CE, Fortaleza, mar. 2011.

dificuldades para requerer sua inscrição eleitoral. De fato, ele dispõe de inúmeras possibilidades de comprovar documentalmente seu vínculo com o município.

Porém, o que não pode ser admitido é o tratamento condescendente a pessoas que declaram morar no município, mas não apresentam qualquer documento comprobatório. A dinâmica cartorária permite afirmar que, de modo geral, os servidores da Justiça Eleitoral são atentos o suficiente para perceberem tentativas escandalosas de fraude de inscrição eleitoral.

De outra banda, os vínculos *político, social, comunitário, sentimental, afetivo* ou *histórico*, isoladamente, para fins de sustentação do domicílio eleitoral, são justificativas frágeis e potencialmente capazes de macular o corpo de eleitores do município, extirpando a legitimidade dos mandatos eletivos. De fato, à exceção do vocábulo “histórico”, os referidos termos desfrutam de textura muito aberta nas ciências humanas, em geral, e no direito, em particular, dando margem a uma hermenêutica jurídica complacente para anuir com inscrições ilegítimas.

Enfim, optar por regras mais objetivas e inflexíveis para o conceito de domicílio eleitoral equivale a assegurar um corpo eleitoral qualificado e proteger a legitimação dos mandatos eletivos municipais, fortalecendo a vontade política da comunidade.

Ademais, outra importante medida para o combate da ilegitimidade dos mandatos eletivos municipais, propiciada pela fragilidade do conceito jurídico do domicílio eleitoral, é a majoração dos prazos mínimos para requerimento de transferência eleitoral (atualmente está em vigor o decurso de *três meses* de residência mínima no novo domicílio e de pelo menos *um ano* da inscrição primitiva). Nesse sentido, é correto afirmar que essa mudança pode inibir consideravelmente o ímpeto dos eleitores em se transferirem para localidades que não lhes dizem respeito. Há de se observar, ainda, que os referidos prazos são reduzidos para exprimirem os principais propósitos da mudança de domicílio eleitoral: permitir e estimular o exercício de votar e ser votado na nova comunidade na qual o cidadão está inserido. Não se pode esquecer que essa imperfeição legal acentua-se no caso da capacidade eleitoral passiva, tendo em vista que o eleitorado local carece de tempo mais elástico para amadurecer sua escolha naquele candidato recém-chegado à comunidade.

Finalmente, vale salientar que a superação definitiva do problema da representação popular e da ilegitimidade dos mandatos eletivos municipais também depende de educação em massa. As pessoas precisam compreender que não se pode requerer sua inscrição eleitoral para onde apontam seus interesses particulares. Elas devem entender que conduta dessa natureza traz desarmonia à formação do corpo eleitoral dos municípios e retira a legitimidade dos mandatos eletivos, enfraquecendo o modelo democrático. Portanto, declarar o domicílio eleitoral com

sinceridade deve ser tratado como dever fundamental de cada um, vez que a municipalidade tem direito à boa gestão pública, exercida por autênticos representantes da localidade, que bem conhecem os verdadeiros anseios populares e que tenham conquistado o mandato político de forma honesta.

## CONCLUSÃO

Pode-se afirmar, com segurança, que o modelo de democracia que hoje se vive no país tem raízes no conjunto de ideias lançadas no bojo do documento conhecido como Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. De fato, a democracia revelou-se como o principal sistema político que harmoniza pleno respeito aos direitos humanos com participação popular nas decisões políticas. Por meio dessa Carta *inter gentes*, portanto, o direito de todo homem tomar parte no governo de seu país vincula-se, direta e inseparavelmente, à ideia nuclear da dignidade da pessoa. Nesses termos, o povo passa a ser o sustentáculo dos poderes republicanos.

Na atualidade, a modalidade de democracia que mais se destaca é a participativa, e não mais a meramente representativa. É através da democracia participativa que se efetiva o engajamento popular nas ações parlamentares e administrativas, assim como se presta a excelente ferramenta no processo de controle e fiscalização da atuação governativa. Assim, como a democracia participativa têm se firmado predominante, vale ressaltar que os direitos políticos vão além do exercício do sufrágio para abarcarem uma diversidade de outros direitos pertinentes a um modo de pensar na cidadania. A democracia participativa somente se configura com a participação massiva e continuada dos cidadãos.

Democracia é, na verdade, um direito da humanidade, um direito dos povos, que a exercem mediante firme participação nas reuniões de bairro, nas associações comunitárias, nos sindicatos profissionais, nos partidos políticos, nas audiências públicas promovidas pelos órgãos legislativos e judiciais, enfim, nas ruas. As pessoas precisam deixar o conforto do sofá e tomar parte no processo de criação da vontade governativa. Em síntese, democracia é um despertar para uma vida consciente, responsável e plena.

Por sua vez, pode-se concluir que a via da representação política somente ocorre por fatores inevitáveis que inviabilizam a materialização dos valores da democracia direta. Apesar disso, a noção de representação política evolui de tal maneira que está alicerçada no monopólio estatal no exercício do poder político, arrimada, porém, na plataforma da soberania dos povos, que se manifesta através do sufrágio. Nesse sentido, a representação política também compreende participação efetiva, bem como bilateralidade, característica segundo a qual governantes e governados formam, do ponto de vista político, uma só unidade.

Outrossim, impende ressaltar que a representação política apenas pode ser concebida com a representação do povo, e do povo todo, edificada num ato de vontade, através de um processo de escolha legítimo, e determinada a perpetuar a sua participação no poder.

Contraditoriamente, a representação política tem de ser encarada como um meio eficiente de levar o povo mais próximo ao exercício do poder.

Por outro lado, a representação pressupõe a coexistência do representante e de uma coletividade representada. Depois, é forçoso concluir que a figura da representação reclama também o instituto do mandato, enquanto instrumento através do qual se alcança o poder político embutido no exercício da representação.

Sendo assim, a teoria do mandato dispõe acerca de três modalidades. De início, cumpre recordar que o mandato imperativo preceitua que o comportamento político do representante deve se pautar no modo de atuar estabelecido pelo representado. Em seguida, surge no cenário constitucional a segunda variedade do mandato, notadamente em resposta à primeira. Dentre outras justificativas, a tese do mandato representativo ganha sobrevida porque está assentada em duas premissas: na defesa dos assuntos públicos, o representante se despe dos interesses particulares; a vontade do representante reflete os ideais dos representados. Por fim, advém a teoria do mandato partidário que propunha o alojamento do partido político no seio do direito público. Essa terceira espécie de mandato eleva o partido político à peça principal na engrenagem da democracia. Em face da notabilidade dos partidos políticos, o representante deve exercer o mandato eletivo com base num projeto político comum. O programa de governo dá a oportunidade de o povo autogovernar-se, porque o ocupante do mandato deve submissão ao seu verdadeiro titular, o partido político.

De qualquer modo, o mandato eletivo é um meio através do qual se pratica a representação política. O mandato político confere ao mandatário as prerrogativas do cargo na titularidade do poder, cabendo-lhe a atuação com liberdade, porém deve se empenhar em satisfazer os anseios populares. Como o exercício do mandato eletivo em sua totalidade é a regra, a legislação pátria, inclusive constitucional, aborda a matéria sob o ângulo da constrição, enumerando as vedações e os impedimentos para o seu exercício e os casos de perda.

Destarte, a titularidade do mandato eletivo exige do postulante o preenchimento dos requisitos constitucionais de elegibilidade e o não enquadramento em qualquer hipótese de inelegibilidade ou vedação. Dentre os requisitos de elegibilidade, a obrigatoriedade do domicílio eleitoral merece o devido cuidado porque, dentre outras razões, aquele que postula cargo eletivo deve contar com prazo mínimo (regra da anualidade) para se adaptar ao cotidiano da comunidade.

Como já anotado, o critério do domicílio eleitoral deve ser observado tanto por aqueles que desejam concorrer a cargo eletivo quanto por aqueles que almejam tão-somente exercer o

direito do voto no município, principal palco dos mais importantes acontecimentos sociopolíticos.

De modo geral, no que toca ao tema do domicílio eleitoral, juízes e doutrinadores se dividem em dois grupos: aquele que compreende o domicílio eleitoral de maneira restritiva, equiparando-o, portanto, ao domicílio civil; o outro grupo concebe o domicílio eleitoral de forma ampla e abrangente. A segunda corrente é majoritária.

Assim, a jurisprudência dos tribunais tem aceitado uma extensa série de vínculos (pessoal, natalício, familiar, profissional, empresarial, patrimonial, econômico, social, político, comunitário, sentimental ou afetivo, dentre outros) para fins de requerimento de alistamento ou transferência eleitoral.

Conforme pode ser observado, essa elasticidade conceitual do domicílio eleitoral tolera uma multiplicidade gratuita de situações nas quais se podem enquadrar eleitores mal-intencionados. No momento atual, o formato de domicílio eleitoral viabiliza uma profusão de motivações que elastecem as possibilidades de comprovação do liame do eleitor com o município onde ele pretende exercer seus direitos políticos.

No entanto, a jurisprudência eleitoral se equivoca ao admitir uma infinidade de vínculos para fins de domicílio eleitoral, porque tem o condão de colocar em risco a representação popular em duas linhas: inicialmente, permite a entrada de potenciais candidatos de fora no quadro geral de eleitores do município; depois, propicia o aniquilamento da autenticidade do corpo eleitoral dos municípios menores. Sendo assim, a aquiescência de candidatos estranhos à comunidade ou a violação da massa de eleitores, fatalmente, contamina a legitimidade dos mandatos eletivos municipais, tendo em vista que o pleito está composto por candidatos e eleitores corrompidos, desde a raiz.

Diante disso, pode-se concluir que um conceito jurídico de domicílio eleitoral que coincidissem com o de domicílio civil seria o ideal, isto é, a pessoa deveria alistar-se eleitoralmente no local onde reside com ânimo de permanecer, vinculando o eleitor a essa terra e sua política. Sob os aspectos da representação política e participação popular, o eleitor deveria ser estimulado a exercer seus direitos políticos no local onde mora, onde permanece demoradamente, enfim, no lugar onde se habita e tem aí como o centro de suas ocupações.

Todavia, devido às particularidades socioculturais nacionais, pode-se chegar à conclusão de que a tese da pluralidade do domicílio eleitoral é a que melhor se encaixa na dinâmica do processo eleitoral do país. Em sendo assim, a Justiça Eleitoral brasileira, com o apoio do órgão ministerial, precisa tratar a matéria do domicílio eleitoral com seriedade, clareza e objetividade.

Convém lembrar que somente o emprego de regras objetivas e restritivas para fins comprobatórios do domicílio eleitoral com o município tem a capacidade de resguardar a legitimação dos mandatos eletivos municipais. Dito de outro modo, o alcance jurídico de domicílio eleitoral não deve ir além de algumas poucas hipóteses, sob pena de colocar em risco a autenticidade do corpo eleitoral, desvirtuando a vontade real da comunidade.

Portanto, os únicos vínculos que deveriam ser admitidos são: residencial; familiar, até o primeiro grau em linha reta; patrimonial, empresarial ou econômico; profissional e natalício. Em suma: o eleitor deve provar que realmente mora na localidade. Caso contrário, deve alegar outro vínculo dentre aqueles indicados pela autoridade judicial, comprovando-o mediante apresentação de documentos idôneos e convincentes. Por sua vez, outros vínculos que não aqueles contemplados nesse catálogo normativo não podem, isoladamente, servir de arrimo para a manutenção de inscrição eleitoral de quem quer que seja.

De todo modo, o requerimento de inscrição daquele eleitor que não dispõe de comprovante convencional capaz de justificar o domicílio eleitoral tem de ser levado à apreciação da autoridade judiciária, que deve priorizar a prova documental por ele próprio apresentada, em respeito ao princípio da não vedação ao direito de votar e ser votado. Entretanto, o não pode ser admitido é o abuso do direito ao sufrágio, autorizando a inscrição do eleitor em município que não lhe diz respeito.

Por outro lado, não é demais recordar que o aumento dos prazos mínimos para o pedido de transferência contribui consideravelmente para arrefecer o vaivém indisciplinado de eleitores que mudam de domicílio eleitoral de acordo com os interesses próprios ou alheios, mas sempre em detrimento da correta configuração da massa de votantes.

Mas também vale a pena aclamar que o sobrepujamento do problema da representação popular e da ilegitimidade dos mandatos eletivos municipais tangencia os horizontes da educação de qualidade. Nesse passo, declarar com franqueza o domicílio eleitoral também se insere no rol dos deveres fundamentais, na proporção em que a coletividade tem o direito fundamental à boa gestão pública. Ou seja: deve ser assegurado aos munícipes o direito fundamental de ter os rumos políticos do município conduzidos por legítimos representantes da localidade, cujo mandato tenha a marca da lisura.

Finalmente, pode-se concluir que cabe à Justiça Eleitoral, na sua missão de garantir a legitimidade do processo eleitoral, e ao Ministério Público Eleitoral, no seu dever constitucional de defender o regime democrático, a proteção da moralidade na formação do corpo eleitoral e da legitimidade dos mandatos eletivos municipais, intervindo nos casos concretos de alistamento e transferência de domicílio eleitoral.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mandato eletivo**: estudos em homenagem ao prof. Siqueira Castro. Coleção Tratado de Direito Político. Tomo III. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática**: entre a unidade e a pluralidade. 371f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

AMARAL, Roberto. Apontamentos para a reforma política: a democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa**. Senado Federal, Brasília, a. 38, n. 151, jul./set. 2001.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ANDRADE, Angelo Bôsko Machado de. **O sistema eleitoral brasileiro**: condições de elegibilidade. 49f. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Brasília, 2009.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 13. ed. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRANCO, Carlos Castello. O domicílio foi contra os militares. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1990. Coluna do Castelo. Disponível em <[http://www.carloscastellobranco.com.br/sec\\_coluna\\_view.php?id=3895](http://www.carloscastellobranco.com.br/sec_coluna_view.php?id=3895)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. **Constituição** (1988). Emenda constitucional n.º 73, de 6 de abril de 2013.

BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

BRASIL. **Lei n.º 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

BRASIL. **Lei n.º 7.115**, de 29 de agosto de 1983. Dispõe sobre prova documental nos casos que indica e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 6.996**, de 7 de junho de 1982. Dispõe sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 4.737**, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral.

BRASIL. **Lei n.º 48**, de 4 de maio de 1935. Modifica o Código Eleitoral.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n.º 4.769/RJ**. Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Brasília, DF, 2 de outubro de 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgAg n.º 4.788/MG**. Relator: Min. Luiz Carlos Madeira. Brasília, DF, 24 de agosto de 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgRO n.º 880/SP**. Relator: Min. Caputo Bastos. Brasília, DF, *DJ* 25 de novembro de 2005. **Lex**: Informativo TSE n.º 38 – Ano VII - Brasília, 21 a 27 de novembro de 2005.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgRO n.º 896/SP**. Relator: Min. Caputo Bastos. Brasília, DF, *DJ* 2 de junho de 2006. **Lex**: Informativo TSE n.º 17 – Ano VIII – Brasília, 29 de maio a 4 de junho de 2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA n.º 1.231/DF**. Relator: Min. José Delgado. Brasília, DF, 8 de junho de 2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.373**, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2012

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 21.538**, de 14 de outubro de 2003. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 109-09.2012.6.26.0148/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 223-78.2012.6.13.0254/MG**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, DF, 13 de setembro de 2012.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 18.803/SP**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 11 de setembro de 2001.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n.º 21.826/SE**. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. Brasília, DF, 9 de setembro de 2004.

BRUM, Bruney Guimarães. Domicílio eleitoral: análise das divergências doutrinárias e jurisprudenciais e proposta de um novo conceito. **Revista Jurídica TRE-TO**, Palmas, v. 3, n. 1, jan./jun. 2009.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 11. ed. Bauru: Edipro, 2005.

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RE n.º 12.588/TRE-CE. Relator: Juiz Jorge Aloísio Pires. Fortaleza, CE, 17 de agosto de 2004. **Lex**: Ementário sobre Domicílio Eleitoral do TRE-CE, Fortaleza, mar. 2011.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RE n.º 14.735/TRE-CE. Relatora: Desembargadora Maria Iracema Martins do Vale. Fortaleza, CE, 21 de junho de 2011. **Lex:** Ementário sobre Domicílio Eleitoral do TRE-CE, Fortaleza, mar. 2011.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. RE n.º 12.599/TRE-CE. Relator: Juiz Celso Albuquerque Macedo. Fortaleza, CE, 1.º de outubro de 2004. **Lex:** Ementário sobre Domicílio Eleitoral do TRE-CE, Fortaleza, mar. 2011.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. **Resolução n.º 172**, de 16 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a comprovação de residência nos requerimentos de alistamento e transferência eleitoral e sobre a realização de alistamento eleitoral fora de cartório nas Zonas Eleitorais do Estado do Ceará.

CERELLO, Anselmo. O domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 9, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no\\_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-domicilio-eleitoral/indexc650.html?no_cache=1&cHash=81945aa24c9f5a6a2938d8de36cb730c)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral**: tomo I: direito material eleitoral parte I. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estud. av.**, São Paulo, v. 14, n. 38, abr. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000100018&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000100018&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29 jan. 2013.

CÓRDOVA JÚNIOR, Milton. A infidelidade com o domicílio eleitoral e com os eleitores. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 25 de outubro de 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-out-25/infidelidade-domicilio-eleitoral-eleitores>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

COSTA, Tito. **Recursos em matéria eleitoral**: temas de direito eleitoral. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudo sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Trad. de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e moralidade**: o direito fundamental à moralidade das candidaturas. Curitiba: Juruá, 2010.

ESPÍRITO SANTO, Raucil Aparecido do. **A representação política e a democracia brasileira sob a constituição de 1988**. 102f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2011.

FALCÃO, Joaquim. Transgressões coletivizadas e Justiça por amostragem. In: CARDOSO, Fernando Henrique; MOREIRA, Marcílio Marques (coords.). **Cultura das transgressões no Brasil**: lições da história. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FELIPE, Agostinho Magno Barbosa. **Domicílio eleitoral**: análise crítica e a necessidade de reformulação do conceito inserto no parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral. 30f. Artigo (Especialização em Direito e Processo Eleitoral). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Potiguar. Natal, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

GARCIA, Marcus Cléo; LOS SANTOS, Sheila Brito de. Ação de impugnação de mandato eletivo: efeitos da decisão de procedência. **Resenha Eleitoral** – nova série, v. 15, jan./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/acao-de-impugnacao-de-mandato-eletivo-efeitos-da-decisao-de-procedencia/index95e4.html?no\\_cache=1&cHash=94e2e53f2d9df7e5ea49c7401fddfd3c](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/acao-de-impugnacao-de-mandato-eletivo-efeitos-da-decisao-de-procedencia/index95e4.html?no_cache=1&cHash=94e2e53f2d9df7e5ea49c7401fddfd3c)>. Acesso em: 25 abr. 2013.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes eleitorais**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GUERRA, Sidney. **O povo: fundamento do Estado Democrático de Direito**. 193f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (Fundação Edson Queiroz). Fortaleza, 2006.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 201f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Código eleitoral interpretado: normas eleitorais complementares** (Constituição Federal, Lei de Inelegibilidade, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Eleições e principais resoluções do Tribunal Superior Eleitoral). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATRONE, Leonardo. A interpretação do conceito de domicílio eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 443, 23 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5703>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

MÉRO, Carlos Henrique Tavares. Considerações acerca do alistamento eleitoral. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 304, 7 mai. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5203>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

MEYER, Lucia Luz. Alistamento e domicílio eleitoral: noções básicas ao exercício da cidadania. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2253, 1 set. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13430>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito eleitoral: de acordo com a Lei n.º 9.504/97**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. RAIME n.º 2.551/TRE-MG. Relator: Juiz Silvio Abreu. Belo Horizonte, MG, 12 de dezembro de 2006. **Lex**: Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, n. 16, Belo Horizonte, jul. 2007.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

\_\_\_\_\_. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, jan./abr. 1998.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: parte geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

NISS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos**: elegibilidade, inelegibilidade e ações eleitorais. 2. ed. Bauru: Edipro, 2000.

OFFERLÉ, Michel. A nacionalização da cidadania cívica. In: CANÊDO, Letícia Bicalho (org.). **O sufrágio universal e a invenção democrática**. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

PEREIRA, Erick Wilson. **Direito eleitoral**: interpretação e aplicação das normas constitucionais-eleitorais. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral**. São Paulo: LTr, 2004.

PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito eleitoral**: anotações e temas polêmicos. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito jurídico de domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral** – nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, jan./jun. 1996. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no\\_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/conceito-juridico-de-domicilio-eleitoral/indexdfd2.html?no_cache=1&cHash=5c2c6bef7c12e40bfcff1c2c1cc870f5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

REIS, Márlon Jacinto. **Uso eleitoral da máquina administrativa e captação ilícita de sufrágio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. Portaria n.º 02/2013-GJ/44.ªZE, de 15 de abril de 2013. Dispõe sobre os critérios a serem observados nas operações de alistamento, transferência, revisão e segunda via de inscrição eleitoral no âmbito desta Zona Eleitoral. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, Monte Alegre, RN, 19 abr. 2013. Disponível em: <[http://apps.tre-rn.jus.br/documentos/dje/dje-tre-rn\\_20130419\\_1160.pdf](http://apps.tre-rn.jus.br/documentos/dje/dje-tre-rn_20130419_1160.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. Recomendação n.º 01/2013-CRE/TRE-RN, de 8 de março de 2013. Recomenda aos Juízes Eleitorais a adoção de procedimentos quanto aos requerimentos eleitorais de alistamento, revisão, transferência e segunda via e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, Natal, RN, 15 mar. 2013. Disponível em: <[http://apps.tre-rn.jus.br/documentos/dje/dje-tre-rn\\_20130315\\_1137.pdf](http://apps.tre-rn.jus.br/documentos/dje/dje-tre-rn_20130315_1137.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral** – nova série, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/indexd90f.html?no\\_cache=1&cHash=d05ce50591fc683eda915332d5a2aee5](http://www.tre-sc.gov.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/indexd90f.html?no_cache=1&cHash=d05ce50591fc683eda915332d5a2aee5)>. Acesso em: 13 abr. 2013.

RODRIGUES, Marcelo Guimarães; SILVA, Clarice Bourguignon Dias da. Inteligência do conceito de domicílio eleitoral. **Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG**, Belo Horizonte, n. 10, set. 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Trad. de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2011.

SANTA CATARINA. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **RE n.º 22.369/TRE-SC**. Relator: Juiz Márcio Luiz Fogaça Vicari. Florianópolis, SC, 6 de agosto de 2008.

SARAIVA, Paulo Lopo. As eleições municipais no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (coords.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA, Marcos César Minuci de. **Direito eleitoral municipal**. Bauru: Edipro, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. **Opin. Publica**, Campinas, v. 9, n. 1, mai. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2013.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.