



# SENADO FEDERAL

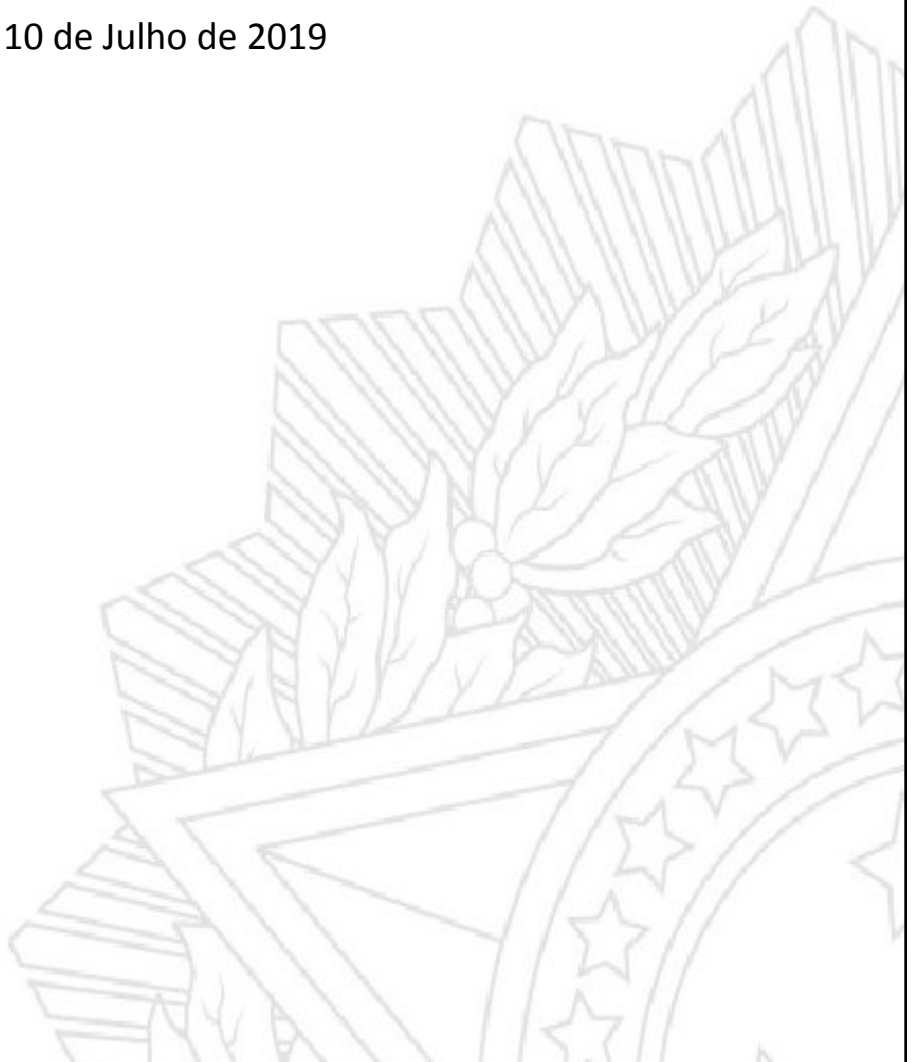
## PARECER (SF) Nº 89, DE 2019

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 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.”



SF/19229.06819-18



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,





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.





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 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





SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

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.”







SENADO FEDERAL  
Gabinete Senador Marcio Bittar

### SUBEMENDA Nº 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 fãlsamente 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

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

<b>Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
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	

<b>Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	1. JORGE KAJURU	
CID GOMES		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

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

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

<b>Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)</b>			
<b>TITULARES</b>		<b>SUPLENTES</b>	
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO	
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	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			
SIMONE TEBET				2. FERNANDO BEZERRA COELHO			
MECIAS DE JESUS				3. MARCIO BITTAR	X		
JADER BARBALHO				4. MARCELO CASTRO		X	
JOSÉ MARANHÃO				5. DÁRIO BERGER			
CIRO NOGUEIRA				6. DANIELLA RIBEIRO			
ESPERIDIÃO AMIN				7. LUIS CARLOS HEINZE			
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			
TASSO JEREISSATI				2. JOSÉ SERRA	X		
ELMANO FÉRRER				3. RODRIGO CUNHA			
ORIOVISTO GUIMARÃES	X			4. LASIER MARTINS	X		
ROSE DE FREITAS	X			5. MAJOR OLIMPIO			
JUÍZA SELMA	X			6. FLÁVIO BOLSONARO			
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			
CID GOMES				2. MARCOS DO VAL	X		
FABIANO CONTARATO	X			3. RANDOLFE RODRIGUES	X		
ALESSANDRO VIEIRA	X			4. ACIR GURGACZ			
WEVERTON				5. LEILA BARROS			
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			
RENILDE BULHÕES				2. JAQUES WAGNER			
ROGÉRIO CARVALHO		X		3. PAULO ROCHA			
TITULARES - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	SUPLENTEs - PSD	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO
OTTO ALENCAR				1. SÉRGIO PETECÃO			
ANGELO CORONEL				2. NELSON TRAD			
AROLDE DE OLIVEIRA	X			3. CARLOS VIANA			
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 DESEMPATAR 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 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 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 35ª 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