



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

## **PAUTA DA 20ª REUNIÃO**

**(1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura)**

**06/06/2019  
QUINTA-FEIRA  
às 09 horas**

**Presidente: Senadora Simone Tebet  
Vice-Presidente: Senador Jorginho Mello**



**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

**20ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA  
DA 56ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 06/06/2019.**

**20ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***Quinta-feira, às 09 horas***

# **SUMÁRIO**

<b>FINALIDADE</b>	<b>PÁGINA</b>
Instruir o Projeto de Lei nº 1865, 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”.	7

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ

PRESIDENTE: Senadora Simone Tebet

VICE-PRESIDENTE: Senador Jorginho Mello

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES		SUPLENTE
<b>Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil(MDB, PRB, PP)</b>		
Eduardo Braga(MDB)(9)	AM (61) 3303-6230	1 Renan Calheiros(MDB)(9) AL (61) 3303-2261
Simone Tebet(MDB)(9)	MS (61) 3303-1128/1421/3016/3153/4754/4842/4844/3614	2 Eduardo Gomes(MDB)(9)(28) TO
Mecias de Jesus(PRB)(9)	RR	3 Marcio Bittar(MDB)(9) AC
Jader Barbalho(MDB)(9)(23)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	4 Marcelo Castro(MDB)(9) PI
José Maranhão(MDB)(9)	PB (61) 3303-6485 a 6491 e 6493	5 Dário Berger(MDB)(9)(21) SC (61) 3303-5947 a 5951
Ciro Nogueira(PP)(5)	PI (61) 3303-6185 / 6187	6 Daniella Ribeiro(PP)(10) PB
Esperidião Amin(PP)(12)	SC	7 Luis Carlos Heinze(PP)(11) RS
<b>Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL(PSDB, PODE, PSL)</b>		
Antonio Anastasia(PSDB)(7)	MG (61) 3303-5717	1 José Serra(PSDB)(7) SP (61) 3303-6651 e 6655
Tasso Jereissati(PSDB)(7)	CE (61) 3303-4502/4503	2 Roberto Rocha(PSDB)(7) MA (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508
Elmano Férrer(PODE)(8)	PI (61) 3303-1015/1115/1215/2415/3055/3056/4847	3 Rodrigo Cunha(PSDB)(7) AL
Oriovisto Guimarães(PODE)(8)(20)	PR	4 Lasier Martins(PODE)(8) RS (61) 3303-2323
Rose de Freitas(PODE)(8)	ES (61) 3303-1156 e 1158	5 Major Olimpio(PSL)(14) SP
Juiza Selma(PSL)(13)	MT	6 Flávio Bolsonaro(PSL)(15) RJ
<b>Bloco Parlamentar Senado Independente(REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)</b>		
Veneziano Vital do Rêgo(PSB)(3)	PB 3215-5833	1 Jorge Kajuru(PSB)(3) GO
Cid Gomes(PDT)(3)	CE	2 Marcos do Val(CIDADANIA)(3) ES
Fabiano Contarato(REDE)(3)(25)(26)	ES	3 Randolfe Rodrigues(REDE)(3)(24)(27) AP (61) 3303-6568
Alessandro Vieira(CIDADANIA)(3)	SE	4 Kátia Abreu(PDT)(3)(22) TO (61) 3303-2708
Weverton(PDT)(3)	MA	5 Leila Barros(PSB)(17)(3) DF
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PT, PROS)</b>		
Humberto Costa(PT)(6)	PE (61) 3303-6285 / 6286	1 Telmário Mota(PROS)(16)(6)(18) RR (61) 3303-6315
Renilde Bulhões(PROS)(16)(19)(6)	AL	2 Jaques Wagner(PT)(6) BA
Rogério Carvalho(PT)(6)	SE	3 Paulo Rocha(PT)(6)(18) PA (61) 3303-3800
<b>PSD</b>		
Otto Alencar(2)	BA (61) 3303-1464 e 1467	1 Sérgio Petecão(2) AC (61) 3303-6706 a 6713
Angelo Coronel(2)	BA	2 Nelsinho Trad(2) MS
Arolde de Oliveira(2)	RJ	3 Carlos Viana(2) MG
<b>Bloco Parlamentar Vanguarda(DEM, PL, PSC)</b>		
Rodrigo Pacheco(DEM)(4)	MG	1 Zequinha Marinho(PSC)(4) PA
Marcos Rogério(DEM)(4)	RO	2 Maria do Carmo Alves(DEM)(4) SE (61) 3303-1306/4055
Jorginho Mello(PL)(4)	SC	3 Wellington Fagundes(PL)(4) MT (61) 3303-6213 a 6219

- (1) Em 13.02.2019, a Comissão reunida elegeu a Senadora Simone Tebet e o Senador Jorginho Mello a Presidente e o Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado (Of. 1/2019-CCJ).
- (2) Em 13.02.2019, os Senadores Otto Alencar, Ângelo Coronel e Arolde de Oliveira foram designados membros titulares; e os Senadores Sérgio Petecão, Nilsinho Trad e Carlos Viana, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº5/2019-GLPSD).
- (3) Em 13.02.2019, os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Cid Gomes, Fabiano Contarato, Alessandro Vieira e Weverton foram designados membros titulares; e os Senadores Jorge Kajuru, Marcos do Val, Randolfe Rodrigues, Acir Gurgacz e Flávio Arns, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 1/2019-GLBSI).
- (4) Em 13.02.2019, os Senadores Rodrigo Pacheco, Marcos Rogério e Jorginho Mello foram designados membros titulares; e os Senadores Zequinha Marinho, Maria do Carmo Alves e Wellington Fagundes, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 4/2019).
- (5) Em 13.02.2019, o Senador Ciro Nogueira foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (6) Em 13.02.2019, os Senadores Humberto Costa, Paulo Rocha e Rogério Carvalho foram designados membros titulares; e os Senadores Fernando Collor, Jaques Wagner e Telmário Mota, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 5/2019-BLPRD).
- (7) Em 13.02.2019, os Senadores Antônio Anastasia e Tasso Jereissati foram designados membros titulares; e os Senadores José Serra, Roberto Rocha e Rodrigo Cunha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 10/2019-GLPSDB).
- (8) Em 13.02.2019, os Senadores Elmano Ferrer, Oriovisto Guimarães e Rose de Freitas foram designados membros titulares, e o Senador Lasier Martins, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Memo. nº 3/2019-GABLID).
- (9) Em 13.02.2019, os Senadores Eduardo Braga, Simone Tebet, Mecias de Jesus, Jader Barbalho e José Maranhão foram designados membros titulares; e os Senadores Renan Calheiros, Fernando Bezerra Coelho, Márcio Bittar, Marcelo Castro e Dário Berger, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 04/2019-GLMDB).

- (10) Em 13.02.2019, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (11) Em 13.02.2019, o Senador Luis Carlos Heinze foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (12) Em 13.02.2019, o Senador Esperidião Amin foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (13) Em 14.02.2019, a Senadora Selma Arruda foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 08/2019-GLIDPSL).
- (14) Em 14.02.2019, o Senador Major Olimpio foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 07/2019-GLIDPSL).
- (15) Em 14.02.2019, o Senador Flávio Bolsonaro foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 10/2019-GLIDPSL).
- (16) Em 13.02.2019, o Senador Fernando Collor foi designado membro titular; e o Senador Paulo Rocha, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 18/2019-BLPRD).
- (17) Em 12.03.2019, a Senadora Leila Barros foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 60/2019-GLBSI).
- (18) Em 14.03.2019, os Senadores Telmário Mota e Paulo Rocha permutaram de vagas, passando a ocupar a 1ª e a 3ª suplência, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, respectivamente (Of. nº 25/2019-BLPRD).
- (19) Em 09.04.2019, a Senadora Renilde Bulhões foi designada membro titular, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 43/2019-BLPRD).
- (20) Em 17.04.2019, o Senador Eduardo Girão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Oriovisto Guimarães, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 202/2019-GSEGIRAO).
- (21) Em 24.04.2019, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente no período de 16 de abril a 15 de maio, em substituição ao Senador Dário Berger, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 147/2019-GLMDB).
- (22) Em 24.04.2019, a Senadora Kátia Abreu foi designada membro suplente, em substituição ao Senador Acir Gurgacz, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 76/2019-GLBSI).
- (23) Em 06.05.2019, o Senador Oriovisto Guimarães foi designado membro titular, em substituição ao Senador Eduardo Girão, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a Comissão (Ofício nº 217/2019-GSEGIRAO).
- (24) Em 09.05.2019, o Senador Flávio Arns foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 83/2019-GLBSI).
- (25) Em 21.05.2019, o Senador Randolfe Rodrigues foi designado membro titular, em substituição ao Senador Fabiano Contarato, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 86/2019-GLBSI).
- (26) Em 21.05.2019, o Senador Fabiano Contarato foi designado membro titular, em substituição ao Senador Randolfe Rodrigues, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 88/2019-GLBSI).
- (27) Em 21.05.2019, o Senador Randolfe Rodrigues foi designado membro suplente, em substituição ao Senador Flávio Arns, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a Comissão (Memo nº 89/2019-GLBSI).
- (28) Em 22.05.2019, o Senador Eduardo Gomes foi designado membro suplente no período de 22 de maio a 20 de junho, em substituição ao Senador Fernando Bezerra Coelho, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 155/2019-GLMDB).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: QUARTAS-FEIRAS 10:00 HORAS  
SECRETÁRIO(A): EDNALDO MAGALHÃES SIQUEIRA  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3972  
FAX: 3303-4315

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:  
E-MAIL: ccj@senado.gov.br



**SENADO FEDERAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA**  
**56ª LEGISLATURA**

Em 6 de junho de 2019

(quinta-feira)

às 09h

**PAUTA**

20ª Reunião, Extraordinária

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA - CCJ**

	Audiência Pública Interativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 3

## Audiência Pública Interativa

### Assunto / Finalidade:

Instruir o Projeto de Lei nº 1865, 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”.

### Requerimento(s) de realização de audiência:

- [REQ 10/2019 - CCJ](#), Senador Humberto Costa

### Reunião destinada a instruir a(s) seguinte(s) matéria(s):

- [PL 1865/2019](#), Senadora Eliziane Gama e outros

### Convidados:

#### **Sr. EDVANDIR FELIX DE PAIVA**

- Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF

#### **Sr. FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

- Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR

#### **Sr. CARLOS EDUARDO BENITO JORGE**

- Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL do Brasil

#### **Sr. JAYME DE OLIVEIRA**

- Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB

#### **Sr. MAGID NAUEF LÁUAR**

- Presidente da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais – ANAMAGES

#### **Sr. FERNANDO MARCELO MENDES**

- Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE

#### **Sr. VICTOR HUGO PALMEIRO DE AZEVEDO NETO**

- Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP

#### **Sr. RAFAEL DE SÁ SAMPAIO**

- Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária - ADPJ

### **Representante da Ordem dos Advogados do Brasil**

1

Aprovado em 24/04/2019Senador(a) [assinatura]  
Presidente da CCJ - SFSENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Humberto CostaREQUERIMENTO Nº 10 DE 2019-CCJ

Senhora Presidente,,

Requeiro, nos termos do art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e do art. 93, II, do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública, com o objetivo de instruir o PL 1865/2019, que "Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.

Proponho para a audiência a presença dos seguintes convidados:

1. Edvanir Paiva - Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal - ADPF
2. José Robalinho Cavalcanti - Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República - ANPR
3. Carlos Eduardo Benito Jorge - Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil - ADEPOL do Brasil
4. Jayme de Oliveira - Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB
5. Magid Nauef Láuar - Presidente da Associação Nacional dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES
6. Fernando Marcelo Mendes - Presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil - AJUFE
7. Victor Hugo Palmeiro de Azevedo Neto - Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP

Recebido em 02/04/19  
Hora: 17:40Anderson A. Azevedo - Matr. 230057  
CCJ-SF

SF/19577.9.1618-99 (LexEdit)

Página: 1/2 02/04/2019 15:32:58

d8cf47843c369f9bd88a566fc095185778398d62

8. Cinthia Paula de Lima - Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária - ADPJ

9. *Representante da OAB*

Sala da Comissão, 2 de abril de 2019.

*Humberto Costa*  
Senador Humberto Costa



Página: 2/2 02/04/2019 15:32:58

d8cf47843c369f9bd88a566fc095185778398d62





## Senado Federal

**Relatório de Registro de Presença**  
**CCJ, 24/04/2019 às 10h - 11ª, Ordinária**  
**Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**

<b>Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
EDUARDO BRAGA		1. RENAN CALHEIROS	
SIMONE TEBET	PRESENTE	2. FERNANDO BEZERRA COELHO	PRESENTE
MECIAS DE JESUS		3. MARCIO BITTAR	PRESENTE
JADER BARBALHO		4. MARCELO CASTRO	PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO		5. DÁRIO BERGER	
CIRO NOGUEIRA		6. DANIELLA RIBEIRO	PRESENTE
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	7. LUIS CARLOS HEINZE	

<b>Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODE, PSL)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	1. JOSÉ SERRA	
TASSO JEREISSATI	PRESENTE	2. ROBERTO ROCHA	
ELMANO FÉRRER		3. RODRIGO CUNHA	PRESENTE
EDUARDO GIRÃO	PRESENTE	4. LASIER MARTINS	PRESENTE
ROSE DE FREITAS	PRESENTE	5. MAJOR OLIMPIO	PRESENTE
JUÍZA SELMA	PRESENTE	6. FLÁVIO BOLSONARO	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
VENEZIANO VITAL DO RÉGO		1. JORGE KAJURU	PRESENTE
CID GOMES	PRESENTE	2. MARCOS DO VAL	PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	3. RANDOLFE RODRIGUES	
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	4. ACIR GURGACZ	PRESENTE
WEVERTON		5. LEILA BARROS	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	1. TELMÁRIO MOTA	PRESENTE
RENILDE BULHÕES		2. JAQUES WAGNER	
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	3. PAULO ROCHA	

<b>PSD</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
OTTO ALENCAR	PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. NELSON TRAD	
AROLDE DE OLIVEIRA	PRESENTE	3. CARLOS VIANA	PRESENTE

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PR, PSC)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	2. MARIA DO CARMO ALVES	
JORGINHO MELLO	PRESENTE	3. WELLINGTON FAGUNDES	PRESENTE

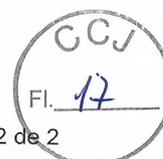




Senado Federal  
**Relatório de Registro de Presença**

**Não Membros Presentes**

CHICO RODRIGUES  
ELIZIANE GAMA  
ZENAIDE MAIA  
IZALCI LUCAS  
JAYME CAMPOS  
PAULO PAIM



## PARECER Nº      , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 1.865, de 2019, da Senadora Eliziane Gama e outros, que *altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.*



Relator: Senador **MARCIO BITTAR**

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 1.865, de 2019, visa a criminalização do caixa dois eleitoral. Para tanto, acrescenta ao Código Eleitoral o art. 350-A, com a seguinte redação:

“**Art. 350-A.** Arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso, valor, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, se o fato não constitui crime mais grave.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem doar, contribuir ou fornecer recursos, valores, bens ou serviços nas circunstâncias estabelecidas no *caput*.

§ 2º Incorrem nas mesmas penas os candidatos e os integrantes dos órgãos dos partidos políticos e das coligações quando concorrerem, de qualquer modo, para a prática criminosa.

§ 3º A pena será aumentada em 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), no caso de algum agente público concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.”

Na justificação, os autores registram que a proposição deriva de uma das medidas integrantes do Pacote Anticrime, elaborado pelo Ministro Sérgio Moro e apresentado à Câmara dos Deputados.

No mais, adotam a exposição de motivos do PL nº 881, de 2019, que, na Câmara dos Deputados, é a proposição que compreende a mencionada medida de criminalização do caixa dois eleitoral, cabendo destacar o seguinte trecho:

“O controle das doações aos candidatos às eleições é premissa básica de lisura e igualdade de eleições em nosso país, nos três níveis de governo. O tipo penal ora proposto, é um aditivo necessário para os casos de gravidade menor. Com efeito, explicitamente faz-se previsão excludente (se o fato não constitui crime mais grave), com o objetivo de permitir que, se houver contrapartida, configura-se somente corrupção e não caixa dois. Esta identificação de condutas revela-se mais adequada do ponto de vista da persecução e repressão.”

Foi apresentada a Emenda nº 1-T, do Senador Jacques Wagner, no sentido de restringir a conduta criminosa apenas aos casos em que os recursos, valores, bens ou serviços sejam *“de origem ilícita ou cuja origem esteja vinculada à promessa da realização de ato de ofício ou condicionada à contraprestação futura pelo agente público, ou que seja caracterizada como retribuição a ato de ofício praticado pelo agente público”*.

O autor da emenda argumenta que a contabilização em paralelo de recursos eleitorais, quando não oriundos de práticas ilícitas, ou não vinculados a um ato de ofício já realizado ou a ser realizado por agente público, não pode ser equiparada a delitos graves, como a compra de votos, a coação do eleitor ou a violação de urna eleitoral.



## II – ANÁLISE

Não observamos no PL vícios de inconstitucionalidade ou de injuridicidade, nem óbices de natureza regimental.

A matéria versa sobre direito penal, que se insere no campo da competência legislativa da União, sem reserva de iniciativa presidencial (Constituição Federal, arts. 22, I, e 61, *caput* e § 1º).

O Código Eleitoral é lei de natureza híbrida, tendo sido parcialmente recepcionado: a) como lei complementar, na parte em que dispõe sobre competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais, consoante disposição do art. 121 da Constituição Federal; e b) como lei ordinária, em relação às demais disposições.

A inovação legislativa ora analisada opera-se no Código Eleitoral, mas encerra matéria penal, que é matéria de lei ordinária. Não há, portanto, óbice formal à modificação legislativa pretendida.

No mérito, consideramos que a proposição é conveniente e oportuna.

O PL visa combater a corrupção que decorre dos financiamentos paralelos às campanhas eleitorais, à margem da contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

O chamado caixa dois eleitoral consiste na manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade das campanhas eleitorais. Não há, contudo, previsão legal específica definindo como crime essa conduta, razão pela qual o PL promove, indiscutivelmente, o aperfeiçoamento da legislação penal.



Cabe observar que criminalização do caixa dois não afasta as demais punições já presentes na lei eleitoral, como a cassação do diploma, perda do mandato e inelegibilidade. A criminalização da prática aperfeiçoará o ordenamento jurídico pátrio, pois tornará a punição ao agente muito mais severa. Atualmente, as punições previstas para esse tipo de prática ilegal são de caráter eleitoral, com a determinação da perda do diploma ou do mandato, a depender do tempo da decisão.

A inexistência de tipo penal, da consideração da prática como criminosa é convite para a perpetuação dessa maneira deletéria de conduzir campanhas eleitorais. É notório que o abuso de poder econômico, com a utilização de grandes quantias de dinheiro, tem a capacidade de interferir no resultado das eleições, o que é inadmissível em uma democracia.

Discordamos da Emenda nº 1-T, que restringe a conduta criminosa aos recursos de origem ilícita. Do nosso ponto de vista, o projeto ora analisado se justifica justamente para elevar a reprovabilidade do que até agora é considerado mero ilícito administrativo.

A eleição é a mais expressiva manifestação da democracia, de modo que o financiamento escamoteado de um candidato é conduta perversa e gravíssima, que potencialmente pode deturpar a vontade dos eleitores, que deveria ser soberana.

Aliás, na hipótese de a origem dos recursos ser ilícita ou se estiver vinculada a promessa de realização de ato de ofício ou a contraprestação de futura pelo agente público, o crime não será de caixa dois, mas sim de lavagem de dinheiro ou até de corrupção (ativa e passiva), que são bem mais graves. Assim, essa emenda desfigura o crime de caixa dois eleitoral e cria um conflito entre normas penais.

Por isso, discordamos da Emenda nº 1-T. Não obstante, entendemos que o fato de os recursos não contabilizados serem de origem



ilícita, em vez de ser elementar do tipo, deve mesmo configurar causa especial de aumento, providência que adotamos por meio de emenda que apresentamos nesta oportunidade.

Ressalte-se que o resultado da prática de caixa dois não prejudica apenas os concorrentes do infrator no pleito eleitoral. O estado democrático de direito, previsto já no primeiro artigo da nossa Constituição, é violado frontalmente pela contabilidade paralela. A Carta Política determina que o poder estatal emana do povo que o exerce, principalmente, por meio dos representantes eleitos, logo, a sociedade brasileira é a maior prejudicada pela prática criminosa.

A coerção proposta auxiliará na conformação de pleitos eleitorais mais justos, especialmente depois que se verificou, na história recente do Brasil, a utilização exacerbada de recursos, fora dos limites máximos permitidos, para a perpetuação de determinados grupos políticos no poder.

Não obstante concordarmos com a necessidade e a pertinência da proposição apresentada, ela pode ser aperfeiçoada, de modo a torna-la mais clara e evitar qualquer alegação futura de vício ou de inconstitucionalidade. O § 3º do PL estabelece causa especial de aumento de pena, caso o crime envolva agente público. Nesse caso, a pena será aumentada não apenas para o agente público incriminado, mas para todos os concorrentes. Ocorre que essa previsão é contrária ao regramento geral dado pelo art. 30 do Código Penal, que estabelece que “não se comunicam as circunstâncias e as condições de caráter pessoal, salvo quando elementares do crime”.

Isso porque a qualidade de funcionário público não é uma elementar do “crime de caixa dois”. Assim, nos parece que a causa de aumento de pena deve se restringir ao agente público, sob pena de se criar contradição entre normas penais.



Consideramos que pela natureza dolosa e pelos resultados nefastos da conduta criminosa, é necessário endurecer a punição. Nesse sentido, propomos emenda para aumentar a pena nos casos em que os recursos de caixa dois sejam provenientes de crime, como anteriormente mencionado. Dessa maneira, serão punidos com mais rigor aqueles que utilizam dinheiro de corrupção, do narcotráfico ou de contrabando para financiar campanhas políticas.

O caixa dois é uma fraude a todo o sistema democrático nacional, atenta contra a soberania popular, e contra a inviolabilidade do voto. É um atentado às instituições e aos pilares que sustentam o estado democrático de direito. Criminalizar essa prática é fundamental para a preservação do sistema democrático livre e justo.

### III – VOTO

Pelo exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 1.865, de 2019, com as emendas apresentadas a seguir, e pela **rejeição** da Emenda nº 1-T:

#### EMENDA Nº -CCJ

Dê-se ao § 3º do art. 350-A, inserido pelo Projeto de Lei nº 1.865, de 2019, na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, a seguinte redação:

“§ 3º O autor, coautor ou partícipe que for agente público terá sua pena aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços).”



**EMENDA Nº -CCJ**

Acrescente-se no art. 350-A, inserido pelo Projeto de Lei nº 1.865, de 2019, na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, o seguinte § 4º:

“§ 4º Aumenta-se a pena de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se os recursos, valores, bens ou serviços a que se refere o *caput* são provenientes de crime.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



**PL 1865/2019**  
**00001-T**

**PROJETO DE LEI Nº 1.865, DE 2019**

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.



**EMENDA MODIFICATIVA**

Dê-se, ao “caput” do art. 350-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, constante do art. 1º do Projeto de Lei nº 1.865/2019, a seguinte redação:

“Art. 350-A. Arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso, valor, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral, **de origem ilícita ou cuja origem esteja vinculada à promessa da realização de ato de ofício ou condicionada à contraprestação futura pelo agente público, ou que seja caracterizada como retribuição a ato de ofício praticado pelo agente público.**

.....”

**JUSTIFICAÇÃO**

O PL 1.865/2019 reproduz, em sua íntegra, o PL nº 881/2019, em tramitação na Câmara dos Deputados.

A tipificação do “Caixa 2” eleitoral vem sendo objeto de diversas iniciativas legislativas ao longo dos anos, como é o caso do PLS nº 348, de 2016, que tramita nesta Casa. Há ainda outras proposições em curso na Câmara dos Deputados, como o PL nº 9.171/2017.

Tais proposições, contudo, assim como o PL 1.865/2019, incorrem num erro comum: tipificam como crime, genericamente, o que deve ser tratado, no âmbito da legislação eleitoral, como infração administrativa, punível nos termos daquela legislação.

A contabilização em paralelo de recursos eleitorais, quando não oriundos de práticas ilícitas, ou não vinculados a um ato de ofício já realizado ou a ser realizado por agente público, não pode ser equiparada a delitos graves, como a compra de votos, a coação do eleitor ou a violação de urna eleitoral.

Como alerta o Prof. Adriano Teixeira, da FGV-SP, doutor pela Universidade Ludwig-Maximilian, de Munique, a proposta em tela não cumpre o desiderato de ser um instrumento efetivo de combate à corrupção:

“(...) do modo que está redigido o tipo penal ora proposto, não é possível perceber qualquer conexão normativa com um delito contra a Administração Pública, cujo principal expoente é o crime de corrupção. A incriminação de manutenção de contabilidade paralela em partido político assemelha-se muito mais a uma infração administrativa-eleitoral, agora alçada a delito, consistente na sonegação à autoridade fiscalizadora (a Justiça Eleitoral) das reais informações contábeis. Se, no entanto, como se supõe, o objetivo é prevenir a realização de condutas próximas ou antecipatórias da corrupção, a proposta teria de ser redigida diversamente, de modo a contemplar as hipóteses mais graves de doação eleitoral proibida, como as de grande porte ou realizadas por grandes corporações. Afinal, são esses tipos de doações que constituem a antessala da corrupção e que são capazes de contaminar a formação da atividade legislativa.”<sup>1</sup>

Veja-se, a título exemplificativo, que a Legislação Portuguesa não considera *crime* a percepção de receitas não contabilizadas. Nos termos do art. 30 da Lei nº 19/2003, em sua atual redação consolidada<sup>2</sup>, os partidos políticos que obtenham receitas para a campanha eleitoral por formas não consentidas pela presente lei ou não observem os limites previstos são punidos com multas

---

<sup>1</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/20/opinion/1550692943\\_807869.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/20/opinion/1550692943_807869.html)

<sup>2</sup>

[https://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao\\_annotada/financiamentopartidospoliticosc\\_ampañhaseleitorais\\_annotado.pdf](https://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_annotada/financiamentopartidospoliticosc_ampañhaseleitorais_annotado.pdf)



equivalentes a de 10 vezes o *indexante de apoios sociais* a 400 vezes esse valor (ou seja, de **435,76€** a **174.304,00€**), além da perda a favor do Estado dos valores ilegalmente recebidos. Na forma do art. 31, a não discriminação de receitas e de despesas da campanha eleitoral por candidatos acarreta penas de multa de um a 80 *indexantes de apoio social*, cabendo aos partidos a pena de 10 a 200 *indexantes de apoio social*.

Assim, se o objetivo da proposta é enfrentar condutas corruptas e indevidas, e com a obrigatória observância do princípio da proporcionalidade, o que se deve tipificar não é a mera omissão de registro contábil, mas se essa omissão deriva de recebimento de doações ilícitas, ou vinculada à prática de ato de corrupção, vale dizer, se o agente político a recebe em troca, ou como pagamento de alguma ação sua de ofício, ou em decorrência da promessa de realizá-la.

Sala da Comissão,

**SENADOR JAQUES WAGNER**



SF/19544.68732-71





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI Nº 1865, DE 2019

Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.

**AUTORIA:** Senadora Eliziane Gama (PPS/MA), Senador Alessandro Vieira (PPS/SE), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Eduardo Girão (PODE/CE), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Fabiano Contarato (REDE/ES), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador Lasier Martins (PODE/RS), Senador Major Olimpio (PSL/SP), Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL)



[Página da matéria](#)

À Comissão de Constituição, Justiça  
e Cidadania, em decisão terminativa.

28 / 3 / 19

**PROJETO DE LEI Nº 1865, DE 2019**

*Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 350-A. Arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso, valor, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena - reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, se o fato não constituir crime mais grave.

§ 1º Incorre na mesma pena quem doar, contribuir ou fornecer recursos, valores, bens ou serviços nas circunstâncias estabelecidas no caput.

§ 2º Incorrem nas mesmas penas os candidatos e os integrantes dos órgãos dos partidos políticos e das coligações quando concorrerem, de qualquer modo, para a prática criminosa.

§ 3º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), no caso de algum agente público concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.” (NR)

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

**JUSTIFICAÇÃO**

Este Projeto de Lei é parte constitutiva do pacote de proposições apresentados pelo ministro Sergio Moro e o Poder Executivo para combater a criminalidade, que ficou conhecida como “Projeto anti-crime”. Este, especificamente visa alterar a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.

É bom ressaltar que ao subscrever a proposta não estamos necessariamente apoiando todos os seus dispositivos e a eles, certamente, podemos no processo de debate apresentar melhorias por meio de emendas. Entretanto, reconhecemos, no mérito, que o projeto do Executivo agenda uma grande contribuição para o combate ao crime e à corrupção em nosso país.

Apresentamos abaixo a justificativa do Executivo, contida na Mensagem que enviou ao Congresso Nacional.

Recebido em 28/03/2019

Hora: 13:08



SF/19988.77616-47

Página: 1/2 27/03/2019 12:14:44

bda4abdffc13982ceb9f86a6eacaf6d714c76429c



“A proposta de alteração do texto da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965, Código Eleitoral, mais especificamente, a introdução do artigo 350-A. A matéria aqui tratada está em total conformidade com o Projeto de Lei que trata da alteração de diversos textos legais, que se convencionou chamar de “Projeto anti-crime”, cujo objetivo é estabelecer medidas que tornem mais efetivo o combate à corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa.

Neste projeto o foco é, especificamente, o combate à corrupção e a efetividade do sistema de combate aos financiamentos paralelos à contabilidade exigida pela lei eleitoral. Registre-se que aqui se trata de Projeto de Lei Ordinária, diferente, portanto, da proposta de reforma dos artigos 35, inc. II e 364 do Código Eleitoral, através de Lei Complementar, porque estes alteram regra de competência jurisdicional. (art. 121 da Carta Magna).

O chamado caixa dois foi definido pelo Ministro Luiz Fux como a “prática de manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade de pessoas jurídicas as mais diversas, como associações, fundações, sociedade comerciais e partidos políticos” (AP 470/STF, 22/4/2013).

Inexistindo previsão legal definindo como crime tal conduta, justifica-se a introdução de aditamento ao art. 350 do Código Eleitoral, através da introdução do artigo 350-A, com previsão de criminalização do caixa dois.

O controle das doações aos candidatos às eleições é premissa básica de lisura e igualdade de eleições em nosso país, nos três níveis de governo. O tipo penal ora proposto, é um aditivo necessário para os casos de gravidade menor. Com efeito, explicitamente faz-se previsão excludente (se o fato não constitui crime mais grave), com o objetivo de permitir que, se houver contrapartida, configura-se somente corrupção e não caixa dois. Esta identificação de condutas revela-se mais adequada do ponto de vista da persecução e repressão.”

Sala das Sessões, em 27 de março de 2019.

Senadora ELIZIANE GAMA

*Roberto*

*Alvaro Gias*

*Major Olimpio*

*Eduardo Girona*

*Elmano Freire*

*ALESSANDRO VIGINA*

*Sonaya Thronick*  
Sonaya Thronick

*Antônio*



## LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 4.737, de 15 de Julho de 1965 - Código Eleitoral (1965) - 4737/65  
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1965;4737>