



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO.

Processo : **Recurso eleitoral 0600016-18.2020.6.17.0099**
Recorrente : Partido Socialista Brasileiro (PSB)
Recorrido : Gilmar Bento da Costa
Relator : Juiz Edílson Pereira Nobre Júnior

Parecer 16.816/2020/PRE

(Par/PRE/PE/WCS/3.731/2020)

ELEITORAL. REQUERIMENTO DE TRANSFERÊNCIA ELEITORAL. DOMICÍLIO ELEITORAL NÃO COMPROVADO. VÍNCULO AFETIVO OU FAMILIAR. NORMA VIGENTE DO ART. 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO ELEITORAL.

1. A Justiça Eleitoral consolidou o entendimento de que o conceito de domicílio eleitoral tem sentido mais amplo do que a definição de domicílio civil. Não se pode, contudo, ir arbitrariamente além da expressão linguística (programa normativo) da norma vigente, o art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral (“é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente”).

2. No caso de vínculo familiar, não é suficiente que o(a) eleitor(a) simplesmente possua parente próximo na circunscrição em que deseja alistar-se, porque isso, por si, não demonstra ligação dele(a) com a localidade. O mesmo se aplica ao vínculo afetivo. O fato de eleitor(a) haver nascido em determinada cidade não demonstra, por si, vínculo dessa ordem. Aqui também é preciso que apresente demonstração de que se relaciona contemporaneamente com a circunscrição eleitoral.

3. Deve indeferir-se transferência eleitoral quando ausente comprovação contemporânea do alegado vínculo afetivo ou familiar no município para o qual o(a) interessado(a) pretenda realizar a transferência.

4. Parecer por provimento do recurso.

1 RELATÓRIO

1. Cuida-se de recurso eleitoral interposto contra decisão administrativa da 99ª Zona Eleitoral. Esta deferiu requerimento de transferência eleitoral para o Município de Brejinho (PE), formulado por GILMAR BENTO DA COSTA, por entender comprovado vínculo familiar do eleitor com o município.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

2. O recorrente alegou que: (a) realizou consulta social perante a sociedade do Município de Brejinho e descobriu dois endereços distintos do eleitor, um nesse município e outro em São José do Egito (PE); (b) não existe confirmação de que o eleitor resida em Brejinho, de modo que não atenderia aos requisitos para transferência, em particular o do art. 55, § 1º, III, do Código Eleitoral; (c) mostra-se necessário analisar a transferência de domicílio eleitoral do eleitor, tendo em vista a possibilidade de afronta à legislação eleitoral.
3. O juízo monocrático manteve o deferimento e remeteu os autos a esse tribunal.
4. É o relatório.

2 DISCUSSÃO

5. O recurso eleitoral é tempestivo, pois foi interposto no prazo de cinco dias previsto no art. 7º, § 1º, da Lei 6.996, de 7 de julho de 1982,¹ no art. 18, § 5º, da Resolução 21.538, de 14 de outubro de 2003, do Tribunal Superior Eleitoral,² e no art. 157 do Provimento 51, de 2 de setembro de 2019, da Corregedoria Regional Eleitoral de Pernambuco (CRE/PE).³
6. O tema do domicílio eleitoral está normatizado no art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral:

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.

1 “Art. 7º [...]”

§ 1º Do despacho que indeferir o requerimento de inscrição, caberá recurso interposto pelo alistando no prazo de 5 ([...]) dias e, do que o deferir, poderá recorrer qualquer delegado de Partido Político no prazo de 10 ([...]) dias. [...]”

2 “Art. 18. [...]”

§ 5º Do despacho que indeferir o requerimento de transferência, caberá recurso interposto pelo eleitor no prazo de cinco dias e, do que o deferir, poderá recorrer qualquer delegado de partido político no prazo de dez dias, contados da colocação da respectiva listagem à disposição dos partidos, o que deverá ocorrer nos dias 1º e 15 de cada mês, ou no primeiro dia útil seguinte, ainda que tenham sido exibidas ao requerente antes dessas datas e mesmo que os partidos não as consultem.”

3 “Art. 157. Da decisão que indeferir o RAE de inscrição ou transferência, poderá ser interposto recurso pelo alistando/eleitor, no prazo de 5 ([...]) dias, e, do despacho que o deferir, poderá recorrer qualquer partido político, por seu delegado, no prazo de até 10 ([...]) dias, contados da publicação em edital. [...]”. Disponível em <<https://is.gd/TREPE006>> ou <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2019/Set/11/diario-da-justica-eletronico-tres-destaques/provimento-no-51-2019-aprova-o-codigo-de-normas-da-corregedoria-regional-eleitoral-e-das-zonas-eleit>>; acesso em 24 jul. 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

7. Doutrina e jurisprudência firmaram entendimento de que domicílio eleitoral e domicílio civil não são o mesmo instituto. Veja-se a observação de ROBERTO DE MOREIRA ALMEIDA:

O Código Civil brasileiro de 2002, por seu turno, definiu o domicílio civil da pessoa natural como sendo o lugar onde ela (a pessoa natural) estabelece a sua residência com ânimo definitivo (art. 70). Aduz, também, que se a pessoa tiver diversas residências, onde, alternadamente, viva, será considerado domicílio seu qualquer delas (art. 71). E, igualmente, asseverou que é domicílio da pessoa natural, quanto às relações afetas à profissão, o lugar onde esta é praticada (art. 72).

Podemos dizer, então, que os conceitos de domicílio civil e domicílio eleitoral são idênticos?

A resposta é negativa.

Com efeito, o Tribunal Superior Eleitoral já pacificou o entendimento segundo o qual o domicílio eleitoral não se confunde com o domicílio civil. Nesse diapasão, asseverou: “O domicílio eleitoral não se confunde 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 vínculo (negócios, propriedades, atividades políticas)”.

Vê-se, destarte, que a expressão “domicílio Eleitoral” é interpretada de forma mais ampla [do] que “domicílio civil”. De fato, basta que o cidadão apresente vínculos ou interesses profissionais, patrimoniais, comunitários, familiares, políticos ou comerciais com determinada localidade para que venha a requerer a sua inscrição eleitoral e ali vir a ser eleitor ou até candidato.⁴

8. No mesmo sentido é o ensinamento de RODRIGO LÓPEZ ZILIO, para quem “inexiste coincidência entre o conceito de domicílio eleitoral e de domicílio civil”, pois “este tem vinculação estreita com o ânimo definitivo de fixar residência; aquele, de maior elasticidade, abarca a residência ou a moradia do eleitor”. Ao desenvolver o tema, alerta:

Alicerçada na realidade dinâmica do Direito Eleitoral, a jurisprudência tem albergado um conceito amplo de domicílio eleitoral, sopesando diversas circunstâncias flexibilizadoras da caracterização do vínculo do eleitor com o local em que pretende exercer a sua capacidade eleitoral. Desta feita, a conceituação de domicílio eleitoral abarca – segundo interpretação dos tribunais – não apenas a residência ou moradia do eleitor, abrangendo, também, aquela localidade com a qual o eleitor tenha uma vinculação específica, seja na forma de exercício profissional (vínculo profissional), interesse patrimonial (vínculo patrimonial), reconhecida notoriedade no meio social daquela comunidade (vínculo social, político e afetivo). **É de extrema importância o estabelecimento de diretrizes objetivas para a definição de domicílio eleitoral, visto que uma flexibilização demasiada desse conceito importa em burla ao art. 42, parágrafo único, e ao art. 55, inciso III, do CE, tornando inócuo o requisito constitucional de elegibilidade e permitindo fraude ao cadastro eleitoral.**⁵

4 ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 332. Sem destaque no original.

5 ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018, p. 187.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

9. Também EDSON DE RESENDE CASTRO afirma que o conceito de domicílio eleitoral é mais amplo do que o de domicílio civil, alcançando “lugares em que o alistando tenha interesse patrimonial. Então, se a pessoa tem bens em determinado município, embora ali não resida nem trabalhe, poderá invocar aquele lugar como seu domicílio eleitoral e, portanto, lá inscrever-se eleitor”. Porém, adverte que esse conceito elástico de domicílio “**parece perigoso e deve constituir-se em exceção, sob pena de possibilitar franca infração às regras do alistamento eleitoral, cujo resultado é a ilegitimidade dos que, ao final, são eleitos para o governo do lugar. [...]**”⁶ E complementa:

[...] é muito comum que pessoas residentes em um município acabem se inscrevendo eleitores em outro município, com o fim único e específico de exercerem neste o seu direito de voto, normalmente com candidato previamente escolhido.

Há, nesse procedimento, como se pode imaginar, uma irregularidade eleitoral, a ser duramente combatida pelo Ministério Público Eleitoral e pela Justiça Eleitoral.

10. Os tribunais têm adotado postura mais condescendente diante do conceito de domicílio eleitoral. Quanto à comprovação, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu (sem destaque no original):

ELEIÇÃO 2012. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. DEFERIMENTO. DOMICÍLIO ELEITORAL. ABRANGÊNCIA. COMPROVAÇÃO. CONCEITO ELÁSTICO. DESNECESSIDADE DE RESIDÊNCIA PARA SE CONFIGURAR O VÍNCULO COM O MUNICÍPIO. PROVIMENTO.

1) Na linha da jurisprudência do TSE, o conceito de domicílio eleitoral **é mais elástico do que no Direito Civil e se satisfaz com a demonstração de vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares**. Precedentes.

2) Recurso especial provido para deferir o registro de candidatura.⁷

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DOMICÍLIO ELEITORAL. CONCEITO ELÁSTICO. TRANSFERÊNCIA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 55, § 1º, III, DO CÓDIGO ELEITORAL. NÃO PROVIMENTO.

[...]

2. O TSE já decidiu que o conceito de domicílio no Direito Eleitoral é mais elástico do que no Direito Civil e satisfaz-se com a demonstração de vínculo político, social ou afetivo. No caso, **o agravado demonstrou vínculo familiar com o Município de Barra de Santana/PB, pois seu filho reside naquele município**.⁸

⁶ CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 103.

⁷ Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral 37.481. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. *Revista de jurisprudência do TSE*, volume 25, tomo 3, 18 fev. 2014, p. 518.

⁸ TSE. Agravo regimental no agravo de instrumento 72-86.2011.6.15.0062. Rel.: Min. NANCY ANDRIGHI. *Diário da Justiça eletrônico*, 14 mar. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

DIREITO ELEITORAL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. REGISTRO DE CANDIDATURA. CARGO DE SENADOR. PROCESSO DE IMPEACHMENT DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CONDENAÇÃO QUE SE LIMITOU À PERDA DO CARGO, SEM INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. NÃO INCIDÊNCIA DE CAUSAS DE INELEGIBILIDADE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

[...]

11. Hipótese em que [está] preenchida a condição de elegibilidade do art. 14, § 3º, IV, da CF/1988, uma vez que a candidata constituiu domicílio eleitoral na circunscrição dentro do prazo exigido pela Lei nº 9.504/1997, sendo notório o vínculo familiar da candidata com a localidade. **O conceito de domicílio eleitoral pode ser demonstrado não só pela residência no local com ânimo definitivo, mas também pela constituição de vínculos políticos, econômicos, sociais ou familiares.** Precedentes. Ademais, eventual irregularidade na transferência de domicílio eleitoral deveria ter sido suscitada em procedimento próprio, estando preclusa (arts. 57, § 2º, e 71, I e III, do Código Eleitoral). Precedentes.⁹

11. Esse Tribunal Regional Eleitoral segue a mesma linha, como se depreende dos julgados abaixo (sem destaques no original):

RECURSO ELEITORAL. ALISTAMENTO ELEITORAL. TRANSFERÊNCIA. PEDIDO INDEFERIDO. CONCEITO DE DOMICÍLIO ELEITORAL. ENCERRAMENTO DO CADASTRO ELEITORAL. RECURSO PROVIDO.

[...]

2. Conceito de domicílio eleitoral é **mais amplo do que no direito civil, abarcando o vínculo familiar, laborativo ou afetivo, desde que comprovado**, não necessitando desda forma, o eleitor residir no município. Precedentes do TSE.¹⁰

TRANSFERÊNCIA ELEITORAL. REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 42 DO CÓDIGO ELEITORAL E ART. 13 DA RESOLUÇÃO TSE Nº 21.548/2003. VÍNCULO AFETIVO. COMPROVAÇÃO DO DOMICÍLIO ELEITORAL.

1. A Justiça Eleitoral já consolidou o entendimento de que o conceito de domicílio eleitoral tem sentido mais amplo [do] que a definição de domicílio civil (AgR-AI nº 7286, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, *DJE* de 14.03.2013).

2. **O domicílio eleitoral é reconhecido quando presentes os vínculos afetivo, social, patrimonial ou profissional.**

3. A existência do vínculo de afetividade com a cidade na qual foi registrado o eleitor é suficiente para a comprovação do domicílio eleitoral.¹¹

Recurso Eleitoral. Indeferimento de alistamento eleitoral. Existência de vínculos sociais e políticos com o município comprovado através de documentos. Flexibilidade do conceito de domicílio eleitoral.

9 TSE. Recurso ordinário 0602388-25.2018.6.13.0000. Rel.: Min. LUÍS ROBERTO BARROSO. *DJe*, 4 out. 2018.

10 Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso eleitoral 33-51.2016.8.17.0097. Rel.: Juiz ALBERTO NOGUEIRA VIRGÍNIO. 19 jul. 2016.

11 TRE/PE. Recurso eleitoral 32-66.2016.6.17.0097. Rel.: Juiz PAULO VICTOR VASCONCELOS DE ALMEIDA. 5 jul. 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

1. **A apresentação de carteira de identidade, certidão de nascimento e de certificado de alistamento militar, expedidos em Riacho das Almas, constitui prova suficiente para configuração do vínculo com a cidade;**
2. **A apresentação de conta de energia elétrica em nome de familiar do recorrente e ainda de declaração por ele assinada de que reside há mais de dois anos na cidade reforçam a caracterização do vínculo.**¹²

12. Domicílio eleitoral, portanto, pode ser demonstrado quando presente vínculo afetivo, social, familiar, patrimonial ou profissional. No que se refere a este ponto, o Ministério Público Eleitoral não discorda dos posicionamentos colacionados.

13. No entanto, todo cuidado é necessário ao se analisar a **prova** desses vínculos, caso a caso. Uma coisa é afirmar que vínculos como os citados na doutrina e na jurisprudência ensejam reconhecimento de domicílio eleitoral; **outra, inteiramente diversa, é considerar quais provas revelam existência dos vínculos.** No caso de vínculo familiar, não é suficiente que o(a) eleitor(a) simplesmente possua parente próximo na circunscrição em que deseja alistar-se, porque isso, por si, não demonstra ligação do eleitor com a localidade. Não são raras as situações de pessoas que têm parentes próximos com os quais não tem nenhuma ou quase nenhuma relação concreta. É preciso, por exemplo, que o eleitor ao menos se faça presente no local com alguma frequência, para que esse vínculo familiar não seja meramente retórico.

14. O mesmo se aplica ao vínculo afetivo. O fato de um eleitor haver nascido em determinada cidade não demonstra, por si, vínculo dessa ordem, pois muitas vezes um indivíduo nasce, cria-se ou estuda em certo local, mas dele se afasta por muitos anos ou décadas, sem desenvolver verdadeiro vínculo emocional com aquela localidade. Aqui também é preciso que o eleitor apresente alguma demonstração de que se relaciona contemporaneamente com a circunscrição eleitoral.

15. Em qualquer caso, a jurisprudência e mesmo resoluções do Tribunal Superior Eleitoral não podem ir além do programa normativo do art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral.¹³ *Programa normativo (Normprogramm, em alemão)* e *domínio* ou *setor normativo* são conceitos expostos por JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO como os elementos fundamentais da norma constitucional,¹⁴ mas a noção se aplica a normas de outros escalões do ordenamento. O programa normativo vem a ser o componente linguístico da norma, isto é, sua expressão vernacular, ou, mais claramente, seu texto. O domínio ou setor normativo é o componente real, empírico, factual da norma. Só com a junção de ambos se tem a norma jurídica, donde o constitucionalista português esquematiza: NORMA = PROGRAMA NORMATIVO + DOMÍNIO NORMATIVO.

16. Não se pode ignorar a função do programa normativo como filtro da

¹² TRE/PE. Recurso eleitoral 54-66.2012.6.17.0097. Rel.: Juiz CARLOS DAMIÃO LESSA. 7 ago. 2012.

¹³ Vide § 6 deste parecer.

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1.216.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

interpretação. KARL LARENZ, invocando ARTHUR MEIER-HAYOZ, sustenta que os sentidos literais possíveis da norma são o início e o limite da interpretação, de modo que uma interpretação fora do âmbito do sentido literal possível não será interpretação, senão modificação de sentido.¹⁵ CARLOS COSSIO defende que a decisão não pode alterar a “qualidade contida na lei”.¹⁶ As discussões acerca dos sentidos possíveis devem conter-se, pois, nas “áreas usuais de incerteza” das normas, pois poderá haver significantes que não comportarão divergência.

17. Ao desenvolver a ideia dos limites da interpretação constitucional (embora, repita-se, a ponderação se aplique às demais normas), Canotilho observa que “(1) o conteúdo vinculante da norma constitucional deve ser o conteúdo semântico dos seus enunciados linguísticos, tal como eles são mediatizados pelas convenções linguísticas relevantes; (2) a formulação linguística da norma constitui o *limite externo* para quaisquer variações de sentido jurídico-constitucionalmente possíveis (função negativa do texto)”.¹⁷

18. Se a formulação linguística da norma é seu limite externo, como corretamente aponta o jurista luso, e se o art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral, considera “domicílio eleitoral **o lugar de residência ou moradia do requerente**”, não é admissível aceitar como tal qualquer lugar onde simplesmente resida um parente do eleitor (a título de “vínculo familiar”) ou qualquer local por onde ele haja passado ao longo da vida (a título de “vínculo afetivo”). É preciso ao menos alguma demonstração de ligação contemporânea, atual, do eleitor com a circunscrição onde ele deseja alistar-se.

19. Há nos autos, anexado ao requerimento de transferência eleitoral, cópia da identidade do eleitor (doc. 5502911), segundo a qual ele nasceu em Brejinho (PE). Tem-se, além disso, apenas comprovante de endereço em nome de seu irmão, GILSOMAR BENTO DA COSTA (doc. 5502761),¹⁸ a demonstrar que um de seus parentes habita o município.

20. Esses elementos são insuficientes para comprovar existência de vínculo com o município. Não basta que o eleitor tenha nascido em determinada localidade ou que tenha nela um parente para atestar laços familiares ou de afetividade, à luz da norma expressa e vigente do Código Eleitoral.

21. Como dito, alguém pode nascer em um município e viver toda a vida em outra

¹⁵ LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. 2. ed. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. p. 387.

¹⁶ COSSIO, Carlos. *La valoración jurídica y la Ciencia del Derecho*. Colección Menor de la Teoría General del Derecho. Buenos Aires: Arayú, 1954. p. 122.

¹⁷ CANOTILHO, *Direito Constitucional e teoria da constituição*, obra citada na nota 14, p. 1.216, destaque no original.

¹⁸ Embora neste processo não haja prova do vínculo de parentesco, esta se encontra em documento do recurso eleitoral 0600019-70.2020.6.17.0099 (doc. 5506211).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL EM PERNAMBUCO

localidade, absolutamente desvinculado, em termos afetivos, de seu município de origem e de seus familiares. Em diversas decisões judiciais, a prova do vínculo deve ser mais robusta. Em alguns casos, juntam-se documentos que comprovam, por exemplo, alistamento militar na localidade, assinatura de contrato de trabalho, frequência a escola do município, propriedade de imóveis, entre outros.

22. Não basta, na visão desta Procuradoria Regional Eleitoral, que o eleitor prove haver nascido na localidade ou ter ali parente para que se reconheça existência dos vínculos a que se referem a doutrina e a jurisprudência eleitorais. Neste caso, está ausente o requisito de domicílio eleitoral no Município de Brejinho a permitir que se defira o requerimento de transferência eleitoral.

3 CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral, revendo posicionamento anterior, opina por provimento do recurso.

Recife (PE), 27 de julho de 2020.

[Assinado eletronicamente.]

WELLINGTON CABRAL SARAIVA
Procurador Regional Eleitoral