

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame)

Tipifica o crime de contabilidade eleitoral paralela, prevendo especial efeito da condenação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei tipifica o crime de contabilidade eleitoral paralela, prevendo especial efeito da condenação.

Art. 2º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Contabilidade eleitoral paralela

Art. 37-A. Constitui crime contra a Justiça Eleitoral a fraude na contabilidade partidária ou na contabilidade de campanha eleitoral, mediante as seguintes condutas:

I - inserir ou fazer inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação, em demonstrativos contábeis;

II – receber, manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação.

Pena - reclusão, de cinco a dez anos, e multa.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, entende-se como:

- a) contabilidade partidária: aquela mantida pelo partido político, conforme disciplinado neste Capítulo;
- b) contabilidade de campanha eleitoral: aquela mantida pelo candidato, comitê financeiro e partido político, conforme disciplinado nos artigos 28 a 32 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 2º Nos casos de fraude na contabilidade de campanha eleitoral, elegendo-se o autor ou partícipe, aumenta-se de 1/3 (um terço) a pena, sem prejuízo da perda do mandato.

§ 3º Em caso de condenação, reconhecendo-se que o partido político tenha sido constituído ou utilizado com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido neste artigo, serão extraídas cópias e encaminhadas ao Ministério Público Eleitoral para a instauração de processo de cancelamento de registro junto ao Ofício Civil e ao Tribunal Superior Eleitoral.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os fatos retratados na Ação Penal 470, do Supremo Tribunal Federal, conhecidos como o “Caso do Mensalão”, representaram verdadeiro divisor de águas na História do Brasil.

Não foi “apenas” o reconhecimento judicial da instalação de um esquema de manipulação política de representantes de um Poder sobre outro que chamou a atenção. Ademais, e eis o nó górdio da questão ora trazida ao processo legislativo, o próprio álibi que teria sido apregoado por alguns dos réus da aludida ação penal trouxe perplexidade à sociedade brasileira.

A escusa deduzida, de que os recursos que indevidamente teriam transitado entre os envolvidos não passariam de “caixa dois” (contabilidade paralela), revirou as entranhas da nação. Não é demais sublinhar que os partidos políticos compõem o sistema de capilarização da vontade popular, sem o qual a democracia não passa de uma brincadeira de “faz de conta”.

Desta maneira, a conduta de fraudar as contas partidárias ou as contas das campanhas eleitorais, a cargo de candidato, comitê eleitoral e

partido político, merece a mais viva reprimenda, traduzindo o desdobramento da disciplina do inciso III artigo 17 da Constituição Federal, que positivou, como preceito da atuação partidária, a prestação de contas à Justiça Eleitoral.¹

Por pertinente, a reação da Ministra Cármen Lúcia, do STF, merece ser resgatada:

(...) a ministra fez considerações sobre a tese da defesa do réu no sentido de que ele não teria praticado o crime de corrupção ativa, mas sim operado um “caixa dois” de campanha, voltado ao pagamento de despesas e dívidas partidárias. “Alguém afirmar que houve ilícito com a tranquilidade que se fez aqui é, realmente, algo inédito na minha vida profissional”, frisou. Segundo a ministra, o ilícito não é algo normal e não pode ser alegado tranquilamente. “Isso, para mim, significou que os fatos ocorreram, que a própria defesa assume isso e tenta dar uma nova capitulação”.

A ministra Cármen Lúcia ainda destacou ser “muito grave que alguém diga com toda a tranquilidade que houve caixa 2”. “Ora, caixa 2 é crime e é uma agressão à sociedade brasileira e dizer isso da tribuna do Supremo ou perante qualquer juiz me parece grave porque parece que ilícito no Brasil pode ser praticado e confessado e tudo bem. E não é tudo bem. Tudo bem é estar num país, num estado de direito em que todos cumprem a lei”, completou.

De acordo com a ministra, ** atuou com “desenvoltura, proeminência e permanência de práticas – que foram do início de 2003 a 2005 e terminaram apenas com a publicidade do que se vinha passando – com uma desmesura impressionante”. Para ela, está devidamente comprovado o conjunto de práticas “que é absolutamente incompatível com a Constituição, quer por reuniões feitas, pelos empréstimos, captação de recursos, entrega de recursos, indicação dos chamados beneficiários”.²

A prática da “contabilidade paralela”, a princípio, pode ensejar o crime de sonegação fiscal (artigos 1º-2º da Lei 8.137/1990) ou mesmo, no contexto do Sistema Financeiro Nacional, as figuras dos artigos 10-11 da Lei 7.492/1986. Nesse diapasão, transcreve-se a seguinte lição de

¹ Esclarece a doutrina que há “obrigatoriedade de prestação de contas: a) da agremiação partidária (CONTAS PARTIDÁRIAS – A prestação de contas partidárias está disciplinada nos arts. 30 a 37 da LOPP): os partidos políticos, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, devem manter escrituração contábil, de modo que se possa conhecer a origem de suas receitas e a destinação de suas despesas (Lei nº 9.096/95, art. 30); (...) e b) das campanhas eleitorais (CONTAS DE CAMPANHA – A prestação de contas relativamente à arrecadação e gastos de campanhas eleitorais é regida pelos arts. 28 a 32 da Lei das Eleições). Até 180 dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas de campanha (Lei nº 9.504/97, art. 32, *caput*). ALMEIDA, Roberto Moreira. *Curso de Direito Eleitoral*, 8. ed., Ed. Juspodivum, 2014, p. 157. E, mais adiante, pontua que são obrigados a prestar contas das campanhas eleitorais: “a) os candidatos eleitos (inclusive os vices e suplentes) e não eleitos (mesmo os que desistiram, renunciaram, foram substituídos e os que não chegaram sequer a realizar campanha); b) os comitês financeiros; e c) os partidos políticos, através dos diretórios nacionais, estaduais/distritais e municipais, sem prejuízo da prestação de contas anual prevista na Lei nº 9.096/95”. *Op. cit.*, p. 693-694.

² Notícias do STF, 9 de outubro de 2012, cf. www.stf.jus.br, consulta em 26.02.2015.

doutrina, constante de voto do eminente Ministro TEORI ZAVASCKI, quando ainda integrante do Superior Tribunal de Justiça, acerca da definição da *contabilidade paralela*, no contexto da Lei 7.492/1986:

O delito consiste em manter ou movimentar recursos paralelamente à contabilidade oficial da empresa, na prática conhecida como *caixa dois*. Usualmente, tem por fim a sonegação fiscal, o atendimento de despesas que não possam ser comprovadas, a fraude contra acionistas minoritários ou o aumento do ganho dos administradores ou gerentes, conquanto tais finalidades não sejam essenciais à configuração do delito. Embora o dispositivo não o diga expressamente, deve ser entendido como aplicável apenas às instituições financeiras, como tais elencadas no art. 1º, uma vez que normatiza apenas comportamento de instituições financeiras e outras assemelhadas. Assim, a norma não abrange a manutenção de contabilidade paralela em empresas comerciais ou industriais que não sejam instituições financeiras, podendo ocorrer outros delitos, como sonegação fiscal. É crime que somente pode ser praticado pelas pessoas elencadas no art. 25 da Lei 7.492/86. (BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Crimes Federais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 373/374).³

Ocorre que, pontualmente, em relação à prestação de contas eleitorais, o ordenamento jurídico não dispõe de tipo penal específico.

Com efeito, ora se formula proposição estruturada nos moldes da já longeva tipificação dos crimes de contabilidade paralela dos artigos 10-11 da Lei 7.492/ 1986.

Dado o sensível interesse albergado pela norma, cuja gênese ora se inaugura, tem-se como proporcional o intervalo punitivo entre cinco e dez anos de reclusão, afora a multa.

Comina-se, também, majorante de um terço, além da perda do mandato, quando se lograr êxito no pleito eleitoral. A Constituição Federal tem, como não poderia ser diferente, marcante preocupação com a higidez do processo eleitoral, que deve ser imune às interferências ilícitas. Assim, extrai-se do § 8º do artigo 14 da Lei Maior que se deve *proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*.

Por fim, à semelhança do que já disciplinado pelo artigo 24 da Lei 9.605/1998, enuncia-se efeito da condenação, pertinente ao emprego

³ STJ, APn 643/MT, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 01/02/2012, DJe 23/02/2012.

de pessoa jurídica, na espécie, o partido político para os ilícitos fins de clandestina movimentação de recursos monetários. Prevê-se, assim, que, em caso de condenação, reconhecido que o partido político tenha sido constituído ou utilizado com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime de contabilidade eleitoral paralela, serão extraídas cópias e encaminhadas ao Ministério Público Eleitoral para a instauração de processo de cancelamento de registro.⁴

O efeito não é tão drástico como o enunciado no artigo 24 da Lei 9.605/1998, que já determina a liquidação forçada da pessoa jurídica. *In casu*, todavia, como a consequência extintiva ressoaria sobre terceiros, a bem do devido processo legal, tem-se como mais prudente a destinação do cancelamento do registro do partido político para a seara própria.⁵

Não se cuida, aqui, da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Antes, normatiza-se o emprego da entidade como instrumento de fluxo ilegal de recursos, que traz tremendas consequências para a confiabilidade das instituições. Trata-se de efeito voltado para a melhor blindagem da probidade no exercício da atividade política.⁶

⁴ Segundo o artigo 78 do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, será cancelado o registro do partido que, *inter alia*, no seu programa ou ação vier a contrariar o regime democrático. Ademais a Resolução 23.282/2010, da mesma Corte, estatui: “O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determinará o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido político contra o qual fique provado (Lei nº 9.096/95, art. 28, I a IV): (...) III – não ter prestado, nos termos da legislação em vigor, as devidas contas à Justiça Eleitoral”.

⁵ De paradigmático caso julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, extrai-se o quanto segue: “Em março de 1946, o Deputado Barreto Pinto, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), encaminha denúncia ao Tribunal Superior Eleitoral contra o PCB, alegando o caráter ditatorial e internacionalista da agremiação e pedindo a cassação de seu registro. Além disso, acusava-se a agremiação política de estar a serviço da União Soviética e que, em caso de guerra, seus militantes lutariam contra o Brasil. O parecer do procurador geral foi pelo arquivamento do processo, mas o Tribunal optou por não aceitá-lo e deu prosseguimento à apuração. (...) Em maio de 1947, outro parecer da Procuradoria da República argumentou que havia irregularidades no estatuto do partido e seu caráter político era realmente internacionalista. No Plenário do Tribunal Superior, decidiu-se por três votos a dois o cancelamento do registro do PCB - Resolução nº 1.841, de 7.5.1947. Os votos vencedores concluíram pela procedência das acusações, com base na violação ao art. 141, § 13, da Constituição Federal de 1946, c.c. o art. 26, alíneas a e b, do Decreto-Lei nº 9.258/46. Esse dispositivo constitucional vedava a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa ou ação contrariasse o regime democrático. O preceito estava baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. (...) Em janeiro de 1948, todos os parlamentares eleitos pelo PCB perderam seus mandatos, porquanto o partido não existia mais”. Cf. <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos>, consulta em 07/03/2015.

⁶ O efeito da condenação ora proposto vem como reforço de tutela àquela já existente. Quando se constata apenas a falta de prestação de contas, sem a fraude que se pretende tipificada, “ficam suspensas automaticamente, com perda, as novas cotas do Fundo Partidário,

Embasado em tais fundamentos, roga-se o apoio dos nobres Pares para a aprovação dessa fundamental inovação legislativa.

Sala das Sessões, em de março de 2015.

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame

2015_625

pelo tempo em que o partido permanecer omissa – caracterizada a inadimplência a partir da data fixada pela lei para a prestação de contas –, sujeitos os responsáveis às penas da lei (Lei nº 9.096/95, art. 37)”, *Op. cit.*, p. 713. Todavia, em razão da especial destinação da agremiação política como válvula de escoamento de recursos espúrios, tem-se como legitimada a abertura do processo para cancelamento do registro de partido político.