

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 855, DE 2015

Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965, nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecer sanções a atividades ilícitas relacionadas a prestação de contas de partido político e de campanha eleitoral.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado HILDO ROCHA

### I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, foi apresentado em março de 2015, e tem por objetivo tipificar os crimes de fraude à fiscalização eleitoral e a ocultação da destinação e origem da aplicação de bens, valores ou serviços na prestação de contas da campanha eleitoral e partidária. A proposta também impõe multa aos doadores – pessoas físicas e jurídicas – que tenham realizado doações em desacordo com a lei, e aos partidos políticos que tenham se beneficiado de práticas criminosas.

A Exposição de Motivos que acompanha a mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional pela então Presidente Dilma Rousseff e subscrita pelos Ministros de Estado da Justiça – José Eduardo Cardozo – e da Advocacia-Geral da União (AGU) – Luis Inácio Lucena Adams -, sustenta que a conduta conhecida como “**caixa 2 eleitoral**” não é

“penalmente reprimida de modo claro, já que não existe uma tipificação específica para essa conduta”.

Além disso, entendem os autores que a proposta viabilizará a aplicação de sanções de natureza penal mais apropriadas à adequada prevenção e repressão de condutas como a ocultação e a dissimulação de doações oriundas de fontes vedadas pela legislação.

O projeto de lei tramita em regime de prioridade (RICD, art. 151, II) e está sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o exame quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, também quanto ao mérito, a teor dos art. 32, inciso IV, alíneas ‘a’ e ‘d’, e art. 54, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Iniciando o exame da proposição pelos aspectos formais, relativos à competência e à iniciativa legislativa, julgamos a proposição isenta de vícios que possam obstar sua aprovação, tendo em vista que compete à União legislar sobre direito eleitoral (CF/88, art. 22, I), a espécie normativa (projeto de lei) é idônea e a iniciativa legislativa da Presidência da República é também legítima.

Antes de passarmos diretamente ao exame da constitucionalidade material e da juridicidade, bem como do mérito, entendemos necessário fazermos uma breve explanação acerca do contexto que envolve a matéria veiculada no Projeto de Lei nº 855, de 2015.

Em síntese, o Projeto de Lei nº 855, de 2015, cria dois tipos penais no Código Eleitoral com o fim de coibir o “**caixa 2 eleitoral**” e a ocultação ou a dissimulação de doação oriunda de fontes vedadas pela legislação eleitoral.

Ocorre que, em setembro de 2015, cerca de seis meses após o recebimento desse projeto de lei na Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650, tendo declarado inconstitucionais as doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e para partidos políticos. Em face disso, as referências a doações de pessoas jurídicas constantes do Projeto de Lei nº 855, de 2015, devem ser suprimidas e desconsideradas.

Em março de 2016, chegou ao Congresso Nacional um projeto de lei de iniciativa popular (PL nº 4850/2016), que ficou conhecido como “**dez medidas contra a corrupção**”. Em novembro de 2016, esse projeto foi **aprovado, com modificações**, por esta Casa. Atualmente, o projeto encontra-se no Senado Federal.

No tocante às matérias eleitorais e partidárias, o texto aprovado pela Câmara dos Deputados manteve a essência do projeto de iniciativa popular, criando o tipo penal relativo ao “**caixa 2 eleitoral**”. Além da tipificação do “**caixa 2 eleitoral**”, a proposição inseriu na Lei das Eleições uma variante eleitoral do crime de “**lavagem de dinheiro**”.

Parece-nos claro que o Ministério Público Federal (autor do projeto popular<sup>1</sup>) elegeu para compor o conjunto das “**dez medidas**” a criminalização do “**caixa 2 eleitoral**” **exatamente pelo fato de que essa conduta não estar adequadamente tipificada em nosso ordenamento jurídico**. Com efeito, não haveria razão plausível para o *Parquet* propor ao Congresso

---

<sup>1</sup> <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>

Nacional a aprovação de medidas legislativas se estas já estivessem adequadamente previstas em lei.

Em que pese o Poder Judiciário (inclusive o Supremo Tribunal Federal)<sup>2</sup> vir aplicando o texto em vigor do art. 350<sup>3</sup> do Código Eleitoral (falsidade ideológica eleitoral) às situações de “**caixa 2 eleitoral**”, não nos parece ser essa a melhor alternativa.

É de todos sabido que, no direito penal, vigora o princípio da taxatividade ou da determinação (*nullum crimen sine lege scripta et stricta*). Aqui estamos a tratar de direitos fundamentais e nessa seara não há espaço ou margem para adaptações e analogias em nome do combate à impunidade. No direito criminal, inclusive no segmento eleitoral, as condutas a serem reprimidas devem estar expressas, precisas e claras na lei.

Ainda sobre o princípio da taxatividade, vale recorrer à lição de Luiz Regis Prado<sup>4</sup>:

*Diz respeito à técnica de elaboração da lei penal, que deve ser suficientemente clara e precisa na formulação do conteúdo do tipo legal e no estabelecimento da sanção para que exista real segurança jurídica. **Tal assertiva constitui postulado indeclinável do Estado de Direito material** – democrático e social. Procura-se evitar o arbitrium judicis através da certeza da lei, com a proibição da utilização excessiva e incorreta de elementos normativos, de casuísmos, cláusula gerais e de conceitos indeterminados ou vagos.*

---

<sup>2</sup> Em 22 de maio de 2018, a primeira turma do STF condenou, por unanimidade, o deputado Paulo Maluf (Ação Penal – AP nº 968) a 2 anos e 9 meses de reclusão, no regime inicial semiaberto convertido em prisão domiciliar, pela prática do crime de falsidade ideológica para fins eleitorais, previsto no art. 350 do Código Eleitoral. Segundo a denúncia, Maluf omitiu recursos utilizados em sua campanha para o cargo de Deputado Federal no ano de 2010 na prestação de contas apresentada à Justiça Eleitoral.

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=379197>

<sup>3</sup> Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada.

<sup>4</sup> PRADO, Luiz Régis. Comentários ao Código Penal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 30.

***O princípio da taxatividade significa que o legislador deve redigir a disposição legal de modo suficientemente determinado para mais perfeita descrição do fato típico (lex certa). (Grifos nossos).***

O projeto de lei em apreço também tipifica a ocultação e a dissimulação de doação oriunda de fontes vedadas pela legislação eleitoral. A Exposição de Motivos é exata nesse aspecto quando afirma:

*O delito de lavagem de dinheiro, que possui um modus operandi similar, não abarca as situações de doação a partido realizada à margem da conta única eleitoral, pois o crime exige que o dinheiro tenha como origem uma infração penal, o que não necessariamente ocorre no caso do chamado “caixa dois”. Afinal, pode constituir apenas um ilícito civil, e não criminal, a doação realizada à margem da conta única que deve obrigatoriamente ser aberta pelos candidatos durante o período de campanha eleitoral.*

Em relação às penas previstas o projeto se mostra coerente, pois mantém a harmonia com os demais crimes do sistema penal brasileiro.

Nesse contexto, em que o nosso ordenamento jurídico vigente não prevê a conduta a ser reprimida de modo claro, preciso e específico, tal como exige o Estado de Direito – uma vez que se trata de uma garantia para todos os cidadãos - o projeto em exame se revela constitucional e jurídico.

No tocante ao mérito, o projeto se revela oportuno e necessário, razão pela qual somos por sua aprovação.

Quanto ao fato de a Câmara dos Deputados já ter aprovado<sup>5</sup>, nessa mesma legislatura, no bojo das “10 medidas contra a corrupção”, a tipificação do caixa 2 eleitoral, entendemos que o presente projeto trata a matéria de forma mais adequada.

---

<sup>5</sup> A Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 4850/2016 em 30/11/2016, e enviou o projeto de lei ao Senado Federal no mesmo dia.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>

Como esse projeto de lei foi elaborado ainda no ano de 2015, faz-se necessário suprimir as referências a doações eleitorais oriundas de pessoas jurídicas e ajustar o texto às mais recentes modificações da legislação eleitoral que ocorreram desde 2015. Outros ajustes também necessários decorrem da renumeração de artigos, parágrafos, revogações, etc. Por essa razão, apresentamos uma emenda substitutiva.

**Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, do projeto de lei nº 855, de 2015, nos termos do substitutivo ora apresentado.**

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2018.

Deputado HILDO ROCHA  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 855, DE 2015

Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965, nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecer sanções a atividades ilícitas relacionadas a prestação de contas de partido político e de campanha eleitoral.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei tipifica como crimes eleitorais o “caixa dois” e a ocultação ou a dissimulação, para fins eleitorais, de bens, direitos ou valores provenientes de fontes vedadas pela legislação eleitoral.

Art. 2º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 354-B. Fraudar a fiscalização eleitoral, inserindo elementos falsos ou omitindo informações, com o fim de ocultar a origem, o destino, ou a aplicação de bens, direitos, valores ou serviços da prestação de contas de partido político ou de campanha eleitoral.

Pena - reclusão, de três a seis anos, e multa.

Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto à metade, se há concurso de funcionário público que se utilize dessa condição para a prática da infração penal.”

“Art. 354-C. Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral.

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

§ 1º Incorre na mesma pena quem, sabendo da ocultação ou dissimulação, utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou

valores provenientes, direta ou indiretamente, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto à metade, se há concurso de funcionário público que se utilize dessa condição para a prática da infração penal.”

Art. 3º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 23. ....

.....

§ 3º-A. A multa a que se refere o § 3º aplica-se a bens, direitos, serviços ou valores doados ou prestados em benefício de candidatos, partidos ou coligações, para a campanha eleitoral e não declarados oficialmente.

.....(NR)”

Art. 4º A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 36-A. O partido que se beneficiar das condutas previstas no art. 354-B ou no art. 354-C, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, estará sujeito ao pagamento de multa de cinco a dez vezes o valor dos bens, dos direitos, dos valores ou dos serviços que estejam relacionados com a atividade ilícita.

Parágrafo único. A penalidade prevista no caput poderá ser reduzida ou extinta caso o órgão partidário:

I - restitua ao Poder Público os valores relacionados com a atividade ilícita, quando houver lesão ao patrimônio público; e

II - aplique ao filiado que praticar as condutas dos art. 354-B ou art. 354-C, da Lei nº 4.737, de 1965, punição proporcional à sua culpabilidade.”

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 10 de julho de 2018.

Deputado HILDO ROCHA  
Relator