

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 231, DE 2004

Acrescenta inciso ao art. 15 da Constituição Federal, prevendo a perda ou suspensão de direitos políticos na hipótese de mudança de domicílio eleitoral.

Autores: Deputado ELISEU PADILHA e outros

Relator: Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA

I - RELATÓRIO

Objetiva a proposta de emenda à Constituição em epígrafe acrescentar inciso ao art. 15 da Carta Magna para incluir, entre as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos, a *“mudança de domicílio ou inscrição eleitoral para outro município, por titular de mandato eletivo, em relação à unidade política administrativa de origem”*.

Afirma-se, na justificação apresentada, que a proposta “visa a imprimir maior rigidez e probidade ao processo eleitoral”.

Entende-se que a mudança de domicílio eleitoral implica uma *renúncia de cidadania* em relação à unidade de origem, “com o flagrante objetivo de se candidatar no novo domicílio”.

Dessa atitude, afirmam os Autores, deve derivar, “por questão de ética”, a perda, não somente dos direitos políticos, como também do mandato, em razão deles exercido, na origem.

A proposta sob análise vem a este Colegiado para que se pronuncie sobre sua *admissibilidade*, nos termos do art. 202, *caput*, do Regimento Interno.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O *domicílio eleitoral* tem uma conotação específica, no âmbito do direito eleitoral, distinta da de domicílio civil.

Já o Código Eleitoral de 1932 (Decreto nº 21.076, de 24.2.1932) assim o afirmava e permitia ao cidadão a escolha de domicílio diferente de seu domicílio civil, “para o exercício do voto”. Definia-o como sendo “o lugar onde o cidadão comparece para inscrever-se” (art. 46, parágrafo único).

O Código Eleitoral vigente (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) estabelece o critério do lugar de *residência ou moradia* para o efeito da inscrição; verificando-se ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas. O Tribunal Superior Eleitoral entendeu, no Acórdão nº 16.397, de 29.9.2000, que o conceito de domicílio eleitoral não se confunde, necessariamente, com o de domicílio civil; aquele, mais flexível e elástico, identifica-se com a residência e o lugar onde o interessado tem vínculos políticos e sociais.

Havendo mais de uma residência ou moradia, existe a possibilidade de *escolha* por parte do eleitor, que pode eleger seu domicílio eleitoral – o lugar onde faz sua inscrição – conforme lhe aprobe, dentre uma delas.

É importante ressaltar que o domicílio eleitoral, no início, não tinha outras consequências para o eleitor além de determinar a Seção Eleitoral em que exerceria seu direito de voto.

Durante o período que se seguiu ao Movimento militar de 1964, emenda à Constituição de 1946 inscreveu a exigência do domicílio eleitoral por determinado tempo na circunscrição do pleito, como condição que, se não satisfeita, implicaria a *inelegibilidade* do cidadão.

A Constituição de 1988 tratou o *domicílio eleitoral* sob outro prisma, inserindo-o entre as **condições de inelegibilidade**, pressupostos a

serem atendidos pelo cidadão que pretendesse pleitear cargo eletivo. Remeteu-os à disciplina da *lei ordinária*, (CF, art. 14, § 3º), enquanto que os *casos de inelegibilidade de ordem infraconstitucional* devem ser estabelecidos por meio de *lei complementar*, respeitada a *ratio* do § 9º do art. 14.

O que justifica a exigência constitucional do domicílio eleitoral, ou seja, da inscrição do eleitor na circunscrição do pleito por um certo período anterior a este, conforme a lei dispuser, é a necessidade, reconhecida pelo Constituinte, de que haja uma determinada interação entre o candidato e o local onde pretende disputar cargo eletivo. Não bastaria, então, sob esse ponto de vista, para a representatividade do cidadão eleito, apenas que o povo de determinado Estado ou Município lhe conferisse o mandato. Seria preciso que houvesse um relacionamento prévio entre o representante e os representados, pelo conhecimento dos problemas locais que aquela ligação proporcionaria.

Sendo *condição de elegibilidade*, o domicílio eleitoral, como resta óbvio, deve ser satisfeito, apenas, no momento do registro do candidato e para a eleição, a menos que motivos de outra ordem justificassem a exigência de sua manutenção ao longo de todo o mandato do eleito. Por essa mesma razão, não se exige, durante o exercício do mandato, a permanência da *filiação partidária*, condição de elegibilidade satisfeita para efeito do registro do candidato e para sua escolha pelo eleitorado.

As emendas à Constituição não podem ser aleatórias, aprovadas sem que se verifique sua conformidade com determinados princípios que informam a Carta Magna, como o da unidade da Constituição, sua coerência interna, além da não-contrariedade ao que vem taxativamente previsto em seu art. 60, § 4º, matérias que constituem o “cerne intocável” ou “núcleo imutável”, as chamadas “cláusulas pétreas” da Lei Maior, e com os princípios dela decorrentes.

Mais e mais os princípios informadores do Texto Magno têm recebido a atenção dos juristas.

A verificação da observância desses pontos e dos mecanismos da reforma da Constituição (CF, art. 60, §§ 1º a 3º), compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no exame da *admissibilidade* de uma proposta de emenda à Lei Fundamental, função que se insere no **controle prévio de constitucionalidade** conferido ao Congresso Nacional.

O art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, consagra o *princípio democrático* ou da *soberania popular*, definido como “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Desdobramento desse princípio constitucional fundamental – do qual deflui o sistema representativo adotado pela Carta Magna –, são as normas definidoras dos direitos políticos.

ALEXANDRE DE MORAES leciona sobre o *conceito* dos direitos políticos:¹

*“É o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular conforme preleciona o **caput** do art. 14 da Constituição Federal. São direitos públicos subjetivos que investem o indivíduo no **status activae civitatis**, permitindo-lhe o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, de maneira a conferir os atributos da cidadania.”*

PIMENTA BUENO, citado pelo mesmo constitucionalista, define os direitos políticos como sendo²:

“prerrogativas, atributos, faculdades, ou poder de intervenção dos cidadãos ativos no governo de seu país, intervenção direta ou indireta, mais ou menos ampla, segundo a intensidade do gozo desses direitos. São o Jus Civitatis, os direitos cívicos, que se referem ao Poder Público, que autorizam o cidadão ativo a participar na formação ou exercício da autoridade nacional, a exercer o direito de vontade ou eleitor, o direito de deputado ou senador, a ocupar cargos políticos e a manifestar suas opiniões sobre o governo do Estado”.

Considera ALEXANDRE DE MORAES, que se incluem entre os direitos políticos do cidadão, como exercício da soberania popular:

- direito de sufrágio;
- alistabilidade (direito de votar em eleições, plebiscitos e referendos);
- elegibilidade;

¹ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, 2ª edição São Paulo: Atlas, 2002, p. 232.

² BUENO, Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Rio de Janeiro: Nova Edição, 1958, p. 459, (*apud* MORAES, Alexandre, op. cit, p. 233)

- iniciativa popular de lei;
- ação popular;
- organização e participação de partidos políticos³

Nessa linha de raciocínio, verifica-se que os direitos políticos são decorrência imediata da condição de cidadão e que este somente deles pode ser privado por motivos altamente relevantes, previstos na Constituição, tendo em vista a preservação de valores consagrados na Carta Magna. Emenda constitucional com esse escopo deveria ser justificada, necessariamente, pela *ratio* das finalidades públicas que o legislador, no caso o constituinte derivado, pretendesse alcançar.

A *cidadania*, portanto, como já afirmado, é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito no qual se constitui a República Federativa do Brasil, conforme se declara logo no art. 1º, *caput* e inciso II da Lei Maior, cuidando o parágrafo único do mesmo artigo do povo como titular de todo o poder.

A partir desse princípio fundamental do nosso regime democrático, assentado na garantia dos direitos fundamentais, exsurge a importância do tema aqui tratado, quando se pretende retirar a cidadania de brasileiro por motivo destituído de relevância que o justifique.

Entre os direitos fundamentais consagrados pela Constituição e também constantes das modernas Declarações de Direitos e das Constituições democráticas, avulta o do *devido processo legal* (CF, art. 5º, inciso LIV). Ao aspecto substantivo dessa cláusula, está associado o **princípio da proporcionalidade ou razoabilidade**.

GILMAR FERREIRA MENDES, ao comentar decisão do Supremo Tribunal Federal que afirmou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.713, de 30.9.1993, que disciplinava a participação de partidos políticos na eleição presidencial, conclui que o STF declarou a ilegitimidade da proposição com base na **ausência de razoabilidade** do critério fixado pelo legislador para restringir a atividade dos pequenos partidos.

³ Op. cit, p. 233

A propósito da decisão mencionada, no sentido da limitação futura, inadequada, e, por conseguinte desarrazoada, afirma o eminente Ministro:

*“Essa decisão parece sinalizar para o desenvolvimento do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade como postulado constitucional autônomo, que tem a sua **sedes materiae** na disposição constitucional que disciplina o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV). Por outro lado, afirma-se de maneira inequívoca a possibilidade de se declarar a inconstitucionalidade da lei em caso de sua dispensabilidade (inexigibilidade), inadequação (falta de utilidade para o fim perseguido) ou de ausência de razoabilidade em sentido estrito (desproporção entre o objetivo perseguido e o ônus imposto ao atingido)”.*⁴

Modernamente, já se aceita como um axioma a afirmação de KRÜGER de que “não são os direitos fundamentais que se movem no quadro das leis, mas as leis que se movem no quadro dos direitos fundamentais”.

Nesse sentido, tomando-se a **cidadania** – que tem como pressuposto o exercício dos **direitos políticos** – e o próprio exercício desses direitos como fundamentais, indispensável se faz que emenda constitucional restritiva de tais direitos seja submetida ao princípio da proporcionalidade, na fase relativa ao **devido processo legislativo**.

Na hipótese em exame, temos um *meio* – a perda dos direitos políticos – e um *fim* – a manutenção do domicílio eleitoral dos detentores de mandatos eletivos na circunscrição em que foram eleitos.

Segundo HUMBERTO ÁVILA, o princípio da proporcionalidade aplica-se “a situações em que há uma relação de causalidade entre dois elementos empiricamente discerníveis, um meio e um fim, de tal sorte que se possa proceder aos três exames fundamentais: o de adequação (o meio promove o fim?), o da necessidade (dentre os meios disponíveis e igualmente adequados para promover o fim, não há outro meio menos restritivo do (s) direito (s) fundamentais afetados?) e o da proporcionalidade em sentido estrito (as

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira, *in* Prefácio à 1ª Edição do Livro “O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais”, de Suzana de Toledo Barros, 2, ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 17

vantagens trazidas pela promoção do fim correspondem às desvantagens provocadas pela adoção do meio?)⁵

A proposta em comentário contraria, a nosso ver, à evidência, os três exames fundamentais acima referidos, especialmente o que diz respeito à **proporcionalidade em sentido estrito**, uma vez que a obtenção da finalidade (domicílio eleitoral do eleito na circunscrição que o elegeu), a par de não constituir vantagem em si, **anula** o bem jurídico fundamental da fruição de **todos** os direitos políticos, sem qualquer razoabilidade. Chega-se ao absurdo de pretender a perda dos direitos políticos em razão de conduta que nunca foi considerada ilícita.

Parece-nos, assim, que a medida proposta é totalmente *destituída de proporcionalidade*, o que não se confunde com o exame do seu mérito, que somente seria examinado por uma Comissão Especial após admitida a proposta (RICD, art. 202, § 2º).

Cai, assim, a proposição, no impedimento de, sequer, ser **objeto de apreciação**, nos termos do art. 60, § 4º, IV, da Carta Política. Nesse caso, a simples deliberação já contraria a Lei Maior, como entende o Min. MOREIRA ALVES, devendo ser obstada a sua tramitação.

Pelas razões precedentes, embora atenda aos requisitos formais e circunstanciais do art. 60, da Lei Fundamental, nosso voto é no sentido da **inadmissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 231, de 2004, em face da **inconstitucionalidade material** apontada.

Sala da Comissão, em 20 de outubro de 2004.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA
Relator

2004_5979_Antonio Carlos Biscaia

⁵ ÁVILA, Humberto, *in* TEORIA DOS PRINCÍPIOS da definição à aplicação dos princípios jurídicos, 3ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2004.