



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS III – GUARABIRA – PB
CENTRO DE HUMANIDADES OSMAR DE AQUINO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA JURÍDICAS**

RAPHAEL LUCIANO GUEDES

**O PREFEITO ITINERANTE E A TENTATIVA DE PERPETUIDADE NO PODER:
Mudança na interpretação do texto constitucional para criação de novas barreiras eleitorais de
inelegibilidade e consequente proteção da soberania popular**

**GUARABIRA – PB
2014**

RAPHAEL LUCIANO GUEDES

O PREFEITO ITINERANTE E A TENTATIVA DE PERPETUIDADE NO PODER:
Mudança na interpretação do texto constitucional para criação de novas barreiras eleitorais de
inelegibilidade e conseqüente proteção da soberania popular

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
banca examinadora da Universidade Estadual
da Paraíba, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Marialice Lopes
Guimarães.

GUARABIRA – PB
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

G924p Guedes, Raphael Luciano

O prefeito itinerante e a tentativa de perpetuidade no poder [manuscrito] : mudança na interpretação do texto constitucional para criação de novas barreiras eleitorais de inelegibilidade e consequente proteção da soberania popular / Raphael Luciano Guedes. - 2014.

24 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2014. "Orientação: Professora Marialice Lopes Guimarães, Departamento de Direito".

1. Prefeito itinerante. 2. Domicílio eleitoral. 3. Direito Eleitoral. I. Título.

21. ed. CDD 342.07


RAPHAEL LUCIANO GUEDES

O PREFEITO ITINERANTE E A TENTATIVA DE PERPETUIDADE NO PODER:
Mudança na interpretação do texto constitucional para criação de novas barreiras eleitorais de
inelegibilidade e consequente proteção da soberania popular

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
banca examinadora da Universidade Estadual
da Paraíba, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 03/12/2014.


BANCA EXAMINADORA



Professora Marialice Lopes Guimarães
(Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Professora Msc. Herika Juliana Linhares Maia
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Professora Marccela Oliveira de Alexandre Rique
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

GUARABIRA – PB
2014

A minha família, pela dedicação, determinação,
companheirismo e amizade, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, ao Deus que é o criador, o mentor de tudo e de todos. Por acreditar ter meu nome gravado em suas mãos e eu enquanto seu filho confiar que existe sim um Ser maior acima de mim que me guarda e me vela e não me deixa desistir dos meus sonhos e nem de desistir de tudo aquilo que está reservado para mim.

Agradeço aos meus pais, Edinaldo e Gilvânia, pelo amor, incentivo e apoio incondicional nessa batalha. Sem eles não poderia está aqui realizando esse sonho de família, pois só em conjunto que podemos conseguir e alcançar as melhores vitórias. E não poderia de esquecer a minha irmã, Raphaela, minha parceira, minha pequena, minha companheira.

Agradeço a Rafaella, minha namorada, por ser a prova viva de que os sonhos podem se tornar realidade se aliados à determinação, à dedicação e ao esforço. Agradeço, também, por estar sempre ao meu lado, apoiando-me e estimulando.

Agradeço a minha Orientadora, professora Marialice Lopes Guimarães, pela paciência e compreensão de ter aceitado esse desafio de me orientar em um assunto que não é da sua área específica, porém com muito esmero conseguiu me guiar para esse resultado final.

Agradeço todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

“Não se pode, mediante a prática de ato formalmente lícito (mudança de domicílio eleitoral), alcançar finalidade incompatível com a Constituição, qual seja, a perpetuação no poder. O apoderamento de unidades federadas para, como no caso, a formação de clãs políticos ou hegemonias familiares.” (Ex-Ministro do STF Ayres Brito).

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta, como um dos preceitos basilares que a regem, o princípio republicano. Este será exercido através do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto. Porém, o processo democrático caminha a passos curtos, de maneira inconstante, entre progressos e retrocessos. O que se verifica na prática é que alguns chefes do Executivo municipal utilizam-se desse dispositivo como forma de proteger e justificar sua duração “perpétua” na administração pública. A estratégia utilizada é a mudança de domicílio eleitoral. Assim, possibilitando que esses “prefeitos itinerantes” ou ‘prefeitos profissionais’ candidatem-se em um município, se reelejam no mesmo e depois mudem para outro domicílio eleitoral e repitam o mesmo processo indefinidas vezes. Dessa forma, constituindo mais de um mandato subsequente. Tal prática constitui ilegalidade, abuso de poder político e econômico. Atento a esse tipo de manobra, o Poder Judiciário começou a interpretar esse dispositivo, mais especificamente o parágrafo 5^a do artigo 14 da Constituição Federal, por outra perspectiva, criando assim uma nova interpretação constitucional para esse dispositivo. Sendo assim, o artigo tem como função primordial aprofundar esse tema e trazer a posição dos Tribunais do nosso país em relação a determinadas casos concretos.

Palavras-chave: Prefeito itinerante. Domicílio eleitoral. Interpretação Constitucional Direito Eleitoral. Princípio Republicano.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988 shows, as one of the basic precepts regents, the republican principle. This one will be exercised through universal suffrage, by direct and secret vote. However, the democratic process walks to short steps, frequently changing, between progress and regress. What occurs in practice is that some chiefs Executive municipal are used this instrument in order to protect and justify its duration "perpetual" in public administration. The strategy in use is the change of electoral dwelling. So, possibiliting that this "itinerant mayors" or "professional mayors" exercise candidacy in a county, be reelected and then change to another electoral dwelling and repeat the same process indefinite times. This way, constituting more of a subsequent mandate. This practice constitute in illegality, abuse of politic and economic power. Aware of this kind of maneuver, the Judiciary Power began to interpret this instrument, specifically the 5th paragraph of Article 14 of the Federal Constitution, from another perspective, creating a new constitutional interpretation for this instrument. This way, the article has the primary duty to deepen this theme and bring the position of the courts of our country with regard to certain specific cases.

Key-words: Itinerant mayor. Electoral dwelling. Constitutional interpretation. Electoral law. Republican principle.

1 INTRODUÇÃO

Norteador para o estudo, a compreensão valorativa dos princípios constitucionais. A importância fundamental dos princípios para a origem do ordenamento jurídico, para sua interpretação, aplicação e resolutividades dos conflitos.

Dessa forma, guiados pelo o principio reitor da nossa Carta Magna, o principio republicano (artigo 1º da CF, 1988), contemplado propositalmente como o primeiro artigo do nosso ordenamento jurídico, em que constam as bases constitucionais, sociais, politica-administrativa da nossa Nação, em que se prezam as ideias de eletividade, temporariedade e responsabilidade dos governantes.

Em que, a eletividade, é a escolha dos governantes através do voto, no qual, não se admite a sucessão hereditária e o embaraço ao direito de voto e de ser votado. A temporariedade diz respeito à duração de um mandato a frente do governo, seja ele federal, estadual, municipal, de caráter executivo ou legislativo. E, por fim, a responsabilidade onde os agentes políticos são responsáveis pelos seus atos políticos-administrativos perante a coisa pública, seja a população ou aos órgãos de controle.

O sistema constitucional brasileiro acompanha, respeita e abarca os direitos fundamentais de 1º geração ou dimensão conquistados ao longo dos tempos pelas lutas sociais, ou seja, pela luta do povo. Os primeiros direitos conquistados e os que nos vamos nos abordar nesse estudo, foram os conquistados no século XVIII, dominado no século XIX que são os direitos de liberdade e direitos políticos, conquistado nas revoluções liberais, exemplo principal, a Revolução Francesa.

As conquistas das revoluções liberais foram o ponto final dos governos monárquico-absolutistas, ou seja, o fim dos clãs familiares, haja vista, que o poder ficava centralizado e era passado e perpetuado de geração em geração. Com o fim dessa forma de governo absolutista e com o aprimoramento dos direitos de 1º geração veio à soberania popular através do sufrágio universal, secreto, igual – voto – em que se encontra a essência do principio republicano e conseqüentemente da forma de governo republicana.

O voto é a forma imediata e eficaz de projeção da vontade do povo diante da sua realidade, sendo assim é o desejo intrínseco de se buscar através de representantes (executivos e legislativos) as pretensões de caráter pessoal e coletivo do individuo.

Dessa forma, foi adotado pelo Brasil o sistema representativo, em que a maioria em votos venceria, porém não excluindo mecanismos que possam garantir o respeito às minorias e a sua expressão de pensamentos. Definindo assim, o pluripartidarismo.

A norma constitucional brasileira foi contrária a eternização das pessoas nos cargos de chefes dos Poderes Executivos os mandatos seriam temporários, sendo proibidas as eleições para mais de um mandato, consecutivamente. Merece destaque, contudo, a informação de que o instituto da reeleição para cargos do Poder Executivo foi incluído no ordenamento jurídico pátrio com o advento da emenda constitucional EC n. 16/1997, através do artigo 14, parágrafo 5º, da Carta Magna. Dessa forma, não permitindo a perpetuação do poder por pessoas que não respeitam o Estado Democrático de Direito, a soberania popular, a cidadania e o poder do povo.

Inicialmente, abordaremos o princípio republicano e sua estrutura de governo da forma republicana, após isso os direitos políticos com o foco na divisão dele em positivos e negativos e conseqüentemente a vedação do artigo 14º, paragrafo 5º da Constituição federal. Em seguida abordaremos o mecanismo da reeleição com o advento da Emenda Constitucional nº16/1197, em que a eleição é a regra e a reeleição a é à exceção desta regra.

Por fim, o presente artigo tem como objetivo destrinchar as várias hipóteses de prática da manobra denominada “prefeito itinerante” mostrando que sempre causam um desequilíbrio no ordenamento jurídico e na ordem política-administrativa. Sendo assim, abordaremos o assunto baseado nos princípios norteadores dos direitos políticos e nas interpretações feitas pelas cortes, STF e TSE descortinando as manobras eleitoreiras feitas pelos políticos sobre os casos de perpetuidade de chefes do poder executivo Municipal, administradores públicos, eleito por sufrágio universal, através de manobras ‘ilícitas’ de mudança de domicílio eleitoral, pois mesmo havendo uma brecha formal, não há a existência de interpretação extensiva sobre a matéria eleitoral, ferindo a moral e o princípio republicano.

2 PRINCIPIO REPUBLICANO

2.1 FORMA DE GOVERNO – REPÚBLICA

O termo república vem do latim *res publica*, ou seja, coisa pública, estando o poder (governo) a serviço do bem comum, da coletividade. Portanto, república é uma forma organizacional de governar e um sistema político de exercício do poder.

Os autores Cruz e Schmitz (2008, p.158) associa a forma republicana de governo como uma maneira de restringir o poder absoluto dos monarcas, com a tripartição de poderes ou, ainda, com a periodicidade e alternância dos cargos eletivos.

Cruz e Schmitz (2008) citam Cícero com uma definição mais extensiva, porém precisa de república.

Para o filósofo, a república seria coisa do povo e fundamentar-se-ia no consentimento jurídico e na utilidade comum. Essa agregação seria fruto do instinto de sociabilidade que faz parte da natureza do ser humano, pois o homem não nasceu para o isolamento, mas para procurar o apoio comum. Está na obra de Cícero a noção de interesse de todos ou interesse da maioria. Ele afirmou que, naqueles lugares nos quais tudo estaria sob o poder de uma facção, não se poderia dizer que existisse república, pois apenas o interesse de uma minoria seria atendido. Não haveria paz ou felicidade possível, sem uma sábia e bem organizada república. Tanto Aristóteles como Cícero entendiam que na forma de governo republicana tudo converge para a ideia de um Estado cujos sentimentos de igualdade, justiça e compromisso dos governantes existam, visando o interesse comum de todos os participantes da sociedade, ou seja, o interesse da maioria. (CRUZ; SCHIMITZ, 2008, p. 160).

O pensador Aristóteles asseverava que a política seria a arte de governar a cidade-estado (polis), objetivando a busca da felicidade do homem a partir do atendimento de seus interesses pessoais e do estabelecimento dos interesses comuns do grupo ao qual se vinculava Cruz e Schmitz (2008, p. 158), ou seja, a república é a arte de governar pelo povo e para o povo, através da satisfação pessoal e do interesse coletivo.

Atualmente, a forma republicana é caracterizada por mecanismos ou instrumentos em que o povo de forma direta ou indireta busca no interesse coletivo. De tal forma, que os governantes são escolhidos para representar a coletividade e responsáveis por gerir a coisa pública com eficiência, responsabilidade, transparência.

Em uma república, os governantes, escolhidos pelo povo, são responsáveis diante dele pela gestão dos negócios públicos. Não exercem o poder por direito próprio, constituindo meros mandatários dos cidadãos. Nessa forma de governo, impera a soberania popular, que encontra expressão por meio de representantes eleitos, distinguindo-se dos regimes despóticos nos quais o povo não tem qualquer ação sobre os governantes, ao mesmo tempo em que se aparta das formas diretas de participação popular, em que os cidadãos governam por si mesmos. (LEWANDOWSKI, 2005).

Explica Ricardo Lewandowski (2005) que a legitimidade dos representantes do povo radica em eleições que têm como base o sufrágio geral, igual, direto e secreto, que caracteriza, segundo alguns, a própria *ratio essendi* da república. Para dar-lhe concreção, impõe-se estender o direito de votar a todos os cidadãos, com exclusão apenas daqueles que não preencham os requisitos da capacidade, vedada qualquer restrição baseada em sexo, raça, rendimento, instrução, ideologia etc. Exige-se, por outro lado, que todos os votos tenham a mesma eficácia jurídica, ou seja, o mesmo valor de resultado. O voto há de ter também

imediatidade, isto é, deve defluir diretamente da vontade do eleitor, sem intermediação de quem quer que seja e livre de pressões de qualquer espécie. Além disso, o voto pressupõe não apenas a pessoalidade de seu exercício como, também, a ausência de qualquer possibilidade de identificação do eleitor. Finalmente o voto precisa ser renovado periodicamente, de modo a assegurar a alternância dos representantes no poder.

2.2 DIREITOS POLITICOS

Desde a conquista dos direitos fundamentais de primeira geração – àqueles direitos básicos dos indivíduos relacionados à sua liberdade, considerada em seus vários aspectos – no caso, os direitos políticos. Desde o séc. XVIII se vem aprimorando essas garantias para o cidadão, de forma que contribua para o desenvolvimento de uma nação mais justa e legítima, por meio da participação popular.

Pedro Lenza (2010) trata os direitos políticos como instrumentos garantidores da soberania popular, atribuindo poderes aos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública, seja direta, seja indiretamente.

Podemos entender, também, como direitos políticos ou de cidadania segundo Teori Albino Zavascki (1995) como “o conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão, que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais, ter efetiva participação e influência nas atividades de governo”. Portanto, um dos pilares para o crescimento equilibrado e controlado de uma república são os direitos políticos.

Os direitos políticos dividem-se em dois, os positivos e os negativos. Os positivos são aqueles em que expressam a soberania popular, ou seja, a capacidade de acordo com a lei de votar e ser votado. Já os negativos são os limites impostos pela lei, sendo assim, a incapacidade de eleger-se e até mesmo a perda e suspensão dos direitos positivos.

Os direitos políticos positivos subdividem-se em ativos e passivos. “O direito político ativo é a capacidade eleitoral do cidadão em participar do pleito, através do voto, assim, ele possui condição jurídica de participar do processo político e lhe torna apto a exercer a prerrogativa do voto.” (Cunha Júnior, 2011, p. 788).

O direito político passivo é a capacidade eleitoral de ser votado. Contanto que cumpra as condições de elegibilidade disposta no § 3º do art. 14 da Constituição Federal:

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei:
I - a nacionalidade brasileira;

- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
 - d) dezoito anos para Vereador.

Os direitos políticos negativos são aqueles que limitam a capacidade do cidadão exercer os direitos políticos positivos passivo, através das inelegibilidades ou da perda e suspensão dos direitos políticos.

As inelegibilidades podem ser totais ou parciais, e o cidadão permanece incapaz de candidatar-se de forma absoluta ou de maneira relativa a alguns cargos eletivos. Segundo Cunha Júnior (2011), as inelegibilidades tem por escopo proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considera a vida progressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (art. 14, § 9º).

A inelegibilidade total ou absoluta é para os casos dos inalistáveis e os analfabetos. A inelegibilidade parcial ou relativa é para os casos que impedem o cidadão de assumir alguns cargos eletivos, seja por motivos funcionais, seja por motivos de parentesco.

A perda e suspensão de direitos políticos são limitações extremas e excepcionais no qual o cidadão perde os seus direitos positivos. O rol é taxativo e está previsto na Constituição Federal.

Dentro dessas vedações, inelegibilidade parcial, encontra-se: o caso de prefeito itinerante, isto é, o terceiro mandato subsequente do mesmo cargo por um agente público do executivo, previsto no artigo 14, § 5º da Constituição Federal.

2.3 REELEIÇÃO

Inicialmente a nossa Carta Magna permitia apenas um mandato de cinco anos para cargos do executivo, ou seja, Presidente da República, Governador e Prefeito, sem reconduções ao mesmo cargo. Logo, não era possível a reeleição. Com a Emenda Constitucional nº16/1997 o tempo de mandato foi reduzido para quatro anos, porém foi permitida a reeleição por apenas um período subsequente do mesmo cargo. Possibilitando

assim, aos agentes públicos tempo hábil para concretização de suas obras e projetos para aquela região.

Marcos Mello (2008) afirma que esse é um dos esteios estruturantes do sistema republicano: a vedação de perpetuidade no exercício dos cargos de chefes dos Poderes Executivos. Com a emenda constitucional EC n. 16/1997, esse princípio foi atenuado, porém, não revogado, ao permitir-se que houvesse a reeleição para mais um mandato, apenas.

Como versa o artigo 14, § Parágrafo 5º, abaixo:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante.
(...)
§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos *poderão ser reeleitos para um único período subsequente* (grifo nosso).

2.4 DOMICILIO ELEITORAL

O domicílio eleitoral é o local onde o cidadão vota e pode ser votado, conforme define o parágrafo único do artigo 42 do Código Eleitoral, “Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, [...]”. Portanto, incide como um requisito formal para a condição de elegibilidade.

Segundo Joel Cândido (2003, p. 91), serve para impor um vínculo entre o candidato e o território, ou entre aquele e o povo – eleitor ou não – daquele local, dando legitimidade ao mandato eletivo e valorizando o instituto da representação política.

Destarte, ter o domicílio eleitoral é condição *sine qua non* para que o cidadão possa candidatar a cargo eletivo ou executivo daquele Município, Estado ou Federal. Entretanto, é necessário o respeito aos prazos estabelecidos pela legislação, essa de caráter ordinária, conhecida como a Lei das Eleições (lei n. 9.504/1007) em seu artigo 9º, situa que:

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.
Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no caput, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

Portanto, o candidato deve possuir o mínimo de um ano de alistamento naquela circunscrição eleitoral nova, porém para que ele transfira seu título eleitoral para o domicílio eleitoral diverso é necessário que o mesmo comprove relações afetivas ou de trabalho de no

mínimo três meses com o novo local, como subscreve o inciso III do artigo 8º da lei 6.996 de 1982;

Art. 8º - A transferência do eleitor só será admitida se satisfeitas as seguintes exigências:

III - residência mínima de 3 (três) meses no novo domicílio, declarada, sob as penas da lei, pelo próprio eleitor.

Desta forma, o candidato precisa ter no mínimo um ano e três meses antes da eleição. Isso porque o domicílio eleitoral do candidato é fixado na circunscrição onde ele deverá disputar o pleito com, pelo menos, um ano de antecedência. Igualmente, a fim de poder transferir o domicílio para determinada circunscrição, o candidato deverá ter liames com o local com a anterioridade mínima de três meses (Guerra, 2014).

3 PREFEITO ITINERANTE

Uma vez entendidos os Direitos Políticos e seus desmembramentos – reeleição e domicílio eleitoral – se faz necessária uma análise sobre a prática dolosa de prefeito itinerante.

Segundo Neto (2013) considera-se prefeito itinerante aquele prefeito reeleito que disputa uma terceira eleição municipal consecutiva para prefeito concorrendo, no entanto, na terceira eleição, em outro município.

A conquista de ascender a um cargo eletivo e de prestígio perante a sociedade, muitas vezes, não satisfazem alguns políticos que insistem em, de alguma forma ou outra de burlar, ou melhor, fraudar à lei para conseguir permanecer no poder, através da prática de itinerância do cargo de chefe do executivo municipal em cidades diferentes. Essa continuação no cargo tem como finalidade uma benesse econômica ou mesmo política-administrativa, haja vista, que em torno dessas cidades se forma um verdadeiro clã - político ou então um clã familiar, sendo assim, constituindo um verdadeiro abuso de poder.

Dessa forma, muitos políticos vêm fraudando o dispositivo constitucional do artigo 14, Parágrafo 5º e o Código eleitoral da seguinte forma:

1 – Caso:

Candidato da cidade A obtém êxito no pleito se reelege nas próximas eleições para a mesma cidade, conforme a EC 16/1997. Um ano e três meses antes do próximo pleito antes de terminar o mandato de prefeito transfere seu domicílio eleitoral para a cidade B, próxima da

cidade qual era prefeito. Antes de terminar o mandato desincompatibiliza-se, seis meses antes do fim do cargo, e na cidade para onde mudou seu título de eleitor, ele se candidatava novamente a prefeito e ganha a eleição.

2 – Caso:

Outro caso de prefeito itinerante é o sujeito que exerce apenas um mandato em uma determinada cidade e depois de fazer todo o processo de transferência de domicílio eleitoral e desincompatibilização, parte para outro domicílio e exerce por mais duas vezes o cargo executivo nessa cidade.

3 – Caso:

Mais um exemplo é o candidato que fica exercendo um único mandato e fica “saltando” de cidade em cidade. Contudo, não se tem conhecimento da ocorrência desse caso, na seara do Poder Judiciário.

Portanto, independentemente do tipo, o agente político afirma ao judiciário que tinha cumprido o que exigia a lei e que concorria a cargo de mesma natureza, contudo não era o mesmo cargo, pois já estava em outro domicílio eleitoral. De fato, o agente político cumpre a risca todos os procedimentos exigidos pelo ordenamento jurídico, porém quando falamos em Direito Eleitoral, falamos da verdade real e da interpretação restritiva da norma, ou seja, procura-se olhar o real desejo do agente político em fazer a mudança de circunscrição eleitoral e depois interpretar a lei conforme o legislador pensou, ou seja, de forma restritiva sem dar brechas para interpretações supra lei.

3.1 (IM) PRÁTICAVEL: POSIÇÃO DO TSE E STF

Até 2008, o TSE aceitava essa prática, apenas com uma ressalva que não poderia se candidatar em município desmembrado ou resultado de fusão. Como está bem claro nesse trecho do acórdão da Res. no 21.485, de 2.9.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira:

“[...] 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. 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”.

O entendimento do TSE era baseado na interpretação extensiva, sendo assim, acreditando que o candidato poderia apenas se reeleger na mesma circunscrição territorial, porém é uma interpretação equivocada, pois fere totalmente uma norma constitucional.

Contanto, os casos até 2008 têm como argumentos de defesa, justamente essa jurisprudência passada e mais, os candidatos que se incutiram nessa situação acreditam que decisões contrárias a essa jurisprudência estaria violando o princípio da soberania popular, pois eles conseguiram maioria dos votos, ou seja, o Poder Judiciário estaria, segundo esse argumento, usurpando a vontade do povo. O outro argumento é que a corte eleitoral estaria restringindo os direitos políticos, a segurança jurídica dos candidatos e o direito adquirido, pois os mesmos praticaram esse ato sobre a proteção da interpretação da Egrégia Corte. No entanto, essa prática e tais argumentos não merecem prosperar.

A partir do julgado do RESPE/AL n°32.507 o TSE começou a ter um novo entendimento, isto é, um entendimento totalmente diverso do que foi visto até agora. Desta forma interpretando o verdadeiro sentido da norma criada pelo legislador.

Primeiramente, para se fazer uma interpretação da norma constitucional é necessária não apenas a leitura por si só, mas se faz necessário o caráter constitutivo e não meramente declaratório, logo, interpretar procurando a essência e os motivos do caso, procurando sempre a verdade real e não apenas a formal (provas apresentadas no processo).

Como leciona o ex-ministro Eros Grau no Respe 32.507/Al, 2008.

A interpretação do direito não se resume a mero exercício de leitura. Fosse assim, bastaria a alfabetização para que todos pudessem exercer qualquer atividade jurídica, inclusive as que são próprias ao Poder Judiciário. A interpretação do direito, como observei em outra oportunidade, tem caráter constitutivo --- não meramente declaratório, pois --- e consiste na produção, pelo intérprete, a partir de textos normativos e dos fatos atinentes a um determinado caso.

Para entendermos um pouco dessa nova jurisprudência precisamos lembrar-nos da EC n°16/1997 que mudou a lei para permitir o exercício de um novo mandato subsequente do mesmo cargo. Pois, como já foi dito acima, era permitido apenas um mandato para o mesmo cargo. Com o advento da reeleição, então fica evidente que independentemente de domicílio eleitoral é permitido apenas um mandato para o cargo e depois uma reeleição, respeitando a lei eleitoral. Pois esse é o verdadeiro sentido da norma.

Para ratificar podemos trazer o parágrafo 1º, do artigo da Lei Complementar n.64/90 no qual fala que “para concorrência 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 (seis) meses antes do pleito.” Isto é, com esse dispositivo, o prefeito deve

apenas se desincompatibilizar para candidatar-se a outro cargo diferente, justificando, assim a não perpetuidade no poder, como ratifica o parágrafo 6º do artigo 14 da CF.

Outro ponto em questão é a transferência eleitoral, pois não caracteriza lisura nessas hipóteses, já que em todos os casos que se passaram na corte eleitoral, exceto um, especificamente, constituíram manobra eleitoral, má-fé e fraude, pois com a transferência eleitoral do agente público ele geralmente deixa no seu cargo alguma pessoa de confiança, constituindo uma vinculação política direta. Tornando sua desvinculação totalmente ilícita.

A prática de prefeito itinerante fere, também, o princípio da moralidade (art. 37 da CF), pois possibilita a transformação de um cargo temporário em um verdadeiro cargo permanente. Assim, fazendo da reeleição que deveria ser uma exceção algo regular e durável.

Entende a Corte Superior Eleitoral que tal situação configura fraude por se constituir em forma indevida de perpetuação no poder. Explica o TSE que 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 formação de clãs políticos ou hegemonias familiares. Portanto, é possível compreender que é permitido eleger-se para o cargo de prefeito municipal por duas vezes consecutivas apenas. (GUERRA, 2014)

O Supremo Tribunal Federal vem se posicionando de acordo com a jurisprudência do TSE, conforme RE n. 637.485/RJ, acórdão julgado em 1º de agosto de 2012, relatado pelo ministro Gilmar Mendes:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. REELEIÇÃO. PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. I. REELEIÇÃO. MUNICÍPIOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. PREFEITO. PROIBIÇÃO DE TERCEIRA ELEIÇÃO EM CARGO DA MESMA NATUREZA, AINDA QUE EM MUNICÍPIO DIVERSO. O instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder. Portanto, ambos os princípios – continuidade administrativa e republicanismo – condicionam a interpretação e a aplicação teleológicas do art. 14, § 5º, da Constituição. O cidadão que exerce dois mandatos consecutivos como prefeito de determinado município fica inelegível para o cargo da mesma natureza em qualquer outro município da federação. II. MUDANÇA DA JURISPRUDÊNCIA EM MATÉRIA ELEITORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. ANTERIORIDADE ELEITORAL. NECESSIDADE

DE AJUSTE DOS EFEITOS DA DECISÃO. Mudanças radicais na interpretação da Constituição devem ser acompanhadas da devida e cuidadosa reflexão sobre suas consequências, tendo em vista o postulado da segurança jurídica. Não só a Corte Constitucional, mas também o Tribunal que exerce o papel de órgão de cúpula da Justiça Eleitoral devem adotar tais cautelas por ocasião das chamadas viragens jurisprudenciais na interpretação dos preceitos constitucionais que dizem respeito aos direitos políticos e ao processo eleitoral. Não se pode deixar de considerar o peculiar caráter normativo dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, que regem todo o processo eleitoral. Mudanças na jurisprudência eleitoral, portanto, têm efeitos normativos diretos sobre os pleitos eleitorais, com sérias repercussões sobre os direitos fundamentais dos cidadãos (eleitores e candidatos) e partidos políticos. No âmbito eleitoral, a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas de todos aqueles que de alguma forma participam dos prélios eleitorais. A importância fundamental do princípio da segurança jurídica para o regular transcurso dos processos eleitorais está plasmada no princípio da anterioridade eleitoral positivado no art. 16 da Constituição. O Supremo Tribunal Federal fixou a interpretação desse artigo 16, entendendo-o como uma garantia constitucional (1) do devido processo legal eleitoral, (2) da igualdade de chances e (3) das minorias (RE 633.703). Em razão do caráter especialmente peculiar dos atos judiciais emanados do Tribunal Superior Eleitoral, os quais regem normativamente todo o processo eleitoral, é razoável concluir que a Constituição também alberga uma norma, ainda que implícita, que traduz o postulado da segurança jurídica como princípio da anterioridade ou anualidade em relação à alteração da jurisprudência do TSE. Assim, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral (ou logo após o seu encerramento), impliquem mudança de jurisprudência (e dessa forma repercutam sobre a segurança jurídica), não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior. III. REPERCUSSÃO GERAL. Reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais atinentes à (1) elegibilidade para o cargo de Prefeito de cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos em cargo da mesma natureza em Município diverso (interpretação do art. 14, § 5º, da Constituição) e (2) retroatividade ou aplicabilidade imediata no curso do período eleitoral da decisão do Tribunal Superior Eleitoral que implica mudança de sua jurisprudência, de modo a permitir aos Tribunais a adoção dos procedimentos relacionados ao exercício de retratação ou declaração de inadmissibilidade dos recursos repetitivos, sempre que as decisões recorridas contrariarem ou se pautarem pela orientação ora firmada. IV. EFEITOS DO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Recurso extraordinário provido para: (1) resolver o caso concreto no sentido de que a decisão do TSE no RESPE 41.980-06, apesar de ter entendido corretamente que é inelegível para o cargo de Prefeito o cidadão que exerceu por dois mandatos consecutivos cargo de mesma natureza em Município diverso, não pode incidir sobre o diploma regularmente concedido ao recorrente, vencedor das eleições de 2008 para Prefeito do Município de Valença-RJ; (2) deixar assentados, sob o regime da repercussão geral, os seguintes entendimentos: (2.1) o art. 14, § 5º, da Constituição, deve ser interpretado no sentido de que a proibição da segunda reeleição é absoluta e torna inelegível para determinado cargo de Chefe do Poder Executivo o cidadão que já exerceu dois mandatos consecutivos (reeleito uma única vez) em cargo da mesma natureza, ainda que em ente da federação diverso; (2.2) as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior. (RE 637485, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-095 DIVULG 20-05 2013 PUBLIC 21-05-2013)

Portanto, há um caso específico que foi o último a ser julgado pelo TSE, a Respe 35.906, na qual o prefeito possuía todas as características dos demais, porém o mesmo fez uma consulta ao TRE de sua região e a este foi dada “permissão” para mudar o domicílio e tentar a prefeitura de outra cidade. A corte acompanhou o voto da relatora ministra Carmem Lúcia, no sentido de que não houve fraude, pois segundo a ministra quem quer fraudar não procura à justiça, sendo assim, usando o princípio da razoabilidade e da confiança na jurisdição para dar provimento ao prefeito, afastando nesse caso o princípio da legalidade, uma vez que, segundo o próprio TSE é permitida consulta eleitoral apenas a essa corte e não aos tribunais regionais.

4 CONCLUSÃO

Elucidado a compreensão do presente artigo sobre a importância do princípio republicano como forma norteadora da nossa Carta Magna e pilar para a nossa forma de governo atual, a república, em que se prezam as características da eletividade, da responsabilidade e da temporariedade, dessa forma, proibindo a prática de perpetuidade no poder dos chefes do executivo.

Ressaltar, também, as conquistas dos direitos políticos, desde o século XVIII até o aperfeiçoamento desses direitos nos dias atuais. Para que possamos viver de fato em um Estado Democrático de Direito. No qual se possa efetivar as conquistas e lutar de forma direta e indireta através, dos variados mecanismos constitucionais por uma nação mais favorável aos interesses pessoais e a ao interesse coletivo.

Com a introdução do instituto da reeleição para cargos do Poder Executivo no ordenamento jurídico pátrio através da emenda constitucional EC n. 16/1997, conferiu-se ao titular de um mandato eletivo a possibilidade de pleitear sua própria eleição para um mandato sucessivo relativo ao mesmo cargo por ele ocupado no período imediatamente antecedente, mas somente por mais um único período subsequente.

Outro não menos importante é o domicílio eleitoral, um dos requisitos para elegibilidade do cidadão. Um verdadeiro cordão umbilical entre governante e governados, haja vista, que o cidadão só pode votar naqueles que pertencem ao seu domicílio eleitoral, dessa forma a importância da organização eleitoral para que os agentes políticos possam ser defensores dos seus domicílios.

Diante das questões constitucionais previamente explanadas e esclarecidas fica evidente a fraude a lei, pois mesmo havendo uma prática formalmente amparada pela lei no sentido amplo, mas a verdadeira finalidade era incompatível com a constituição, qual seja a perpetuação no poder.

Por essa razão, não se pode admitir que o instituto jurídico do domicílio eleitoral fosse utilizado para fraudar situações previstas na Carta Magna brasileira, porquanto consistia situação comum prefeitos reeleitos em um município transferirem seu domicílio eleitoral para outro com o intuito de concorrer a um terceiro mandato consecutivo como prefeito municipal, caracterizando caso de prefeito itinerante ou prefeito profissional.

Com a mudança jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, consolidada a partir do julgamento do recurso especial eleitoral TSE, RESPE/AL n. 32.507, em 17 de dezembro

2008, colocou-se um fim na situação do prefeito itinerante. Considerou o TSE uma manobra a situação de o prefeito reeleito disputar uma terceira eleição municipal consecutiva para prefeito concorrendo, no entanto, na terceira eleição, em outro município.

Diante da mudança jurisprudencial do TSE e a reafirmação dessa jurisprudência pelo pretório excelso, STF, corroborou para o fim dessa prática fraudulenta que visava apenas à volta dos moldes do “coronelismo”, ou seja, verdadeiras formações de clãs políticos e hegemonia de poder nas cidades e regiões.

REFERÊNCIAS

ALVES, Vilson Rodrigues. **TRATADO DE DIREITO PRIVADO de Pontes de Miranda ATUALIZACAO LEGISLATIVA TOMO I AO TOMO VI**. São Paulo: Bookseller, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n° 64, DE 18 DE MAIO DE 1990. Dispõe casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mai. 1990.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 14 ed. Bauru: Edipro, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. Revista, ampliada e atualizada, Salvador: Editora Juspodivm, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; SCHMITZ, Sérgio Antonio. **Sobre o princípio republicano**. RIPE Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, v. 43, n. 50, p. 153-172, jul./dez. 2008.

GUERRA, Camila. **Afronta ao princípio republicano e o prefeito itinerante: um olhar sobre o caso Dário Berger**. 2014. X f. Monografia (graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas/CCJ, Curso de Graduação em Direito, Florianópolis, 2014.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do Princípio Republicano. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AMARAL; Antonio Carlos Rodrigues do; ROSA, Roberto (Coord.). **Princípios Constitucionais Fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ives Gandra da Silva Martins**. São Paulo: Lex, 2005.

MELO, Henrique. **Direito eleitoral para concursos**. 2 ed. São Paulo: Método, 2010

NETO, Jaime Barreiros. **Direito eleitoral**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2013

.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional**. Resenha Eleitoral: nova série, Florianópolis, v. 2, p. 42-55, mar. 1995. Edição especial.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 637485**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em: 01/08/2012, publicado no DJE de 20/05/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acessado em 17-10-2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-AI nº 11539**. Relator: Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Julgamento em: 25/11/2010, publicado no DJE de 15/12/2010, pág. 43-44. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acessado em 17-10-2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-AI nº 35888**. Relator: Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Julgamento em: 25/11/2010, publicado no DJE de 15/12/2010, pág. 44. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acessado em 17-10-2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-AI nº 4198006**. Relator: Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior. Julgamento em: 27/05/2010, publicado no DJE de 25/06/2010, pág. 13/14. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>.. Acessado em 17-10-2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Respe nº 32507**. Relator: Min. Eros Roberto Grau. Julgamento em: 17/12/2008, publicado no PSESS de 17/12/2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acessado em 17-10-2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Respe nº 32539**. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Julgamento em: 17/12/2008, publicado no PSESS de 17/12/2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acessado em 17-10-2014.

LOURA JÚNIOR, Juacy dos Santos. **Eleições 2012: Prefeito itinerante**. Disponível em: <<http://painelpolitico.com/Editorias/Artigos/Artigo-Eleicoes-2012-Prefeito-itinerante.html>>. Acesso em: 17-10-2014.