



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 89, DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1865, de 2019, da Senadora Eliziane Gama, que Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições.

PRESIDENTE: Senadora Simone Tebet

RELATOR: Senador Marcio Bittar

10 de Julho de 2019



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

PARECER N° , DE 2019

SF/19229.06819-18

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.”



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

A Emenda nº 2 apresentada pelo Senador Paulo Rocha (PT/PA) tem o objetivo de modificar a redação do *caput* do art. 350-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, incluído pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 1.865, de 2019. A nova redação proposta substitui a expressão “estimáveis em dinheiro” por “monetizáveis”, substitui a expressão “paralelamente à contabilidade exigida” por “não escriturado ou falsamente escriturados na contabilidade exigida”, por fim,

SF/19229.06819-18



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

insere o termo “dolosamente”, inexistente no texto original. Argumenta o autor que essas modificações foram sugeridas durante audiência pública realizada para instruir a matéria e que os termos propostos são mais objetivos e precisos.

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.

SF/19229.06819-18



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.

SF/19229.06819-18



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

Em relação à Emenda nº 2, entendemos que a proposta do autor, em relação a utilização de termos mais precisos e técnicos, é salutar, pois quanto mais claro e objetivo for o tipo penal, melhor será a aplicação da lei e a persecução penal. Discordamos, por outro lado, da inserção do termo “dolosamente”, visto que essa inserção fará com que apenas os casos em que o caixa dois seja cometido com dolo, isto é, quando for comprovada a intenção do agente criminoso em manipular a contabilidade da campanha, serão punidos.

Esta modificação, com a inserção da expressão “dolosamente”, pode ocasionar o esvaziamento do tipo penal, já que a defesa mais fácil para aqueles que forem descobertos praticando tal crime será a de que o caixa dois foi praticado de maneira culposa, sem a intenção de esconder o montante real de recursos utilizados na campanha, desfigurando, portanto, a intenção do projeto que é combater contundentemente esse crime. Diante disso, acatamos parcialmente a Emenda nº 2, na forma da subemenda apresentada, retirando do texto a expressão “dolosamente”.

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 torná-la mais clara e evitar qualquer alegação futura de vício ou de constitucionalidade. 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

SF/19229.06819-18



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

SF/19229.06819-18

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, pela **aprovação parcial** da Emenda nº 2, nos termos da subemenda apresentada e pela **rejeição** da Emenda nº 1-T:



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

EMENDA Nº 3 -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 4 -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.”

SF/19229.06819-18



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

SUBEMENDA N° 1 -CCJ

Dê-se a seguinte redação ao *caput* 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, nos termos da seguinte subemenda à Emenda nº 2:

“Art. 350-A. Arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar recurso, valor, bens ou serviços monetizáveis, não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade exigida pela legislação eleitoral.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19229.06819-18

**Relatório de Registro de Presença****CCJ, 10/07/2019 às 10h - 35ª, Ordinária****Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania****Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)**

TITULARES	SUPLENTES
EDUARDO BRAGA	PRESENTE 1. RENAN CALHEIROS
SIMONE TEBET	PRESENTE 2. FERNANDO BEZERRA COELHO PRESENTE
MECIAS DE JESUS	PRESENTE 3. MARCIO BITTAR PRESENTE
JADER BARBALHO	PRESENTE 4. MARCELO CASTRO PRESENTE
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE 5. DÁRIO BERGER PRESENTE
CIRO NOGUEIRA	PRESENTE 6. DANIELLA RIBEIRO
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE 7. LUIS CARLOS HEINZE PRESENTE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)

TITULARES	SUPLENTES
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE 1. ROBERTO ROCHA
TASSO JEREISSATI	PRESENTE 2. JOSÉ SERRA PRESENTE
ELMANO FÉRRER	PRESENTE 3. RODRIGO CUNHA PRESENTE
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE 4. LASIER MARTINS PRESENTE
ROSE DE FREITAS	PRESENTE 5. MAJOR OLIMPIO PRESENTE
JUÍZA SELMA	PRESENTE 6. FLÁVIO BOLSONARO

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)

TITULARES	SUPLENTES
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE 1. JORGE KAJURU
CID GOMES	PRESENTE 2. MARCOS DO VAL PRESENTE
FABIANO CONTARATO	PRESENTE 3. RANDOLFE RODRIGUES PRESENTE
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE 4. ACIR GURGACZ PRESENTE
WEVERTON	PRESENTE 5. LEILA BARROS PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)

TITULARES	SUPLENTES
HUMBERTO COSTA	PRESENTE 1. TELMÁRIO MOTA
RENILDE BULHÕES	PRESENTE 2. JAQUES WAGNER
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE 3. PAULO ROCHA PRESENTE

PSD

TITULARES	SUPLENTES
OTTO ALENCAR	1. SÉRGIO PETECÃO
ANGELO CORONEL	2. NELSINHO TRAD PRESENTE
AROLDE DE OLIVEIRA	3. CARLOS VIANA

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)

TITULARES	SUPLENTES
RODRIGO PACHECO	1. ZEQUINHA MARINHO
MARCOS ROGÉRIO	2. MARIA DO CARMO ALVES PRESENTE
JORGINHO MELLO	3. WELLINGTON FAGUNDES PRESENTE



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

ELIZIANE GAMA
CHICO RODRIGUES
ZENAIDE MAIA
IZALCI LUCAS
PAULO PAIM

Senado Federal - Lista de Votação Nominal - PL 1865/2019 (nos termos do Parecer)

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - Senadores

TITULARES - Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
EDUARDO BRAGA	X			1. RENAN CALHEIROS 2. FERNANDO BEZERRA COELHO 3. MARCIO BITTAR 4. MARCELO CASTRO 5. DÁRIO BERGER 6. DANIELLA RIBEIRO 7. LUIS CARLOS HEINZE			
SIMONE TEBET							
MECIAS DE JESUS							
JADER BARBALHO							
JOSÉ MARANHÃO							
CIRO NOGUEIRA							
ESPERIDÃO AMIN							
TITULARES - Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
ANTONIO ANASTASIA	X			1. ROBERTO ROCHA 2. JOSÉ SERRA 3. RODRIGO CUNHA 4. LASIER MARTINS 5. MAJOR OLIMPIO 6. FLÁVIO BOLSONARO			
TASSO JEREISSATI							
ELMANO FÉRRER							
ORIOVISTO GUIMARÃES	X						
ROSE DE FREITAS	X						
JUÍZA SELMA	X						
TITULARES - Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
VENEZIANO VITAL DO RÉGO	X			1. JORGE KAJURU 2. MARCOS DO VAL 3. RANDOLFE RODRIGUES 4. ACIR GURGACZ 5. LEILA BARROS			
CID GOMES							
FABIANO CONTARATO	X						
ALESSANDRO VIEIRA	X						
WEVERTON							
TITULARES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
HUMBERTO COSTA	X			1. TELMÁRIO MOTA 2. JAQUES WAGNER 3. PAULO ROCHA			
RENILDE BULHÕES							
ROGÉRIO CARVALHO	X						
TITULARES - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OTTO ALENCAR				1. SÉRGIO PETECÃO 2. NELSINHO TRAD 3. CARLOS VIANA			
ANGELO CORONEL							
AROLDE DE OLIVEIRA	X						
TITULARES - Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTES - Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
RODRIGO PACHECO	X			1. ZEQUINHA MARINHO			
MARCOS ROGÉRIO	X			2. MARIA DO CARMO ALVES			
JORGINHO MELLO				3. WELLINGTON FAGUNDES			

Quórum: TOTAL 20

Votação: TOTAL 19 SIM 17 NÃO 2 ABSTENÇÃO 0

* Presidente não votou

Senadora Simone Tebet
Presidente

ANEXO II, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, PLENÁRIO Nº 3, EM 10/07/2019

OBS: COMPETE AO PRESIDENTE DESEMPLICAR AS VOTAÇÕES QUANDO OSTENSIVAS (RISF, art. 89, XI)



**SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA
SECRETARIA DE COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**TEXTO FINAL
Do PROJETO DE LEI Nº 1865, DE 2019
Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que:**

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 recurso, valor, bens ou serviços monetizáveis, não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

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

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

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

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.” (NR)

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

Sala da Comissão, 10 de julho de 2019.

Senadora **SIMONE TEBET**, Presidente

DECISÃO DA COMISSÃO

(PL 1865/2019)

NA 35^a REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O PROJETO, A EMENDA Nº 2, NOS TERMOS DA SUBEMENDA Nº 1-CCJ, AS EMENDAS NOS 3-CCJ E 4-CCJ, RELATADOS PELO SENADOR MARCIO BITTAR, E REJEITA A EMENDA Nº 1.

10 de Julho de 2019

Senadora SIMONE TEBET

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania