

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

