



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.242.800 - MS (2011/0050678-0)

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
RECORRENTE : MARA ELISA NAVACCHI CASEIRO
ADVOGADO : JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES E OUTRO(S)
RECORRIDO : NELSON DE MIRANDA
ADVOGADO : NELSON DE MIRANDA (EM CAUSA PRÓPRIA)
INTERES. : MUNICÍPIO DE ELDORADO
ADVOGADO : PAULO LOTÁRIO JUNGES
INTERES. : PAULO JUNGES ADVOGADOS ASSOCIADOS
ADVOGADO : MARCELO ANTÔNIO BALDUÍNO
INTERES. : IGNÁCIO CARLOS PINTO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ELEITOR COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM MUNICÍPIO ESTRANHO ÀQUELE EM QUE OCORRERAM OS FATOS CONTROVERSOS. IRRELEVÂNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. TÍTULO DE ELEITOR. MERO MEIO DE PROVA.

1. Tem-se, no início, ação popular ajuizada por cidadão residente e eleitor em Itaqui/MS em razão de fatos ocorridos em Eldorado/MS. O magistrado de primeiro grau entendeu que esta circunstância seria irrelevante para fins de caracterização da legitimidade ativa *ad causam*, posição esta mantida pelo acórdão recorrido - proferido em agravo de instrumento.
2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 1º, *caput* e § 3º, da Lei n. 4.717/65 e 42, p. único, do Código Eleitoral, ao argumento de que a ação popular foi movida por eleitor de Município outro que não aquele onde se processaram as alegadas ilegalidades.
3. A Constituição da República vigente, em seu art. 5º, inc. LXXIII, inserindo no âmbito de uma democracia de cunho representativo eminentemente indireto um instituto próprio de democracias representativas diretas, prevê que "qualquer *cidadão* é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (destaque acrescentado).
4. Note-se que a legitimidade ativa é deferida a *cidadão*. A afirmativa é importante porque, ao contrário do que pretende o recorrente, a legitimidade ativa não é do *eleitor*, mas do *cidadão*.
5. O que ocorre é que a Lei n. 4717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será *provada* por título de eleitor.
6. Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só *meio de prova documental* da cidadania, daí porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor da ação popular. Aliás, trata-se de uma exceção à regra da liberdade probatória (sob a lógica tanto da atipicidade como da não-taxatividade dos meios de provas) previsto no art. 332, CPC.
7. O art. 42, p. único, do Código Eleitoral estipula um *requisito* para o *exercício* da cidadania ativa em determinada circunscrição eleitoral, nada tendo a ver com prova da cidadania. Aliás, a redação é clara no sentido de que aquela disposição é apenas para efeitos de inscrição eleitoral, de alistamento eleitoral, e nada mais.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

8. Aquele que não é eleitor em certa circunscrição eleitoral não necessariamente deixa de ser eleitor, podendo apenas exercer sua cidadania em outra circunscrição. Se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento de ação popular.
9. O indivíduo não é cidadão de tal ou qual Município, é "apenas" cidadão, bastando, para tanto, ser eleitor.
10. Não custa mesmo asseverar que o instituto do "domicílio eleitoral" não guarda tanta sintonia com o exercício da cidadania, e sim com a necessidade de organização e fiscalização eleitorais.
11. É que é entendimento pacífico em doutrina e jurisprudência que a fixação *inicial* do domicílio eleitoral não exige qualquer vínculo *especialmente qualificado* do indivíduo com a circunscrição eleitoral em que pretende se alistar (o art. 42, p. único, da Lei n. 4.737/65 exige *tão-só* ou o domicílio ou a simples *residência*, mas a jurisprudência eleitoral é mais abrangente na interpretação desta cláusula legal, conforme abaixo demonstrado) - aqui, portanto, dando-se ênfase à organização eleitoral.
12. Ainda de acordo com lições doutrinárias e jurisprudenciais, somente no que tange a eventuais transferências de domicílio é que a lei eleitoral exige algum tipo de procedimento mais pormenorizado, com demonstração de algum tipo de *vínculo qualificado* do eleitor que pretende a transferência com o novo local de alistamento (v. art. 55 da Lei n. 4.737/65) - aqui, portanto, dando-se ênfase à fiscalização para evitação de fraude eleitoral.
13. Conjugando estas premissas, nota-se que, *mesmo que determinado indivíduo mude de domicílio/residência*, pode ele manter seu alistamento eleitoral no local de seu domicílio/residência original.
14. Neste sentido, é esclarecedor o REspE 15.241/GO, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJU 11.6.1999.
15. Se é assim - vale dizer, *se não é possível obrigar que à transferência de domicílio/residência siga a transferência de domicílio eleitoral* -, é fácil concluir que, inclusive para fins eleitorais, o domicílio/residência de um indivíduo não é critério suficiente para determinar sua condição de eleitor de certa circunscrição.
16. Então, *se até para fins eleitorais* esta relação domicílio-alistamento é tênue, quanto mais para fins processuais de *prova* da cidadania, pois, onde o constituinte e o legislador não distinguiram, não cabe ao Judiciário fazê-lo - mormente para restringir legitimidade ativa de ação popular, instituto dos mais caros à participação social e ao controle efetivos dos indivíduos no controle da Administração Pública.
17. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque."

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 07 de junho de 2011.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.242.800 - MS (2011/0050678-0)

RELATOR : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : MARA ELISA NAVACCHI CASEIRO
ADVOGADO : JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES E OUTRO(S)
RECORRIDO : NELSON DE MIRANDA
ADVOGADO : NELSON DE MIRANDA (EM CAUSA PRÓPRIA)
INTERES. : MUNICÍPIO DE ELDORADO
ADVOGADO : PAULO LOTÁRIO JUNGES
INTERES. : PAULO JUNGES ADVOGADOS ASSOCIADOS
ADVOGADO : MARCELO ANTÔNIO BALDUÍNO
INTERES. : IGNÁCIO CARLOS PINTO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de recurso especial interposto por Mara Elisa Navacchi Caseiro, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - AUTOR POPULAR COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM OUTRO MUNICÍPIO - IRRELEVÂNCIA - COMPROVADA A CONDIÇÃO DE CIDADÃO - TÍTULO ELEITORAL - LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM - DECISÃO MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.

Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 1º, *caput* e § 3º, da Lei n. 4.717/65 e 42, p. único, do Código Eleitoral, ao argumento de que a ação popular foi movida por eleitor de Município outro que não aquele onde se processaram as alegadas ilegalidades.

Sem contra-razões.

O juízo de admissibilidade foi positivo na instância ordinária e o recurso foi regularmente processado.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal opinou pelo não-provimento do especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.242.800 - MS (2011/0050678-0)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. ELEITOR COM DOMICÍLIO ELEITORAL EM MUNICÍPIO ESTRANHO ÀQUELE EM QUE OCORRERAM OS FATOS CONTROVERSOS. IRRELEVÂNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. CIDADÃO. TÍTULO DE ELEITOR. MERO MEIO DE PROVA.

1. Tem-se, no início, ação popular ajuizada por cidadão residente e eleitor em Itaqui/MS em razão de fatos ocorridos em Eldorado/MS. O magistrado de primeiro grau entendeu que esta circunstância seria irrelevante para fins de caracterização da legitimidade ativa *ad causam*, posição esta mantida pelo acórdão recorrido - proferido em agravo de instrumento.
2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 1º, *caput* e § 3º, da Lei n. 4.717/65 e 42, p. único, do Código Eleitoral, ao argumento de que a ação popular foi movida por eleitor de Município outro que não aquele onde se processaram as alegadas ilegalidades.
3. A Constituição da República vigente, em seu art. 5º, inc. LXXIII, inserindo no âmbito de uma democracia de cunho representativo eminentemente indireto um instituto próprio de democracias representativas diretas, prevê que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (destaque acrescentado).
4. Note-se que a legitimidade ativa é deferida a *cidadão*. A afirmativa é importante porque, ao contrário do que pretende o recorrente, a legitimidade ativa não é do *eleitor*, mas do *cidadão*.
5. O que ocorre é que a Lei n. 4717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será *provada* por título de eleitor.
6. Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só *meio de prova documental* da cidadania, daí porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor da ação popular. Aliás, trata-se de uma exceção à regra da liberdade probatória (sob a lógica tanto da atipicidade como da não-taxatividade dos meios de provas) previsto no art. 332, CPC.
7. O art. 42, p. único, do Código Eleitoral estipula um *requisito* para o *exercício* da cidadania ativa em determinada circunscrição eleitoral, nada tendo a ver com prova da cidadania. Aliás, a redação é clara no sentido de que aquela disposição é apenas para efeitos de inscrição eleitoral, de alistamento eleitoral, e nada mais.
8. Aquele que não é eleitor em certa circunscrição eleitoral não necessariamente deixa de ser eleitor, podendo apenas exercer sua cidadania em outra circunscrição. Se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento de ação popular.
9. O indivíduo não é cidadão de tal ou qual Município, é "apenas" cidadão, bastando, para tanto, ser eleitor.
10. Não custa mesmo asseverar que o instituto do "domicílio eleitoral" não guarda tanta sintonia com o exercício da cidadania, e sim com a necessidade de organização e fiscalização eleitorais.
11. É que é entendimento pacífico em doutrina e jurisprudência que a fixação *inicial* do domicílio eleitoral não exige qualquer vínculo *especialmente qualificado* do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

indivíduo com a circunscrição eleitoral em que pretende se alistar (o art. 42, p. único, da Lei n. 4.737/65 exige *tão-só* ou o domicílio ou a simples *residência*, mas a jurisprudência eleitoral é mais abrangente na interpretação desta cláusula legal, conforme abaixo demonstrado) - aqui, portanto, dando-se ênfase à organização eleitoral.

12. Ainda de acordo com lições doutrinárias e jurisprudenciais, somente no que tange a eventuais transferências de domicílio é que a lei eleitoral exige algum tipo de procedimento mais pormenorizado, com demonstração de algum tipo de *vínculo qualificado* do eleitor que pretende a transferência com o novo local de alistamento (v. art. 55 da Lei n. 4.737/65) - aqui, portanto, dando-se ênfase à fiscalização para evitação de fraude eleitoral.

13. Conjugando estas premissas, nota-se que, *mesmo que determinado indivíduo mude de domicílio/residência*, pode ele manter seu alistamento eleitoral no local de seu domicílio/residência original.

14. Neste sentido, é esclarecedor o REspE 15.241/GO, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJU 11.6.1999.

15. Se é assim - vale dizer, *se não é possível obrigar que à transferência de domicílio/residência siga a transferência de domicílio eleitoral* -, é fácil concluir que, inclusive para fins eleitorais, o domicílio/residência de um indivíduo não é critério suficiente para determinar sua condição de eleitor de certa circunscrição.

16. Então, *se até para fins eleitorais* esta relação domicílio-alistamento é tênue, quanto mais para fins processuais de *prova* da cidadania, pois, onde o constituinte e o legislador não distinguiram, não cabe ao Judiciário fazê-lo - mormente para restringir legitimidade ativa de ação popular, instituto dos mais caros à participação social e ao controle efetivos dos indivíduos no controle da Administração Pública.

17. Recurso especial não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Tem-se, no início, ação popular ajuizada por cidadão residente e eleitor em Itaqui/MS em razão de fatos ocorridos em Eldorado/MS. O magistrado de primeiro grau entendeu que esta circunstância seria irrelevante para fins de caracterização da legitimidade ativa *ad causam*, posição esta mantida pelo acórdão recorrido - proferido em agravo de instrumento.

Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 1º, *caput* e § 3º, da Lei n. 4.717/65 e 42, p. único, do Código Eleitoral, ao argumento de que a ação popular foi movida por eleitor de Município outro que não onde se processaram as alegadas ilegalidades.

Penso que não assiste razão à recorrente.

A Constituição da República vigente, em seu art. 5º, inc. LXXIII, inserindo no âmbito de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

uma democracia de cunho eminentemente indireto um instituto próprio de democracias diretas, prevê que "qualquer *cidadão* é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (destaque acrescentado).

Note-se que a legitimidade ativa é deferida a *cidadão*. A afirmativa é importante porque, ao contrário do que pretende o recorrente, a legitimidade ativa não é do *eleitor*, mas do *cidadão*.

O que ocorre é que a Lei n. 4717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será *provada* por título de eleitor.

Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só *meio de prova documental* da cidadania, daí porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor da ação popular. Aliás, trata-se de uma exceção à regra da liberdade probatória (sob a lógica tanto da atipicidade como da não-taxatividade dos meios de provas) previsto no art. 332, CPC.

Pontue-se, ainda, que o art. 42, p. único, do Código Eleitoral estipula um *requisito* para o exercício da cidadania ativa em determinada circunscrição eleitoral, nada tendo a ver com prova da cidadania. Aliás, a redação é clara no sentido de que aquela disposição é apenas para efeitos de inscrição eleitoral, de alistamento eleitoral, e nada mais.

Aquele que não é eleitor em certa circunscrição eleitoral não necessariamente deixa de ser eleitor, podendo apenas exercer sua cidadania em outra circunscrição. Se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento de ação popular.

O indivíduo não é cidadão de tal ou qual Município, é "apenas" cidadão, bastando, para tanto, ser eleitor.

Não custa mesmo asseverar que o instituto do "domicílio eleitoral" não guarda tanta sintonia com o exercício da cidadania, e sim com a necessidade de organização e fiscalização eleitorais.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É que é entendimento pacífico em doutrina e jurisprudência que a fixação *inicial* do domicílio eleitoral não exige qualquer vínculo *especialmente qualificado* do indivíduo com a circunscrição eleitoral em que pretende se alistar (o art. 42, p. único, da Lei n. 4.737/65 exige *tão-só* ou o domicílio ou a simples *residência*, mas a jurisprudência eleitoral é mais abrangente na interpretação desta cláusula legal, conforme abaixo demonstrado) - aqui, portanto, dando-se ênfase à organização eleitoral.

Ainda de acordo com lições doutrinárias e jurisprudenciais, somente no que tange a eventuais transferências de domicílio é que a lei eleitoral exige algum tipo de procedimento mais pormenorizado, com demonstração de algum tipo de *vínculo qualificado* do eleitor que pretende a transferência com o novo local de alistamento (v. art. 55 da Lei n. 4.737/65) - aqui, portanto, dando-se ênfase à fiscalização para evitação de fraude eleitoral.

Conjugando estas premissas, nota-se que, *mesmo que determinado indivíduo mude de domicílio/residência*, pode ele manter seu alistamento eleitoral no local de seu domicílio/residência original.

Neste sentido, é esclarecedor o julgado abaixo, da lavra do Tribunal Superior Eleitoral:

RECURSO ESPECIAL - ART. 77 DO CE - EXCLUSÃO DE ELEITORES INSCRITOS EM MUNICÍPIO ONDE NÃO MAIS POSSUÍAM DOMICÍLIO CIVIL - EXISTÊNCIA DE VÍNCULOS COM A LOCALIDADE - POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO MESMO DOMICÍLIO ELEITORAL - TRANSFERÊNCIA NÃO OBRIGATÓRIA.

PARA EFEITOS DE CANCELAMENTO, PREVISTO NO ART. 71 DO CE, A INFRAÇÃO AO ART. 42 DO CE QUE DEVE SER CONSIDERADA NO MOMENTO DA INSCRIÇÃO.

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TSE, REspE 15.241/GO, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJU 11.6.1999)

Do voto condutor - que já reafirmava, à época, o que viria ser entendimento pacífico e iterativo do TSE -, extraem-se os seguintes trechos:

Não obstante os ponderáveis argumentos da douta Procuradoria Geral Eleitoral, de se ver que esta Corte tem mantido outra orientação, qual seja, de que se, em algum tempo, restou patenteado o vínculo do eleitor com a comunidade com a qual pretende se continuar ligado, não há que se exigir a transferência do domicílio eleitoral.

Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que se o eleitor mantém no município laços patrimoniais, familiares, ali residindo mesmo que eventualmente, é possível que mantenha o mesmo domicílio eleitoral.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Se é assim - vale dizer, *se não é possível obrigar que à transferência de domicílio/residência siga a transferência de domicílio eleitoral* -, é fácil concluir que, inclusive para fins eleitorais, o domicílio/residência de um indivíduo não é critério suficiente para determinar sua condição de eleitor de certa circunscrição.

Então, se *até para fins eleitorais* esta relação domicílio-alistamento é tênue, quanto mais para fins processuais de *prova* da cidadania, pois, onde o constituinte e o legislador não distinguiram, não cabe ao Judiciário fazê-lo - mormente para restringir legitimidade ativa de ação popular, instituto dos mais caros à participação e ao controle efetivos dos indivíduos em face da Administração Pública.

Com essas considerações, voto por NEGAR PROVIMENTO ao recurso especial.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2011/0050678-0

REsp 1.242.800 / MS

Números Origem: 20090269096 20090269096000100

PAUTA: 07/06/2011

JULGADO: 07/06/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MARA ELISA NAVACCHI CASEIRO
ADVOGADO	: JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES E OUTRO(S)
RECORRIDO	: NELSON DE MIRANDA
ADVOGADO	: NELSON DE MIRANDA (EM CAUSA PRÓPRIA)
INTERES.	: MUNICÍPIO DE ELDORADO
ADVOGADO	: PAULO LOTÁRIO JUNGES
INTERES.	: PAULO JUNGES ADVOGADOS ASSOCIADOS
ADVOGADO	: MARCELO ANTÔNIO BALDUÍNO
INTERES.	: IGNÁCIO CARLOS PINTO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Contratos
Administrativos

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque."

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.