



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE REGISTRO E REDAÇÃO PARLAMENTAR
REUNIÃO
06/06/2019 - 20ª - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa, Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Primeiramente, nossas escusas aqui pelo atraso. Infelizmente, houve uma marcação de uma sessão de última hora, para votação de um projeto que trata do saneamento, e eu tive que passar lá.

Havendo número regimental, eu declaro aberta a 20ª Reunião, Extraordinária, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura.

A presente reunião destina-se à realização de audiência pública para instruir o Projeto de Lei nº 1.865, de 2019, que “Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições”, conforme o Requerimento nº 10, de 2019 - CCJ, de iniciativa nossa.

Esta reunião será realizada em caráter interativo, ou seja, com a possibilidade de participação popular. Dessa forma, os cidadãos que queiram encaminhar comentários ou perguntas podem fazê-lo por meio do Portal e-Cidadania, no endereço www.senado.leg.br/ecidadania, ou ligando para o número 0800-612211.

Para darmos imediatamente início à nossa audiência pública, eu queria convidar os palestrantes de hoje. Primeiramente, o Dr. Francisco Guilherme Vollstedt Bastos, Diretor da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), representante do Sr. Fábio George Cruz da Nóbrega, Presidente da ANPR; Dr. Rodolfo Queiroz Laterza, 1º Vice-Presidente Parlamentar da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol do Brasil), representante do Sr. Carlos Eduardo Benito Jorge, Presidente da Adepol do Brasil. Terceiro, Dr. Fernando Marcelo Mendes, Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe); Dr. Saulo Jerônimo Leite Barbosa de Almeida, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão, representante do Sr. Victor Hugo Palmeiro de Azevedo Neto, Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público; e o Dr. Ademar Borges de Sousa Filho, Advogado, representante da Ordem dos Advogados do Brasil.

Queiram sentar-se. (*Pausa.*)

Justificaram a ausência o Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, Dr. Edvandir Felix de Paiva, e também o Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Jayme de Oliveira.

Não se manifestaram sobre o convite o Presidente da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (Anamages), Dr. Magid Nauef Láuar, e o Dr. Rafael de Sá Sampaio, Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária.

De acordo com o art. 94, §§ 2º e 3º do Regimento Interno, a Presidência adotará as seguintes normas: os convidados farão suas exposições e em seguida abriremos a fase de interpelação pelas Senadoras e Senadores inscritos. A palavra às Senadoras e aos Senadores será concedida na ordem de inscrição. Os Senadores interpelantes dispõem de três minutos, assegurado igual prazo para a resposta do interpelado, sendo-lhe vedado interpelar os membros da Comissão.

Então, eu concedo a palavra, inicialmente, ao Sr. Francisco Guilherme Vollstedt Bastos, Diretor da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), para sua exposição. Eu darei, inicialmente, dez minutos. Eu já disse a eles, aqui, que se a campanha tocar, a gente... Não se preocupem não, porque aí eu dou um tempo a mais, o.k.?

Então, Dr. Francisco Guilherme Vollstedt Bastos com a palavra.

O SR. FRANCISCO GUILHERME VOLLSTEDT BASTOS (Para exposição de convidado.) - Bom dia a todos. Gostaria de cumprimentar o Exmo. Senador Humberto Costa, que está presidindo a Mesa, e também agradecer-lo pelo requerimento de convocação desta audiência pública e pelo convite feito à Associação Nacional dos Procuradores da República, que se sente muito honrada com o convite para estar aqui nesta Casa para debater um tema de grande relevância para a sociedade brasileira, e que está sempre à disposição desta Casa, do Congresso Nacional, para o debate, para trazer a sua avaliação, a sua impressão prática sobre aqueles temas que são de extrema relevância no aprimoramento da nossa legislação.

Bom, em primeiro lugar, gostaria de dizer que a associação vê com muita alegria a apresentação desse projeto de lei, que trata de um tema tão relevante e que vem sendo objeto de discussão na nossa sociedade, no nosso País, há muito tempo, que é a questão do caixa dois eleitoral e da sua criminalização.

Nós ouvimos falar historicamente dessa situação de utilização de recursos provindos de outros crimes, ou mesmo recursos lícitos que eventualmente são doados de forma não contabilizada, há muito tempo, no nosso País. Podemos citar como exemplo, em primeiro lugar, uma situação que aconteceu em 1992, em que o ex-Presidente Collor, hoje Senador, naquela situação em que aconteceu a discussão relacionada a recebimento de recursos, já se dizia muitas vezes que aqueles recursos utilizados ou recebidos por meio de desvio seriam utilizados como caixa dois. Essa questão também já foi trazida a público durante o mensalão, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Então, é um assunto extremamente recorrente na nossa sociedade e que realmente demandava um estudo mais aprofundado e uma iniciativa de apresentação de projeto de lei que deve ser obviamente aprimorado, melhorado nas Casas legislativas, porque é de competência do Congresso Nacional a avaliação dessas questões.

Então, obviamente, esse assunto foi trazido... Fazendo um pequeno histórico, esse assunto já estava previsto dentro daquele pacote das 10 Medidas Contra a Corrupção, houve uma iniciativa popular, foi apresentado um projeto na Câmara dos Deputados, e entre as medidas que ali constavam, efetivamente se previa e se sugeria a este Parlamento a avaliação da eventual responsabilização dos partidos políticos e também a criminalização do caixa dois, porque acima de tudo nós entendemos que, diante do contexto muitas vezes prático da vida política, essa utilização, na medida em que se tornou muitas vezes uma prática não só de um determinado partido mas de vários partidos, obviamente que essa prática traz um desequilíbrio ao processo eleitoral.

Com isso, de certa forma, há uma contaminação, obviamente, da própria democracia, porque as pessoas se apresentam como candidatos e na medida em que existem situações e recursos diferenciados nas candidaturas e nas propagandas, obviamente a disputa se torna de certa forma injusta porque o poder econômico, aquele que apresenta candidaturas e propagandas com maior orçamento, de certa forma tem maior exposição e pode também influenciar o eleitorado para sua candidatura. Então, a utilização de caixa dois ampliava esse problema, o que poderia trazer sérios riscos para nossa democracia, na medida em que essa disputa, como já afirmei, era extremamente injusta. E os efeitos deletérios dessa situação foram percebidos pela sociedade.

Então, em boa hora foram adotadas medidas, propostas legislativas no sentido de aprimorar o sistema de justiça criminal, e na minha avaliação pessoal, não como uma visão preconceituosa em relação ao Poder Legislativo, muito pelo contrário. Na verdade, uma ação de respeito e de avaliação do caso concreto, da verificação de que havia melhorias que deveriam ser debatidas, aprimoradas e eventualmente transformadas em legislação, no sentido de aprimorarmos cada vez mais esse processo eleitoral.

É importante dizer que a criminalização do caixa dois também foi apresentada dentro do pacote de combate ao crime, do hoje Ministro Sergio Moro, que foi desmembrada e efetivamente tem tido uma tramitação específica nesta Casa. Então, nós precisamos verificar que isso se encontra dentro desse contexto maior de aprimoramento das normas, das leis, e de melhoria do nosso sistema de justiça criminal, na busca de um processo eleitoral mais justo, mais transparente, em que as propostas e as ideias realmente possam prevalecer e não eventualmente o poder econômico ou a utilização de recursos de forma ilícita, por meio do caixa dois.

Já analisamos aqui o relatório apresentado pelo Senador da República, o Relator. Na nossa avaliação, o relatório está extremamente bem-feito e apresenta ali razões e argumentações extremamente fundamentadas. Houve uma sugestão de aprimoramento que realmente foi muito bem-vinda, o acréscimo aqui do § 4º, que eu verifiquei. E do ponto de vista da Associação Nacional do Ministério Público, nós teríamos apenas uma pequena sugestão para ser avaliada por V. Exas. no sentido de eventualmente se verificar a possibilidade de inclusão de um artigo específico relacionado também à lavagem de dinheiro, como havia na proposta do pacote relativo às 10 Medidas Contra a Corrupção, que na verdade foi avaliado pela Câmara dos Deputados, foi modificado, e se encontra aqui atualmente para avaliação desta Casa do Senado Federal.

Portanto, naquela proposta inicial do pacote das 10 Medidas Contra a Corrupção, havia uma previsão efetivamente de acréscimo de um tipo penal dentro do Código Eleitoral, com relação ao caixa dois eleitoral, mas paralelamente a essa inovação legislativa, também havia uma sugestão de acréscimo de tipo penal relacionada à lavagem de dinheiro utilizando-se esse mecanismo do caixa dois. Então, seria apenas essa sugestão. Ela já consta do projeto inicial das 10 Medidas, que está aqui nesta Casa, no sentido de aprimoramento e discussão dessa questão também; se seria conveniente e oportuno...

(Soa a campainha.)

O SR. FRANCISCO GUILHERME VOLLSTEDT BASTOS - ... eventualmente se analisar a inclusão desse artigo.

Agradeço, imensamente, mais uma vez, o convite e me coloco aqui à disposição de todos para o debate mais pontual e aprofundado em seguida.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Francisco Guilherme, que representa a Associação Nacional dos Procuradores da República, pela sua contribuição.

Imediatamente concedo a palavra ao Dr. Rodolfo Queiroz Laterza, 1º Vice-Presidente Parlamentar da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, para sua exposição.

O SR. RODOLFO QUEIROZ LATERZA (Para exposição de convidado.) - Bom dia a todos.

Inicialmente, gostaria de cumprimentar o eminente Senador Humberto Costa, que Preside esta Mesa, esta audiência nesta circunstância, neste momento. Cumprimentar os demais Senadores presentes, os demais integrantes componentes desta Mesa para fazer este debate tão qualificado e necessário a respeito da alteração da Lei 4.737, de 1965, que dispõe sobre o Código Eleitoral, com inserção de um novo tipo penal que se refere à criminalização do caixa dois. Coloco, acima de tudo, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil à disposição, não só para este debate, mas para outras audiências que se fizerem necessárias para o aperfeiçoamento do sistema processual penal e de segurança pública que esta Casa aqui tanto procura discutir de forma cada vez mais urgente e premente.

Inicialmente, gostaria de destacar a importância e relevância do tema, porque há um clamor político e social para que a criminalização do caixa dois realmente se torne uma conduta inserida num tipo penal, numa norma penal incriminadora.

Só que é importante também destacarmos que às vezes o clamor político e social leva a constituições de figuras delitivas que muitas vezes os tipos penais às vezes encerram problemas.

E eu gostaria de já deixar ressaltado que o relatório do Senador Marcio Bittar está muito bem realizado, tecnicamente muito bem fundamentado, em que ele faz devidas adequações, de modo a garantir a segurança da construção do tipo penal.

O novo 350-A trazido pelo PL 1.865, de 2019 - primeiro, é necessário que ele tenha esse cuidado e no relatório do Senador Marcio Bittar é assim feito - prevê somente a modalidade dolosa da conduta. Porque se nós prevemos a possibilidade de uma punibilidade a título culposo, cremos que haverá uma certa desproporcionalidade e uma instrumentalização da criminalização da política.

Sabemos que a política teve inúmeros problemas nos últimos anos, mas também renegar a política significa destruir os alicerces da democracia. E não podemos, portanto, no afã de querer regularizar e moralizar o sistema político-eleitoral, dar ensejo a formas de se criminalizar a política. E cremos que a previsão de qualquer forma interpretativa que seja muito elástica, que denote qualquer punibilidade a título culposo, seria teratológico no âmbito do caixa dois.

Então, a segurança trazida pelo relatório do Senador Marcio Bittar, a meu ver, é irretocável. Gostaríamos só de sugerir humildemente, por uma questão técnico-legislativa, e para evitar conceitos jurídicos indeterminados, que muitas vezes os tipos penais acabam trazendo, principalmente os de elementos normativos de tipo, algumas mudanças principalmente no *caput* do 350-A, quando ele fala que arrecadar, manter e movimentar quaisquer bens, serviços e valor em dinheiro, conversíveis em dinheiro. Que houvesse simplesmente a substituição das palavras "conversíveis em dinheiro" por "monetizáveis". Porque conversíveis em dinheiro cria uma certa restrição de aplicação do tipo penal, e a gente sabe que hoje dinheiro em si, como unidade de valor, é cada vez mais desconsiderado nas transações. Então, aquilo que fosse monetizável - valores mobiliários, títulos de crédito - acabaria sendo abarcado pelo tipo penal com essa expressão. Substituir "conversíveis em dinheiro" por "monetizáveis".

E outro cuidado que a gente gostaria humildemente também de sugerir: a substituição do adjunto adverbial "[...] paralelamente à contabilidade [...] [prevista da lei eleitoral]" por uma expressão mais objetiva. Porque paralelamente cria um outro elemento normativo em que, na prática, o operador vai ter que interpretar o que vai ser paralelo à contabilidade prevista na lei eleitoral. Isso vai criar um leque de interpretação muito grande e que consideramos complicado, no caso concreto. O que é o caixa dois, de acordo com o que se define? É qualquer previsão de recursos não escriturados ou

falsamente escriturados na contabilidade assim prevista na lei eleitoral. Então, se no tipo penal já estivesse considerado que são bens, serviços ou valores monetizáveis não escriturados ou falsamente escriturados, de acordo com a contabilidade prevista na legislação eleitoral, traria uma segurança jurídica maior, um elemento mais objetivo no tipo penal. Porque, humildemente falando - até muitos doutrinadores assim criticam - essas previsões muitas vezes nos tipos penais de adjuntos adverbiais geram realmente uma necessidade de interpretação ao caso concreto pelo operador, pela autoridade do sistema de persecução penal, que cria um certo casuísmo. E o objetivo aqui é o quê? Trazer sempre uma isonomia na punibilidade que é trazida.

Consideramos excepcional a previsão no relatório do Senador Marcio Bittar de uma causa especial de aumento de pena para aqueles recursos de origem ilícita, ou que aqueles recursos recebidos pelo candidato, pelo partido, gerem uma eventual contrapartida de ato de ofício. Ele vem inserir como causa de aumento de pena, aproveitando a emenda do Senador Jaques Wagner, uma emenda também muito bem construída tecnicamente, mas que, realmente, poderia criar um conflito de normas com os tipos penais já previstos na Lei 9.613. Porque, tal como o relatório prevê - não podemos nos escusar disso - o novo, a criminalização do caixa dois tem que ser um tipo penal subsidiário, porque nós já temos a corrupção passiva, já temos a concussão, já tem a lavagem de dinheiro, a própria falsidade ideológica... Então, ela tem que ser um tipo subsidiário, tanto que ali está: caso não constitua o fato um crime mais grave.

Então, é importante se manter isso, porque senão realmente haverá outros conflitos de normas e isso acaba afetando a eficácia do dispositivo.

Consideramos essencial e providencial também criminalizar. Acho que num parágrafo, se não me engano, do 350-A, logo no §1º, aquele que também oferta, oferece, concede os recursos não escriturados ou falsamente escriturados - que assim define o caixa dois - para o partido ou para o candidato. Porque só punir uma esfera desse sistema político-eleitoral é errôneo. Também é um mecanismo de financiamento de quem financia ter que ser punido. E isso garante, portanto, eu diria, uma certa solidariedade na responsabilização da contaminação do sistema político-eleitoral. Porque só criminalizar o lado que recebe é um erro.

Tende-se, no Brasil, a criminalizar a corrupção político-eleitoral de forma individualizada. Mas e quem corrompe? E quem financia tudo isso? Porque a cooptação é muito forte. Então, é importante criarmos, sim, um mecanismo de responsabilização de entidades privadas, de mecanismos privados e do mercado, que querem cooptar e corromper o sistema político.

Daí a importância, sim, da criminalização do §1º - salvo engano, salvo melhor juízo - para que justamente o sistema político-eleitoral seja preservado na sua idoneidade em todos os seus âmbitos, não apenas no âmbito de quem exerce o mandato eletivo, mas também daquele que detém o poder econômico.

Qual o objetivo da criminalização do caixa dois? Deter o abuso do poder econômico, deter basicamente a influência do poder econômico que gere um prejuízo na igualdade de competição entre os candidatos, maculando o direito ao sufrágio e, conseqüentemente, à democracia.

É fundamental também buscar que... No caso, o 350-A, ele é uma norma penal em branco, se nós formos analisar, porque é aquela contabilidade prevista na legislação eleitoral. De nada adiantará a previsão desse tipo penal se não houver uma descrição também cristalina e objetiva do que seja essa contabilidade na legislação eleitoral. E vai ser por que essa contabilidade prevista na legislação eleitoral? Por resolução do Tribunal Superior Eleitoral?

(Soa a campanha.)

O SR. RODOLFO QUEIROZ LATERZA - Conforme esteja previsto na 4.737/65, é insuficiente o que a legislação eleitoral prevê como contabilidade, contabilidade de forma clara, objetiva.

Portanto, eu queria deixar humildemente a nossa sugestão.

Muito obrigado. Agradecemos a possibilidade na nossa colaboração.

Estamos à disposição e mais uma vez cumprimento Senadores e demais componentes da Mesa e presentes.

Muito obrigado, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil está à disposição.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Quero agradecer a contribuição do Dr. Rodolfo Queiroz Laterza.

Gostaria de pedir, se fosse possível, que as sugestões que V. Exa. apresentou aqui nos pudessem ser enviadas por escrito, bem como do Dr. Francisco Guilherme também.

E, de imediato, eu concedo a palavra ao Dr. Fernando Marcelo Mendes, que é Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe).

O SR. FERNANDO MARCELO MENDES (Para exposição de convidado.) - Bom dia, Senador Humberto Costa; bom dia, demais Senadores e membros da Mesa.

A Ajufe, Senador, agradece também a oportunidade de colaborar aqui com o aperfeiçoamento do nosso modelo legislativo. Esse tema da criminalização do caixa dois é um tema que se insere num contexto mais amplo e que vem sendo debatido no Parlamento já há algum tempo. Desde a proposta das 10 Medidas contra a Corrupção que o Ministério Público encabeçou e que a Ajufe acabou apoiando em parte, porque havia ali naquelas propostas pontos que a Associação dos Juizes Federais não subscreveu de maneira integral, como a questão do teste de integridade e limitações do uso de *habeas corpus*, porque ali havia... Dentro do papel da Justiça Federal, Senador, e de juizes federais, nós temos sempre uma agenda positiva de garantir a efetividade da Justiça Criminal, que é o mais importante, mas com a observância do devido processo legal, com a observância da ampla defesa.

Mas, sem dúvida nenhuma, esse tema entrou numa agenda política, principalmente a partir de 2013, com movimentos sociais. Houve, a partir daí, um avanço no nosso modelo de regulação penal, a criminalização das organizações criminosas, a previsão legal da colaboração premiada, a mudança do Supremo Tribunal Federal em relação ao entendimento da prisão a partir da segunda distância, a possibilidade... Na verdade, é a retomada de uma posição que o Supremo já havia consagrado até 2009. Houve uma alteração desse entendimento em 2009 e, em 2016, ele voltou a acolher por maioria. Esse tema ainda está em debate, nós sabemos, inclusive é objeto de uma discussão tanto no projeto anticrime que o Ministro Moro mandou, também como em propostas de emenda à Constituição, mas, de fato, há ainda hoje uma maioria entendendo pela possibilidade de esse cumprimento de pena a partir da decisão do segundo grau.

Tudo isso, a nosso ver, Senador, contribui muito para que a Justiça Criminal tenha efetividade. Porque esse é um grande problema que nós defendemos, a Justiça, ela precisa ser efetiva, observada sempre a ampla defesa, os direitos e garantias fundamentais. Mas, se não houver uma resposta, se a sociedade passa a desacreditar na sua Justiça Criminal, isso coloca em risco a própria instituição do Poder Judiciário, que é um dos pilares da nossa democracia.

Então, nesse contexto a Ajufe vem apoiando esse debate, vem sugerindo. São temas que, na verdade, nós já discutimos e já apoiávamos antes mesmo de este debate ser iniciado. O Ministro Moro, que foi integrante da Justiça Federal por mais de 20 anos, ele participava de nossas comissões. Então, muitas dessas sugestões que estão hoje no projeto anticrime estão num contexto do que nós já vimos defendemos há muito tempo.

Os colegas aqui, tanto do Ministério Público quanto da Polícia, já trouxeram importantes argumentos, eu não vou aqui ser repetitivo e reforçar o que já foi dito. A Ajufe concorda com o que já foi exposto. Mas nós vamos trazer aqui uma reflexão um pouco mais ampla em relação a esse tema.

É importante, não há dúvida de que a criminalização do caixa dois, a definição legal, ela traz uma segurança jurídica. Nós sabemos que hoje há uma divergência de entretenimento em relação à possibilidade de se aplicar o Código Eleitoral ou de se aplicar algum outro tipo de interpretação em relação à falsidade ideológica, em relação a isso. Então, sempre que o Legislativo aperfeiçoa o modelo legal e traz segurança jurídica, isso é importante, é favorável. E essa participação, essa discussão pública é essencial exatamente para quê? Para que a gente construa um modelo com as sugestões tanto dos operadores do Direito, que são, ao fim e ao cabo, nós, que acabaremos aplicando essa legislação, mas desse debate democrático e legítimo.

A Ajufe apoia essa proposta. As sugestões que foram apresentadas aqui são importantes, embora algumas já estejam contidas em projetos próprios, a gente precisa ver a viabilidade de se fazer essa alteração nesse contexto, a aprovação dos projetos específicos. Mas, essa alteração vem trazer exatamente isto que se espera dentro de um processo democrático: a possibilidade de que a disputa eleitoral seja feita com equilíbrio de forças.

Nós sabemos - e hoje o resultado das eleições passadas trouxe também uma nova reflexão importante - que a própria questão dos mecanismos que eram tradicionais de financiamento campanha, da necessidade de uso de recursos para determinados meios de comunicação, tudo isso passou ou está passando por uma grande reflexão. As mídias sociais trouxeram um grande impacto nesse panorama eleitoral e quanto a muito do que se pensava em relação, mesmo aos custos das campanhas, talvez a gente tenha que fazer uma reflexão também disso, a mudança na rediscussão do nosso sistema eleitoral. As campanhas haviam atingido custos bilionários, nós passamos por um momento, talvez, de reavaliação de tudo isso, mas, dentro desse contexto, desse modelo, a tipificação, a segurança jurídica é sempre bem-vinda.

A Ajufe, Senador, apresentou, já preparou uma nota técnica mais ampla também - embora não seja exatamente esse o objeto da audiência pública, eu acho que está dentro do contexto da modificação da legislação penal eleitoral como um todo - em relação ao projeto anticrime. E, também nesse aspecto, em relação alguns pontos, nós fomos críticos, trouxemos sugestões, não estamos apoiando de maneira integral as propostas que foram feitas e entendemos que a questão,

por exemplo, da efetividade da Justiça Criminal com a preservação da possibilidade de execução da pena a partir do segundo grau é importante; a questão do tratamento diferenciado às organizações criminosas, porque tudo isso - hoje com a macrocriminalidade - se confunde. A gente não pode, ou não é aconselhável fazer essa segmentação e analisar as coisas de maneira separada. Temos que pensar no reflexo que isso traz para o todo.

Mas trouxemos algumas críticas também em relação à questão da legítima defesa, que vimos com algumas preocupações e expusemos isso dentro desse debate de aperfeiçoamento.

Em relação a esse tema mais específico da questão eleitoral, nós também estamos trazendo um debate importante, Senador Humberto Costa, que é a questão da competência. Aqui há uma grande discussão. O projeto anticrime traz uma alteração que provocou um grande debate e tem provocado hoje na questão da Justiça eleitoral: a possibilidade de a Justiça eleitoral julgar ou não os crimes conexos aos crimes eleitorais. Houve, na verdade, uma confirmação de posicionamento do ponto de vista do Plenário do Supremo, mas as cortes do próprio Supremo e do STJ já adotavam posicionamentos distintos, no sentido de que, quando há um crime conexo a um crime eleitoral, não deveria haver a conexão, melhor dizendo, não deveria ser remetido à Justiça eleitoral um crime conexo, quando fosse de competência da Justiça Federal - o que é uma discussão muito ampla que nós estamos fazendo -, uma vez que os crimes de competência da Justiça Federal são crimes que têm assento na Constituição, e, sendo o Código Eleitoral uma lei complementar, não poderia prevalecer em relação à competência constitucional. É claro que essa é uma interpretação do Supremo a partir do art. 35, II, do Código Eleitoral, e o projeto anticrime propõe esta alteração: tirar da Justiça eleitoral os crimes conexos para que a Justiça eleitoral julgue crimes tipicamente eleitorais, e os crimes conexos - que são hoje cometidos num contexto muito mais sério, num contexto de macrocriminalidade, num contexto de organizações criminosas - continuem sendo julgados pela Justiça comum, seja pela Justiça Estadual, quando se trata de crime de competência estadual; seja pela Justiça Federal, quando se trata de crime da nossa competência.

Nós entendemos que isso vai contribuir, sim, para a efetividade, porque a Justiça eleitoral - é um outro contexto, mas é importante porque isso reflete; nós estamos definindo crimes, mas nós também temos que saber como esses crimes serão julgados - é uma justiça, sem dúvida nenhuma, muito eficiente, é um modelo de atuação da Justiça no País, mas num contexto da realidade de o que ela julga: crimes eleitorais. Nos crimes conexos, ela passa a enfrentar um novo desafio. Por isso, esse debate também está na ordem do dia.

Já caminhando para o encerramento, a Ajufe se coloca à disposição.

Essas observações que nós fizemos também serão encaminhadas a V. Exa., contribuindo para que essa discussão caminhe no sentido de que esse modelo seja cada vez mais aperfeiçoado.

Nós concordamos aqui com o relatório do Senador Marcos Bittar, que traz o tratamento adequado. Eventuais sugestões que os colegas já apresentam podem ser acrescentadas, no sentido de se aperfeiçoar isso, mas a Ajufe, de uma maneira geral, dá apoio a essa proposta e se coloca aqui sempre à disposição para poder trazer o nosso olhar, a nossa visão em relação a isso, no sentido de colaborar com o processo democrático, com o processo parlamentar

Muito obrigado, Senador.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Fernando Marcelo Mendes, que aqui representa a Ajufe. Agradeço também por nos enviar as suas sugestões e passo a palavra ao Dr. Saulo Jerônimo Leite Barbosa de Almeida, que é Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão, para a sua exposição.

O SR. SAULO JERÔNIMO LEITE BARBOSA DE ALMEIDA (Para exposição de convidado.) - Exmo. Sr. Senador Humberto Costa, em nome da Conamp, quero agradecer o convite para esta audiência pública para tratar de um tema tão caro à sociedade brasileira que é a criminalização do caixa dois.

Quero cumprimentar também a Senadora Eliziane Gama, que não está aqui, porém é a subscritora e autora do projeto, e os demais Senadores que subscreveram esse projeto de tamanha relevância para a sociedade brasileira.

Pois bem, é necessário a gente fazer um esboço histórico a respeito do caixa dois. A soberania popular é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e essa soberania popular é exercida através do sufrágio universal. O sufrágio universal é a eleição, em que se pega a escolha do povo sobre quem vão ser seus governantes e seus Parlamentares. Preservar essa escolha da população é o ponto nevrálgico dessa nossa discussão, porque o abuso do poder econômico vicia e macula essa livre escolha da população. Não se pode ter como iguais candidatos que têm um nível monetário diferente de outros, tanto é que a legislação eleitoral fez um regramento próprio, estabelecendo limites, estabelecendo vedações para a questão do gasto de campanha.

O caixa dois, que é aquela contabilidade paralela na campanha, surgiu nesse ambiente quando alguns candidatos começaram a sonegar essas informações da Justiça eleitoral, criando um caixa dois. O caixa um é aquele produzido por verbas que, segundo a lei atual, não podem ultrapassar dez vezes o rendimento bruto do doador no ano anterior, ou aquele que, transformado em bens de serviços móveis ou imóveis, no valor de R\$40 mil... Dez vezes, não, R\$ 10 mil ou então R\$ 40 mil.

Essa vedação, essa imposição da Justiça eleitoral, da lei eleitoral gerou a necessidade de alguns candidatos reunirem verbas - digamos assim - paralelas e não declaradas à Justiça eleitoral. Essa conduta já vinha sendo criminalizada de forma subsidiária pelo art. 350 do Código Eleitoral, que trata da falsidade ideológica eleitoral, mas, pela imprecisão do dispositivo que foi criado lá em 1965, ainda antes mesmo da Constituição Federal, premente se faz a criminalização de forma específica do crime de caixa dois, e essa é a intenção do projeto de lei que ora se encerra, trazendo, não por coincidência, o 350-A do Código Eleitoral, uma alteração do Código Eleitoral, estabelecendo logo abaixo do 350 o 350-A.

O projeto traz uma conduta objetiva que é aquela de arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar - vejam bem, esse é um crime de ação múltipla. Pode ser configurado por qualquer incursão em um desses verbos - de bens, valores ou serviços paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Nesse ponto, cumpre a nós demonstrar de logo a nossa não aceitação em relação à emenda apresentada pelo Senador Jaques Wagner, quando ele traz para dentro do tipo penal, que é objetivo, algumas condicionantes, quais sejam: desde que a verba seja comprovada de origem ilícita ou cuja origem esteja vinculada a uma contraprestação do recebedor daquele valor. Então, se esse dispositivo prevalecer, aquela figura do candidato que tem recursos próprios que fogem ao estabelecido pela Justiça eleitoral como limite de gastos, ele pode praticar isso sem que seja criminalizado.

Também da mesma forma... É bom que se deixe bem claro aqui que o bem jurídico tutelado por essa norma é a lisura do processo eleitoral, é justiça e a competitividade igual para os candidatos que ali pleiteiam uma vaga no Parlamento, no Executivo, ou numa das três esferas de nossa Nação: municipal, estadual ou federal.

Esse bem jurídico tutelado é a justiça, é a Justiça no processo eleitoral, diferentemente do bem jurídico tutelado na corrupção, que é a Administração pública, ou na lavagem de capitais, que é a ordem econômica. Então, nós já temos, na nossa legislação penal, através do Código Penal, dispositivos próprios para tratar do tema da corrupção, tanto é que essa parte do projeto anticrime do Ministro Sergio Moro foi cindida da parte geral porque alguns Parlamentares demonstraram certo desconforto em tratar essa questão do caixa dois juntamente com a questão da corrupção. Então, analisando essa questão, o Ministro Sergio Moro resolveu cindir essa proposta e apresentá-la independentemente do resto do pacote - muito feliz da parte dele. Então, havendo o crime de corrupção e o de lavagem de capitais, há legislação própria.

O que a gente quer aqui é uma conduta objetiva muito bem delineada pelo relatório do Senador Marcio Bittar, um relatório muito profundo e muito bem fundamentado, que, atendendo às expectativas da população, ainda trouxe um regramento mais severo para aquelas condutas que merecem um desvalor mais acentuado, que são aquelas dos agentes públicos que incorrem nessa conduta.

Tratou-se do §3º e do §4º. O §3º delineou melhor aquelas pessoas que incorrerem nesses crimes: o autor, o coautor, ou partícipes que sejam agentes públicos, sujeitando-os de um terço a dois terços de aumento de pena.

O §4º - muito feliz da parte dele também essa inclusão - aumenta a pena de um terço a dois terços, se os recursos, valores, bens ou serviços a que se refere o *caput* sejam provenientes de crime.

O relatório do Senador Marcio Bittar, conforme dito anteriormente pelo meu colega ANPR, Dr. Francisco, foi muito feliz e muito profícuo ao analisar essas questões e afastar essa emenda do Senador Jaques Wagner, que traz para dentro do tipo penal do caixa dois a questão da corrupção e a questão da lavagem de dinheiro. Eu me refiro ao *caput*.

Uma questão também muito bem levantada pelo colega Dr. Rodolfo é essa proposta da substituição do termo "dinheiro" por "monetização". Eu achei muito interessante e foi muito feliz da parte dele, porque hoje nós sabemos que, pela evolução da tecnologia, já existem outras unidades de valor. Cito, como exemplo, o bitcoin, que é uma unidade de valor, as criptomoedas...

(Soa a campanha.)

O SR. SAULO JERÔNIMO LEITE BARBOSA DE ALMEIDA - Então, muito feliz da parte dele a apresentação dessa sugestão, com a qual a Conamp - que representa todos os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal (cerca de 15 mil membros) e também o Ministério Público Militar - concorda integralmente.

Eu agradeço o convite novamente em nome do Dr. Victor Hugo, da Conamp, para participar desse debate tão profícuo e tão necessário para a evolução desse tema a respeito do caixa dois.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Eu quero agradecer ao Dr. Saulo Jerônimo Leite pela sua exposição.

Da mesma maneira com que me dirigi aos demais expositores, se puder nos transmitir as suas sugestões, nós as faremos para o Relator.

Concedo a palavra ao Dr. Ademar Borges de Sousa Filho, que é advogado, para tecer aqui as suas considerações, ele que é representante da Ordem dos Advogados do Brasil.

O SR. ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO (Para exposição de convidado.) - Bom dia a todos.

Em primeiro lugar, eu gostaria de agradecer o convite feito pelo Senador Humberto Costa e também parabenizar a iniciativa do debate, bem como cumprimentar as falas que me antecederam, tão ilustradas.

Eu sou representante aqui do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Fui convidado na condição de professor de Direito Constitucional e de Direito Penal. Sou mestre e doutor nessa área e eu queria, apenas para não ser repetitivo, observar alguns pontos que acho que podem aperfeiçoar o debate.

Em primeiro lugar, eu não achei, pelo menos eu não encontrei anexado ao projeto, um panorama, um diagnóstico muito preciso sobre o problema que o Congresso está enfrentando nesse tema, porque, ora implícita, ora explicitamente, o relatório me parece fazer referência ao fato de que essa conduta não é crime hoje no Brasil, o que me causou certa estranheza.

Eu fui realizar uma pesquisa, ainda não exauriente, mas acho que a pesquisa deve ser feita e os resultados devem ser apresentados aqui no debate parlamentar, sobre como a justiça brasileira tem enquadrado criminalmente essa conduta, se é que ela é, efetivamente, criminalizada. Pois bem, o que se percebe é que na jurisprudência tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Tribunal Superior Eleitoral - e, ao que me parece, esse entendimento tem sido reproduzido na Justiça estadual e, eventualmente, até na Justiça federal quando a competência foi atraída para a Justiça federal - essa conduta hoje é criminalizada por meio da aplicação do art. 350. Essa é uma realidade, essa é uma realidade. Isso tem acontecido e eu não percebi, a partir da pesquisa que eu pude fazer, um vácuo normativo importante nesse assunto.

Ora, qual a diferença entre a proposta de criminalização que é discutida nesta oportunidade e a criminalização que tem sido feita sob a ótica do art. 350, atualmente vigente? A diferença é que o art. 350 acaba criminalizando a conduta no momento em que a prestação de contas é oferecida, porque o candidato que recebe recursos por meio de caixa dois, necessariamente, no momento de prestar contas à Justiça eleitoral, ele omite essa informação. Então, de fato, a criminalização acaba acontecendo em momento temporalmente diferente daquele em que o recurso é recebido, porque a criminalização atualmente se dá não no momento em que o recurso é recebido, mas no momento em que o candidato oferece a prestação de contas à Justiça eleitoral, embora eu não tenha percebido na prática, a partir ao menos dos precedentes que o TSE e que o Supremo apresentam sobre o tema, uma dificuldade prática na criminalização da conduta. Eu não percebi, porque, de fato, o candidato recebe o valor, a conduta não é criminalizada no momento do recebimento, mas ela, necessariamente, é criminalizada no momento da prestação de contas porque existe uma causalidade que é necessária. Se o candidato está recebendo os recursos por meio de caixa dois, ele, necessariamente, não vai declarar à Justiça eleitoral. E, nesse momento, o crime se consuma ao prestar as contas com essa omissão, que é penalmente relevante.

Então, o primeiro aspecto que me chamou a atenção neste debate é que o diagnóstico do problema não está bem feito. Eu entendi, pelo relatório, que, ora explícita, ora implicitamente, o relatório está assumindo que a conduta não é criminalizada. Mas essa não é a realidade empírica que a gente verifica ao analisar os casos que o Supremo, o TSE e até os Tribunais Regionais têm utilizado. Os tribunais têm, sim, entendido que essa conduta é criminosa e têm aplicado o art. 350 para criminalizar a conduta.

Qual foi o ponto que eu achei de efetiva divergência na jurisprudência que talvez uma solução legislativa pudesse dar maior clareza a essa questão? É que o art. 350, atualmente vigente, pune o crime de falsidade, na Justiça Eleitoral, com pena de um a três anos se o documento falsificado é particular, e com pena de um a cinco anos se o documento é público. Efetivamente, eu verifiquei que existe certa divergência na jurisprudência sobre se a prestação de contas é documento privado ou documento público. Existe uma orientação da jurisprudência do Supremo que, efetivamente, nos conduziria a entender que esse documento é privado, porque ele não é firmado por funcionário público e nem é de competência de funcionário público firmar. Quer dizer, quem firma a prestação de contas é o candidato e o partido. Então, sob essa perspectiva, o documento seria privado, embora eu tenha encontrado uma certa oscilação na jurisprudência sobre a natureza jurídica da prestação de contas. Mas o fato é que essa conduta hoje é criminalizada com a aplicação do art. 350.

Então, sob o ponto de vista do diagnóstico do problema, eu acho que o diagnóstico não está muito preciso. Esse é um aspecto do debate que eu acho que deve ser ressaltado.

O outro aspecto diz respeito à identificação do bem jurídico. Eu ouvi atentamente a fala dos colegas. Eu até comungo com o ponto de vista acho que de todos os colegas aqui que apontaram para o fato de que a melhor identificação do bem jurídico a ser tutelado seria a regularidade e a isonomia do processo eleitoral. Eu até acho que isso deveria também ficar mais claro no debate e no relatório. Existe certa tendência, que a gente observa no processo legislativo brasileiro em matéria penal, a não se precisar de forma muito adequada nas proposições legislativas e nos debates qual é o bem jurídico, e isso tem consequências importantes no momento da aplicação da lei penal. Eu senti falta, no relatório e nos debates, de uma discussão específica sobre qual é o bem jurídico, porque essa conduta é criminalizada no direito comparado sob várias perspectivas diferentes.

Na Alemanha, por exemplo, o bem jurídico tutelado é o patrimônio, porque a conduta é criminalizada sob o ponto de vista da infidelidade patrimonial, porque essa conduta gera a aplicação de multa ao partido, e a aplicação de multa gera prejuízo patrimonial ao partido. Então, o que se tutela na Alemanha é o patrimônio de uma entidade privada, que é o partido político.

Em outros países, a criminalização se dá sob o ponto de vista do bem jurídico fé pública. É o que acontece hoje, porque a conduta é criminalizada sob o ponto de vista da falsidade, por exemplo, na Espanha.

Se a gente vai criminalizar a conduta adotando como bem jurídico a regularidade e a isonomia...

(Soa a campanha.)

O SR. ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO - ... do processo eleitoral, acho que isso deve ficar claro.

E, apenas para finalizar, eu acho que, além de um problema de diagnóstico, há também uma deficiência em relação ao prognóstico da aprovação desse projeto tal como está. Por quê? Se o projeto for aprovado com a perspectiva de que se está suprimindo um vácuo normativo, ou seja, de que se está criando um delito onde delito não existia, naturalmente haverá uma corrida para que se reconheça que a lei não tem aplicação retroativa - como não deve ter mesmo, a lei penal gravosa não deve retroagir - então, haverá uma discussão sobre se a conduta era ou não criminalizada sobre o ponto de vista da legislação anteriormente vigente. Isso também não está claro. A deficiência de diagnósticos leva a problemas também de prognóstico da aprovação da Lei.

Então, eu acho que é necessário, primeiro, melhorar o diagnóstico, que na verdade é quase inexistente nesse projeto. Não se deixa claro se a conduta hoje é criminalizada efetivamente pela Justiça brasileira, e esse é um problema sério de diagnóstico, porque se nós chegarmos à conclusão de que a conduta já é criminalizada, e a pena aplicada é de um a cinco anos, eu até questionaria a própria conveniência de se inserir um novo tipo penal e iniciar uma discussão sobre se a conduta era ou não criminalizada. Eu acho que esse diagnóstico, então, deve ser feito de forma mais precisa.

Outra sugestão é que, se o projeto for levado à frente, acho que deve haver uma discussão sobre qual é o bem jurídico tutelado e esclarecer se a perspectiva que foi aqui defendida pelos colegas é a perspectiva que vai ou não prevalecer no debate parlamentar.

Essas são, digamos, as principais observações que a OAB Federal tem a fazer nesta oportunidade, embora a gente também vá oferecer uma contribuição por meio de uma nota técnica que será apresentada nos mesmos moldes em que os colegas representantes da Justiça Federal, do Ministério Público e dos Delegados de Polícia, acho, também irão proceder. A OAB também vai apresentar uma nota técnica fazendo algumas sugestões, mas sob essa perspectiva que agora está sendo discutida nesta oportunidade.

Eu agradeço a atenção de todos. É de excelente qualidade o debate que aqui está sendo proposto.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Bem, eu quero agradecer ao Dr. Ademar Borges de Sousa, que aqui representa a OAB, pelas suas contribuições, suas considerações.

Queria, antes de ler aqui as contribuições encaminhadas pelos internautas e que os senhores poderão responder nas suas colocações finais, tecer algumas considerações.

A primeira questão que eu vejo é que nós transformamos, nos últimos tempos, a atividade política como algo que hoje é visto pela população, por conta de tudo que nós vivenciamos, quase como sinônimo de crime. Houve um processo de criminalização da política pela forma como as abordagens foram feitas, que redundou, inclusive, em nós chegarmos aos resultados da última eleição, em que muitos daqueles que se elegeram o fizeram com um discurso claro de negação da própria política, o que, no nosso ponto de vista, no que diz respeito à cidadania, é algo extremamente danoso. Por isso, nós temos que ter um cuidado muito grande em todo esse debate legislativo que ocorre, para nós não podermos cair em dois problemas. Um é este da criminalização, que alguns consideram que é esse o caminho mesmo, que a política é em

si uma atividade negativa. O outro aspecto é que, nesse afã de nós podermos ampliar a capacidade de punição do Estado, nós o fazemos pela metade.

Disse muito bem aqui o Dr. Laterza que de nada adianta simplesmente se punir aquele que é o beneficiário do caixa dois sem que aquele que faz a contribuição via caixa dois o seja. Às vezes até por uma comodidade, alguns o fazem porque não querem que se saiba que ele contribuiu - isso quando havia contribuição empresarial; hoje pode haver a contribuição individual até um determinado limite. Mas, ainda assim, muitos têm receio, porque são pessoas que interagem com o setor público, ou são pessoas que interagem com pessoas que têm uma determinada relevância social, ou que querem estar bem com vários dos candidatos. Então, muitas vezes é próprio doador que sugere essa forma. Para o que quer o recurso para ele, tanto faz, muitas vezes, se vem de quem venha. Esse não é o problema dele, não é o conflito dele; é o conflito do outro. Então, muitas vezes o doador é que faz a sugestão de fazer pelo caixa dois: "Eu não quero o meu nome nisso aí, tal; então, eu o ajudo". Isso é uma questão que a gente precisa ver. Eu acho boa a sua preocupação de que haja também uma punição firme para quem faz, senão a situação pode, de certa forma, continuar a mesma.

A outra questão que eu vejo relevante é o caso que hoje nós temos, em que há um financiamento misto e que, na parte privada, é extremamente restrito, à exceção do absurdo, que a legislação preservou, de que o autofinanciamento se dá sem limite. Isso é muito mais danoso para a equitatividade da disputa do que até mesmo o caixa dois. Isso é um absurdo. Isso foi feito por alguns que imaginavam que iriam se beneficiar dessa condição. E felizmente alguns até perderam a eleição - e gastaram milhões de reais nas suas próprias candidaturas. Então, isso é algo que tem que ser levado em consideração, porque, no caso desse tipo de financiamento que é predominantemente público, o caixa dois é mais grave ainda, na minha avaliação. E eu sou defensor de que nós mantenhamos esse sistema que está posto.

A outra questão é que surgem outras atividades durante os processos eleitorais a que nós precisamos estar atentos no sentido de aplicar a lei naquilo que existe e de imaginar se elas já não criam novas figuras que precisam ser claramente tipificadas. Eu vou dar um exemplo concreto: agora com as redes sociais, apesar de o TSE não ter visto ilegalidades nesses fatos, é fato e a CPI das chamadas *fake news* vai mostrar que, no Brasil, houve um grupo de empresas que aplicou milhões de reais em bombardeios via rede social para atacar os candidatos X, Y, Z e defender outros. Quer dizer, o candidato foi beneficiado, aquele que teve o apoio para atacar a reputação dos demais e com isso fazer a disputa política. E como a gente vai qualificar isso?

Simplesmente se fugiu ao modelo do financiamento que estava permitido. O apoio ou o financiamento de empresas é, digamos assim, proibido. Então, houve, de um lado, gasto empresarial para a campanha eleitoral; por outro lado, o recurso também não foi contabilizado, até porque nenhum dos candidatos assumiu que isso lhe beneficiava ou que ele fez essa articulação. Isso hoje, por exemplo, é uma coisa muito mais grave do que o cidadão que deu R\$2 mil, R\$3 mil e não quis que se registrasse. Então, nós temos também que proceder a um aprimoramento nessa questão. E é um caso de caixa dois também, não é?

Agora, eu digo isso porque eu acredito que o Congresso Nacional, que a população brasileira, apesar de alguns comentários que estão aqui e que vou citar, já viram que o financiamento predominantemente público elimina muitas dessas coisas que estão aí. Quer dizer, apesar de que hoje existe uma legislação que deve ser objeto de uma reavaliação, porque já se está falando que haverá um debate sobre reforma política novamente... Inclusive, para identificar o caixa dois é mais fácil se você tem um financiamento predominante público, porque as condições da realização de campanha são muito transparentes.

Hoje, por exemplo, nós tivemos o caso em que se falou supostamente que houve laranjas, não sei o que, não sei o que, não sei o quê... É fácil você saber. "Oxente, essa moça recebeu R\$200 mil e ninguém viu um panfleto dela?". Então, eu acho que uma questão que nós precisamos, na hora de discutir, ver que ela facilita essa fiscalização, ela facilita, vamos dizer assim, que isso não venha a acontecer, porque muitos fazem também por desespero. Não são poucos os que eu já ouvi dizer: "Olha, eu estava lá na hora, o cara vai me dar o dinheiro, estou precisando, morrendo estrangulado, vai pegar aquele dinheiro que está ali".

Então, eu acho que essas coisas têm que estar vinculadas. Eu acho que o tema do financiamento das campanhas eleitorais é vital para essa questão.

Eu vou ler aqui algumas perguntas e sugestões que foram feitas aqui às quais cada um, no seu tempo, se achar conveniente, pode tentar responder.

Sr. Claudio Barbosa, do Distrito Federal:

Além de multas e pena de reclusão ao candidato que utilize caixa dois, não seria apropriada a pena de inelegibilidade para tal candidato?

Adelson Rodrigo, de Santa Catarina:

Achei a pena proposta de dois a cinco anos muito leve. Como fica quem doou sem saber se sua doação foi contabilizada ou não? [Volta ao tema do doador.]

Marisia de Oliveira, Rio Grande do Norte:

Por que ainda não é criminalizado o uso de caixa dois em eleições? [...] [É possível] acabar com o fundo partidário? [A temática que o Dr. Ademar levantou no caso da criminalização ou não do caixa dois.]

Assis Marinho, Distrito Federal:

O que tem que ser feito é acabar com o fundo partidário e eleitoral. Dinheiro público é escasso!

Leandro de Campos, Rio Grande do Sul:

Caixa dois é crime. Não deve ser [tipificado como] crime eleitoral, [mas sim] tipificado como crime financeiro e de lavagem de dinheiro.

Mauro Rezende, de Tocantins:

Não é necessário ser contador para se saber que isso é errado, é crime, e a bagunça se forma quando não existe fiscalização e punição.

Então, eu vou, na ordem inversa, conceder cinco minutos para que cada um dos debatedores possa fazer a sua consideração final e responder também. Serei bastante tolerante, como o fui nesse tempo, que sei que é muito pouco para se colocar.

Dr. Ademar com a palavra.

O SR. ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO (Para exposição de convidado.) - São várias as questões, mas eu percebi que uma preocupação é transversal a várias dessas falas dos cidadãos que participaram, é a relativa às perguntas sobre se a conduta hoje é crime ou não é crime. De novo é a preocupação que aparece. As pessoas ficam surpresas com o fato de que, se se está discutindo a criminalização do caixa dois, é porque, aparentemente, a conduta não é considerada criminosa. Quer dizer, por isso o debate estaria sendo feito a esta altura. E, aí, a preocupação, que é legítima, dos cidadãos é: "Ora, a conduta é ou não criminosa, sob a perspectiva da legislação vigente?". Essa é a pergunta a que nós temos que responder aqui, sobre cujo assunto o Congresso também tem que debater, para saber, inclusive, da conveniência ou não de aprovar um novo tipo penal.

Como eu disse, a partir da pesquisa que eu produzi, mas que eu acho que deve ser aprofundada e deve ser verticalizada no debate parlamentar, é que a Justiça brasileira, tanto a Justiça Eleitoral como a jurisprudência do Supremo, como até mesmo a Justiça Federal, quando recebeu casos, por conexão - antes do precedente do Supremo -, vinham entendendo que a conduta é, sim, criminosa e hoje é enquadrada normativamente sob a perspectiva do atual art. 350 do Código Eleitoral.

Uma outra preocupação que vejo que aparece é sobre a questão de como o financiamento se dá e da utilização de dinheiro público nas campanhas.

Essa é uma preocupação lateral ao nosso debate, não é central, embora seja uma tendência mais ou menos natural, uma consequência quase que lógica da decisão do Supremo de declarar a inconstitucionalidade da doação empresarial. A tendência óbvia é de que a participação do fundo partidário cresça, embora se possa debater sobre em que medida o fundo partidário deve integrar o sistema de financiamento das campanhas.

É necessário sempre lembrar que a democracia custa dinheiro. Realizar um processo democrático em qualquer parte civilizada do mundo custa dinheiro. E o fato de nós esclarecermos que o dinheiro público está sendo aplicado com essa finalidade apenas dá transparência ao fato de que a democracia custa e que nós devemos fazer um debate de quanto dinheiro nós queremos aplicar nesse processo eleitoral. É importante salientar que um dos melhores gastos que a gente pode fazer é gastar bem nas eleições, porque é um investimento na lisura e na moralidade administrativa. A gente tem que perceber que, na medida em que a gente decide aplicar recurso público e excluir uma série de recursos privados, a gente também está protegendo o Estado contra interferências indevidas. Então, esse debate deve ser feito.

Uma outra questão que aparece é sobre a aplicação da lei de lavagem de dinheiro ou de corrupção.

Essas questões eu acho que não parecem ser muito relevantes para o debate aqui, porque eu não vejo nenhuma fragilidade na legislação...

(Soa a campanha.)

O SR. ADEMAR BORGES DE SOUSA FILHO - ... da lei de lavagem de dinheiro nesse aspecto. A lei tem sido bem interpretada; eventualmente o crime eleitoral se associa ao crime de lavagem de dinheiro, a depender das condições de cada caso concreto.

Mas, enfim, eu queria só fazer essas observações, enfatizando o fato de que a minha preocupação coincide com a de grande parte aí dos cidadãos. Nós ainda não esclarecemos, de forma precisa, o problema que estamos enfrentando e não resolvemos o problema sobre se a conduta, hoje, é ou não efetivamente criminalizada pela Justiça brasileira. Eu acho que responder a essa questão é essencial para qualificar o debate parlamentar.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Ademar.

Em seguida, concedo a palavra ao Sr. Saulo Jerônimo, Promotor de Justiça do Ministério Público do Maranhão.

O SR. SAULO JERÔNIMO LEITE BARBOSA DE ALMEIDA (Para exposição de convidado.) - Muito bem levantada aqui pelo Dr. Ademar essa questão, na última fala dele, a respeito do bem jurídico tutelado e da necessidade de se constar isso no relatório. Realmente, a Conamp concorda integralmente com a manifestação de V. Exa., e é bom que se trace essa conduta e saiba qual é o bem jurídico que a lei está querendo tutelar naquele caso.

Outro ponto em que eu gostaria de tocar aqui, sobre o qual o Exmo. Sr. Senador Humberto Costa falou, é o movimento que tem acontecido ultimamente a respeito da criminalização da política. Realmente é uma coisa muito perigosa isso, porque não se pode falar em cidadania sem política. O que a gente tem que fazer é criminalizar a conduta daqueles que andam à margem da lei, como, por exemplo, é o caso que ora se encerra, que é a criminalização do caixa dois.

Pois bem, essa outra questão trazida por um internauta a respeito de se é crime ou não é crime, é de bom tom registrar aqui que o Supremo Tribunal Federal já vem entendendo de forma, e há toda jurisprudência obviamente, que já é um crime, já se trata do crime do 350. O que a gente precisa é delinear melhor a conduta para trazer para a discussão do crime eleitoral o caixa dois, porque essa legislação é de 1965, já de muito tempo; então, quando nem se falava nessa prática de caixa dois. As leis surgem após o comportamento humano. Então, a partir do comportamento humano... Claro que esse 350 foi uma forma de criminalizar, à míngua de uma legislação vigente, aquela conduta que era reprovável pela sociedade. Então, essa nossa discussão, e esse projeto apresentado pelo Executivo, trata exatamente disto: tratar como crime aquela conduta de arrecadar dinheiro sem declarar à Justiça Eleitoral, causando aquele desequilíbrio na disputa eleitoral. É a trapaça eleitoral, parafraseando o Ministro Sergio Moro.

A respeito de outra questão trazida pelo internauta, se não seria o caso de, além de uma pena de prisão e multa, a questão da inelegibilidade, é bom que se esclareça para ele que isso já existe, a infração administrativa já existe; ela ocasiona, configurado o caixa dois, a cassação do mandato, caso ele seja eleito, e a consequente inelegibilidade por parte do candidato.

E, por fim, a questão de ser tratada como crime de lavagem de dinheiro ou corrupção - como também trazido aqui bem pelo Dr. Ademar Borges, representante da OAB -, é bom registrar que a nossa legislação já abarca essas possibilidades. O crime de lavagem de dinheiro já existe e o crime de corrupção também já existe; são tutelados, são criminalizados pelo próprio Código Penal, art. 317 e o 333, que tratam das modalidades de corrupção, seja ativa, seja passiva; aquele que oferece ou aquele que recebe.

Então, só concluindo, eu acredito que hoje tem o Senado a missão de não deixar que a conduta de alguns poucos políticos macule a imagem do todo, da classe política como um todo. Aqui nesta Casa estão homens e mulheres experimentados na vida pública, muitos deles ex-governadores. Então, a contribuição que esses Parlamentares têm, tornando a voz do Parlamento a caixa de ressonância da voz do Parlamento, servirá ao Senado indubitavelmente como o farol de todo o Parlamento Federal.

Na vida, eu costumo dizer que há duas formas de aprendizado: aquela que a gente adquire através dos livros e aquela que a gente adquire no curso normal da vida. Esta Casa é formada de homens e mulheres de bem, esclarecidos, que também, ao mesmo tempo, são experimentados na vida pública, trazem consigo a marca da experiência e da serenidade, e que tanto têm a contribuir para a nossa sociedade.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Saulo, pela sua exposição e pelas suas contribuições.

Concedo a palavra agora ao Dr. Fernando Marcelo Mendes, da Ajufe.

O SR. FERNANDO MARCELO MENDES (Para exposição de convidado.) - Senador Humberto Costa, agradeço novamente. Essas reflexões são realmente muito importantes. Começo aqui falando da ponderação que V. Exa. fez sobre essa preocupação quanto à criminalização da política. A Ajufe rechaça qualquer tentativa nessa linha, porque hoje é um debate que está sendo feito em nível mundial, não só no Brasil, a extrema polarização tanto da esquerda como da direita

e a preocupação que isso pode trazer para o sistema democrático. E nós só teremos democracia com instituições fortes e com o diálogo institucional. E o diálogo se faz e só é possível no ambiente político. Então, isso tem que ser tratado com muito cuidado. E a discussão em relação à criminalização do caixa dois é exatamente para quê? Para que nós consigamos ter um ambiente político isento, um ambiente político transparente para que essa discussão seja feita. São valores que não excluem; ao contrário, um vai levar ou vai aperfeiçoar a outra pauta. Só existe democracia dentro do ambiente de diálogo. Por isso a política é fundamental.

A preocupação que o Dr. Ademar trouxe é uma preocupação que na verdade permeou toda essa discussão em relação, inclusive, ao pacote das 10 Medidas. Quando se começou a sugerir a apresentação desse pacote e a criminalização do caixa dois, essa foi uma das grandes discussões que surgiu, ou seja, por que se vai propor a criminalização do caixa dois se o crime de caixa dois já está sendo punido? Isso quer dizer que as condutas que foram praticadas até o momento são atípicas, não vão ser punidas? Esse debate foi feito, mas dentro de um contexto, de uma valoração da necessidade - e essa é a visão da Ajufe e por isso apoiou - da melhor delimitação, da maior segurança jurídica. Viu-se como importante o tratamento legal a partir de um tipo penal especial, o que não quer dizer que as condutas que tenham sido praticadas até então tenham sido de alguma maneira as atípicas ou irrelevantes do ponto de vista do Direito Penal. Elas podem e foram enquadradas em crimes já definidos. Há a tentativa, mas a preocupação é importante, e os cidadãos estão perguntando exatamente isto: "Mas por que se está discutindo a criminalização do caixa dois? Não há crime"? A ideia é que nós tenhamos um modelo legal, porque o Direito Penal tem essa particularidade. Ele só deve intervir naquelas questões excepcionais. Ele não pode ser a primeira medida que o Estado apresenta como sancionador.

Então, dentro desse contexto se entendeu... E esse contexto, inclusive, através do novo Governo, com a apresentação do projeto anticrime, vem no sentido de aperfeiçoar o modelo, o que não significa que as condutas anteriores sejam irrelevantes do ponto de vista penal. Elas serão ou estão sendo tratadas de acordo com a legislação vigente. Mas, a partir dessa nova definição, ter-se-á, uma vez aprovada essa proposta, uma tipificação específica, conferindo maior segurança jurídica. Mas essa preocupação é pertinente - até como falei aqui, Senador, paralelamente com o colega Ademar -, porque, na verdade, nós estamos vivendo uma nova realidade e precisamos pensar, como o colega Saulo falou... A legislação tem necessidade de se adequar de acordo com as mudanças e com as transformações sociais. Hoje a questão das mídias sociais traz uma nova preocupação porque ela tem um componente importante na formulação da política. E como é que nós vamos tratar, como isso vai ser, pelo próprio TSE, pelo próprio Parlamento aqui em relação, por exemplo, a movimentações de redes sociais que não estão diretamente ligadas a um financiamento de campanha, mas que, de alguma maneira - nós temos uma discussão, inclusive nos Estados Unidos - de outros países de alguma maneira influir no cenário político de outro país a partir de uma movimentação que você não sabe nem de onde está surgindo uma campanha por meio de um robô.

Então o tema é por demais complexo. E nós entendemos que esse debate é oportuno porque nós temos aqui o caminho para aperfeiçoar o modelo legal conferindo o que é mais importante: a segurança jurídica.

Obrigado, Senador.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Fernando.

Eu passo a palavra ao Dr. Rodolfo Queiroz.

O SR. RODOLFO QUEIROZ LATERZA (Para exposição de convidado.) - Bom, dando continuidade ao brilhante debate, queria parabenizar a qualificação de todos, a exposição extremamente fundamentada, inclusive do eminente Senador Humberto Costa, sempre muito preparado para debates relativos a matéria penal e processual penal.

As preocupações trazidas pelo Dr. Ademar são de extrema relevância; a argumentação até brilhante por ele trazida. Temos que realmente fazer um problema e diagnóstico preciso em relação à corrupção eleitoral no que se refere à modulação dessas condutas. Todavia, data máxima vênua, eu concordo com o Dr. Fernando. O tipo penal do 350 atual da Lei 4.765 não colide com a construção do 350-A. Não implicaria em revogação ou mesmo numa eventual *abolitio criminis* ou num problema mesmo de antinomia, porque ele tem uma construção diferente. Os elementos objetivos, descritivos e normativos do novo 350-A não colidem com o 350 atual. O 350 atual versa sobre o quê? O problema relacionado a, no momento da prestação de contas, como o Dr. Ademar muito bem disse, no que tange à falsidade daquela prestação em si, seja por documento particular ou por documento público.

Já o 350-A tem novos verbos reitores do tipo que até agora realmente não são devidamente enquadrados: arrecadar, movimentar, utilizar bens, valores, serviços. Aí temos aquelas sugestões, que nós gostaríamos de encaminhar, conversíveis em dinheiro. A gente estava aqui debatendo, eu e o Dr. Saulo, a necessidade de adequação ao termo monetizar foi dada hoje pela constituição de novas unidades reais de valor, como a criptomoeda, etc. E o mais importante que é o que o § 1º do 350-A prevê: a criminalização de quem dá, oferece ou financia esses recursos não contabilizados, porque, repito,

isso foi ruim para a democracia porque se construiu uma semântica perigosa de se criminalizar separadamente, de forma segmentada à atividade política.

Muito pior é quem coopta, quem financia, quem propõe, porque Edwin Sutherland, o principal teórico de crime de colarinho branco, da Sociologia norte-americana - infelizmente desconsiderado dos nossos estudos aqui, no Direito Penal do Brasil -, quando cunhou o crime colarinho branco, ele deixou claro que o maior mecanismo de corrupção está em quem financia e em quem abusa do poder econômico, e não necessariamente em quem é o beneficiário, porque dentro das relações de mercado, próprias do capitalismo, até mesmo no socialismo, no comunismo, aqui divagando regimes políticos, a cooptação dos agentes econômicos é muito mais poderosa. E pior, cria uma justificação racional para o beneficiário, porque quem se beneficia simplesmente vai dizer que isso sempre ocorreu, sempre aconteceu, e que é um mecanismo realmente muito poderoso de influenciar as vontades, de contaminar a vontade, e, conseqüentemente, contaminar todo o sistema.

E quem basicamente propõe e financia se alheia a isso. Se alheia. E basicamente, às vezes até procura se distanciar desse processo de destruição do sistema político-eleitoral. Isso aconteceu em alguns regimes políticos que sofreram transições. Transições, não é?, principalmente na Rússia pós-soviética, nas repúblicas da Ásia Central, em que houve um mecanismo de corrupção de todo o sistema eleitoral e não havia punição de quem corrompia, de quem cooptava.

E os beneficiários acabavam sendo verdadeiramente... Lógico que eles têm autonomia de vontade, desígnio autônomo, livre-arbítrio. Aqui nós não vamos desconsiderar o livre-arbítrio, de que Cesare Beccaria tanto falava. Mas a verdade é que desconsiderar quem corrompe é um erro do nosso sistema político-eleitoral. E a corrupção ativa, tal como ela está definida hoje em dia no 333, é insuficiente para punir isso, é insuficiente para se criminalizar.

Outro ponto a destacar, de extrema relevância, é, mais uma vez aqui, a preocupação também do Dr. Ademar e das demais autoridades, é evitar a construção de tipos penais imprecisos.

(Soa a campanha.)

O SR. RODOLFO QUEIROZ LATERZA - Isso volta e meia acontece. Nós precisamos ter muita atenção com isso, porque depois, em vez de criar segurança jurídica, se criam novas inseguranças jurídicas.

Portanto, é fundamental esta audiência pública, este debate, e que nós tenhamos uma profunda extensão de se construir algo bem objetivo, se tivermos que realmente incriminar ou não a figura da corrupção no sistema eleitoral, a previsão de recursos não contabilizados ou falsificados, uma contabilidade paralela, para que justamente se traga a finalidade alcançada. Proteger o bem jurídico tutelado é o que a gente precisa realmente precisar. É o sistema político ou o patrimônio? Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Rodolfo, pela sua contribuição.

E de imediato, eu passo a palavra ao Dr. Francisco Guilherme, que representa a Associação Nacional dos Procuradores da República.

O SR. FRANCISCO GUILHERME VOLLSTEDT BASTOS (Para exposição de convidado.) - Bom, a mim restou muito pouco a falar, não é? Então gostaria de agradecer mais uma vez o convite, o requerimento feito pelo Exmo. Senador da República Humberto Costa.

O debate foi muito proveitoso. Ouvimos aqui esclarecimentos muito importantes, que, com certeza, contribuirão de forma bastante significativa para o aprimoramento do projeto.

Com relação à resposta da inelegibilidade, eu até fiz uma pequena pesquisa aqui. Na verdade, como se trata de uma proposta de crime eleitoral, essa inelegibilidade é prevista expressamente na lei complementar, que trata da inelegibilidade no art. 1º, inciso I, alínea "e", item 4. Portanto, se houver condenação pela prática desse crime, o autor ou condenado será inelegível pelo prazo de oito anos. Então já é uma consequência natural, pela própria condenação, eventual condenação, além, evidentemente, da inelegibilidade também em razão das sanções de natureza administrativa, como a cassação do diploma ou do mandato.

Com relação à importância da política, nós sabemos que ela é essencial. Efetivamente, nós vivemos um momento de muita polêmica, como já foi dito aqui, mas é importante que a gente tenha consciência de que as verdadeiras transformações sociais, o verdadeiro crescimento do nosso País no que toca a cidadania só serão feitos através da política.

Então, eu estou no Ministério Público, por exemplo, há 20 anos. Fui ao Ministério Público, fiz o concurso. Na verdade, a minha formação inicial não é na área jurídica. Eu sou engenheiro agrônomo e, depois, eu fiz Direito. E fui ao Ministério Público, onde prestei o concurso público, muitas vezes, com aquela ideologia no sentido de melhorar a nossa sociedade,

porque nós vemos que o nosso País é um país ainda muito desigual, ainda muito injusto. Mas uma conclusão que eu tirei ao longo de todos esses anos, Senador, é que, por meio da Justiça, por meio do Ministério Público, a gente não vai conseguir essa transformação. Essa transformação só vai ocorrer verdadeiramente por meio da política, por meio do Congresso Nacional, por meio da discussão, por meio do debate, aceitando as diferenças, pontos e contrapontos, chegando sempre a soluções melhores para o nosso País. É inevitável que a gente precise disso.

Uma questão relevante que foi trazida aqui é a necessidade, efetivamente, de punição dos corruptores. Na minha avaliação, inclusive, a reprovabilidade da conduta deles é até mais alta que a daqueles eventuais agentes políticos que, muitas vezes, se deixam levar por essa situação até, muitas vezes, por uma situação de buscar uma igualdade de competição. E nós vemos, na história recente do País, que esse tipo de contribuição, esse tipo de sedução, esse tipo de ação não se deu direcionado a nenhum grupo político específico, a nenhum partido político específico, mas era disseminado de forma... Todas as correntes políticas diferentes eram alimentadas dessa forma, porque, na verdade, fazia parte do jogo desses agentes economicamente poderosos que, depois, independentemente de quem fosse o eleito, eles seriam, de certa forma, beneficiados.

Então, é com isso que a gente está buscando acabar com esse processo, para sempre ter maior justiça, maior isonomia entre os candidatos, para que realmente aqueles que tenham as melhores propostas, as melhores ideias, as melhores soluções para as mazelas do nosso País possam ser eleitos e realmente contribuir para o desenvolvimento do nosso País.

Com relação à necessidade de criação desse tipo específico, na nossa avaliação...

(Soa a campanha.)

O SR. FRANCISCO GUILHERME VOLLSTEDT BASTOS - ... a conduta, apesar de já haver a tipificação do art. 350, é importante mencionar que a pena mínima prevista era de um ano e, portanto, isso caracterizava, em tese, um crime de menor potencial ofensivo, inclusive, sujeitando aqueles eventuais autores à suspensão condicional do processo. Então, o que se passava para a sociedade, na verdade, era a ideia de impunidade, na medida em que, mesmo você cometendo aquela prática delituosa, você seria, em dois anos, beneficiado pela suspensão do processo. E, após dois anos, aquele processo seria arquivado.

Então, é importante, efetivamente, que o Congresso Nacional, que o Senado passem esse recado para a sociedade, porque o tipo penal tem como finalidade também a questão da prevenção geral. Na medida em que você verifica, de forma bastante específica, que aquela conduta vai ser punida, isso tem um efeito muito salutar em cima da sociedade e daqueles que eventualmente pensam em cometer condutas de natureza ilícita.

Finalmente, para concluir, com relação à questão das *fake news*, realmente é uma preocupação enorme, gigantesca... Mas, na minha avaliação, é importante que se criem instrumentos, inclusive do ponto de vista legislativo e do Estado, para que a gente possa, como uma medida de contrainteligência, rebater essas informações *fake news*. Na medida em que as pessoas eventualmente produzem essas informações, nós temos que ter instrumentos necessários para que a gente possa apresentar contrainformações no sentido de esclarecer as pessoas.

Nós já assistimos, efetivamente, movimentos nesse sentido, mas, acima de tudo, o que nós devemos fazer é tentar educar o nosso cidadão, fazer com que ele tenha a capacidade de avaliar a qualidade e o teor, o conteúdo daquela notícia, e possa verificar que aquela notícia é falsa. E para isso a gente tem que criar instrumentos no sentido de que o próprio Estado tenha a possibilidade de apresentar e divulgar, usando as mesmas estratégias e instrumentos dessas organizações, inclusive países também que se utilizam desse tipo de estratégia e de conduta, para que a informação verdadeira também chegue ao cidadão.

Então, é importantíssimo esse debate, e a Associação Nacional dos Procuradores da República estará sempre à disposição do Congresso Nacional. É importante que haja uma aproximação do Ministério Público, do Judiciário, da advocacia, que nós estejamos sempre aqui dentro no sentido de contribuir, num diálogo de alto nível, acima de tudo, para o aprimoramento das instituições e do progresso do nosso País.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Humberto Costa. Bloco Parlamentar da Resistência Democrática/PT - PE) - Muito obrigado, Dr. Francisco Guilherme.

Eu queria aqui, antes de terminar, fazer um registro da importância que esta audiência pública teve. Quero dizer que foi um debate extremamente qualificado, com pessoas que aqui vieram, que são preparadas e que vieram inclusive preparadas para tratar desse tema. E os senhores podem ter certeza de que a vinda de vocês para cá e as contribuições que foram feitas vão todas serem levadas em consideração. Eu vou transmitir todas elas para o relator da matéria e algumas delas eu vou ter a liberdade de apresentar também como emenda ao relatório dele.

Muito obrigado a todos.

Nada mais havendo a tratar, eu declaro encerrada a reunião.

(Iniciada às 9 horas e 37 minutos, a reunião é encerrada às 11 horas e 15 minutos.)