



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DE MINAS GERAIS**

Revista
de
Doutrina e Jurisprudência

Nº 10
Setembro de 2002

INTELIGÊNCIA DO CONCEITO DE DOMICÍLIO ELEITORAL

Marcelo Guimarães Rodrigues (*)

Clarice Bourguignon Dias da Silva (**)

1. Introdução

Domicílio político, como definido por De Plácido e Silva:

“É o lugar, segundo as regras do Direito Eleitoral, em que, como cidadão, a pessoa exerce os seus direitos políticos e cumpre os seus deveres cívicos.”⁽¹⁾

A definição do que venha a ser tal *lugar* é tema de grande importância e intensa repercussão na sistemática do Direito Eleitoral atual que, não raro, tem gerado acirrada controvérsia entre os doutrinadores e aplicadores do Direito, devido à sua frágil definição legal. A questão é basilar à noção de alistamento, momento da mais alta relevância para o processo eleitoral; tendo, também, fundamental papel na questão da elegibilidade.

O Código Eleitoral vigente conceituou, em seu artigo 42, o que vem a ser domicílio para a Justiça Eleitoral, vinculando-o às noções de *residência* e *moradia*, dando uma idéia de proximidade conceitual entre os termos. Além disso, sua funcionalidade foi estabelecida pelo próprio Código, que o alinhou como condição restritiva do alistamento, compreendendo a inscrição e a transferência; e, também, pela Constituição da República, que o enumerou dentre os requisitos para a elegibilidade. No entanto, a falta de linearidade da Lei tem gerado inúmeras dificuldades para sua aplicação, sendo fonte das mais diferentes teorias doutrinárias e jurisprudenciais.

⁽¹⁾ SILVA, v. II, p. 123.

De um lado, alinham-se aqueles que defendem a elasticidade na interpretação do conceito, estendendo-o, muitas vezes, além dos limites legais estabelecidos, preocupados com a subjetividade do eleitor e com a diversidade do caso concreto, buscando alternativas que possam contribuir para uma maior liberdade de escolha, por parte do eleitor, do local em que exercerá seus direitos políticos.

De outro, aqueles que propõem uma restrição do conceito, atendo-se ao texto legal, preocupados com a moralidade do alistamento, condição *sine qua non* da lisura do pleito e dos resultados por ele obtidos, para a manutenção da democracia. As constantes fraudes geradas pela amplitude dada ao domicílio eleitoral, sobretudo pela jurisprudência, na análise casual têm gerado consideráveis gastos com os procedimentos de revisão eleitoral sem falar no prejuízo para o processo eleitoral democrático.

Assim, a temática do domicílio contrapõe valores jurídicos extremamente relevantes, como a liberdade individual e o interesse público na lisura do pleito, por exemplo, influenciando, sobremaneira, no cenário político nacional. O processo eleitoral no Brasil tem passado por um profundo amadurecimento, esforço fundamental para o fortalecimento do regime democrático no país. Assim, diversas mudanças já foram operadas no sentido de se garantir o voto livre, secreto e validamente contado, sendo muito importante, neste processo, o correto e efetivo alistamento do eleitor.

Casos de municípios que têm sua população de eleitores enormemente aumentada em ano eleitoral, de eleitores requisitando transferências, influenciados por políticos locais e, principalmente, de candidatos que, a cada eleição, mudam de domicílio, com o intuito único de concorrer aos mesmos cargos em outras localidades, com as quais não têm quaisquer vínculos, não podem prosperar, devem ser coibidos, sob pena de se parar a marcha rumo à democracia, ou pior, retroceder no caminho.

Por estas razões, é preciso que se repense de forma profunda e séria a questão do domicílio político, buscando-se uma solução que melhor atenda as necessidades do sistema político atual, discussão para a qual pretendemos contribuir com este estudo.

2. Histórico

Permitimo-nos fazer algumas breves considerações sobre a evolução histórica do instituto e dos conceitos a ele pertinentes, com o objetivo de melhor delinear suas origens e bases, tanto doutrinárias quanto legais, visando uma melhor compreensão do conceito legal adotado atualmente, disposto no artigo 42 do Código Eleitoral de 1965.

De início, é oportuno ressaltar que muito pouco evoluiu a legislação eleitoral brasileira neste campo. Em resumo, podemos dizer que o conceito legal que hoje temos é praticamente o mesmo das primeiras leis eleitorais do país, estando sempre vinculado à idéia de *residência*. O que se modificou bastante foram as definições terminológicas dos vocábulos utilizados, a partir das mais diversas construções doutrinárias e jurisprudenciais.

Num primeiro momento, época do Brasil província de Portugal, o processo eleitoral no país era regulamentado pelas Ordenações do Reino. Não havia alistamento, podendo qualquer cidadão da vila ou cidade votar, indicando o nome de seis pessoas, dentre aquelas dotadas de maior sabedoria e idoneidade, para se tornarem eleitores e, posteriormente, escolherem os governantes locais. No entanto, apesar do rústico procedimento, a noção de domicílio eleitoral, traduzida pelo local de residência da pessoa, já era adotada implicitamente, já que só podiam votar os cidadãos residentes na vila ou cidade, sendo, tal condição, aferida pelo pároco local, que ficava incumbido de identificar o votante como tal.

Mais adiante, com o advento da primeira lei eleitoral genuinamente brasileira, a Decisão n. 57 do Reino, de 19 de junho de 1822, tal prática foi expressamente regradada, passando a constituir requisito legal para o voto. Lia-se seu artigo 7º (sic):

“Tem direito a votar nas eleições paroquiais todo o cidadão casado e todo aquele que tiver de 20 anos para cima sendo solteiro, e não for filbo-família. Devem, porém, todos os votantes ter pelo menos um ano de residência na freguesia onde deram o seu voto.”⁽²⁾ (grifamos)

Já a Lei de 1º de outubro de 1828, que veio substituir as

⁽²⁾ FERREIRA, p. 122.

Ordenações do Reino (até então vigentes), estabelecendo, pela primeira vez o voto direto e a inscrição prévia dos eleitores, mencionava o prazo de dois anos de residência “*dentro do termo das vilas e cidades*” (termo era a área geográfica das vilas e cidades), como condição de elegibilidade. ⁽³⁾

Nota-se que este primeiro regramento da matéria foi uma extensão natural e corolário da prática já realizada, traduzindo a preocupação do legislador em melhor delinear o conceito e lhe conceder força cogente. É preciso que se compreenda que, à época, a palavra *residência* não tinha acepção tão ampla quanto hoje a atribui a doutrina, nem tampouco gerava a controvérsia dos dias atuais. Na verdade, seu significado em muito se aproximava do conceito moderno de domicílio civil: era a casa, o local onde a pessoa e sua família habitavam com ânimo definitivo, o lar.

Estudando-se o sistema eleitoral então vigente, percebe-se que cabia ao pároco da freguesia elaborar uma lista com o número de *fogos* (moradias), de acordo com seus conhecimentos da população local. Ora, quando a lei se referiu a *fogos*, não quis dizer o número de imóveis do local, mas sim, o número de famílias que aí residiam. Posteriormente, as Instruções de 4 de maio de 1842 definiram, pela primeira vez, o que vinha a ser *fogo*:

“Art. 62. Por fogo, entende-se a casa, ou parte dela em que habita independentemente uma pessoa, ou família; de maneira que um mesmo edifício pode ter 2 ou mais fogos.” ⁽⁴⁾

A primeira lei eleitoral da República, o Decreto n. 200-A, de 8 de fevereiro de 1890 (Lei Aristides Lobo), é bastante elucidativa deste raciocínio (sic):

“Art. 19. Só na qualificação do districto em que tiver residência ou domicilio poderá ser incluído o cidadão que reunir as qualidades de eleitor.

§ 1º Para que se considere o cidadão domiciliado no districto é necessário que nelle resida durante seis mezes immediatamente anteriores ao dia da qualificação.

§ 2º Os cidadãos que residirem no districto menos tempo serão qualificados no districto em que dantes residiam.

⁽³⁾ Ibidem, p. 160-161.
Ibidem, p. 174.

⁽⁴⁾

§ 3º Os cidadãos que de novo se estabelecerem no districto, vindos de fóra da Republica ou de outro Estado, qualquer que seja o tempo de residencia na epoca da qualificação, serão qualificados, si mostrarem animo de alli fixar residencia.

Art. 20. O districto do domicilio ou residencia é aquelle em que o cidadão reside habitualmente.

Parapho único. Por domicilio ou residencia não se comprehendem os escriptorios para o exercício de qualquer profissão.”⁽⁵⁾

Ademais, os longos prazos estabelecidos por estas primeiras leis para o tempo mínimo de residência, condição para o voto e para ser votado, prazos de um, dois e as vezes até três anos, demonstram a intenção do legislador de estabelecer o ânimo definitivo ao utilizar o vocábulo *residência* dentre as condições de inscrição do eleitor. Vale lembrar que tais prazos eram estabelecidos não só para os casos de transferência, como se dá hoje, mas também para efeito do alistamento original do eleitor.

Ora, se a pessoa tinha que *residir*, acepção restrita, a pelo menos um ano no local onde desejasse se alistar eleitor, é lógico que se tratava de residência com ânimo definitivo e não aquela habitação utilizada esporadicamente. Este foi o objetivo do legislador que, certamente, não tinha como prever os problemas gerados futuramente pela vida moderna, possibilitando o elastecimento do conceito, afastando-o de seu objetivo.

Poderia-se perguntar: a que interessa a intenção do legislador de 1800, ou mesmo do início do século passado, no tocante aos dias atuais? Normalmente tal fato não geraria grande interesse. No entanto, devido à reduzida mudança que se operou no instituto de lá pra cá, tal visão se torna atual. É que a legislação eleitoral posterior, relativa à matéria, só fez repetir as regras por ele estabelecidas, não havendo praticamente nenhuma modificação do conceito original.

A Lei Saraiva, Decreto n. 3.029 de 9 de janeiro de 1881, trazia uma sistemática já bem parecida com a do nosso Código Eleitoral atual, no tocante ao alistamento, estabelecendo, pela primeira vez, que o eleitor deveria solicitar sua inscrição e, para tal, comprovar a residência mínima de um ano no domicílio, para poder votar.

⁽⁵⁾ JOBIM e PORTO, v. I, p. 367.

Posteriormente, houve um período no qual surgiram alguns dispositivos legais que trouxeram uma modificação significativa ao regramento do domicílio eleitoral, inovando seus contornos e características, parece-nos, numa tentativa de introduzir alguma modificação ao já arraigado conceito, visando, claramente, uma simplificação de sua interpretação. É o caso do Código Eleitoral de 1932, Decreto n. 21.076, que trouxe um capítulo dedicado ao domicílio eleitoral, dispondo:

“Art. 46. Ao cidadão é permitida, para o exercício do voto, a escolha de domicílio diferente de seu domicílio civil.

Parágrafo único. Domicílio eleitoral é o lugar onde o cidadão comparece para inscrever-se.” ⁽⁶⁾

Sendo esta, provavelmente, a regra mais liberal de toda a história da Justiça Eleitoral no Brasil, estabelecendo a ampla liberdade de escolha, por parte do eleitor, de seu domicílio eleitoral, domicílio que passou a ser definido como aquele de eleição da pessoa, desvinculado de quaisquer critérios. Tal norma, por óbvio, gerou inúmeros e gravíssimos problemas, tanto que não tardou a ser totalmente modificada pela Lei n. 48 de 1935 (sic):

“Art. 68. Domicílio eleitoral é o lugar onde o cidadão se inscreve como eleitor, e deve coincidir com o domicílio civil.

Parágrafo único. Se tiver mais de um domicílio civil (Código Civil, art. 32), escolherá um deles para domicílio eleitoral.” ⁽⁷⁾

Bem andou o legislador de 1935, através da Lei supra citada, que veio modificar o Código Eleitoral de 1932, estabelecendo, a nosso ver, o critério conceitual mais apropriado para o instituto.

No entanto, o Decreto-Lei n. 7.750, de 1945, trouxe nova modificação, distinguindo dois momentos: um primeiro em que predominava o critério da liberdade de escolha do domicílio, independentemente do local de residência, nos casos de *inscrição original*; e, um segundo, nos casos de *transferência*, em que se deveria atender à exigência de residência com ânimo definitivo, como previamente estabelecido:

“Art. 1º Nas capitais dos Estados e no Distrito Federal

⁽⁶⁾ Ibidem, v. II, p. 197.
Ibidem, v. II, p. 321.

⁽⁷⁾

é facultado ao eleitor, até o ato da sua inscrição, escolher o domicílio eleitoral fora do distrito, paróquia ou freguesia de sua residência.” ⁽⁸⁾

Já a partir do Decreto-Lei n. 9.258 de 1946, artigo 9º, parágrafo 3º, passou-se a adotar a redação, que viria a ser repetida pelo Código de 1950 e, posteriormente pelo de 1965.

3. Conceito do Código Eleitoral de 1965

Diz o Código Eleitoral vigente, Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965:

“Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.

Parágrafo único. 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.” ⁽⁹⁾

Assim, os elementos definidores do domicílio eleitoral são a *residência* e a *moradia*, aproximando, a norma, ambos os conceitos, através da utilização do conectivo “ou”. Em primeiro lugar, é necessário bem definir os vocábulos utilizados de acordo com o vernáculo corrente. Lê-se no Aurélio:

“Residência. [de residente] s.f. 1. morada habitual em lugar certo; domicílio. 2. casa ou lugar onde se reside ou habita; domicílio. 3.V. casa.

Residir. [do lat. residere] v.i.c. 1. fixar residência; ter residência fixa; morar, viver. 2. ter sede.

Morada. S.f. 1. lugar onde se mora ou habita; habitação, moradia. 2.v. casa. 3. Estada ou lugar de estada habitual.” ⁽¹⁰⁾

A questão dos vocábulos utilizados pelo legislador é sempre complexa. A nosso ver, não primou pela boa técnica, o legislador, ao utilizar ambos os termos, lado a lado, pretendendo serem os mesmos sinônimos o que, no entanto, não se confirma, se formos adotar uma definição clássica dos

⁽⁸⁾ Ibidem, v. II, p. 395.

⁽⁹⁾ Ibidem, v. III, p. 16.

HOLANDA, p. 1158 e 1493.

⁽¹⁰⁾

mesmos, distanciando-se, com tal iniciativa, de seu objetivo, já antes esposado. Utilizar-se de termos sem conceitos bem definidos para formular uma definição legal é abrir-se uma porta para a controvérsia e estimular a produção de decisões conflitantes, anulando, por completo, o sentido de se criar um conceito legal.

Nas palavras do Magistrado Rômulo Pizzolatti:

“Verifica-se que a definição de domicílio na lei eleitoral, seguiu a técnica definitiva por sinonímia, a qual, segundo o Prof. Luís Alberto WARAT, ‘... permite mostrar a significação, correlacionando o termo cujo sentido se desconhece com outro que tem para o receptor uma significação clara’ (A definição jurídica. Porto Alegre: Atrium, 1977. p.4). Como o legislador não estava seguro de que o termo ‘residência’, tradicional do Direito Civil, fosse suficientemente claro, definiu-o mediante o sinônimo ‘moradia’, que a seu juízo seria melhor entendido.” ⁽¹¹⁾

Assim, entendemos que, considerando-se as origens dos termos e o objetivo legal de coibir a fraude, deve-se promover uma aproximação de ambas as expressões, *residência* e *moradia*, adotando-se definição que melhor contribua para a lisura do alistamento, como leciona José Cretella Júnior, na série “Comentários à Constituição de 88”, ao definir o conceito de morador, aplicado ao artigo 5º, inciso XI (inviolabilidade do domicílio):

“Morador tem abrangência maior do que proprietário, dominus, dono. É o locatário, o comodatário, é toda e qualquer pessoa que, com consentimento do proprietário, está na casa, nela permanecendo, durante o dia e durante a noite, ou só de dia, ou só de noite, com animus permanendi.” ⁽¹²⁾

4. Aplicação

Domicílio eleitoral é conceito aplicado a quatro momentos distintos: a inscrição original; a transferência; a exclusão do eleitor, compreendendo a revisão do eleitorado; e como condição de elegibilidade.

⁽¹¹⁾ PIZZOLATTI, p. 16.
CRETELLA JÚNIOR, v. I, p. 262.

⁽¹²⁾

O alistamento, primeiro momento do processo eleitoral, no que tange o eleitor, compreende a inscrição original no quadro de eleitores brasileiro, permitindo à pessoa a aquisição da cidadania plena e capacidade para o exercício dos direitos políticos. É obrigatório para todos os maiores de 18 anos, de ambos os sexos (salvo exceções), como definido pela Constituição da República de 1988, em seu artigo 14, parágrafo 1º. Inicia-se através de requerimento do interessado, perante o Cartório Eleitoral de seu domicílio, seguindo-se a qualificação e inscrição do eleitor. Os requisitos para a qualificação são aqueles exigidos pelos artigos 5º e 6º da Lei n. 6.996/82, quais sejam, formulário próprio, data e assinatura prévias, efetuadas pelo requerente e um dos documentos descritos nos incisos do artigo 6º. Nota-se que não há qualquer exigência de prova do local de residência, como outrora se exigia, bastando somente a declaração do endereço no formulário, contrariando o conceito de domicílio eleitoral enunciado pela própria Lei, artigo 4º, repetindo o artigo 42 do Código Eleitoral. Este posicionamento da Lei vem corroborar a idéia de que o eleitor pode se alistar em qualquer lugar de sua preferência, desde que tenha algum vínculo com a localidade, independentemente de ter ou não *residência* ou *moradia* no local. Numa total falta de sistematização, o legislador pareceu querer ampliar, para além da restrição recém enunciada no artigo 42, no caso do Código, e 4º, no caso da Lei, a noção de domicílio, pelo menos para efeito de inscrição.

Contudo, superadas as dificuldades do texto legal, a regra continua sendo que o eleitor se aliste no local de sua residência. Modificando-se esta, cabe ao eleitor requerer a transferência, perante o Juiz da nova Zona Eleitoral. Para tanto, é preciso satisfazer as exigências do artigo 8º da Lei n. 6.996/82: entrada do requerimento no Cartório do novo domicílio até cem dias antes da data da eleição; transcurso de pelo menos um ano da inscrição primitiva; e residência mínima de três meses no novo domicílio, declarada, sob as penas da lei, pelo próprio eleitor; além de prova de quitação com a Justiça Eleitoral, exigida pela Resolução n. 15.374, do Tribunal Superior Eleitoral. Assim, para efeito de transferência, a Lei exigiu o prazo mínimo de residência, como fora feito pelas normas eleitorais brasileiras desde os primórdios até então. Novamente a Lei pareceu querer conferir uma ampla liberdade de escolha ao eleitor, já que não estabeleceu a obrigatoriedade da transferência, limitando-se a discorrer sobre o procedimento a ser adotado em caso de haver o requerimento do eleitor, possibilitando

o entendimento de que ela não é compulsória. Ora, se de acordo com o artigo 4º, da mesma Lei, o eleitor deve votar no local de sua residência ou moradia, mas, ao modificar tal local, não é obrigado a transferir seu domicílio político, como fica o conceito legal estabelecido? A própria Lei deixou as lacunas que permitem sua inobservância, herança do Código Eleitoral de 1965 e resultado, certamente, da colagem de dispositivos legais anteriores.

Passando-se à questão da exclusão de eleitores e da revisão do eleitorado, a situação se torna mais complexa. O artigo 71 do Código Eleitoral estabelece os casos de cancelamento de inscrições de eleitores, listando, dentre eles, a infração ao disposto no artigo 42. Ora, se o eleitor não precisa, necessariamente, transferir seu título, ao modificar sua residência, como é que lhe pode ser exigido o domicílio no local de residência, por ocasião de uma revisão do eleitorado, por exemplo? Não houve qualquer linearidade dos dispositivos referentes ao alistamento no Código Eleitoral, restando à doutrina e jurisprudência a tarefa de tentar sistematizar o instituto. Solução interessante a adotada por Fávila Ribeiro, que considera que os vícios apontados no dispositivo supra comentado, hão de estar presentes à época da inscrição anterior e não posteriormente, partindo do pressuposto de que não há transferência compulsória.⁽¹³⁾

No entanto, a área de maior impacto da aplicação do conceito, seja por ocasião do registro de candidatura, seja na diplomação do candidato, é como condição de elegibilidade, definida constitucionalmente, pela sua importância estrutural para o sistema eleitoral brasileiro. Diz o artigo 14, parágrafo 3º, inciso IV da Constituição da República de 1988:

“§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

IV – o domicílio eleitoral na circunscrição; ”

Assim, para que o candidato seja elegível, ou seja, possa concorrer em determinado pleito e, posteriormente, vir a ocupar cargo eletivo, é necessário que tenha domicílio eleitoral na porção da federação em que deseja se eleger: em se tratando de eleições municipais, no município correspondente; para as

⁽¹³⁾ RIBEIRO, p. 226.

eleições estaduais, em qualquer Zona Eleitoral do estado em que se concorra; e, finalmente, para as eleições federais, em qualquer Zona Eleitoral, dentro do espaço geográfico brasileiro. Por conseguinte, é também nesta oportunidade que mais freqüentemente ocorrem problemas com a fraude no tocante ao domicílio, através de transferências oportunistas operadas pelos candidatos, com o intuito de se elegerem em locais diversos daqueles aos quais deveriam estar vinculados pelo critério legal. Ora, se é verdade que cada eleitor que vote em determinada localidade, sem com ela ter os vínculos que a lei estabelece, prejudica imensamente o processo eleitoral brasileiro, muito mais verdade que cada candidato que se elege em localidade com a qual não tem quaisquer laços, ou os têm bastante enfraquecidos, compromete, de maneira definitiva, a representatividade, que é basilar à noção de Estado Democrático atual.

5. Posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais

Toda esta disfunção técnica da norma gerou os mais diferentes posicionamentos e critérios definidores do conceito estudado. Uma considerável parte da doutrina e a quase totalidade da jurisprudência têm adotado uma postura de elasticamento do conceito, aliado ao seu afastamento das definições civilistas, movidos, principalmente, pela valoração da liberdade de escolha, pelo eleitor, do local de exercício de seus direitos políticos, de sua cidadania e, também, por um zelo pela autonomia do Direito Eleitoral.

Assim, para Adriano Soares da Costa:

“Quem pretenda fixar o conceito de domicílio eleitoral deve, preliminarmente, desvestir-se de qualquer juízo 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.

Residência é o lugar onde se mora, onde há permanência do indivíduo por algum tempo. Se há propriedade de uma casa de campo, e nela passa-se temporadas, há residência; assim também se se possui casa de veraneio, ou casa de praia. Portanto, pode-se ter mais de uma residência. Basta à configuração da residência a estadia mais prolongada, costumeira, dia e noite. A habitualidade da moradia é nuclear no conceito de residência.” ⁽¹⁴⁾

Já para Sivanildo de Araujo Dantas:

“Em que pese o bom propósito de alguns doutrinadores na defesa abnegada de suas posições doutrinárias no que diz respeito ao deslinde da questão do domicílio eleitoral, defendemos como solução para o impasse que se adote o princípio da subjetividade, pois, a nosso ver, tem que haver um mínimo de interesse subjetivo. Por interesse subjetivo, entenda-se a necessidade de tutelar determinados valores próprios de cada cidadão. No caso em apreço, esses valores são afinidades que o eleitor tem por determinado lugar, correlacionadas à herança social, política, cultural, sentimental, econômica, histórica, de parentesco e amigos de aspirações comuns, bem como interesses e realizações tanto das gerações dos seus antepassados como das futuras; afinidades estas que se apresentam das mais variadas formas.”⁽¹⁵⁾

Passando-se à análise jurisprudencial, encontramos uma diversidade de critérios para definição do domicílio político, ora exigindo-se os requisitos legais, *residência* ou *moradia*, ora afastando-se completamente dos mesmos. A título de ilustração do entendimento predominante, achamos oportuno citar dois acórdãos, o primeiro do Tribunal Superior Eleitoral e o segundo proferido em nosso Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais:

“Domicílio eleitoral. O domicílio eleitoral não se confunde, necessariamente, com o domicílio civil. A circunstância de o eleitor residir em determinado município não constitui obstáculo a que se candidate em outra localidade onde é inscrito e com a qual mantém vínculos (negócios, propriedades, atividades políticas).” (TSE – Ac. n. 18.124, de 16.11.2000, rel. Min. Garcia Vieira, red. designado Min. Fernando Neves)

“RECURSO. PEDIDOS DE ALISTAMENTO E TRANSFERÊNCIA DE ELEITORES. DEFERIMENTO. DOMICÍLIO ELEITORAL. CONCEITO. ART. 42 DO CÓDIGO ELEITORAL. INTERPRETAÇÃO. A jurisprudência é pacífica no sentido de que o eleitor que mantém vínculos com o município, sejam eles comunitários, políticos, familiares ou patrimoniais, pode elegê-lo como seu

⁽¹⁴⁾ COSTA, p. 107.
DANTAS, p. 37.

⁽¹⁵⁾

domicílio eleitoral.” (TRE/MG – Recurso Eleitoral nº 944/2001, rel. Des. Orlando Adão Carvalho, publicado no DJMG de 28.11.2001, p. 61-62)

Em suma, só para citar alguns dos critérios adotados pela jurisprudência, dando uma idéia da problemática gerada pela extensão do conceito legal, enumeramos: vínculos profissional, familiar, político, comunitário, patrimonial, sentimental, comercial, afetivo, pessoal, ocupacional, econômico; sem falar na intenção política; raízes; interesse subjetivo; ligações familiares com o núcleo; critério da terra natal, do mais fácil acesso ao local de votação e da filiação, não importando a idade (todos retirados de acórdãos de nossos Tribunais Regionais Eleitorais). O mínimo que se pode dizer é que, com a adoção de conceito tão amplo, a grande maioria do eleitorado brasileiro teria mais de uma residência ou moradia, podendo sempre haver o domicílio de eleição, a não ser na situação ímpar e remota na qual uma pessoa tivesse nascido em determinada localidade, filho de cidadãos locais, lá residindo e trabalhando a vida toda e que jamais sequer houvesse visitado outra cidade ou se relacionado de qualquer forma com pessoas de fora.

Assim, em que pese o magistério daqueles que têm entendimento contrário, não podemos concordar com esta visão. Em nossa opinião, o objetivo do legislador jamais foi o de privilegiar a liberdade de escolha do domicílio político pelo cidadão, em consideração à sua vontade subjetiva. Muito pelo contrário, a lei visou eliminar este critério subjetivo, estabelecendo um outro, físico, atrelado à idéia de *residência e moradia*. E o fez com vistas a coibir os abusos gerados pela fraude no alistamento, que tal subjetividade provoca. Tampouco consideramos que deva-se elevar a liberdade e a vontade do indivíduo acima do bem comum, acima do interesse da sociedade como um todo. Privilegiando-se o vínculo subjetivo ou ampliando-se sobremaneira os critérios delineadores do conceito de domicílio eleitoral, como vem sendo feito, estamos a permitir toda sorte de oportunismo eleitoral, tanto no alistamento, quanto no registro de candidatos, comprometendo, de forma definitiva, a lisura do pleito, em prejuízo de todo o processo democrático-eleitoral, gerando uma grande insegurança jurídico-social.

O procedimento eleitoral visa a escolha livre dos representantes do povo, encarregados da administração, governo e legislação dos diversos entes da federação, devendo os mesmos, responder pelas propostas apresentadas, implementadas ou não, e por sua boa ou má administração da coisa pública, perante a

população que o elegeu. Não vemos o sentido de se permitir a escolha livre, pelo eleitor, de seu domicílio, com base em critérios subjetivos ou mesmo alguns critérios objetivos, como o vínculo patrimonial, por exemplo, desvinculados da idéia de *residência*, entendida como o local onde mora o indivíduo, com ânimo definitivo. Cada eleitor tem o direito de votar para eleger seu representante, sendo que este será aquela pessoa encarregada de administrar ou representar o Município em que a pessoa se encontre, em que tenha sua vida, seu centro de atividades e que, portanto, influirá de forma direta sobre a vida do eleitor (referimo-nos somente às eleições municipais por serem elas as que melhor exemplificam a problemática gerada pela utilização de um conceito amplo de domicílio).

Tampouco consideramos oportuna a preocupação extremada com a autonomia do Direito Eleitoral, que, a nosso ver, não se encontra de qualquer maneira ameaçada. Ninguém discute a autonomia do Direito Penal em relação ao Civil nos dias de hoje e, no entanto, o Direito Penal emprega diversos conceitos civilistas, notadamente, o de domicílio, ocorrendo o mesmo com diversas outras áreas. Ademais, não é pela criação de novos conceitos que distinguimos uma ciência jurídica da outra ou a tornamos autônoma, mas por seu conteúdo material e sistemática próprios. Além do mais, o Direito Eleitoral sempre teve sua autonomia como ciência jurídica no ordenamento brasileiro e não será a adoção de um conceito civilista que lhe subtrairá tal condição.

Desta maneira, aliamos-nos ao posicionamento de Joel José Candido, para quem:

“O ideal, a nosso entender, é que o ânimo de permanecer fosse o norte da conceituação – tal como se dá na caracterização do domicílio civil – do domicílio para fins eleitorais, o que a redação atual não impede. Evitar-se-iam, assim, candidaturas alienígenas, ditadas apenas por interesses políticos ocasionais.”⁽¹⁶⁾

Também se faz oportuno anotar os ensinamentos de Rômulo Pizzolatti:

⁽¹⁶⁾ CÂNDIDO, p. 87.

“Assim, os endereços comercial, profissional ou mesmo funcional não servem como critério determinante do domicílio eleitoral. O critério legal, excludente de qualquer outro, é o da ‘residência’, entendida como ‘moradia’. Se houver mais de uma residência (moradia) - e só nesse caso -, poderá o alistando optar por qualquer delas, conforme ressalva da parte final do parágrafo único do art. 42 do Código Eleitoral.” ⁽¹⁷⁾

Observando, mais adiante:

“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 juizes e membros do Ministério Público (titulares), que a Constituição Federal determina residam na comarca onde lotados (arts. 93, VII e 129, § 2º).” ⁽¹⁸⁾

Além destas, solução extremamente interessante, também, a adotada por Pedro Henrique Távora Niess, que parte do raciocínio de que o legislador quis tratar de forma diferente a inscrição e a transferência do domicílio e, parece-nos, busca uma conciliação das duas correntes anteriormente citadas, que, embora não seja muito ortodoxa, alia a manutenção da lisura do pleito e dos princípios democráticos do voto, à questão de uma maior liberdade de escolha do domicílio eleitoral, em atenção à liberdade e subjetividade individuais. Para ele:

“Cabe asseverar, conseqüentemente, que o eleitor não tem domicílio eleitoral em qualquer lugar em que tenha residência, de acordo, exclusivamente, com sua vontade, sem que se opere nenhuma mudança de forma objetiva. Era-lhe lícito, quando da inscrição, escolher como domicílio eleitoral quaisquer dos lugares onde mantinha moradia; porém, fixado seu domicílio, a transferência só será possível se o deixar, mudando-se para o novo local, e nele residindo, no mínimo, por três meses (Código Eleitoral, art. 55, § 1º, III). A mudança de domicílio eleitoral pressupõe a mudança de residência do morador que, para essa finalidade, o escolheu, para outro sítio, o que implica concluir que não é

⁽¹⁷⁾ PIZZOLATTI, p. 19.
Ibidem, p. 20.

⁽¹⁸⁾

juridicamente possível ao eleitor transferir o domicílio fixado em consideração à sua residência, do qual não muda, para local em que, à época da inscrição, já mantinha residência, a qual conserva. Não se substitui o domicílio se não se troca de residência, visto que assim o exige a lei.” ⁽¹⁹⁾

Para este autor, existem dois momentos distintos: a *inscrição*, em que o critério pode ser mais elástico, já que se permite a escolha do domicílio dentre os locais de residência ou moradia do eleitor; e a *transferência*, em que o critério adotado deve ser mais rígido, exigindo-se a mudança da residência com ânimo definitivo.

6. Conclusão

Em primeiro lugar, reafirmamos a necessidade de se observar o critério legal estabelecido pelo artigo 42 do Código Eleitoral, dispositivo que veio definir o âmbito e a amplitude do domicílio eleitoral, para fins de exame do caso concreto. Tal iniciativa se impõe por se tratar de norma de conteúdo restritivo que, portanto, não comporta ampliação, sob pena de se perder todo o sentido do dispositivo, que é justamente o de restringir a liberdade de escolha do domicílio. É forçoso concordar com o magistrado Rômulo Pizzolatti quando ele afirma que:

“... a redefinição do conceito de domicílio eleitoral, operada por essa tendência jurisprudencial, configura invasão, pelo Judiciário, da competência legislativa, que a Constituição deferiu ao Poder Legislativo (CF, art. 2º), sendo certo, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal, que: ‘Não pode o Juiz, sob a alegação de que a aplicação do texto da lei à hipótese não se harmoniza com o seu sentimento de justiça ou equidade, substituir-se ao legislador para formular ele próprio a regra de direito aplicável. Mitigue o Juiz o rigor da lei, aplique-a com equidade e equanimidade, mas não substitua pelo seu critério’. (RE n. 93.701-3 – MG, rel. Min. Oscar CORRÊA, JSTF-LEX, 85/83).” ⁽²⁰⁾

Em segundo lugar, é essencial a adoção de uma definição de residência, tida como sinônimo de moradia, que melhor

⁽¹⁹⁾ NIESS, p. 30.
PIZZOLATTI, p. 17.

⁽²⁰⁾

se adequê à realidade política brasileira e às origens históricas do instituto. Assim, para nós, residência, para fins de domicílio eleitoral, é o local onde a pessoa mora com intenção de permanecer como, ademais, já definira Orlando Gomes e Washington de Barros Monteiro. É indispensável a aferição do animus permanendi, para uma maior moralidade do processo eleitoral, coibindo-se a fraude, as candidaturas oportunistas, os “eleitores de aluguel” ou mesmo o simples casuísmo.

Por último, acrescentamos que, embora reconhecendo a importância do local de exercício dos direitos políticos, direito de votar e ser votado, para o cidadão comum que, queremos crer, na maior parte das vezes, não age movido por quaisquer objetivos escusos, não o podemos sobrepor ao interesse público geral, representado pelo correto andamento do mecanismo eleitoral para que, ao final, a legislação eleitoral atinja o seu objetivo primordial que é a garantia da democracia e do livre direito de votar, com a segurança de que o voto dado terá a sua influência no processo eleitoral. Assim, consideramos imprescindível a revisão dos critérios atualmente adotados para definição de domicílio, pela Justiça Eleitoral, à luz da evolução do instituto, dos princípios democráticos e do interesse público materializado na lisura do pleito.

Não pretendemos, com este estudo, estabelecer a verdade das coisas ou a melhor teoria para a compreensão da questão do domicílio político. Pretendemos sim, incentivar a discussão do tema, desposando uma visão que, acreditamos, seja a mais adequada à realidade político-eleitoral brasileira atual. Fazemos isto por acreditar que uma teoria é boa enquanto seja funcional e útil, podendo trazer alguma contribuição para o estudo do instituto enfocado.

Terminamos, fazendo nossas as palavras de Gomes de Castro, que, nos idos de 1935, já demonstrava a preocupação que aqui expusemos, sintetizando todo o raciocínio aqui colocado, numa visão que, a despeito do tempo transcorrido, se mostra incrivelmente atual (sic):

“Uma das importantes modificações do Código Eleitoral, é esta de fazer coincidir o domicílio eleitoral com o domicílio civil. Pelo antigo Código, o alistando podia escolher o domicílio eleitoral que entendesse, bastando para isso a apresentação de seu requerimento de inscrição em qualquer cartório eleitoral. O Tribunal Superior havia, mesmo, reconhecido a possibilidade da inscrição ser feita em região diferente da que em que foi qualificado o alistando.

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 fôr permitido a cidadãos domiciliados em um município, alistarem-se como eleitores em município diverso, ou ainda situado em região diferente, quando se tratar da escolha de representantes estaduais e municipais, êsses eleitores vão influir em eleições que não lhes tocam de perto, que lhes podem ser até indiferentes.

Não estou formulando uma hipótese meramente abstrata, pois em um recurso contra a expedição de diploma, referente às eleições realizadas no Estado do Amazonas, em 14 de outubro de 1934, pedia-se a nulidade da votação das secções de Pôrto Velho, alegando-se que a maioria dos eleitores desta zona é domiciliada no Estado de Mato Grosso!

Ora, é evidente que tal estado de cousas não devia permanecer. Como permitir-se que um município seja administrado por autoridade eleita pelos que não são aí domiciliados, e, portanto, não diretamente interessados no gozo incerto dos melhoramentos nem no peso certo da tributação?” (Novo Código Eleitoral, págs. 91-92) ⁽²¹⁾

7. Referências bibliográficas

- 1.CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 9. ed. Bauru: Edipro, 2001.
- 2.COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral: teoria da inelegibilidade: direito processual eleitoral: comentários à lei eleitoral**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- 3.CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v.I.
- 4.DANTAS, Sivanildo de Araujo. Reflexões acerca do domicílio eleitoral. **Paraná Eleitoral** (TRE/PR), Curitiba, n. 28, p. 31-40, abr./jun. 1998.
- 5.GOMES NETO, F. A. **Teoria e prática do Código Eleitoral vigente**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1954.

⁽²¹⁾ Apud, GOMES NETO, p. 169-170.

- 6.FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- 7.HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- 8.JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Biblioteca, 1996. v. I a III.
- 9.NIESS, Pedro Henrique Távora. **Direitos políticos: condições de elegibilidade e inelegibilidades**. São Paulo: Saraiva, 1994.
- 10.PIZZOLATTI, Rômulo. Conceito jurídico de domicílio eleitoral. **Resenha Eleitoral: nova série**, Florianópolis, v. 3, n. 1, p. 15-21, jan./jun. 1996.
- 11.RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- 12.SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. v. II.

(*) Juiz Titular da Corte do Tribunal Regional
Eleitoral de Minas Gerais

(**) Estagiária da Assessoria Jurídica do Tribunal Regional
Eleitoral de Minas Gerais