



PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2017

Altera o art. 224 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que *institui o Código Eleitoral*, para prever o resarcimento da Justiça Eleitoral nos casos de eleição suplementar que especifica.

SF/17037.80115-21

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 224 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 224.

.....
§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário para cargo do Poder Executivo acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados.

.....
§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral, ressalvada a hipótese prevista no § 5º, e será:

.....
§ 5º O candidato que der causa à realização de novas eleições, nos termos do § 3º, responde pela obrigação de ressarcir a Justiça Eleitoral pelos custos correspondentes, observados os requisitos previstos na legislação civil para a caracterização da responsabilidade civil subjetiva, sem prejuízo das sanções penais, administrativas e eleitorais cabíveis.

§ 6º O partido a que estiver filiado o candidato de que trata o § 5º responde solidariamente pelo ressarcimento à Justiça Eleitoral.

§ 7º O julgador observará os princípios da razoabilidade e do pluralismo político e levará em consideração os seguintes critérios na fixação do ressarcimento de que trata o § 5º:

- I – a objetiva quantificação dos danos causados;
- II – a capacidade econômico-financeira dos responsáveis;
- III – a vedação à perseguição ideológica ou político-partidária.



§ 8º As ações judiciais que visam ao resarcimento da Justiça Eleitoral, de que trata o § 5º, são imprescritíveis.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A eleição suplementar, ou nova eleição, ocorre quando ao longo do processo eleitoral forem identificadas nulidades que maculem a normalidade e a legitimidade das eleições e afetem mais da metade dos votos em determinada circunscrição eleitoral, de acordo com o *caput* do art. 224 do Código Eleitoral.

Todavia, o § 3º do art. 224 do Código Eleitoral, acrescentado pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, chamada popularmente da “Lei da Minirreforma Eleitoral”, cria exceção à regra geral que condiciona a realização de eleição suplementar à circunstância de a nulidade atingir mais da metade dos votos em dada circunscrição eleitoral.

A exceção é a seguinte: nos casos de decisão judicial transitada em julgado que resulte no indeferimento do registro, na cassação do diploma ou na perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, a nova eleição ocorrerá independentemente do número de votos anulados.

Registre-se, ademais, que o § 4º do art. 224 do Código Eleitoral, também acrescentado pela “Lei da Minirreforma Eleitoral”, estabelece que a nova eleição de que trata o § 3º do art. 224 do Código Eleitoral – indireta ou direta – ocorrerá a expensas da Justiça Eleitoral.

É importante deixar consignado que até a publicação da “Lei da Minirreforma Eleitoral”, não havia determinação expressa de que os custos da nova eleição seriam arcados pela Justiça Eleitoral.

A inexistência de regras claras sobre o assunto permitiu o surgimento de duas grandes linhas de interpretação: a primeira, de que caberia à Justiça Eleitoral a responsabilidade de custear as novas eleições com base em sua competência constitucional e legal.

De outro lado, alguns importantes atores jurídicos, como a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal, sustentaram a tese de que os candidatos e partidos políticos que deram causa à realização das novas

SF/17037.80115-21



SF/17037.80115-21

eleições deveriam ser responsabilizados civilmente pelo ressarcimento dos custos, exatamente como prescrevem os arts. 927 e seguintes do Código Civil, tendo em vista a presença do tríplice fundamento para a incidência desse instituto, vale dizer: a conduta ilícita do candidato e do partido político (violação da legislação eleitoral), o dano (anulação da eleição e necessidade de realização de nova eleição) e o nexo causal entre a conduta ilícita e o dano causado. Importante destacar que essa tese foi acolhida em diversos momentos pela primeira e segunda instâncias da Justiça Federal.

É exatamente a nova sistemática instituída pelos §§ 3º e 4º do art. 224 do Código Eleitoral, acrescentados pela “Lei da Minirreforma Eleitoral”, de 2015, que pretendemos alterar mediante a apresentação deste projeto de lei, que tem o objetivo de deixar explicitado em nossa legislação eleitoral que os custos pela realização de nova eleição – a chamada eleição suplementar – para cargos do Poder Executivo devem ser arcados, de forma solidária, pelos candidatos e partidos políticos que, por violações à legislação eleitoral (compra de votos, abuso de poder político ou econômico e utilização indevida dos meios de comunicação, entre outros), deram causa à anulação das eleições e à realização de eleições suplementares.

Importa aprofundar um pouco mais o tema para que os contornos da proposição sejam adequadamente compreendidos.

O debate sobre a responsabilização dos candidatos que deram causa à nova eleição vem de longe. Como se sabe, compete à Justiça Eleitoral organizar e arcar com os custos das eleições regulares. Por ser o Poder Judiciário um dos Poderes da União, compete à Advocacia-Geral da União (AGU), consoante o que estabelece o *caput* do art. 131 da Constituição Federal, promover sua representação judicial ou extrajudicial.

A AGU tem tentado nos últimos anos obter o ressarcimento dos custos da realização de eleições suplementares quando caracterizado o dolo ou a culpa dos candidatos, com base no instituto da responsabilidade civil prevista no art. 927 e seguintes do Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

Sustenta a AGU que havendo a culpa em sentido lato – dolo ou a culpa em sentido estrito – dos candidatos, o dano (realização de nova eleição) e o nexo causal entre a culpa e o dano, caracterizada estaria a responsabilidade civil subjetiva dos candidatos e o dever de ressarcir a Justiça Eleitoral (União) pelos custos adicionais gerados pela realização da eleição suplementar.



SF/17037.80115-21

Citamos, por todos os exemplos, o caso paradigmático ocorrido em 2005, no município paulista de Bento de Abreu, em que a unidade contenciosa da AGU logrou celebrar acordo judicial e obter ressarcimento pelos custos adicionais pela realização de eleições suplementares nos autos da ação judicial proposta, sob o argumento de que os réus da ação de ressarcimento, por meio de ato ilícito, infringiram a legislação eleitoral, trouxeram prejuízos ao Erário, e foram os responsáveis diretos pela anulação da eleição anterior e pela realização da posterior (suplementar). Segundo a tese central defendida pela AGU, a responsabilidade é pressuposto do Estado de Direito do qual decorre o dever de reparar o dano gerado. Cuida-se do instituto da responsabilidade civil subjetiva.

Essa ação de ressarcimento à Justiça Eleitoral foi replicada em diversos outros municípios gerando algumas outras decisões favoráveis. Fruto desse esforço da AGU, foi a celebração, em 12 de janeiro de 2012, de um importante convênio com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com o objetivo de *cobrar de políticos cassados gastos com pleitos suplementares*.

Identificamos que essa atuação da AGU, que visa à responsabilização dos candidatos pelos custos adicionais das eleições suplementares, continua a existir apesar da alternância de seus dirigentes, com o ajuizamento de ações cíveis de responsabilização dos candidatos ao longo deste ano de 2017.

Cabe consignar, também, que o Ministério Público Federal (MPF), em sua vertente eleitoral, também tem atuado institucionalmente no sentido de buscar o ressarcimento dos responsáveis pela realização de eleições suplementares, quando caracterizada a existência de dolo ou culpa.

Há diversas decisões nas varas federais, em primeira instância, favoráveis ao ressarcimento dos custos à Justiça Eleitoral, em diversos Estados da Federação, com base no instituto da responsabilidade civil.

Em segunda instância, há algumas decisões de Tribunais Regionais Federais (TRFs) que acolhem a tese da responsabilização dos culpados. Citamos, como exemplo, decisão da 4ª Turma do TRF da 4ª Região, de setembro de 2016, no julgamento do Processo 5004017-17.2012.4.04.7213/TRF, em que assentou que a União não pode arcar com os custos de uma nova eleição se não deu causa para isso. Assim, pode ser resarcida por quem, por cometer ato ilícito, deu motivo para uma nova eleição.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) – para onde são direcionados os recursos interpostos das decisões tomadas, em segunda instância,



SF/17037.80115-21

em matéria legal, das decisões dos TRFs – identificamos, em oposição às informações referentes a decisões favoráveis em primeira e segunda instâncias mencionadas anteriormente, a existência de decisão que denega recurso especial interposto pela União em que pleiteia o ressarcimento dos custos pela realização de eleição suplementar.

Veja-se, nesse sentido o que decidido, à unanimidade, pela Primeira Turma do STJ no Recurso Especial (Resp) nº 1.596.589, Relator o Ministro Sérgio Kukina, julgado em 16 de junho de 2016, que se baseou no seguinte argumento, extraído da ementa de seu acórdão:

Ainda que o indeferimento do registro da candidatura tenha dado causa à eleição suplementar de Prefeito, **não se configura a ilicitude da conduta do candidato eleito, capaz de ensejar o ressarcimento pecuniário almejado pela União, visto que exerceu regularmente o direito de invocar a tutela jurisdicional para garantir sua presença no pleito, alcançando inicial deferimento pelo juízo eleitoral de primeira instância.**

Como se depreende dessa decisão, há situações – como, por exemplo, decisão judicial que garantiu a presença do candidato no pleito – em que a responsabilidade pelo ressarcimento não se caracteriza, exatamente por não ter havido o adimplemento dos requisitos previstos no Código Civil.

É preciso pacificar os entendimentos sobre o tema. Nesse sentido, torna-se fundamental afastar de nosso ordenamento jurídico a regra eleitoral que permite suposta colisão de normas na realização de eleições suplementares para os cargos do Poder Executivo: de um lado, a regra geral estatuída no Código Civil que, com lastro no instituto da responsabilidade civil, impõe o ressarcimento à União pelos culpados; de outro lado, a regra eleitoral específica que determina que a Justiça Eleitoral arque com os custos das novas eleições.

Entendemos ser plenamente viável, constitucional e juridicamente, a presente proposição legislativa que visa a tornar expresso, no âmbito da legislação eleitoral, a clássica regra da responsabilidade civil que leva ao dever de indenização/ressarcimento por parte daqueles que tiverem cometido ilícitos que geraram danos, sendo plenamente caracterizado o nexo entre os primeiros e os últimos.

A proposição que ora submetemos ao crivo das Senhoras Senadoras e dos Senhores Senadores procura, ainda, dar tratamento adequado a algumas



ponderações de ordem jurídico-constitucional encontradas na doutrina e na jurisprudência sobre o tema.

Inicialmente, a proposição reafirma que os três requisitos para a incidência do instituto da responsabilidade civil – culpa em sentido lato, dano e nexo causal – devem estar plenamente caracterizados no âmbito eleitoral para que se possa admitir o ressarcimento.

A responsabilidade será – obedecida a lógica da legislação eleitoral – do candidato e de seu partido e não do gestor eleito, para que não surja qualquer dúvida sobre se recursos públicos poderiam ser utilizados para arcar com essas despesas.

A responsabilidade solidária entre candidatos e partidos no que tange a esfera cível (ressarcimento dos custos da eleição suplementar) não impede o estabelecimento de penas administrativa, eleitoral e penal. As instâncias não se confundem e tampouco se excluem.

A legislação, doutrina e jurisprudência pátrias são unâimes ao assinalar a possibilidade de coexistência entre sanções civis (entre as quais o ressarcimento pretendido pela realização de eleições suplementares), penais, eleitorais e administrativas.

Nesse sentido, a previsão de sanções penais e eleitorais aos candidatos e partidos políticos nas hipóteses de violação às determinações da legislação eleitoral, inclusive com a fixação de multas pecuniárias (natureza penal) além da inelegibilidade do candidato (natureza eleitoral), não afastam a possibilidade de fixação da obrigação de indenizar (natureza cível).

Tomamos cuidado na fixação de critérios a serem observados pelo julgador para que o ressarcimento do custo da realização de novas eleições pelos candidatos e/ou partidos, em responsabilidade solidária, não gere a ruína pessoal do candidato ou a inviabilização financeira do partido político.

Entendemos que a redação conferida afasta a possibilidade de a responsabilização civil dos candidatos e partidos dar ensejo a perseguições políticas e partidárias com o objetivo de eliminar do cenário político nacional determinada agremiação. Reafirmamos a necessidade da adoção dos princípios da razoabilidade e do pluralismo político. Lembre-se que o princípio da proporcionalidade das penalidades eleitorais é usualmente adotado pela Justiça Eleitoral.

SF/17037.80115-21



SF/17037.80115-21

A fixação do *quantum* indenizatório (ressarcimento) deve levar em consideração, portanto, o dano causado e a capacidade financeira do culpado. Não interessa ao Direito a ruína financeira das pessoas, nem a falência das empresas ou a cassação de partidos políticos. O Código Eleitoral veicula essa preocupação na imposição de sanções administrativas ou cíveis (art. 367, inciso I), assim como na imposição das sanções penais (art. 286, § 1º).

Reafirmamos, com a presente proposição, o princípio da imprescritibilidade das ações que visam ao ressarcimento do Erário, consoante a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Lembramos, por fim, que a Justiça Eleitoral é hoje responsável pela organização e custeio das eleições. As dotações orçamentárias da Justiça Eleitoral levam em consideração, inclusive, a possibilidade de realização de eleições suplementares, com base no que hoje dispõe o Código Eleitoral. Ajustes serão necessários nesses normativos para adequá-los à nova realidade proposta pela sugestão que ora se analisa.

Em face de todo o exposto, entendemos ser indispensável a aprovação da presente proposição que objetiva imputar aos candidatos eleitos a cargos majoritários do Poder Executivo – ou a seus partidos – a responsabilidade pelo ressarcimento dos custos da eleição suplementar respectiva, com base no instituto da responsabilidade civil subjetiva de que trata o Código Civil, tese respaldada por decisões de primeira e segunda instâncias da Justiça Federal.

Avaliamos que o presente projeto de lei é oportuno e relevante, e, portanto, merece ser levado ao crivo das Casas Legislativas do Congresso Nacional, tanto pela ideia de preservação da higidez orçamentário-financeira da União e dos entes federados subnacionais, quanto por sua perspectiva pedagógica em defesa da normalidade e legitimidade das eleições, preceitos que possuem lastro constitucional (art. 14, § 9º da CF).

Essas são as razões que nos levam a pleitear a análise crítica, o aperfeiçoamento e a posterior aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador EDUARDO BRAGA