

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.453, DE 2004 **(Apensos: PLs nºs 5.742/2005, 4.523/2012 e 1.244/2015)**

Acrescenta o art. 323-A a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que “Institui o Código Eleitoral”.

Autor: Deputado WLADIMIR COSTA

Relator: Deputado AFONSO MOTTA

I - RELATÓRIO

Intenta o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado WLADIMIR COSTA, tipificar como crime eleitoral o ato de o candidato “prometer, em proveito próprio, durante a campanha eleitoral, realizar projetos de investimentos nos Estados e Municípios, visando a exercer influência perante o eleitorado, sabendo ou devendo saber que o cumprimento da promessa é inviável”.

À conduta acima descrita, corresponde a pena de detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de R\$ 20.000,00 a R\$ 50.000,00. A pena é agravada se o crime é cometido pela imprensa, rádio ou televisão.

Determina, ainda, a lei projetada que, para fins de aplicação do tipo penal previsto, as promessas de campanha, antes de sua divulgação, deverão ser protocolizadas no Tribunal Regional Eleitoral, agravando-se a pena no caso de descumprimento dessa exigência. Exclui-se da aplicação da lei a eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Justifica o Autor sua proposta com a necessidade de se imprimir ética às campanhas políticas, garantindo-se o respeito aos princípios e

valores morais. Considera que as falsas promessas, as mentiras, nas campanhas eleitorais, são meios ilícitos de captação de votos. Denomina de *estelionato eleitoral* o esquecimento, pelos eleitos, das promessas de campanha feitas ao eleitor, que, em razão delas foi influenciado a dar seu voto a determinado candidato.

Ao projeto principal, foram apensadas as seguintes proposições:

1) PL nº 5.742, de 2005, de autoria do Deputado NEY LOPES, o qual “Acrescenta inciso X e § 3º ao art. 243, e parágrafo único ao art. 332 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, tratando sobre propaganda enganosa no Código Eleitoral”;

2) PL nº 4.523, de 2012, de autoria do Deputado NILSON LEITÃO, que “Altera o art. 171 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7.12.1940 (Código Penal) para tipificar como crime o estelionato eleitoral”;

3) PL nº 1.244, de 2015, de autoria do Deputado MARCOS ROGÉRIO, que “Dá nova redação ao §1º, e cria o §3º ao art. 53 da Lei nº 9.504, de 1997, que estabelece normas para as eleições”.

As proposições foram distribuídas apenas a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete pronunciar-se sobre seus aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, e, ainda, sobre o mérito, de acordo com o art. 32, IV, alíneas a e e do Regimento Interno. Será terminativo seu pronunciamento quanto à constitucionalidade e à juridicidade de ambos os projetos (RICD, art. 54, I).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Quanto à constitucionalidade formal dos projetos, verifico que estão obedecidos os requisitos constitucionais relativos à competência legislativa da União (art. 22, I, CF) às atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF) e à iniciativa, neste caso, ampla e não reservada (art. 61, *caput*, CF).

A despeito da boa intenção dos ilustres autores, no que tange à constitucionalidade material e à juridicidade das proposições constato óbices intransponíveis ao seu prosseguimento. Senão, vejamos.

O conteúdo da proposição principal (**PL nº 3.453/2004**) fere a sistemática constitucional vigente. Com efeito, a obrigatoriedade de o candidato registrar, antecipadamente, na Justiça Eleitoral, suas promessas de campanha, parece-nos, *data venia*, que destoa do sistema representativo adotado pela Constituição Federal, carecendo ainda, de razoabilidade.

O mandato representativo confere plena liberdade ao representante, em oposição ao mandato imperativo, instituição medieval, segundo a qual, no desempenho do mandato, o eleito deve obedecer à risca as instruções de seus eleitores insertas em documentos previamente preparados, antes da assunção dos cargos pretendidos.

No mandato representativo, vigente nas modernas democracias, os mandatários estão subordinados às suas consciências. Dele é corolário a inviolabilidade dos parlamentares por suas opiniões, palavras e votos.

Nos cargos do Poder Executivo, com mais razão não se pode exigir o fiel cumprimento de um programa de governo, uma vez que se tem de levar em conta a conjuntura econômica e as possibilidades orçamentárias que se seguirem à eleição, tanto no plano local, como no nacional e também no internacional. Estão os governantes ainda contingenciados pelo Poder Legislativo de nível correspondente, que pode não ser receptivo às suas propostas.

Os programas partidários dos candidatos podem servir de orientação à escolha dos eleitores. Prevê a Constituição Federal todo um sistema de controle externo e interno dos atos dos agentes públicos.

A viabilidade das promessas de campanha é, portanto, relativa, não sendo possível, de regra, aos candidatos aquilatá-la previamente, devido aos condicionamentos apontados, salvo má-fé deliberada, difícil de ser examinada pela Justiça.

A nosso entender, a proposição fere o princípio consagrado como *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, que consiste na proibição de leis penais indeterminadas, com descrição vaga da conduta ilícita, a qual restringe a determinação da abrangência da norma. O enunciado cede, então, lugar ao arbítrio do juiz. Desse princípio decorre a obrigatoriedade da

certeza da lei penal, que não admite expressões ambíguas ou vazias de conteúdo, e, ainda, a indeterminação, imprecisão e incriminação vaga.

Norma penal com tal conteúdo contraria a segurança jurídica, gerando incerteza quanto ao comportamento do candidato. Sob esse aspecto, é *inconstitucional e injurídica* a proposição sob exame, enfraquecendo a liberdade do cidadão, um dos pilares dos direitos individuais consagrados na Carta Magna.

Também a pena prevista parece-nos incoerente: o pagamento da multa seria acessível aos mais ricos, enquanto aos mais pobres somente restaria a privação da liberdade.

Em nosso sistema republicano, com a temporariedade dos mandatos, o julgamento do eleitorado poderá ser feito em eleições posteriores, pela negação do voto aos candidatos que não corresponderem às suas expectativas no exercício do mandato.

Por sua vez, o **PL nº 5.742, de 2005**, apensado, que pretende arrolar, no art. 243 do Código Eleitoral, como propaganda que não será tolerada, aquela *“que engane ou tenha por objetivo iludir pessoas”*. Inclui ainda, no mesmo artigo, o § 3º, que define como enganosa *“qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, capaz de induzir em erro pessoas a respeito de candidatos ou partidos e quaisquer outros dados que influenciem no resultado do pleito.”*

O projeto, de igual modo, apresenta-se injurídico. Eis que o parágrafo introduzido não considera a existência de três parágrafos do art. 243, sobre reparação do dano moral ao ofendido por calúnia, difamação ou injúria, e sobre o direito de resposta. Não ficou claro se houve um lapso do autor, ou se havia a intenção deliberada de suprimi-los.

O tipo de propaganda que o Código Eleitoral determina que *não será tolerada* é aquele que exige a intervenção imediata da Justiça Eleitoral para interrompê-lo. Não é possível introduzir entre essas hipóteses condutas que não possam ser identificadas, de plano, como enganadoras ou com potencial enganador, sem necessidade de um maior aprofundamento investigatório.

De outra face, no campo penal, atenuar a pena cominada ao crime de impedir o exercício da propaganda, quando esta contrarie o art.

323, será uma porta aberta para que o povo faça “justiça com as próprias mãos”, ficando ao seu critério o juízo do caráter ilegal da conduta.

Já o **PL nº 4.523, de 2012**, apensado, intenta acrescentar inciso ao Código Penal, para tipificar o crime de estelionato eleitoral, como sendo o de “*deixar o candidato eleito de cumprir as propostas de governo registradas durante a campanha eleitoral*”.

Novamente, no mesmo sentido da proposição principal, o projeto em análise constitui medida que atenta contra o sistema adotado pela Constituição Federal em conceder plena liberdade para o exercício do mandato representativo. Ademais, como dito anteriormente, o cumprimento das promessas de campanha nem sempre depende exclusivamente do empossado, mas de uma série de fatores econômicos, sociais e políticos que refogem do alcance da autoridade eleita.

Por fim, o **PL nº 1.244, de 2015**, apensado, visa a alterar a Lei nº 9.504, de 1997, para vedar a propaganda que dissemine qualquer declaração falsa, ou de forma negligente sobre a sua veracidade, com o intuito de induzir o eleitor a erro. Acrescenta, ainda, parágrafo ao art. 53 para determinar que a propaganda eleitoral destinada às manifestações de propostas dos candidatos. A proposição não apresenta nenhum dos óbices apontados anteriormente como relação às demais, muito embora, em alguns casos, creio que será difícil se comprovar *in limine* a intenção de iludir o eleitor.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 3.453, de 2004, principal; pela injuridicidade do Projeto de Lei nº 5.742, de 2005, apensado; e pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 4.523, de 2012 apensado, restando prejudicada a análise dos demais aspectos relativos a esses projetos, inclusive o mérito. Por fim, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 1.244, de 2015, e, quanto ao mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado AFONSO MOTTA
Relator