

CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO: RENOVAÇÃO DO PLEITO, DANOS E REPARAÇÃO CIVIL

Edilson Alves de França
Procurador Regional Eleitoral

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO COMO ATO ILÍCITO. 2.1. Caracterização da conduta ilícita. 2.2. Conseqüências danosas da conduta ilícita. 3. O DESAFIO DA RESPONSABILIZAÇÃO. 3.1. O pressuposto da causalidade. 3.2. A causalidade múltipla. 4. A DECISÃO ANULATÓRIA COMO CAUSA. 5. CONCLUSÃO. 6. NOTAS.

1. INTRODUÇÃO

Ao apreciar recurso contra decisão que cassou o registro e o diploma de candidato pilhado na fraude a que se refere o art. 41-A da Lei nº 9.504/97, o zeloso Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, além de manter a pena de multa originariamente aplicada, determinou, em decisão unânime, que cópias dos autos fossem remetidas ao Ministério Público Federal e à Advocacia da União para que analisassem a possibilidade de ajuizamento de uma ação indenizatória. Com a providência, buscar-se-ia, segundo observou o Juiz Janilson Siqueira, autor da proposição, reparar os danos materiais causados à União, decorrentes da subsequente renovação do pleito, já que a Corte entendeu indevida a posse do segundo colocado, tal como havia determinado o decreto monocrático reformado.

Na oportunidade, manifestando-me nos autos, salientei o alcance pedagógico da medida, sem deixar, contudo, de realçar a complexidade do desdobramento civil, de índole reparatória. Não só no que pertine às particularidades processuais, como a relativa às cogitadas legitimidades ativa e passiva, mas, sobretudo, no que concerne ao próprio cabimento da indigitada ação indenizatória. Muito embora, conforme salientei na oportunidade, forçoso reconhecer, se façam presentes a conduta ilícita e o futuro desfalque financeiro, este último decorrente dos significativos gastos com a renovação do pleito, ônus que, indubitavelmente, será suportado pelo erário.

Antes mesmo de pronunciar-me formalmente sobre a questão, aproveito o espaço concedido por esta prestigiosa publicação para refletir sobre as dúvidas que me ocorrem, estimulado pela lição de Nietzsche, citado pelo jusfilósofo Edinaldo de Holanda¹, ao advertir que “não é a dúvida mas, sim, a certeza que nos torna loucos...”

2. CAPTAÇÃO DE SUFRÁGIO COMO ATO DANOSO RESSARCÍVEL

2.1. Caracterização da conduta ilícita.

Para a reflexão a que me proponho, não vejo razão para alimentar a velha e repisada polêmica concernente à adequação, no âmbito da responsabilidade civil, do uso da expressão “ato ilícito”. Sempre achei que a razão está com aqueles que entendem que todo fato não fundado em direito, capaz de causar dano a outrem, tem como principal efeito obrigar seu autor à reparação respectiva. Entre as expressões “ato danoso ressarcível” e “ato ilícito danoso”, sempre fiquei com a primeira. Talvez pela forte influência que a doutrina de Carvalho Santos² imprimiu a minha geração.

A lição do mestre, repetida por muitos, sempre me convenceu. Na verdade, embora todo ato ilícito danoso represente, para o agente, uma obrigação de reparar a lesão respectiva, nem toda obrigação de ressarcir provém de ato ilícito, de ato praticado sem direito. O novo Código Civil, entretanto, ao invés de repetir a redação dada por Clovis Bevilacqua (...fica obrigado a reparar o dano), preferiu dar a definição de ato ilícito à ação danosa. Verbis:

“Art. 186 – Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

Como se pode observar do subsequente art. 187, além de ampliar a idéia de ato ilícito, o novo Código sacramentou a expressão, estabelecendo no seu art. 927 que: “Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.” Resta, portanto, nesse passo inicial, deixar assente que a prática atribuída ao candidato que, em decorrência da aplicação do art. 41-A, da Lei nº 9.504/97, teve seu registro ou diploma cassado, refoge de qualquer discussão quanto à ilicitude, vez que esta decorre de expressa previsão legal, pouco importando a divergência acadêmica antes referida.

Vou mais além, para assinalar que o art. 1º, da Lei nº 9.840/99, ao inserir no artigo 41, da Lei das Eleições, instrumento da mais alta valia, ampliou o campo de jurisdição da ilicitude que se tem presente na “compra” de votos. Não se trata de mais uma norma penal, com propósito voltado para a tipificação de um crime, como chegaram a pensar alguns, quando das tratativas iniciais em torno do projeto popular.

Em verdade, referido art. 41-A normatizou a ilicitude administrativa eleitoral. E, ao contrário do art. 299, do Código, não visa a aplicação de pena privativa de liberdade. A ilicitude atribuída à captação de sufrágio não circunscreve-se aos estreitos limites de um tipo. Não tem, ademais, a correspondente iniciativa processual submetida ao dominus litis do Ministério Público. Trata-se, portanto, de ilicitude administrativa eleitoral, como, aliás, se colhe, sem maiores dificuldades, da expressa disposição legal, que adiante se transcreve:

“Art. 41-A – Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta UFIR, e cassação do registro ou diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.”

Como se vê, a ilicitude da conduta decorre da própria lei. Reconhecida a captação inidônea de sufrágio, não há como se conceber sofismas. Muito menos, admite-se cogitar de abuso equiparado a ilícito.

Trata-se de conduta vedada por lei e, por isso mesmo, atentória ao direito e susceptível de sanção. O ilícito dimana de ato violador da ordem jurídica. E tudo quanto a lei não permite que se faça ou que é praticado contra o direito constitui-se ilícito, tal como deflui da nova redação dada ao art. 186 do Código Civil.

2.2. Consequências danosas da conduta ilícita.

Definida a captação de sufrágio prevista no citado art. 41-A como conduta expressamente vedada por lei, impõe-se continuar a perquirição em prol de uma possível responsabilização civil do candidato cassado, indagando-se, agora, se os efeitos prejudiciais do ato contrário ao direito alcançou a esfera patrimonial do Estado, de forma a se poder cogitar de dano indenizável.

Nesse passo, ao que se colhe dos votos que consagraram a pioneira decisão da nossa Corte Eleitoral, nos casos de captação ilícita de sufrágios, a renovação das eleições representaria sério prejuízo para o erário, gravame esse que seria suportado pelo Estado, embora propiciado pelo candidato envolvido na fraude. Esse prejuízo, portanto, passível de quantificação, deveria ser por ele reparado, já que os requisitos de dano ressarcível, em perfeita sintonia com a doutrina³, estariam presentes.

A certeza e a atualidade defluiriam do fato de que a lesão causada aos cofres públicos revestir-se-ia de precisão, já que o montante a ser dispendido com a renovação do pleito poderia ser definido quando do ajuizamento da ação reparatória. Não se trataria de um prejuízo aleatório e, muito menos, insubsistente, pois, quanto a esse último requisito, a cassação do mandato, por si só, não deve ser entendida como uma espécie de reparação. Teríamos, assim, configurada uma conduta danosa, em tese, susceptível de reparação.

3. O DESAFIO DA RESPONSABILIZAÇÃO

3.1. O pressuposto da causalidade.

Depois de se evidenciar a presença do ato ilícito e o seu subsequente resultado danoso, resta perquirir-se quanto à presença do terceiro pressuposto da responsabilidade civil, de forma a se ter como efetivamente ressarcível o dispêndio financeiro com a renovação da eleição.

Haveria, assim, uma ligação íntima, uma relação permanente de causa e efeito, entre a conduta ilícita do candidato e o dano decorrente dos gastos com a renovação da eleição?

Referindo-se ao nexo de causalidade, o sempre lembrado Silvio Rodrigues⁴ esclarece que a existência de qualquer uma das excludentes “envolve a negação do liame de causalidade, e sem ele, como vemos, não há obrigação de indenizar.” Pouco importa, assim, que se tenha presente o que Marton⁵ denominou de ato “contra jus, sans droit”, quando, em com plemento, não se possa estabelecer esse vínculo de causa e efeito. Nesse sentido, Serpa Lopes⁶ adverte que, ao longo da história recente, “jamais se dispensou essa relação de causa e efeito para compor a responsabilidade”, embora somente “a partir da metade do século passado o problema começou a merecer estudos mais aprofundados dos civilistas.”

No que tange à análise desse liame causal, seja qual for a hipótese sob exame, impõe-se definir, num primeiro passo, qual das teorias formuladas a seu respeito deve ser aplicada. Como sabemos, apesar da doutrina aventar com as teorias da equivalência das condições; da causalidade adequada; e dos danos diretos e imediatos, a jurisprudência tem se revelado pacífica ao admitir que o Código Civil esposou a idéia híbrida, composta pela causalidade adequada; sem afastar a premissa de que nem todas as condições do evento concorrem com a mesma intensidade. Tem-se, assim, que levar em consideração a causa que teve influência direta e imediata sobre o fato lesivo, sem esquecer a pesquisa em torno da sua adequação à produção do resultado.

Embora o novo Código Civil não tenha lançado maiores luzes sobre a questão, já que o seu art. 403 praticamente manteve a redação do art. 1060 do Código de 1916, a orientação em referência encontra sólido apoio na doutrina e na jurisprudência, conforme registra Carlos Roberto Gonçalves⁷, ao lembrar que, embora o legislador tenha assimilado a teoria do dano direto e imediato, tal como está expresso no referido art. 403, “...das várias escolas que explicam o dano direto e imediato, a mais autorizada é a que se reporta à consequência necessária.”

3.2. O problema da causalidade múltipla.

Dentro desse contexto, parece fácil, em princípio, afirmar, como sugere o art. 1382 do Código Civil francês, que as consequências de uma ação culposa devem recair sobre seu autor. Ocorre que, além da definição de autoria não se afigurar tão simples como parece, o problema realmente se agrava com a presença das concausas, apontadas pela doutrina como aquelas que, embora não dando origem nem interrompendo o fato danoso, revigora-o, reforça-o, ao ponto de levar ao questionamento da sua autoria exclusiva.

Apesar da doutrina haver consagrado o nexo causal plúrimo, propiciando à vítima, conforme leciona Caio Mário⁸, o direito de “eleger dentre os co-responsáveis, aquele de maior resistência econômica”, não se deve descurar da busca e identificação da verdadeira causa, sobretudo diante da possibilidade de uma participação de terceiros ou da presença de uma das excludentes, dentre aquelas capazes de romper o vínculo causal em referência.

A razão maior para o aprofundamento dessa análise, como se vê, decorre da evidência de que a definição da responsabilidade aqui cogitada, resta concentrada na comprovação desse liame causal, considerando que o ato contrário ao direito e o dano, conforme demonstrado, restam configurados, diante da captação ilícita de sufrágio e da renovação, às expensas do erário, das eleições fraudadas. A questão, portanto, volta-se para a identificação do ato a ser apontado como verdadeira causa do dano, considerando-se que a renovação das eleições resultou do que se pode ter como encadeamento de fatos e circunstâncias peculiares, conforme se verá adiante.

Pondere-se, de logo, ainda que a título especulativo, que o candidato corruptor foi escolhido por um partido político que o apresentou como ideal, apto e merecedor do apoio popular. A ação ilícita caracterizada pela “compra de votos”, além de multifacetada, afigura-se pulverizada pela mobilização conjunta de uma coligação partidária e pela atuação pessoal daqueles que apoiaram, assessoraram ou participaram de alguma forma da ilícita cooptação. O eleitor que “vendeu” o seu voto, ainda que em menor escala, concorreu para a fraude, praticando também o crime do art. 299, na modalidade receber. E, por fim, caracterizada a captação ilícita, interpretando a lei, o próprio Estado, através de um Tribunal, decidiu pela renovação do pleito, adotando uma posição majoritária, reconhecidamente onerosa, construída a partir de um entendimento jurisprudencial, sacramentando, assim, o aperfeiçoamento do dano.

É diante desse quadro que surge a pergunta: seria possível cogitar-se do ajuizamento imediato de uma ação reparatória unicamente contra o candidato cassado, visando repor aos cofres do Estado a verba dispendida com a renovação da eleição? Sem desmerecer o exame da questão relativa à multiplicidade de causas que defluem das circunstâncias que envolvem a chamada “compra” de votos, concentremos a análise seguinte num fato que, tido como causa direta e imediata, pode ser erigido à condição de determinante do prejuízo aventado.

4. A DECISÃO ANULATÓRIA COMO CAUSA.

O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte vem decidindo por expressiva maioria que, além da perda do registro ou do mandato e da aplicação de multa, sem prejuízo da apuração do crime a que alude o art. 299, do Código Eleitoral, o reconhecimento da captação de sufrágio implica na nulidade da votação, ainda que não pedida e não declarada pelo juízo monocrático. Em consequência, tem sido determinada a renovação das eleições, considerando que, na hipótese de anulação de mais da metade dos votos, deve ser declarada a nulidade do pleito, conforme orientação jurisprudencial dominante.

Como se vê, não causará maiores espantos se venha defender, no âmbito de uma possível ação reparatória, a tese de que a renovação da eleição não tem como causa direta e imediata a captação ilícita de sufrágio, mas, sim, a decisão da Corte Eleitoral que determinou referida providência, adotando majoritário entendimento jurisprudencial. Até porque, a captação ilícita de sufrágio tem como consequência expressa a aplicação da “pena de multa de 1.000 a 50.000 UFIR’s e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90”, conforme prevê o já citado art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Sem prejuízo, é claro, da sanção penal a que alude o art. 299, do Código Eleitoral. A anulação da eleição, portanto, não deflui de

expressa previsão legal. Resulta de interpretação que vem sendo respaldada pela jurisprudência, sujeita, como sempre, às mudanças decorrentes da evolução do pensamento julgador.

Nesse ponto, oportuno lembrar que, quanto à aplicação dos artigos 222 e 224 do Código Eleitoral, colhe-se do voto proferido pelo relator do recurso no qual a questão foi aventada, fundada resistência à anulação dos votos e, conseqüentemente, do cabimento da renovação do pleito. E se mencionada decisão majoritária é questionável, muito mais será a responsabilização civil daquele a quem se atribui a causa remota da renovação do pleito.

A propósito, impõe-se reconhecer que os motivos que vêm sendo apontados como capazes de propiciar reforma das decisões confirmadoras da nulidade dos votos, em verdade, não se revelam tão singelos quanto se possa pensar. Em primeiro lugar, é fato que, em muitos casos, inocorreram pronunciamento julgador de primeiro grau nem, muito menos, constou da inicial o pedido de renovação da eleição.

Embora não concorde com a idéia, esse fato, segundo tem sido sustentado, sugere certa inovação, vez que estar-se-ia, em tese, enveredando sobre matéria estranha a questionada e não suscitada como causa do pedido. Noutras palavras, a incidência das disposições constantes do art. 224, do Código Eleitoral, em prol da declaração de nulidade de votação, teria aflorado por espontaneidade da própria Justiça Eleitoral de segunda instância.

Ainda que sem apoio da jurisprudência majoritária, vários outros argumentos tem sido suscitados por aqueles que se opõem à determinação de novas eleições, quando reconhecida a captação ilícita de sufrágio.

A inaplicabilidade da hipótese aos municípios com menos de duzentos mil habitantes. A alegada incoerência da cassação atingir o segundo colocado, levando-o a novo pleito sem que, para isso, tenha concorrido. A inadequação do momento da declaração de nulidade.

O prejuízo para a administração dos municípios que passam a ser geridos pelo presidente da Câmara, muitas vezes fiel seguidor do cassado, além do próprio custo da renovação da eleição, invariavelmente, têm sido elencados como argumentos em desfavor das decisões anulatórias, deixando no ar a possibilidade de que, no futuro, a atual tendência seja revertida.

O fato é que, mantida ou não essa posição, a captação ilícita de sufrágio aparece como causa remota, identificada dentro de um contexto processual bem peculiar, dificultando, também por isso, o estabelecimento do liame causal direto e imediato com a renovação da eleição. É verdade que se não houvesse ocorrido a fraude, não se estaria a cogitar de renovação da eleição. Entretanto, inexistente apoio jurisprudencial ou doutrinário para que se cogite da aplicação da teoria da equivalência das condições, conforme tem pontificado a mais autorizada doutrina.

5. CONCLUSÃO

Não há dúvida de que, na hipótese de captação de sufrágio, se tem presente conduta ilícita, quase sempre atribuída ao candidato cassado.

Entretanto, diante de uma ação delituosa e de um prejuízo, não deflui, ipso ré, a responsabilidade civil. É preciso que se tenha definido o liame causal entre essa ação e o prejuízo, sem qualquer causa interruptiva que possa descaracterizá-lo. Mais ainda, o Supremo Tribunal Federal tem considerado que o largo tempo decorrido entre o ato e a lesão deve ser considerado, particularmente quando nesse interregno um outro fato incorpora a condição de causa direta e imediata.

Ainda que dentro de outras circunstâncias, foi esse o entendimento esposado no Recurso Extraordinário nº 130.764-1-PR, relatado pelo Ministro Moreira Alves, onde

restou definido que no caso de um assalto praticado por uma quadrilha da qual fazia parte um preso foragido, a responsabilidade não poderia ser atribuída à falha do Estado, mas, sim, às concausas representadas pela formação da quadrilha e pelo tempo decorrido entre a fuga e o assalto⁹.

Por outro lado, ao que entendo, ainda que se revele pedagógica a responsabilização civil do candidato cassado, por mais que se pretenda afugentar a chaga da compra de voto da democracia brasileira, por maior que seja a ânsia de penalização dos políticos corruptos, é preciso certa cautela nesse passo reparatório. Não se está diante de uma condenação criminal que possa ser executada no civil. Da mesma forma não se tem presente um liame de causalidade indubitável. A opção pela renovação da eleição é feita pelo próprio Estado que, na hipótese, além de ter falhado na sua atuação preventiva, buscaria ser ressarcido por encargos próprios do exercício de suas funções institucionais, custeadas pelos pesados impostos que pagamos.

Acresço, por fim, que o precedente pode, inclusive, sugerir a possibilidade do Estado buscar reparação patrimonial em larga escala, como, por exemplo, no caso do candidato que, violando regras de um concurso, provocou sua anulação. Ou mesmo, do criminoso pelos dispêndios com a investigação e com a parafernália do júri. Do magistrado ou da parte que deu causa a nulidade do processo, o Estado poderia cobrar as despesas com sua renovação. Com a evolução da idéia, creio, poder-se-á chegar, até mesmo, ao exemplo chinês, onde se cobra da família o preço da bala executória da sentença.

Como se vê, a responsabilização civil do candidato cassado por infringência do art. 41-A, da Lei nº 9.504/97, ainda que possa afigurar-se exemplar, comporta reflexões, debates e questionamentos até agora não respondidos pela doutrina. Certamente, dentro da concepção de Nietzsche, a idéia não nos deixará loucos, já que afigura-se difícil concluir, com certeza, pela possibilidade de se alargar, em proveito do Estado, o alcance da responsabilidade daqueles pilhados na aludida prática, além dos limites penal e administrativo-eleitoral.

A propósito, graças à deferência da equipe técnica dessa prestigiosa Revista, que me permite adendo suplementar em fase editorial avançada, acresço que recentes decisões originárias da nossa mais alta Corte Eleitoral, reforçam a posição aqui defendida, no momento em que permitem que candidatos cassados, disputem, na eleição renovada, o mesmo cargo do qual foram afastados, acredite-se, por praticarem ilícita captação de sufrágio.

Ainda que aqui não tenha me debruçado sobre essas controvertidas decisões, uma vez que tal prodigalidade para com o autor do dano constitui-se fato novo, chamo atenção para esse mais recente obstáculo que se antepõe à responsabilização sugerida pela decisão da nossa zelosa Corte Eleitoral. É que, agora, na eventualidade de se defender a idéia reparatória, sugere-se a possibilidade de se admitir que, um desses candidatos cassados possa, do alto do palanque, alardear que aquela será uma eleição literalmente sua. Paga por ele. Com dinheiro do seu próprio bolso...

NOTAS:

¹BORGES, Edinaldo de Holanda. Teoria Científica do Direito. Ed. Oliveira Mendes, 1998, p. 217.

²Quanto à distinção, Carvalho Santos defende o uso da expressão ato danoso ressarcível, Cf. Código Civil Brasileiro Comentado. Ed. Forense, 1990, Vol. 3, p. 315,.

³Segundo Caio Mário da Silva Pereira, esses elementos seriam a lesão, a concretude, a subsistência e o nexo causal entre o ato e o prejuízo. Responsabilidade Civil. 4ª ed. Forense, p. 39.

⁴RODRIGUES, Sílvia. Responsabilidade Civil. Saraiva, vol. 4, 18ª edição, p. 164.

⁵MARTON G., apud. DIAS, Aguiar. Responsabilidade Civil. Forense, 1995, Vol. I, 4ª ed., p. 122.

⁶LOPES, M. M. de Serpa. Curso de Direito Civil. Vol. V, 4ª ed., Livraria Freitas Bastos, p. 218.

⁷GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade Civil. Saraiva, 8ª ed., p. 522-524.

8Ob. Cit., p. 74.

9A decisão em referência tem sido citada em inúmeros trabalhos e provas de concursos. Seu inteiro teor foi divulgado pela Revista Trimestral de Jurisprudência Brasileira, sob o título específico de Responsabilidade Civil do Estado. Ed. Juruá, nº 170, págs. 105-116.