



ISSN 16795547

JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

Revista de Jurisprudência do TRE-AM - Nº 9 - 2008

Revista de

Jurisprudência

do Tribunal Regional Eleitoral
do Amazonas

MANAUS, Nº9 - 2008

A REELEIÇÃO PARA UM MANDATO SUBSEQUENTE NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL INTERPRETADA PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: O ADEUS À CANDIDATURA-ITINERANTE

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A limitação constitucional a dois mandatos consecutivos no poder executivo municipal e a transferência de domicílio eleitoral no último ano de investidura. 2.1. Reeleição de vice no poder executivo. 2.2. Eleição de prefeito em município desmembrado. 3. A jurisprudência administrativa do Tribunal Superior Eleitoral. 4. A viragem da jurisprudência na Corte Superior Eleitoral -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- iniciada em Alagoas -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008. 5. Considerações finais. 6. Referências.

Nayana Shirado*

RESUMO: A burla diante da limitação constitucional a dois mandatos consecutivos no poder executivo é discutida no presente estudo, à luz de recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmada em dois *leading cases* -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL --, que afastaram a *candidatura-itinerante* -- prática conhecida na militância político-eleitoral doméstica a que se lança o *prefeito-profissional*, *itinerante* ou *pára-quedista* -- em busca de um terceiro mandato por meio de transferência de domicílio eleitoral para um município limeiro. O temário desde há muito foi considerado nebuloso na doutrina e nos tribunais, considerando que o Texto Constitucional não veda essa prática expressamente, tampouco esclarece se a limitação a dois mandatos está circunscrita ao mesmo local, ensejando a candidatura de prefeito que já exercera o cargo majoritário pela segunda vez consecutiva na circunscrição eleitoral vizinha. A análise se afigura de extrema relevância no momento político atual, em que mais de 5.500 prefeitos tomaram posse nos municípios brasileiros, após sufrágio no pleito de 05 de outubro passado, sob tais circunstâncias. O estudo objetiva traçar o panorama político doméstico quanto à reeleição no poder Executivo municipal, bem como apresentar os argumentos que convergiram na consolidação de novel entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, prestigiando a mais importante característica do sistema republicano -- a alternância no poder.

* Pós-graduada em Direito Eleitoral, Direito do Estado e das Relações Sociais, Direito Civil e Processual Civil e Docência do Ensino Superior. E-mail: nashirado@gmail.com

Palavras-chave: Reeleição. Prefeito Itinerante. Terceiro mandato.

Abstract: The swindling to the constitutional limitation of two consecutive mandates in the executive power is discussed in this study, in light of recent two leading cases of the Superior Electoral Court -- RESPE 32.507/AL and RESPE 32.539/AL -- which departed from the practice known in the political militancy-election as itinerant candidacy to a third mandate by transferring residence for a council election nearby. The subjects has long been considered a somewhat nebulous in doctrine and in court, arguing that the constitutional text does not explicitly prohibits this practice, nor clarify whether the limitation to two mandates is limited to one place, rise to application of mayor who has exercised the majority charge for the second consecutive time in the neighboring constituency. The analysis is of extreme importance in the current political moment, in which more than 5,500 mayors took possession in Brazilian municipalities, after been elected in the last 05th October, under such circumstances. The study aims to chart the political landscape in Brazil for reelection in the executive and bring about the arguments that converged in the consolidation of understanding of the Superior Electoral Court in the domestic scene, prestigiously the most important feature of the republican system - the alternation in power.

Keywords: Reelection. Itinerant Mayor. Third Mandate.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo traz a lume a disputa a terceiro mandato sucessivo para a chefia do Executivo noutra município, à luz de recente julgamento do Tribunal Superior Eleitoral em dois *leading cases* -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- antecedidos pelo pronunciamento do Tribunal Regional Eleitoral alagoano em dois recursos eleitorais -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008 -- que importou no reconhecimento de inelegibilidade aos postulantes de registro de candidatura que transferiram o domicílio eleitoral, a fim de concorrer a nova eleição para o mesmo cargo noutra circunscrição eleitoral.

Trata-se de prática conhecida como *candidatura-itinerante* que desafia, desde há muito, a limitação constitucional a dois mandatos

consecutivos, eis que fundada na disputa sucessiva pela chefia do Executivo por meio de transferência de domicílio eleitoral de *prefeito-itinerante*. A pulverização desse tipo de político-profissional no quadro de candidaturas se fez usual na militância eleitoral hodierna, considerando que o §5º do artigo 14 da Lei Fundamental não veda essa prática expressamente, tampouco esclarece se a limitação a dois mandatos está circunscrita ao mesmo local, ensejando a postulação a terceiro mandato consecutivo.

Em homenagem ao postulado da alternância no poder que coroa o sistema republicano, notadamente no cenário doméstico contextualizado neste trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral em julgamento histórico, confirmou o indeferimento do registro de candidatura dos pleiteantes a terceiro mandato em circunscrição eleitoral vizinha, reconhecendo-lhes a inelegibilidade para o cargo disputado. A via condutora do julgamento se pautou na interpretação de que o §5º do artigo 14 da Constituição Federal veda a possibilidade de terceiro mandato mesmo em municípios diferentes, autorizando apenas, respeitado o prazo de desincompatibilização de seis meses, a candidatura para cargo distinto do ocupado.

Nessa esteira, se afiguram os argumentos esposados nos acórdãos do Regional alagoano proferidos no julgamento dos recursos eleitorais supramencionados, cujo conteúdo de fundo foi perfilhado pela Corte Superior Eleitoral, em detrimento de decisões manejadas décadas a fio naquele sodalício, repercutindo em viragem da jurisprudência no momento político atual em que findo o pleito de 2008 e iniciado o mandato de mais de 5.500 prefeitos em todo o país.

Em síntese, o temário atinge um estágio de maior complexidade e relevância política, na medida em que aspectos centrais da controvérsia não foram abordados nas decisões que serviram de paradigma condutor para a jurisprudência vazada há mais de uma década na Corte Superior Eleitoral, somada à inexistência de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quer em controle de constitucionalidade difuso ou concentrado a esse respeito, sob o pálio da atual Constituição da República.

2 A LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL A DOIS MANDATOS CONSECUTIVOS NO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E A TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO ELEITORAL NO ÚLTIMO ANO DE INVESTIDURA

É consenso entre os países de larga tradição democrática e bem assim os de democracia recente, marcada por lampejos de autoritarismo, que a idéia de alternância no poder é o eixo de construção política do regime republicano,⁵⁸ de modo a considerar a limitação temporal ao chefe do Executivo como instrumento para coibir que reiteradas eleições do mesmo indivíduo criem nefasto paralelismo com a imutabilidade no poder, característica do regime monárquico. Nesse escaninho, a atmosfera constitucional que enleia o sistema democrático, circunscreve a alternância de poder como pedra de toque na história do republicanismo em substituição ao Estado absolutista:

Ella fue una de las grandes conquistas de la Revolución francesa, junto con la electividad de los gobernantes, la división de poderes, la imposición de límites jurídicos a la autoridad pública, la obligación de los gobernantes de rendir cuenta de sus actos y la publicidad de su gestión. En el régimen anterior los gobiernos no eran alternativos sin vitalicios. La legitimidad monárquica se fundaba en la sucesión hereditaria de la corona entre los miembros de la dinastía. Cuando los revolucionarios franceses impulsaron el republicanismo como concepción del poder y forma de gobierno, la elección se convirtió en el único título para ejercer el mando político y la legitimidad republicana, fundada en la libre expresión de la voluntad popular, sustituyó a la legitimidad monárquica.⁵⁹

58 A respeito das características que encerram o princípio republicano, registramos as anotações do professor Inocêncio Coelho (2007, p. 138): “[...] os traços característicos da forma republicana de governo podem ser decompostos em elementos específicos, tais como: a existência de uma *estrutura político-organizatória* garantidora das liberdades civis e políticas; a elaboração de um *catálogo de liberdades*, em que se articulem o direito de participação política e os direitos de defesa individuais; o reconhecimento de corpos territoriais autônomos, seja sob a forma federativa, como no Brasil e nos Estados Unidos, seja pelo estabelecimento de autonomias regionais ou locais, como na Itália ou em Portugal, respectivamente; a *legitimação do poder político*, consubstanciada no princípio democrático de que a soberania reside no povo, que se autogoverna mediante leis elaboradas preferencialmente pelos seus representantes; e, afinal, a opção pela *eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade*, com os princípios ordenadores do acesso ao serviço público em sentido amplo – cargos, empregos ou funções – e não pelos critérios da designação, da hierarquia e da vitaliciedade, típicos dos regimes monárquicos.” Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

A alternância assegura que, em cada período temporal, o governante represente a tendência ideológica predominante na comunidade.⁶⁰ Sobretudo aos chefes do poder executivo, incide a regra de alternância para o cargo ocupado, em oposição à reelegibilidade ilimitada dos detentores de mandatos legislativos,⁶¹ como dá conta Rodrigo Borja (1992, p. 136):

Sin embargo, es necesario hacer notar que la alternabilidad, en la práctica, está referida con exclusividad a la función ejecutiva del Estado, porque es de ésta, que representa históricamente la tradición del poder personal, de la que puede temerse y de la que, realmente, resulta el despotismo en la mayor parte de los casos. Por eso, como la alternabilidad está enderezada a conjurar este peligro, que ciertamente es muy remoto en las otras funciones del Estado, la vigencia del principio alternativo está generalmente circunscrita a la rama ejecutiva del poder político.⁶²

Sob tal ordem de idéias, uma breve incursão em nossa história política dá conta de que o quadro constitucional brasileiro não fez praça do instituto da reeleição em mais de 40 anos de república, prevalecendo desde a Constituição de 1891 até a Constituição Polaca de 1937, a regra da irreelegibilidade para os cargos do Executivo. Passados 60 anos da Carta de 1937, e nove anos da Constituição de 1988, a tessitura constitucional doméstica foi inovada com a previsão de reeleição para os cargos do Executivo, na Emenda Constitucional n. 16, de 04 de junho de 1997, que alterou a redação do §5º do artigo 14, para permitir que o titular do poder

59 BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la política. *Alternación*. 3. ed. México: FCE, 2002, p.34.

60 Ibidem.

61 A regra da irreelegibilidade não prevalece, entre nós, para os cargos do legislativo, como analisou Oliveira Vianna (1939, p. 273-274) sob uma ótica peculiar à década de 1930: “Para assegurar à política nacional uma elite numerosa, para torná-la centro de convergência das inteligências mais fortes e cultas do Paiz, faz-se preciso a renovação continua da representação política, faz-se preciso reagir contra esta tendência à perpetuação dos deputados nas suas cadeiras – e isto só seria possível impedindo a reeleição. Em vez desta prescrição proibitiva ser uma violência à vontade do povo, é, ao contrario, o meio mais seguro, de acordo com a nossa experiencia, de assegurar-lhe uma representação eficiente.” Cf. OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

62 BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992.

ixecutivo, em todas as esferas de governo, possa pleitear apenas uma recondução⁶³ ao cargo majoritário então ocupado, como exposto no quadro a seguir.

QUADRO 1. O INSTITUTO DA REELEIÇÃO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	REDAÇÃO DO DISPOSITIVO
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	São inelegíveis para os mesmos cargos, no período subsequente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído nos seis meses anteriores ao pleito.
ARTIGO 14, §5º, APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/1997	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.

Impende ressaltar que o advento da Emenda Constitucional n. 16/1997 despertou nos chefes do Executivo municipal, o mau vezo de fazer da condição de prefeito atividade profissional permanente e itinerante, dando ensejo a uma realidade política controvertida, e por tal motivo alçada com frequência à Justiça Eleitoral, como retratado no excerto do voto-vista⁶⁴ pronunciado no julgamento do RECEL 326/2008 a seguir transcrito:

2. O novo regime de elegibilidade na chefia dos executivos da federação fez despertar, no âmbito da esfera municipal e depois de vivenciado o primeiro período de reeleição, relativo aos mandatos vigentes para o período de 2001 a 2004, o ânimo de alguns poucos políticos

63 Em lição memorável, Rodrigo Borja (1992, p. 135) chama a atenção para a regra que limita a recondução do chefe do executivo a um período subsequente: "Para complementar la limitación del período y hacer efectiva la alternabilidad, las leyes prohíben la reelección inmediata de los funcionarios que desempeñan las funciones públicas representativas. En esta forma impiden que ellos se perpetúen en sus cargos, con grave peligro para las libertades públicas y la eficiencia administrativa, y además propician el advenimiento de nuevos hombres, nuevas energías, nuevas ideas, nuevas iniciativas en el servicio de la comunidad."

em perpetuar-se na chefia de cargos de prefeito, valendo-se da alteração do domicílio eleitoral para isto.

3. Tanto isso é verdade, que são raríssimos os precedentes jurisprudenciais no âmbito do TSE de eleição consecutiva em município diverso, antes do advento da emenda constitucional n.º 16, de 1997.

Revisitado o tema da limitação constitucional a dois mandatos consecutivos, introduzido entre nós pela Emenda Constitucional n. 16/1997, é tempo de analisarmos a contribuição de um requisito de elegibilidade essencial para o aparelhamento de candidatura futura à chefia do executivo municipal em circunscrição eleitoral vizinha – o domicílio eleitoral.

Não é novidadeiro no repertório jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral que o conceito de domicílio eleitoral ganhou, desde há muito, interpretação bastante ampla para consagrar a idéia de que, para inscrever-se eleitor de um determinado município basta a comprovação de vínculos patrimoniais, políticos, econômicos, familiares, comunitários ou afetivos, em detrimento dos três meses de residência a que o Código Eleitoral expressamente prevê no art. 55, § 1º, inciso III.

Contudo, não parece razoável que o elastecimento da interpretação pretoriana deva agasalhar a pretensão do detentor de mandato eletivo que, após sufragado por duas vezes, pleiteia a transferência de domicílio eleitoral para outra localidade, visando alcançar com essa prática, a perpetuação do próprio clã político ou de grupo familiar no poder, senão vejamos.

Em primeiro lugar, o pleiteante a terceiro mandato que transfere domicílio para circunscrição eleitoral vizinha queda, a toda evidência, destituído da representação política⁶⁵ outorgada no município em que fora eleito, prejudicando, sobremaneira, a gestão da coisa pública, como acentua Rômulo Pizzolatti (1996):

A redefinição do conceito legal de domicílio eleitoral pode ter, na prática, conseqüências sérias. Levaria, por exemplo, a que um vereador de um município, mas residente alhures, não se sensibilizasse quando um eleitor viesse reclamar do aumento exorbitante do IPTU, porque, pessoalmente, é contribuinte em outro município. Mais grave ainda, se fosse o Prefeito que tivesse sua residência em outro município:

64 Excerto do voto-vista do juiz André Luís Maia Tobias Granja.

não saberia, por vivência própria, como é a coleta do lixo, o transporte urbano, a educação, a saúde no - município do qual é prefeito. Isso acarretaria certa insensibilidade e mesmo desinteresse dos problemas locais, porque não estaria totalmente integrado à comunidade.⁶⁶

Nesse rumo de idéias, tem lugar a reflexão de Victor Nunes Leal (1997, p. 158) circunscrita ao postulado de que a figura central da vida do município é o chefe do Executivo,⁶⁷ cuja investidura extrapola a administração da coisa pública e se concentra na referência política local, legitimada pelo sufrágio da massa de eleitores da circunscrição, como destacado no seguinte excerto de seu clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*:

Para verificar esse fato de comezinha observação basta recordar que a vida do município não se resume à administração local. Nem é este o seu aspecto mais importante. O município é, no Brasil, a peça básica das campanhas eleitorais. De uma parte, os habitantes do interior, que somam para cima de 80% da população nacional, estão muito mais efetivamente subordinados ao município do que ao Estado ou à União, dada a vinculação política das autoridades estaduais e federais com os dirigentes municipais; de outra, nenhuma parcela do eleitorado do interior está subtraída ao regime municipal,

65 Na construção da idéia de representação política como *acting for* ou *agir para*, Hanna Pitkin (1997, p. 209) nos brinda com valiosa lição: "A formulação da visão a que chegamos gira em torno do seguinte: representação aqui significa agir no interesse dos representados, de maneira responsiva em relação a eles. O representante deve agir com independência, sua ação deve envolver apreciação e julgamento; ele deve ser aquele que age. O representado deve ser também (concebido como) capaz de ações e julgamentos independentes, não ser um mero recebedor de cuidados." (Tradução nossa) Cf. PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997.

66 PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito Jurídico de domicílio eleitoral. *Resenha Eleitoral*: nova série, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 15-21, jan./jun. 1996. Disponível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/pizzolatti.htm>. Acessado em 11 janeiro 2009.

67 Em uníssono com o argumento desvelado por Victor Nunes Leal no clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, transcrevemos um excerto do voto-vista do juiz André Luís Maia Tobias Granja, proferido no julgamento do RECEL n. 326/2008 perante o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas: "21. Neste sentido, embora seja certo que a Justiça Eleitoral tenha historicamente firmando uma *tendência liberal* para a fixação do domicílio eleitoral, para aqueles a quem são dirigidas as regras das inelegibilidades e elegibilidades, a fixação do domicílio eleitoral deve (sic) enfrentada com diferenciada cautela, notadamente em relação à figura do prefeito municipal, o qual é a liderança maior no município e detém vínculos com todos os membros da comunidade que o elegeu, em situação diferenciada a qualquer outro cidadão."

que cobre todo o território do país. Como, pois, considerar puramente administrativos os prefeitos, que tanta influência exercem sobre a massa de gente que fornece o maior contingente de votos nas eleições?⁶⁸

Em segundo lugar, a transferência de domicílio no último ano de mandato não é uma idéia simpática⁶⁹ ao cidadão-eleitor, tampouco ao *Parquet* Eleitoral, por representar investidura vitalícia no poder, claro apoderamento sucessivo de unidades federadas para a formação de clãs políticos, como se verifica no excerto da manifestação do Ministério Público Eleitoral a seguir:

Não há como entender a atitude de um chefe do executivo municipal que pretende candidatar-se em outro município, como deixa transparecer, uma vez que requereu transferência um ano antes da eleição. [...] No entendimento do Ministério Público a presente simulação deixa transparecer uma manobra para que um cidadão se perpetue em exercício de cargo do executivo o que é vedado pelas normas constitucionais. Também, que a institucionalização da possibilidade de um detentor de mandato executivo em um município se candidatar por outro configura a legalização do “candidato paraquedista”, repudiado pelos eleitores e pelo povo, e execrado em democracias efetivas.⁷⁰

68 LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997, p. 158.

69 No mesmo sentido, o professor Marcos Bernardes de Mello (2008) assevera no seguinte trecho do parecer intitulado “Breve análise sobre a inelegibilidade de prefeito que exerceu por dois mandatos consecutivos em certo município e pretende candidatar-se ao mesmo cargo em outro município”, datado de 10 julho de 2008. Disponível no endereço: <http://www.tudonahora.com.br/noticia.php?noticia=16439>. Acessado em 15 jan 2009: “É preciso ressaltar, ainda, que a fraude existente na transferência de domicílio pelo Prefeito fica mais evidente se considerarmos a circunstância de que, o ter domicílio eleitoral no Município, constitui uma condição para o exercício do cargo de Prefeito, não apenas para ser eleito. Se somente pode pleitear mandato eletivo quem seja domiciliado, eleitoralmente, na unidade da Federação, é evidente que o exercício do mandato obtido impõe a manutenção desse domicílio enquanto durar o mandato.” No excerto extraído do voto da juíza Ana Florinda Mendonça da Silva Dantas, proferido no julgamento do RECEL 326/2008 no Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas transcrevemos o seguinte excerto: “Contudo, com o passar dos anos, muitos Prefeito (sic) Municipais já reeleitos em seus Municípios, ao final do segundo mandato, quando não mais podem candidatar-se a outra reeleição, mudam de domicílio eleitoral para outra localidade com a finalidade exclusiva de candidatar-se ao mesmo cargo em município diverso.”

Em que pesem as argumentações colacionadas acima, emerge na doutrina e jurisprudência, a tese de que, sob o pálio da *ética da legalidade*,⁷¹ é preciso que norma expressa proíba a candidatura a terceiro mandato consecutivo noutra município, posto que se trata de restrição à capacidade eleitoral passiva – *ius honorum* – do cidadão-candidato. Assim, tal como está redigido o dispositivo no texto constitucional, resta apenas ao corpo eleitoral do município onde aportou o candidato pára-queidista a recusa à candidatura eivada de tais circunstâncias, eis que respaldada por jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Em reforço dessa tese, destacam os estudiosos que a transferência de domicílio eleitoral ocorrida após a reeleição para o cargo de prefeito não obsta a nova candidatura em município lindeiro, considerando que o cargo de prefeito de uma cidade não é o mesmo cargo de prefeito de outra, e, nesse compasso, não se configura a hipótese de terceiro mandato consecutivo para unidades territoriais distintas.

Importa ressaltar que a transferência de domicílio eleitoral⁷² no curso do mandato, para o cargo de prefeito, não importa sequer perda do mandato em exercício, eis que não tipificada entre as hipóteses de perda de mandato do art. 55 da Constituição Federal. Num breve incurso ao Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, encontramos no art. 7º, II, a previsão de cassação do mandato de vereador que fixa residência fora do município, porém a regra não alcança o mandato do chefe do Executivo

70 Excerto extraído das contra-razões do Ministério Público Eleitoral representado pelo então Procurador Regional Eleitoral no Amazonas -- Ageu Florêncio da Cunha --, ao recurso especial interposto em face do Acórdão TRE/AM n. 63/2004. Cf. BRASIL. Ministério Público Eleitoral. Procuradoria Regional Eleitoral. Pareceres. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, n.5, jan./dez. 2004, p.118-123.

71 O Texto Constitucional de 1988 consagra a fixação de limites à arbitrariedade dos órgãos do Estado - *Staatsrecht* ou *Estado de Direito* -- coroando a idéia de sujeição do indivíduo ao direito positivo – a *eticidade* de Hegel -- que se afigura no sistema jurídico doméstico como a *ética da legalidade*. Confira a lição do Ministro Eros Grau acerca da *ética da legalidade* no voto proferido na ADPF N. 144/DF: “Entre nós, no nosso tempo, a ética adotada para reger as relações reguladas pelo chamado direito moderno é a *ética da legalidade*. [...] O exercício da judicatura está fundado no direito positivo [= a *eticidade* de Hegel]. Cada litígio há de ser solucionado de acordo com os critérios do direito positivo, que se não podem substituir por quaisquer outros. A solução de cada problema judicial estará necessariamente fundada na *eticidade* [= ética da legalidade], não na moralidade. Como a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade, a admissão de que o Poder Judiciário possa decidir com fundamento na moralidade entroniza o arbítrio, nega o direito positivo, sacrifica a legitimidade de que se devem nutrir os magistrados. Instalaria a desordem.”

Disponível no endereço eletrônico:

<http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF144EGrau.pdf>

municipal, uma vez que não há previsão a esse respeito no art. 4º daquele mesmo diploma legal, que cuida das infrações cometidas pelos prefeitos municipais sujeitas à cassação de mandato.

Todavia, merece destaque o Projeto de Lei n. 2079/2003,⁷³ que tratava da tipificação de hipótese de perda de mandato decorrente de transferência de domicílio eleitoral, além de inovar o regime jurídico de inelegibilidades ao preconizar “proibição de candidatura para o pleito eleitoral seguinte”, como se verifica abaixo:

Art. 1º Perderá o mandato, o Prefeito e o Vice-Prefeito que, transferir o domicílio eleitoral da respectiva circunscrição em que foi eleito.

Parágrafo único. A infração deste artigo implica na proibição de candidatura para o pleito eleitoral seguinte.

Art. 2º O Prefeito e o Vice-Prefeito que fraudar o domicílio eleitoral, terá suspenso seus direitos políticos por 4 (quatro) anos.

Oportuno ainda, trazer à colação interessantíssima justificção do PL-2079/2003, por guardar estrita preocupação em frear a prática da *candidatura-itinerante*:

Recentemente foi constatado que Prefeitos e Vice-Prefeitos no último ano de seus mandatos, mudam o domicílio eleitoral para se candidatarem em municípios vizinhos, usando dos recursos e meios disponíveis nos cargos que ocupam de forma inescrupulosa, utilizam a máquina pública dos seus municípios em sua pré-candidatura em outras cidades para viabilizar a eleição. [...] Por isso, chegamos a conclusão da necessidade desta proposição para aperfeiçoar a legislação brasileira. É um fato conhecido de todo o País e reflete-se eventualmente em todas as pesquisas feitas ao longo dos últimos anos: o nível de credibilidade da impropriamente chamada 'classe política' e das instituições políticas em geral do ponto de vista da opinião pública brasileira;

72 A esse respeito, pinçamos a Resolução TSE n. 17.643, de 3.10.91, da relatoria do então ministro Paulo Brossard a seguir ementada: “Vereador. Transferência de domicílio eleitoral. Candidatura a prefeito. Perda de mandato. A perda de mandato é tema pertinente ao Direito Constitucional, federal ou estadual, que ultrapassa os limites do Direito Eleitoral, pois este cessa com a diplomação dos eleitos (precedente: Resolução-TSE nº 12.279, de 3.9.85).”

73 Projeto de Lei 2079/2003 -- de autoria do Deputado Federal Lupércio Ramos (PPS/AM) -- arquivado na Câmara dos Deputados nos termos do artigo 105 do Regimento Interno. Cf. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXII. Suplemento 01 AO Nº 21. 01 Fev. 2007. p. 195.

A preocupação em conter essa prática não é novidadeira entre nós, eis que desde há muito, aportam aos Tribunais Regionais Eleitorais casos concretos que soerguem a discussão em torno da transferência de domicílio eleitoral do chefe do Executivo municipal no último ano de mandato, visando à candidatura itinerante e, por conseguinte, a obtenção de terceiro mandato sucessivo. Nesse compasso, é imprescindível a análise comparada dos Acórdãos 5.578 e 5.595, fotografados no *Quadro 2. Jurisprudência da Corte Eleitoral Alagoana em 2008*, que delineia o panorama jurisprudencial predominante na Corte Eleitoral alagoana coeso com a vedação à candidatura tendente a burlar a regra que permite apenas uma recondução no cargo ocupado.

Em resumo, a tese de transferência de domicílio eleitoral dentro de um ano do pleito seguinte, no intuito de revestir a candidatura futura de todos os requisitos exigidos pela legislação eleitoral restou defenestrada no âmbito jurisprudencial. Sob tal ordem de idéias, tendo em conta que o domicílio eleitoral é pressuposto de elegibilidade, a transferência realizada sob tais circunstâncias foi considerada burla à lei eleitoral, resultando em ambos os acórdãos, no envio de comunicação ao juízo competente para invalidar o ato de transferência, independentemente de procedimento dialético.

QUADRO 2. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE ELEITORAL ALAGOANA EM 2008

ACÓRDÃO	EMENTA
ACÓRDÃO 5.595 – RECEL 422/2008	<p>CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÃO MUNICIPAL. CARGO DE PREFEITO. TERCEIRO MANDATO SUCESSIVO. CARGO DIVERSO. MUNICÍPIO CIRCUNVIZINHO. IMPOSSIBILIDADE. FRAUDE À CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. DOMICÍLIO ELEITORAL. TRANSFERÊNCIA. RENÚNCIA PRÉVIA. AUSÊNCIA. ILEGALIDADE. CANCELAMENTO. PROCESSO DIALÉTICO. INSTAURAÇÃO. DESCESSIDADE. (sic)</p> <p>1. Constatado o desvirtuamento da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral, com a transferência tendente a fugir da incidência da vedação contida no art. 14, §5º da CF, constitui violação indireta – fraude – à carta magna, sujeita à aplicação da mesma inelegibilidade cabível para a hipótese de violação direta.</p> <p>2. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito que, em pleno exercício do mandato, busca concorrer à prefeitura em município circunvizinho, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na fixação do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sujeita a sanção de invalidação do ato.</p> <p>3. Em sendo constatada a transferência de domicílio eleitoral em fraude à lei eleitoral e à Constituição Federal, é forçoso o envio de comunicado ao juiz eleitoral competente para que a invalide independentemente abertura de procedimento dialético.</p> <p>4. Recurso provido. (Grifamos)</p>

**ACÓRDÃO 5.578 –
RECEL 326/2008**

RECURSO INOMINADO. ELEIÇÕES 2008. CARGO. PREFEITO. REGISTRO. CANDIDATURA. DEFERIMENTO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS DISTINTOS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO ART. 14, §5º, DA CF. TERCEIRO MANDATO CONSECUTIVO. INELEGIBILIDADE. REGISTRO INDEFERIDO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A reeleição para cargos de Chefe do Poder Executivo constitui exceção no sistema jurídico brasileiro, já que a tradição era de impedimento. A admissão da reeleição para o mesmo cargo do Poder Executivo está direcionada apenas para mais um mandato, de forma consecutiva.

2. Fraude à Constituição caracterizada. Quando a Constituição não admite que se concorra a um terceiro mandato consecutivo, diretamente, não se pode contornar a vedação, indiretamente, por meio de interpretação extensiva em matéria afeta ao campo das inelegibilidades, sede própria de interpretação restrita.

3. A interpretação de que um candidato somente se reelege dentro de uma mesma circunscrição territorial que utilizada para os cargos eletivos do Poder Legislativo, não se aplica para os cargos de prefeito e governador. Premissa inadequada que conduziu à conclusão incompatível com a norma constitucional (art. 14, §5º).

4. Interpretação da sentença que conflita com o art. 1º, princípio republicano, com o art. 14, §5º, proibição de mais de dois mandatos, e com o art. 37, princípio da moralidade, todos da Constituição Federal.

5. Constatado o desvirtuamento da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral, com a transferência tendente a fugir da incidência da vedação contida no art. 14, §5º da CF, agravada

	<p>pelo fato de a vice que assumiu o mandato e permanece no município ser a sua esposa, constitui violação indireta – fraude – à carta magna, sujeita à aplicação da mesma inelegibilidade cabível para a hipótese de violação direta.</p> <p>6. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito em pleno exercício do mandato, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na eleição do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sob pena de invalidação do ato.</p> <p>7. Em sendo constatada a transferência de domicílio eleitoral em fraude à lei eleitoral e à Constituição Federal, é forçoso o envio de comunicado ao juiz eleitoral competente para que a invalide, independentemente abertura de procimento (sic) dialético.</p> <p>8. Recurso provido para reconhecer a inelegibilidade, reformar a sentença e indeferir o pedido de registro de candidatura. (Grifamos)</p>
--	--

Analisado o quadro político alagoano marcado pela prática freqüente de transferência de domicílio eleitoral do chefe do executivo municipal no último ano de mandato, é tempo de adentrarmos na jurisprudência da Corte Superior Eleitoral em matéria de reeleição de vice no poder executivo e de eleição de prefeito em município desmembrado, por guardar pertinência com a regra insculpida no §5º do art. 14 da Constituição Federal.

2.1 REELEIÇÃO DE VICE NO PODER EXECUTIVO

No que tange à reeleição de vice, o Colendo Tribunal Superior Eleitoral⁷⁴

⁷⁴ Cf. Res. nº 21.483, de 2.9.2003 (Cta nº 925/DF), rel. Min. Peçanha Martins; Res. nº 21.481, de 2.9.2003 (Cta nº 909/RJ), rel. Min. Ellen Gracie; Res. nº 21.454, de 14.8.2003 (Cta nº 889/DF), rel.

já assentou entendimento ao apreciar a Consulta n. 689/2000, que indagava se o vice poderia ser candidato à sucessão do titular reeleito, uma vez que este não poderia ser candidato a terceiro mandato sucessivo, como lecionou Pedro Lenza (2008, p. 688):⁷⁵

A resposta a esta consulta gerou a **Res. n. 20.889/01/TSE** (*DJ* 1, 14.12.2001, p. 205), pela qual fica estabelecido que o vice, tendo ou não sido reeleito, se sucedeu o titular, poderá candidatar-se à reeleição por um período subsequente. No entanto, para candidatar-se a cargo diverso, deverá observar as regras do art. 1º, §2º, da LC n. 64/90. [...] Esse entendimento foi mantido no STF no julgamento da **RE 366.488**, rel. Carlos Velloso (04.10.2005), nos seguintes termos: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-GOVERNADOR ELEITO DUAS VEZES CONSECUTIVAS: EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR POR SUCESSÃO DO TITULAR: REELEIÇÃO: POSSIBILIDADE. CF, art. 14, §5º. I. Vice-governador eleito duas vezes par ao cargo de vice-governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo. II. Inteligência do disposto no §5º do art. 14 da Constituição Federal. III. RE conhecidos e improvidos.”

Vale lembrar a esse respeito que na redação original do §5º do art. 14 da Constituição Federal, a inelegibilidade alcançava os titulares do Executivo para o pleito eleitoral seguinte ao cargo que já ocupavam, ou ainda que ocuparam em qualquer momento do referido mandato, de forma definitiva ou provisória.⁷⁶

74 Cf. Res. nº 21.483, de 2.9.2003 (Cta nº 925/DF), rel. Min. Peçanha Martins; Res. nº 21.481, de 2.9.2003 (Cta nº 909/RJ), rel. Min. Ellen Gracie; Res. nº 21.454, de 14.8.2003 (Cta nº 889/DF), rel. Min. Peçanha Martins; Res. nº 21.438, de 7.8.2003 (Cta nº 900/DF), rel. Min. Carlos Velloso; Res. nº 21.392, de 8.5.2003 (Cta nº 865/DF), rel. Min. Carlos Velloso; Res. nº 21.382, de 22.4.2003 (Cta nº 862/DF), rel. Min. Ellen Gracie; Res. nº 21.026, de 12.3.2002 (Cta nº 710/DF), rel. Min. Fernando Neves; Res. nº 21.529, de 9.10.2003 (Cta nº 951/DF), rel. Min. Fernando Neves.

75 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 688.

76 Trata-se da hipótese de inelegibilidade para o mesmo cargo, com alcance sobre aqueles que

Em relação ao mesmo tema, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, destacamos o emblemático Recurso Extraordinário -- RE 366.488-3/SP --, da relatoria do então ministro Carlos Velloso, em 04 de outubro de 2005, cujo pronunciamento aparelhou a candidatura do governador do Estado de São Paulo, à época, para mais um mandato nas Eleições Gerais de 2006, conforme acórdão dessa forma ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. VICE-GOVERNADOR ELEITO DUAS VEZES CONSECUTIVAS: EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR POR SUCESSÃO DO TITULAR: REELEIÇÃO: POSSIBILIDADE. CF, art. 14, § 5º.

I. - Vice-governador eleito duas vezes para o cargo de vice-governador. No segundo mandato de vice, sucedeu o titular. Certo que, no seu primeiro mandato de vice, teria substituído o governador. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de governador, porque o exercício da titularidade do cargo dá-se mediante eleição ou por sucessão. Somente quando sucedeu o titular é que passou a exercer o seu primeiro mandato como titular do cargo.

II. - Inteligência do disposto no § 5º do art. 14 da Constituição Federal.

III. - RE conhecidos e improvidos.

Interessante trazer à colação a consulta formulada perante o Tribunal Regional de Santa Catarina no pleito municipal de 2008 -- Consulta n. 2291 -- contendo indagação vinculada à aplicação do art. 14, §5º da Constituição Federal, quanto ao registro de vice-prefeito que tenha assumido a titularidade do mandato e pretenda reeleger-se para um mandato consecutivo:

Na hipótese de "A" ser vice prefeito no mandato de 1996. Em 2000 "A" continuou vice-prefeito. Em 2002 "A" assumiu como prefeito tendo em vista renúncia e, posteriormente "A" eleito prefeito depois de cumprir mandato assumido por renúncia.

1. Pode concorrer a prefeito em futura eleição ?

houvessem **sucedido ou substituído**, nos seis meses anteriores ao pleito, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos (art. 14, §5º, CF). Cf. PEDREIRA NETO, Targino Machado. A inconstitucionalidade do instituto da reeleição. In *Revista Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 66, p. 15.

2. Pode concorrer a vice-prefeito ?

3. Se portador de mandato deve renunciar ?

Afinada com a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, a Corte Regional catarinense respondeu negativamente ao primeiro quesito, por se tratar de pleito consecutivo ao mesmo cargo, e também ao segundo, ante à possibilidade de o candidato a vice assumir a titularidade do cargo por sucessão ou substituição. O terceiro quesito restou prejudicado, na medida em que mesmo a renúncia não autoriza nova disputa ao cargo de prefeito ou ao de vice-prefeito e, havendo interesse em concorrer ao cargo de vereador, deveria o chefe do Executivo renunciar ao mandato até seis meses antes do pleito, nos termos do art. 14, §6º do Texto Fundamental, restando o acórdão assim redigido:

CONSULTA – PREFEITO QUE EXERCEU DOIS MANDATOS CONSECUTIVOS – REELEIÇÃO CARACTERIZADA – IMPOSSIBILIDADE DE CONCORRER AO CARGO DE PREFEITO OU DE VICE-PREFEITO, NO PERÍODO SUBSEQUENTE (ART. 14, §5º, DA CF) – POSSIBILIDADE DE CONCORRER A OUTROS CARGOS – NECESSIDADE DE RENÚNCIA SEIS MESES ANTES DO PLEITO (ART. 14, §6º, DA CF).

Ainda que tenha sido eleito como vice-prefeito no primeiro mandato e só tenha assumido a titularidade do mandato em virtude da renúncia do prefeito eleito, o mandatário que exerceu dois mandatos consecutivos no cargo de prefeito, não pode concorrer ao cargos de prefeito ou vice no pleito subsequente, por força do disposto no art. 14, §5º da Constituição Federal, que autoriza a reeleição por um único período.

O mandatário que já exerceu o cargo de prefeito por dois mandatos consecutivos, ainda que renuncie, não poderá concorrer aos cargos de prefeito ou de vice-prefeito no pleito subsequente. Porém, caso tenha interesse em concorrer ao cargo de vereador, deverá renunciar ao mandato de prefeito até 6 (seis) meses antes das eleições, nos termos do §6º do art. 14 da Constituição Federal.

Pelo exposto nos julgados do Tribunal Regional catarinense, do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, não houve alteração jurisprudencial nesse particular, remanescendo que tal a impossibilidade de vice, que sucedeu o titular e já fora reeleito, concorrer ao cargo de prefeito ou vice-prefeito no período subsequente.

2.1 ELEIÇÃO DE PREFEITO EM MUNICÍPIO DESMEMBRADO

A eleição de prefeito em município desmembrado foi apreciada no Recurso Extraordinário -- RE 10082-5/PR --, datado de 1984, sob o pálio da Constituição de 1967, que vedava a reeleição. Sob a relatoria do então ministro Francisco Rezek, o recurso foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal, resultando na interpretação de que os cargos de prefeito dos municípios brasileiros possuem a mesma natureza, mas são cargos distintos, como se verifica na parte final do acórdão abaixo transcrito:

EMENTA: Eleitoral.

Constituição de Município. Desmembramento territorial de um Município. Eleição de Prefeito. Municipal. Inelegibilidade e irreelegibilidade.

O Prefeito de um Município – na hipótese dos autos, o Município de Curiuva, no Paraná – pode, desde que se desincompatibilize oportunamente, candidatar-se ao cargo de prefeito de outro Município- no caso o de Figueira, no mesmo Estado -, embora este tenha resultado do desmembramento territorial daquele primeiro. Não se tornou o candidato inelegível, por não ter ocorrido a substituição prevista na letra “b” do § 1º, do artigo 151 da Constituição Federal, e em face de haver ele sido afastado tempestivamente do exercício do cargo (letra “c”, do § 1º do mesmo artigo), e a irreelegibilidade prevista na letra “a”, ainda de § 1º do art. 151, há de ser compreendida como descabendo a reeleição para o mesmo cargo que o candidato já vinha ocupando, ou seja, o de Prefeito de Curiuva. Com este não pode ser confundido o cargo de Prefeito de um novo Município, pois aí, **embora se trate de cargo de mesma natureza e resultante do desmembramento do antigo Município, é um outro cargo.** (Grifamos)

Restou vedado ao chefe do poder executivo, ou mesmo ao vice-prefeito, reeleito e em exercício no cargo do município originário, concorrer aos cargos de prefeito ou vice-prefeito na primeira eleição a ser realizada no município desmembrado,⁷⁷ como dá conta a Consulta n.

⁷⁷ A esse respeito, destacamos o valioso trabalho da professora Monica Caggiano, que investiga as decisões do Tribunal Superior Eleitoral em torno da proibição de candidatura-itinerante em município desmembrado. Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

936/DF, convertida na Resolução TSE n. 21.487/2003, assim ementada:

CONSULTA. PREFEITO REELEITO. CANDIDATURA AO MESMO CARGO EM MUNICÍPIO DIVERSO. POSSIBILIDADE, SALVO EM SE TRATANDO DE MUNICÍPIO DESMEMBRADO, INCORPORADO OU QUE RESULTE DE FUSÃO HIPÓTESE QUE NÃO CONSUBSTANCIA UM TECEIRO MANDATO. OBRIGATORIEDADE DE SE RESPEITAREM AS CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE ELEGIBILIDADE E INCOMPATIBILIDADE. CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE QUANTO AO PRIMEIRO ITEM, ACRESCIDA DAS CONSIDERAÇÕES QUANTO AO SEGUNDO. Não há impedimento para que o prefeito reeleito possa candidatar-se para o mesmo cargo em outro município, salvo em se tratando de município desmembrado, incorporado ou resultante de fusão, não cuidando tal hipótese de um terceiro mandato, vedado pelo art. 14, § 5º, da Constituição Federal.

Caso em que deverá o candidato respeitar as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade, conforme o art. 3º do Código Eleitoral. Consulta a que se responde afirmativamente ao primeiro item, acrescida das considerações expedidas quanto ao segundo.

Em resumo, a Consulta respondida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Recurso Extraordinário julgado no Supremo Tribunal Federal dão conta de que não houve alteração jurisprudencial sob tal aspecto, remanescendo a impossibilidade de candidatura em município resultante de desmembramento, incorporação ou fusão, na primeira eleição seguinte a qualquer desses eventos.

3 A JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Até o julgamento dos recursos especiais eleitorais n. 32.507/AL e n. 32.539/AL, em 17 de dezembro de 2008, era pacífica⁷⁸ no Tribunal Superior Eleitoral, a candidatura para o mesmo cargo em município vizinho, com registro de oscilações jurisprudenciais ora quanto à exigência de renúncia ao cargo ocupado nos seis meses anteriores ao pleito, ora quanto à inexistência de qualquer afastamento. Para ilustrar essa variação de entendimento, citamos a Resolução TSE n. 21.608/2004, que tratou das normas para registro de candidatura, nas eleições municipais de 2004, fazendo expressa referência à desincompatibilização prevista no art. 14, §6º da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 12.

§2º O Prefeito, reeleito ou não, que, em eleição consecutiva, pretenda candidatar-se em outro município, deverá observar a regra do art. 14, § 6º, da Constituição da República, bem como as exigências de filiação partidária e domicílio eleitoral na circunscrição em que pretenda concorrer, pelo menos um ano antes do pleito, desde que o município não tenha sido criado por desmembramento, incorporação ou fusão daquele onde ocupou o cargo.

De outro lado, sob o pálio da Resolução TSE n. 22.717/2008, que cuidou do registro de candidatura nas eleições municipais de 2008, o Tribunal Superior Eleitoral não cogitou expressamente de qualquer diretriz a respeito de afastamento para postulação de candidatura em **município vizinho**, como se lê no parágrafo único do art. 14, da citada Resolução *in verbis*:

78 O magistério de Monica Caggiano (2008, p. 221) dá conta do pára-quedismo de candidaturas na chefia de municípios vizinhos: "Outro tópico superado por força da intervenção pontual do Tribunal Superior Eleitoral refere-se à vedação introduzida à figura conhecida como de **migração de prefeitos**, ou seja, a possibilidade de candidatura em cidade vizinha, depois de cumpridos dois mandatos num determinado município. O impedimento de pleitear um terceiro mandato viria a ser superado e frustrado com a candidatura para o cargo de prefeito num município próximo ou lindeiro ao de origem.". Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

Art. 14. 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 6 meses antes do pleito (Constituição Federal, art. 14, § 6º).

Parágrafo único. O prefeito reeleito não poderá candidatar-se ao mesmo cargo, nem ao cargo de vice, para mandato consecutivo no mesmo município (Resolução nº 22.005, de 8.3.2005).

Nesse estudo, reunimos no *Quadro 3. Jurisprudência administrativa do Tribunal Superior Eleitoral*, cinco consultas pontuais para a discussão do tema, todas convertidas em Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, cujo registro se faz necessário, na medida em que serviram de paradigma para o deslinde de casos concretos alçados ao Tribunal Superior Eleitoral até o pleito municipal de 2008.

Na primeira Consulta – CTA n. 572/DF – convertida na Resolução TSE n. 20.552/2000, o Tribunal Superior Eleitoral acolheu a tese de que o detentor de mandato eletivo que transferiu seu domicílio eleitoral para outro município poderá ali postular o registro de candidatura para o mesmo cargo ocupado.

O *Quadro 3. Jurisprudência administrativa do Tribunal Superior Eleitoral*, a seguir, reúne ainda a CTA 875/DF – convertida na Resolução TSE n. 21.478/2004 –, que reproduz o entendimento consolidado naquela Corte em torno da possibilidade de candidatura de prefeito reeleito que postule a chefia do executivo de outro município, ainda que os municípios sejam integrantes da mesma zona eleitoral, salvo em se tratando de município resultante de desmembramento, incorporação ou fusão, **não mencionando**, todavia, a necessidade de eventual **afastamento** do cargo ocupado.

Na Consulta CTA 841/RJ – convertida na Resolução TSE n. 21.297/2002, a Corte Superior Eleitoral chancelou a possibilidade de candidatura de detentor de mandato de prefeito municipal, que tenha ou não sido reeleito, para o cargo de prefeito em outro município, vizinho ou não, em período subsequente, salvo se município resultante de desmembramento, incorporação ou fusão. A resposta do Tribunal Superior Eleitoral abrangeu oito tópicos, dentre os quais o preenchimento das condições de elegibilidade insertas na Constituição e o **afastamento** nos

seis meses anteriores ao pleito, quer para candidatar-se ao cargo de prefeito quer para o cargo de vereador.

Nessa esteira, foram respondidas as Consultas CTA 973/DF – Resolução TSE n. 21.564/2003 e CTA 935/DF – Resolução TSE n. 21.485/2004 -- que previam **afastamento do cargo ocupado** nos seis meses antes do pleito para o chefe do executivo municipal, que tenha ou não sido reeleito num município, e que pretenda candidatar-se ao cargo de prefeito de outro município.

QUADRO 3. JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO	EMENTA
<p>Resolução TSE n. 20.552/2000 CTA n. 572/DF</p>	<p>DOMICÍLIO ELEITORAL. TRANSFERÊNCIA. CANDIDATURA AO MESMO CARGO NO NOVO DOMICÍLIO. POSSIBILIDADE. PERDA DE MANDATO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. NAO CONHECIMENTO.</p> <p>1. O detentor de mandato eletivo que transferiu seu domicílio eleitoral para outra unidade da federação pode ser candidato para o mesmo cargo pelo seu novo domicílio. Precedentes. 2. Não se conhece de consulta que versa sobre matéria constitucional e não eleitoral.</p>
<p>Resolução TSE n. 21.297/2002 CTA n. 841/RJ</p>	<p>Consulta – Prefeito municipal – Outro Município – Eleição – Período subseqüente – Afastamento – Município desmembrado – Burla à regra da reeleição – Impossibilidade.</p> <p>Domicílio eleitoral – Inscrição eleitoral – Transferência. Esposa – Mesmo cargo – Cargo diverso.</p> <p>1. Detentor de mandato de prefeito municipal, que tenha ou não sido reeleito, pode ser candidato a prefeito em outro município, vizinho ou não, em período subseqüente, exceto se se tratar de município desmembrado, incorporado ou que resulte de fusão.</p> <p>2. A candidatura a cargo de prefeito de outro município, vizinho ou não, caracteriza candidatura a</p>

	<p>a outro cargo, devendo ser observada a regra do art. 14, § 6º, da Constituição da República, ou seja, a desincompatibilização seis meses antes do pleito.</p> <p>3. Prefeito em exercício pode transferir o seu domicílio eleitoral para outra comarca. As eventuais conseqüências que esse ato possa acarretar não são examinadas pela Justiça Eleitoral.</p> <p>4. Prefeito pode se candidatar a vereador no mesmo município desde que se afaste da titularidade do cargo seis meses antes do pleito.</p> <p>5. A esposa do prefeito poderá se candidatar a cargo no Executivo Municipal se ele puder ser reeleito e tiver se afastado do cargo seis meses antes da eleição (Precedente: Ac. nº 19.442, de 21.08.2001, relatora Ministra Ellen Gracie).</p> <p>6. A esposa do prefeito poderá se candidatar a cargo no Legislativo Municipal se ele tiver se afastado do cargo seis meses antes da eleição.</p> <p>7. O candidato deve ter domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende concorrer pelo menos um ano antes do pleito.</p> <p>8. A transferência do título eleitoral deve estar efetuada pelo menos um ano antes eleição, observado o que dispõe o art. 55 do Código Eleitoral.</p>
<p>Resolução TSE n. 21.564/2003 CTA n. 973/DF</p>	<p>CONSULTA. PREFEITO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DIVERSO. ELEIÇÃO. PERÍODO SUBSEQÜENTE. AFASTAMENTO. Detentor de mandato de prefeito municipal, que tenha ou não sido reeleito, pode ser candidato a prefeito em outro município, vizinho ou não, em período subseqüente, exceto se se tratar de município desmembrado, incorporado ou que resulte de fusão. A candidatura a cargo de prefeito de outro município caracteriza candidatura a outro cargo, devendo ser observada a desincompatibilização seis meses antes do pleito, domicílio eleitoral na circunscrição e transferência do título eleitoral pelo menos um ano antes da eleição.</p>

<p>Resolução TSE n. 21.478/2004 CTA n. 875/DF</p>	<p>CONSULTA. DUPLICIDADE DE DOMICÍLIO ELEITORAL. POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS NÃO CONSTITUEM MATÉRIA A SER APRECIADA PELA JUSTIÇA ELEITORAL. PRECEDENTE. PREFEITO REELEITO. CANDIDATURA AO MESMO CARGO EM MUNICÍPIO DIVERSO. POSSIBILIDADE. AINDA QUE AMBOS INTEGREM A MESMA ZONA, SALVO EM SE TRATANDO DE MUNICÍPIO DESMEMBRADO, INCORPORADO OU QUE RESULTE DE FUSÃO. HIPÓTESE QUE NÃO CONSUBSTANCIA UM TERCEIRO MANDATO. NESTE PONTO, CONSULTA RESPONDIDA AFIRMATIVAMENTE.</p> <p>- A teor de precedentes desta Corte, não se conhece da consulta versando sobre possíveis conseqüências que possam resultar da eventual ocorrência de duplicidade de domicílio eleitoral.</p> <p>- Não há impedimento para que o Prefeito reeleito possa candidatar-se para o mesmo cargo em outro município, salvo em se tratando de município desmembrado, incorporando ou resultante de fusão, ainda que ambos sejam integrantes da mesma zona eleitoral, não cuidando tais hipóteses de um terceiro mandato, vedado pelo art. 14 §5º, da Constituição Federal.</p> <p>Consulta não conhecida quanto ao seu item 1, a que se responde afirmativamente quanto ao item 2.</p>
<p>Resolução TSE n. 21.485/2004 CTA n. 935/DF</p>	<p>Consulta. Senador.</p> <p>Elegibilidade prefeito reeleito. Mandatos consecutivos no mesmo município. Candidatura em outro município não criado por desmembramento ou resultado de fusão. Desincompatibilização seis meses antes da eleição.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Chefe Executivo municipal reeleito. Elegibilidade para prefeito ou cargo diverso em outro município não criado por desmembramento ou resultado de fusão.2. Exigência de desincompatibilização seis meses anteriores ao pleito.3. Respondida afirmativamente.

Transcrevemos, no que interessa ao presente estudo, o teor da Consulta n. 1492/DF, de 04 de março de 2008, convertida na Resolução TSE n. 22.722/2008, que buscava resposta ao questionamento em torno da vedação constitucional a terceiro mandato consecutivo imbricada ao tema fidelidade partidária. O Tribunal Superior Eleitoral respondeu negativamente às três situações hipotéticas formuladas pelo Partido Social Liberal sobre eventual disputa a terceiro mandato consecutivo, em se tratando da mesma circunscrição eleitoral, por representante do Executivo que migra de partido:

Caso um Prefeito ou Vice-Prefeito, um Governador ou Vice-Governador, Presidente ou Vice-presidente, já se encontrem a exercer um segundo mandato consecutivo; e tendo em vista que o mandato pertence ao partido, e não a pessoa, tal representante do executivo poderá disputar um terceiro mandato consecutivo pelo mesmo partido?

E em caso negativo, observando mais uma vez que o mandato pertence ao partido, e não a pessoa, caso esta mesma pessoa tenha se eleito por duas vezes consecutivas ao cargo de Prefeito ou Vice-Prefeito, Governador ou Vice-Governador, Presidente ou Vice-Presidente, poderá esta mesma pessoa vir a disputar um terceiro mandato consecutivo, caso esteja filiado a um outro partido político?

A toda evidência, o questionamento reforçava a idéia de pertencimento do mandato às greis partidárias no sistema majoritário, entendimento já assentado na discussão em torno da fidelidade partidária pelo Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal.⁷⁹

79 Após o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral acerca das Consultas n. 1398/DF, n. 1423/DF e n. 1407/DF, e o julgamento no Supremo Tribunal Federal dos Mandados de Segurança n. 26.602, n. 26.603 e n. 26.604, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução TSE n. 22.610 em **25.10.2007**, que disciplina o rito de perda de mandato por infidelidade partidária. Para mais detalhamento acerca dos reflexos da migração partidária sobre o mandato eletivo, confira o nosso trabalho: "A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros". In *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Nº 7/8. Manaus, 2007, p. 11-58. A constitucionalidade da Resolução TSE n. 22.610/2007 foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal na sessão plenária de **12.11.2008**, por nove votos a dois, no julgamento conjunto da ADI n. 3999 proposta pelo Partido Social Cristão e da ADI 4086, ajuizada pela Procuradoria Geral da República. Em recente pronunciamento -- **21.01.2009** -- o Tribunal Superior Eleitoral suspendeu a decisão da Assembléia Legislativa paulista que concluiu pela cassação do direito à suplência por infidelidade partidária, usurpando competência da Justiça Eleitoral. Cf. Reclamação n. 624.

Ocorre que a mudança de legenda e a fusão ou incorporação de siglas são temas que sequer tangenciam a proibição a terceiro mandato consecutivo, insculpida no art. 14, §5º da Constituição Federal. Nesse diapasão, a resposta à Consulta n. 1492/DF ficou assim ementada:

CONSULTA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. TITULAR DE MANDATO EXECUTIVO. SEGUNDO MANDATO CONSECUTIVO. MESMO PARTIDO. CANDIDATO TERCEIRO MANDATO. PARTIDO DIVERSO. FUSÃO DE PARTIDOS. DISPUTA DE TERCEIRO MANDATO. RESPOSTA NEGATIVA.

1. É expressamente vedado o exercício de três mandatos consecutivos para o mesmo cargo do Poder Executivo (Cta. nº 1.399/DF, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 17.4.2007).
2. A renovação do pleito não descaracteriza o terceiro mandato (Cta. nº 1.138/DF, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 8.4.2005).
3. Consulta conhecida e respondida negativamente.

Feita essa incursão na jurisprudência administrativa, adentremos no julgamento dos recursos especiais eleitorais -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- em 17 de dezembro de 2008, quando o Tribunal Superior Eleitoral, em viragem histórica, indeferiu, por cinco votos a dois, o registro de dois candidatos que visavam eleger-se em municípios vizinhos para mandatos consecutivos.

4 A VIRAGEM DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - - RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL – INICIADA EM ALAGOAS -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008

O quadro político atual se mostra diante de uma situação jurídica novidadeira, eis que, desde a edição da Emenda Constitucional n. 16, em 04 de junho de 1997, portanto há quase 12 anos, quedava inalterada a linha condutora dos julgados no Tribunal Superior Eleitoral que cancelava

a candidatura de prefeito reeleito para o cargo de chefe do Executivo em município diverso, por reconhecer tratar-se de outro cargo, salvo se candidato na primeira eleição em município desmembrado, incorporado ou resultante de fusão.

Inicialmente, para compreensão da casuística apresentada, urge pontuar que a interposição dos recursos especiais eleitorais -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL – decorreu do não provimento a dois recursos eleitorais -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008 – manejados no Tribunal Regional Eleitoral alagoano, na sessão de 06 de setembro de 2008, cujo entendimento reconheceu a inelegibilidade de postulante a terceiro mandato consecutivo em município limdeiro, sinalizando para a revisão do entendimento então adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Interposto pelo Ministério Público Eleitoral, o RECEL n. 326/2008 visou à reforma da decisão de primeiro grau, que deferiu o registro de candidatura do recorrido ao cargo de prefeito de Porto de Pedras/AL. A trajetória de candidaturas do recorrente se mostrou dessa maneira ordenada: o primeiro mandato como chefe do Executivo municipal foi exercido em **1996** em Barra de Santo Antônio/AL; com o advento da Emenda Constitucional n. 16 em 1997, que incorporou, entre nós, a possibilidade de reeleição para um período subsequente, o recorrido foi reeleito em **2000** naquele mesmo município; transferido o domicílio para Porto de Pedras/AL, sagrou-se vencedor novamente para o cargo de prefeito, desta feita no município de Porto de Pedras/AL, nas eleições de **2004**, e por derradeiro, postulou registro de candidatura para reeleger-se prefeito em **2008**, rumando nesse compasso, ao quarto mandato consecutivo, façanha repudiada com veemência pelo relator⁸⁰ naquele Tribunal Regional Eleitoral:

Aliás, se prevalecer a interpretação da eterna reeleição, a norma constitucional se torna absolutamente inócua. O recorrente ao terminar o quarto mandato consecutivo poderá continuar a concorrer saltando de município a município, de modo a tornar-se efetivamente um prefeito profissional que pode exercer 40 (quarenta) anos ou mais, dependendo de sua longevidade e das eleições, o cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal.

80 Excerto do voto-vista do juiz Manoel Cavalcante de Lima Neto.

Destacamos os seguintes pontos do acórdão n. 5.578 proferido pelo Regional alagoano no julgamento desse recurso eleitoral, cuja ementa foi transcrita integralmente no *Quadro 2. Jurisprudência da Corte Eleitoral Alagoana em 2008*:

RECURSO INOMINADO. ELEIÇÕES 2008. CARGO. PREFEITO. REGISTRO. CANDIDATURA. DEFERIMENTO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS DISTINTOS. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO ART. 14, §5º, DA CF. TERCEIRO MANDATO CONSECUTIVO. INELEGIBILIDADE. REGISTRO INDEFERIDO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

[...]

3. A interpretação de que um candidato somente se reelege dentro de uma mesma circunscrição territorial que utilizada para os cargos eletivos do Poder Legislativo, não se aplica para os cargos de prefeito e governador. Premissa inadequada que conduziu à conclusão incompatível com a norma constitucional (art. 14, §5º).

[...]

6. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito em pleno exercício do mandato, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na eleição do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sob pena de invalidação do ato.

Por sua vez, o RECEL n. 422/2008 foi manejado pelo Ministério Público Eleitoral e pela coligação “Desenvolvimento Já”, com o fito de reformar o *decisum a quo* que havia deferido o registro de candidatura do recorrido ao cargo de prefeito de Palmeira dos Índios/AL. O relatório do feito dá conta de uma dinâmica trajetória política: eleito prefeito no município de Igaci/AL em **2000** e reeleito em **2004** -- configurando o limite constitucional de dois mandatos consecutivos --, o recorrido postulou a candidatura a chefe do Executivo municipal de Palmeira dos Índios/AL no pleito de **2008**, para lá transferindo seu domicílio eleitoral, em pleno exercício do mandato de prefeito em Igaci/AL.

Mencionamos o seguinte ponto do acórdão n. 5.595 do Regional alagoano proferido no julgamento desse recurso eleitoral, cuja ementa foi colacionada no *Quadro 2. Jurisprudência da Corte Eleitoral Alagoana em 2008*:

2. Não é lícita a transferência de domicílio eleitoral de prefeito que, em pleno exercício do mandato, busca concorrer à prefeitura em município circunvizinho, sem que haja a desvinculação política com a respectiva renúncia no município onde exerce o mandato, por constituir abuso do direito na fixação do domicílio eleitoral (art. 187 CC), sujeita a sanção de invalidação do ato.

Indeferidos os registros de candidatura na Corte alagoana, os recorridos interpuseram, na instância superior, os recursos especiais eleitorais -- RESPE 32.507/AL -- da relatoria do ministro Eros Grau, e RESPE 32.539/AL -- da relatoria do ministro Marcelo Ribeiro -- que tratavam, respectivamente, do pedido de registro de prefeito candidato à reeleição em Porto de Pedras/AL e do pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito de Palmeira dos Índios/AL.

No primeiro recurso especial cujo julgamento foi iniciado em **02.10.2008** -- RESPE 32.507/AL -- o ministro Eros Grau lastreou seu voto na tese de transferência fraudulenta de domicílio eleitoral a aparelhar eleição vedada ao chefe do Executivo municipal para três mandatos consecutivos, consagrando a seguinte interpretação ao art. 14, §5º da Constituição Federal:

Quem interpreta a Constituição --- e não simplesmente a lê -- sabe que a regra do §5º do seu artigo 14 veda a perpetuação de ocupante de cargo de Chefe de Poder Executivo nesse cargo. Qualquer Chefe de Poder Executivo --- Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito Municipal --- somente pode, no Brasil, exercer dois mandatos consecutivos no cargo de Chefe de Poder Executivo.

Prosseguindo o julgamento em **06.11.2008**, após pedido de vista do ministro Marcelo Ribeiro, três ministros perfilharam a tese do relator, com destaque para o seguinte excerto do voto de Ricardo Lewandovski:

81 Excerto do voto do ministro Eros Grau proferido no julgamento do RESPE 32.507/AL.

Parece-me que estamos, claramente, diante de fraude à lei, o que é pior, fraude à Constituição. Observa-se a letra da lei para alcançar um fim contrário ao espírito da própria lei. Se levarmos, realmente, essa prática às últimas conseqüências, teremos – como diz Vossa Excelência, Senhor Presidente – que prefeitos itinerantes podem ter mandato de prazo indefinido: mudam de domicílio, compatibilizam-se no prazo legal e vão exercer o mandato. Imaginemos: em uma região metropolitana como a de São Paulo, é possível que alguém ocupe, sucessivamente, os 37 municípios que integram a região metropolitana.

Registrados os votos dos ministros Marcelo Ribeiro e Arnaldo Versiani provendo o recurso, pediu vista o ministro Carlos Ayres Britto. Retomado o julgamento em **17.12.2008**, o desate da questão findou com o escore de cinco a dois para negar provimento ao apelo, nos termos do voto do relator.

Nessa esteira, seguiu o julgamento do RESPE 32.539/AL, cujo voto, proferido pelo relator ministro Marcelo Ribeiro em **09.12.2008** pautou pela manutenção da jurisprudência até então adotada naquele Tribunal Superior Eleitoral⁸² no sentido de que não há óbice a que o prefeito reeleito de determinado município se candidate a prefeito em município diverso, na eleição subsequente, desde que se afaste do cargo seis meses antes do pleito. Em face do pedido de vista do ministro Carlos Ayres Britto, o julgamento foi retomado em **17.12.2008**, para então a maioria repetir o escore já apurado no julgamento do RESPE 32.507 (cinco a dois), adotando o entendimento de que é vedada a candidatura ao cargo de chefe do Executivo municipal por mais de dois mandatos consecutivos.

Em síntese, a linha condutora de ambos os *leading cases* focou na interpretação de que o §5º do artigo 14 da Constituição Federal autoriza apenas uma reeleição ao cargo de chefe do Executivo, proibindo o exercício de um terceiro mandato mesmo em unidades territoriais distintas, tal como havia decidido o Regional alagoano, de modo que a

82 Acórdão n. 21.564/DF, DJ de 5.12.2003, rel. Min. Carlos Velloso. Acórdão n. 21.487/DF, DJ de 16.9.2003, rel. Min. Barros Monteiro; Acórdão n. 21.706/DF, DJ de 7.5.2004, rel. Min. Carlos Velloso, CTA n. 841/RJ, DJ de 27.2.2003, rel. Min. Fernando Neves.

possibilidade de obtenção de um terceiro mandato consecutivo noutra município, por prefeito eleito e reeleito noutra localidade, que transfere seu domicílio eleitoral, representaria o desvirtuamento do instituto da reeleição e a consolidação dos chamados *prefeitos-itinerantes*.

Pelo exposto, a revisão da jurisprudência na Corte Superior Eleitoral, por via interpretativa, culminou na inelegibilidade ao postulante a registro de candidatura sob tais circunstâncias, prestigiando a limitação temporal para o exercício de mandato político no poder executivo, de modo a coibir a conduta oportunista do *candidato-itinerante*, que se aventura no prélio eleitoral em municípios limleiros.

QUADRO 4. NOVEL JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO	EMENTA
<p style="text-align: center;">RESPE 32.507/2008</p>	<p>RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2008. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. CANDIDATO À REELEIÇÃO. TRANSFERÊNCIA DE DOMICÍLIO PARA OUTRO MUNICÍPIO. FRAUDE CONFIGURADA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO § 5º DO ART. 14 DA CB. IMPROVIMENTO.</p> <p>1. Fraude consumada mediante o desvirtuamento da faculdade de transferir-se domicílio eleitoral de um para outro Município, de modo a ilidir-se a incidência do preceito legal disposto no §5º do artigo 14 da CB.</p> <p>2. Evidente desvio da finalidade do direito à fixação do domicílio eleitoral.</p> <p>3. Recurso a que se nega provimento. (Grifamos)</p>
<p style="text-align: center;">RESPE 32.539/2008</p>	<p>RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. MUDANÇA DE DOMICÍLIO ELEITORAL. "PREFEITO ITINERANTE". EXERCÍCIO CONSECUTIVO DE MAIS DE DOIS MANDATOS DE CHEFIA DO EXECUTIVO EM MUNICÍPIOS DIFERENTES. IMPOSSIBILIDADE. INDEVIDA PERPETUAÇÃO NO PODER. OFENSA AOS §§ 5º E 6º DO ART. 14 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NOVA JURISPRUDÊNCIA DO TSE.</p>

Não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidades incompatíveis com a Constituição: a perpetuação no poder e o apoderamento de unidades federadas para a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares.

O princípio republicano está a inspirar a seguinte interpretação basilar dos §§5º e 6º do art. 14 da Carta Política: somente é possível eleger-se para o cargo de “prefeito municipal” por duas vezes consecutivas. Após isso, apenas permite-se, respeitado o prazo de desincompatibilização de 6 meses, a candidatura a outro cargo, ou seja, a mandato legislativo, ou aos cargos de Governador de Estado ou de Presidente da República; não mais de Prefeito Municipal, portanto. Nova orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, firmada no Respe 32.507. (Grifamos)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da recente interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral à reeleição para um mandato subsequente no poder executivo municipal permeou a discussão em torno da prática denominada *candidatura-itinerante* a que se aventura o *prefeito-profissional* em busca de investidura vitalícia na chefia do Executivo municipal em localidade vizinha. À luz de novel jurisprudência -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- cuja linha condutora já havia sido delineada no Tribunal Regional Eleitoral alagoano -- RECEL 326/2008 e RECEL 422/2008--, restou defenestrada a prática da transferência de domicílio eleitoral com o desígnio de ilidir a aplicação das regras de inelegibilidade que vedam a candidatura a mais de um mandato sucessivo.

A revisão no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral coloriu o panorama jurisprudencial ali traçado anos a fio em preto-e-branco, que escamoteava a perda do vínculo de identificação política do eleito com o corpo eleitoral, havida com a transferência de domicílio para circunscrição

vizinha no último ano de investidura. A nova jurisprudência refuta a idéia de que o chefe do Executivo municipal, que não mais possua vínculo de cidadania onde fora eleito, continue a representar os eleitores daquele município no exercício do poder político e ainda obtenha chancela da Justiça Eleitoral para registrar-se candidato ao mesmo cargo em município limdeiro.

O desvirtuamento do direito à fixação de domicílio eleitoral se fez flagrante nos casos sob comento, culminando com o reconhecimento de *fraus legis* -- fraude à lei -- praticada no intuito de atingir, por via indireta, o mesmo resultado contido no preceito proibitivo. Nessa esteira, as Cortes de Justiça reconheceram que a inelegibilidade para um terceiro mandato de chefia do Executivo em todos os níveis da Federação, não se limita ao cargo em exercício, ao contrário, estende-se a iguais cargos em outras unidades federativas.

Não se pode olvidar que a discussão do temário atingiu estágio de maior complexidade e relevância política, na medida em que aspectos centrais da controvérsia alçados nos *leading cases* -- RESPE 32.507/AL e RESPE 32.539/AL -- afastaram a aplicação dos paradigmas até então vazados na Corte Superior Eleitoral em pleitos eleitorais passados, desarticulando o ciclo de candidaturas-pára-qedistas ao cargo de chefe do Executivo municipal. Todavia, é preciso lembrar que o tema se ressent de apreciação em nossa Corte Constitucional, sob o pálio da atual Constituição da República, quer em controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, para prestigiar ou refutar a interpretação pronunciada pelo Tribunal Superior Eleitoral ao §5º, art. 14 de nossa Carta Magna.

Pelo exposto, ressaltamos que desborda da discussão em torno da reeleição para um mandato sucessivo, sobretudo no quadro político municipal, um ponto considerado *alma matter* do sistema republicano -- a alternância no poder -- que oxigena o regime democrático com novas orientações políticas e torna claro ao cidadão-candidato que a **investidura** na chefia do Executivo **não é reinado, é mandato** com início e término predefinidos em nossa Lei Fundamental.

6 REFERÊNCIAS

- BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*. México: FCE, 1992.
- _____. Enciclopedia de la política. *Alternación*. 3. ed. México: FCE, 2002.
- BRASIL. Ministério Público Eleitoral. Procuradoria Regional Eleitoral. Pareceres. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*, n.5, jan./dez. 2004, p.118-123.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. In LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MELLO, Marcos Bernardes de. *Breve análise sobre a inelegibilidade de prefeito que exerceu por dois mandatos consecutivos em certo município e pretende candidatar-se ao mesmo cargo em outro município*. Disponível no endereço:
<http://www.tudonahora.com.br/noticia.php?noticia=16439>. Acessado em 15 jan 2009;
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- OLIVEIRA VIANA, Francisco José. *O idealismo da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.
- PEDREIRA NETO, Targino Machado. A inconstitucionalidade do instituto da reeleição. In *Paraná Eleitoral*. Curitiba, n. 66, 2008, p. 15-18.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley: California University Press, 1997.
- PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito Jurídico de domicílio eleitoral. *Resenha Eleitoral: nova série*, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 15-21, jan./jun. 1996. Disponível em: <<http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/biblioteca/doutrinas/pizzolatti.htm>>. Acessado em 11 janeiro 2009.
- SHIRADO, Nayana. A titularidade do mandato eletivo nos sistemas majoritário e proporcional e seus reflexos sobre a infidelidade partidária na visão dos tribunais brasileiros. In *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. Nº 7/8. Manaus, 2007, p. 11-58.