



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

A criminalização do caixa dois em campanhas eleitorais

Siderlei Ostrufka Cordeiro e Gabriella Murakami Rocha Faria

Resumo

Intenciona-se neste sucinto artigo acadêmico evidenciar a existência do delito de caixa dois no ordenamento jurídico brasileiro. Nos termos do Projeto de Lei Complementar nº 27/2017, que cria o tipo penal especial de caixa dois em campanhas eleitorais, o que se busca é a ampliação da hipótese de incidência normativa para alcançar as mais variadas condutas, ou seja, aquelas que, em razão da aplicação do princípio da legalidade penal, ainda não podem ser alcançadas com a legislação em vigor, em face da limitação normativa do artigo 350 do Código Eleitoral, dispositivo que vem sendo aplicado pela Justiça Eleitoral visando a responsabilidade penal pelo delito. Objetivando tal mister foi realizada ampla pesquisa bibliográfica, com adoção do método dialético, com contraposição e comparação de teses doutrinárias para alcançar os objetivos almejados. Impende destacar que foi dada ênfase, com análise pormenorizada, a artigos relacionados a leis especiais que tipificam a conduta de caixa dois, bem como aos comentários doutrinários acerca das 10 Medidas Contra a Corrupção, propostas pelo Ministério Público Federal. Dessa forma, conclui-se que a criação de um tipo penal específico, relacionado ao âmbito de punição da Justiça Eleitoral, é imprescindível para o fim de aplicação às campanhas eleitorais, local de maior incidência da conduta. Somente com tipificação específica do delito de caixa dois, ou seja, caracterizando-o como crime eleitoral em sentido estrito, é que poderá ser alcançada uma efetiva punição.

Palavras-chave: caixa dois em campanhas eleitorais; Projeto de Lei Complementar nº 27/2017; contabilidade paralela; Código Eleitoral; lavagem de dinheiro.

Abstract

This succinct academic article intends to put into evidence the existence of slush funding crimes in the Brazilian juridical status quo. Its primary focus is on electoral

Sobre os autores

Siderlei Ostrufka Cordeiro é juiz de Direito no estado do Paraná. Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pela Associação Brasileira de Direito Constitucional. E-mail: sioc@tjpr.jus.br

Gabriella Murakami Rocha Faria é graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Pós-graduada pela Escola da Magistratura do Paraná (Emap). Pós-graduanda em Penal e Processual Penal pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). E-mail:

[\[incluir\]](#)

legislation concerning the subject. Complementary Bill No. 27/2017 typifies slush funding in electoral campaigns as a special crime, seeking the generalization of its normative incidence hypothesis, so as to contemplate the most varied forms of criminal conduct: i.e., the ones which, due to the application of the criminal legality principle, are yet to be touched by current legislation. This restriction is due to the normative limitations of Article 350 of the Electoral Code. To this end, a large bibliographical research was carried out; the dialectical method was adopted so as to counterpose and compare the relevant doctrinal theses. A detailed analysis of articles related to special laws typifying the slush funding conduct, as well as doctrinal comments on the '10 Measures Against Corruption' bill, were also carried out. This article concludes that the creation of a specific criminal type, inscribed in electoral justice's punitive scope, is essential for applying anti-slush funding legal measures to electoral campaigns (wherein lies the crime's highest incidence). Only through specific typification of the slush funding offense – that is, its characterization as an electoral crime in the strict sense – can its perpetrators be effectively punished.

Keywords: slush funds in election campaigns; Complementary Bill No. 27/2017; parallel accounting; Electoral Code; money laundry.

Artigo recebido em [dd] de [mês] de [AAAA]; aceito para publicação em [dd] de [mês] de [AAAA].

Introdução

Conforme se verá a seguir, no Código Eleitoral Brasileiro já há previsão para criminalização do crime de caixa dois cometido em campanhas eleitorais. Um dos principais objetivos do Projeto de Lei Complementar (PLC) n° 27/2017, que tramita no Congresso Nacional, é a criação de tipo específico com conteúdo múltiplo para o fim de contemplar outras hipóteses de incidência na conduta típica, ampliando assim a possibilidade de responsabilização penal pelo crime.

Em termos gerais, o instituto do caixa dois se faz presente em outras leis, entre elas, a Lei de Lavagem de Dinheiro, a dos Crimes contra a Sistema Financeiro Nacional e a Lei n° 8.137/1990, que trata dos crimes contra a ordem tributária.

O artigo 350 do Código Eleitoral (Lei n° 4.737/1965) prevê um crime de mera conduta, consistente na não declaração ou, ainda, na declaração falsa de informações relevantes para fins eleitorais. Do

tipo penal pode-se entender que caixa dois é uma espécie de contabilidade paralela àquela apresentada à Justiça Eleitoral.

Atualmente, por iniciativa do Ministério Público Federal, que propôs inicialmente as chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, que se convolou no PLC 27/2017, busca-se a especialização do delito, com tipificação de condutas voltadas especificamente à contabilidade exigida pela Justiça Eleitoral, mormente a relacionada às campanhas eleitorais. Por imposição legal, os candidatos e partidos políticos devem prestar contas da arrecadação e dos gastos nessa fase do processo eleitoral, surgindo então as situações de enquadramento na conduta típica, em especial, aquelas relacionadas às fraudes contábeis.

Crimes eleitorais

Natureza jurídica

Os crimes eleitorais estão disciplinados dos artigos 289 ao 354 do Código Eleitoral e em outras leis esparsas que integram a legislação eleitoral.

A doutrina não é uníssona quanto à natureza jurídica dos crimes eleitorais. Nessa exposição será adotada a teoria mista, majoritária na doutrina eleitoral brasileira, cujo principal defensor é o memorável Nelson Hungria, que, da cadeira ocupada no Supremo Tribunal Federal, lecionava que os crimes eleitorais são crimes políticos, uma vez que o bem jurídico lesado afeta diretamente a existência do Estado, ainda quando a motivação for puramente política (Ramayana, 2012, 772).

Todavia, existem outras classificações, como a divisão dos crimes políticos em próprios e impróprios. Os próprios são aqueles que ofendem a organização do Estado como organização política; já os impróprios ofendem interesses políticos do cidadão. Além disso, podem se dividir em: puros, de exclusiva natureza política, e relativos, quando ofendem tanto a ordem política quanto o interesse privado do cidadão (Ramayana, 2012).

De acordo com Ramayana, os crimes eleitorais ainda se classificariam em comuns, uma vez que, diante das regras eleitorais específicas, as normas têm a si atribuídas o caráter de temporárias, delimitado pelo calendário eleitoral. Fora desse período os crimes

perdem a natureza jurídico-eleitoral e passam a atingir bens jurídicos diferenciados. Os crimes eleitorais não atingem a organização política do Estado de forma direta, mas sim a organização do processo democrático eleitoral como um todo, ferindo direitos políticos subjetivos de ambos os lados (Ramayana, 2012, 772-3).

Cabe ressaltar que são aplicadas aos crimes eleitorais várias regras existentes no Código Penal, por exemplo, erros de tipo e de proibição, legítima defesa, inimputabilidades e algumas hipóteses de extinção da punibilidade, bem como a consideração da condenação para fins de reincidência.

Lado outro, parece não haver divergência, ao menos no campo jurisprudencial, de que o crime eleitoral não se trata de crime de responsabilidade, conforme bem apontado por Suzana de Camargo Gomes (2010, 44-5 apud Cazarré, 2012, 468):

O Supremo Tribunal Federal nos julgados mencionados limitou-se a reconhecer que, na linguagem constitucional, a expressão “crimes comuns” foi utilizada em oposição a “crimes de responsabilidade”, daí porque os crimes eleitorais estão enquadrados entre os primeiros. Em momento algum, restou asseverado que os crimes eleitorais, pela sua natureza, não se enquadram na categoria dos crimes políticos ou não são espécies desse segmento de delitos.

Nessa toada, tem-se então que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é de que os crimes eleitorais possuem natureza política em relação ao bem jurídico protegido; sendo comuns, quando se referem ao sujeito ativo, até porque o crime de responsabilidade é também denominado de “ilícito político administrativo” e não possui sanção penal em sentido estrito, posto que a punição pela sua prática não enseja em prisão, e sim em perda do mandato ou função pública.

Elementares dos crimes eleitorais

Os crimes eleitorais asseguram a regular distribuição do poder político de forma que a sua violação importa em reflexos a toda sociedade e em cada cidadão, e não apenas de forma individualizada, vez que desvirtuam todo o processo eleitoral. Dessa forma, o descumprimento de norma incriminadora eleitoral tem caráter

difuso, seguindo a mesma linha dos tipos penais que tutelam os direitos fundamentais, tendo em vista sua natureza difusa.

Em razão dessa natureza mostram-se de difícil reparação, uma vez que ultrapassam a esfera individual, bem como são, em regra, entendidos como crimes de mera conduta. De acordo com Guilherme de Souza Nucci (2017a, 121), “os de mera conduta seriam os delitos de atividade que não comportariam a ocorrência de um resultado naturalístico, contentando-se unicamente em punir a conduta do agente”.

Nesse sentido, não é possível a tentativa dos crimes eleitorais, vez que, além de se tratarem de crime de mera conduta, a tentativa é uma ampliação da proibição para os tipos dolosos, com a finalidade de abranger a conduta anterior à consumação, sendo necessária para tanto a previsão legal de tal instituto (Nucci, 2017a, 175).

Os crimes eleitorais são dolosos. O dolo consiste na vontade consciente de praticar a conduta típica, de acordo com a teoria finalista. Para a teoria causalista, além disso, seria acompanhado da consciência de que se realiza um ato ilícito. Há ainda o dolo axiológico, exposto por Miguel Reale, em que o dolo é a vontade consciente de praticar a conduta típica, compreendendo o desvalor que a conduta representa (Ramayana, 2012, 210).

O dolo ainda pode ser dividido em genérico e específico. O genérico é a vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial; por outro lado, o específico seria uma especial finalidade de agir (Ramayana, 2012).

Em relação ao delito de caixa dois em campanhas eleitorais, o dolo de agir é o específico, posto que a fraude contra a Justiça Eleitoral visa o favorecimento nas campanhas, com quebra do princípio da isonomia entre os concorrentes, em razão do abuso do poder econômico, em especial, quando se extrapolam os limites de gastos estabelecidos na legislação eleitoral.

Conceituação de caixa dois e criminalização da conduta na legislação brasileira

Do ponto de vista contábil, caixa dois é uma prática financeira ilegal, que consiste em não registrar determinadas entradas ou saídas de um fluxo de caixa, criando um caixa paralelo, referindo-se a recursos financeiros não declarados aos órgãos competentes; isto

é, o agente mantém uma espécie de contabilidade paralela ao lado daquela apresentada aos órgãos de fiscalização, sejam eles fiscais, previdenciários ou eleitorais.

No aspecto jurídico eleitoral, a contabilidade paralela é formada de montantes provenientes de doações não registradas nas campanhas eleitorais; em muitas delas a origem não poderia ser revelada por não comportar registro legal no sistema financeiro, posto que oriundas de atividades ilícitas, como a corrupção e o tráfico de drogas. Tal movimentação contábil relacionada à omissão na declaração da arrecadação de recursos e/ou nos gastos de campanha, além de induzir em erro a Justiça Eleitoral, tem por óbvia finalidade mascarar as atividades ilegais utilizadas durante a campanha eleitoral, incluindo-se os valores que não migraram para a campanha e que foram diretamente destinados à corrupção de candidatos e dirigentes partidários.

Ficou evidenciado na operação Lava Jato que grandes empresas e/ou agentes financeiros doavam altos valores a candidatos e partidos políticos para, em contrapartida, receberem favores políticos depois das eleições: informações privilegiadas em processos licitatórios, licitações carimbadas (previamente destinadas a concorrente específico), aditamentos contratais etc.

Em âmbito geral, a criminalização do caixa dois ocorre, em matéria tributária, na lei 8.137/1990;¹ financeira, na Lei nº 7.492/1986²

1. “Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: (Vide Lei nº 9.964, de 10.4.2000): I – omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; [...] *omissis*. Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza: I – fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo: [...] *omissis*. Pena – detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.”

2. “Art. 6º Induzir ou manter em erro sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente. Pena – reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 9º Fraudar a fiscalização ou o investidor, inserindo ou fazendo inserir, em documento comprobatório de investimento em títulos ou valores mobiliários, declaração falsa ou diversa da que dele deveria constar. Pena – reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

– dos Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional; possuindo ainda previsão na Lei nº 9.613/1998³ (Lavagem de Dinheiro).

Conforme sobredito, não há um tipo específico de caixa dois em matéria eleitoral, mas o seu conceito e sua abrangência pode ser retirado de vários tipos jurídicos já existentes, como, por exemplo, da leitura do artigo 350 do Código Eleitoral (Brasil, 1965).

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.

Esse artigo é um tipo genérico que enquadra como típica a declaração falsa ou omissa de informação relevante para fins eleitorais. O delito de caixa dois se enquadra em tal hipótese, vez que é uma contabilidade paralela, na qual não foram declarados recursos arrecadados, bem como gastos eleitorais pertinentes na prestação de contas à Justiça Eleitoral, tudo com o fim de desequilibrar o processo de escolha democrático em face da incidência do abuso

Art. 10º Fazer inserir elemento falso ou omitir elemento exigido pela legislação em demonstrativos contábeis de instituição financeira, seguradora ou instituição integrante do sistema de distribuição de títulos de valores mobiliários. Pena – reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 11º Manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação. Pena – reclusão de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

Art. 22º Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País. Pena – reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.”

3. “Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012) [...] Pena: reclusão de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012).”

do poder econômico, que acarreta no desequilíbrio na paridade de armas dos candidatos que disputam a eleição.

Na análise do referido artigo, temos que os núcleos verbais do tipo são condutas alternativas, cujo objeto é a falsidade ideológica de documentos públicos e/ou particulares nas contas apresentadas à Justiça Eleitoral.

O tipo incriminador descrito no art. 350 do Código Eleitoral pode ser classificado ainda como formal, quanto ao resultado, dispensando-se assim a ocorrência de prejuízos efetivos, sendo suficiente a potencialidade da conduta” (Brasil, 2011).

Sua natureza jurídica é de fato social relevante. Qualquer pessoa pode ser sujeito ativo, enquanto o sujeito passivo é a Justiça Eleitoral, mais especificamente a administração da Justiça Eleitoral. O elemento subjetivo do tipo é o dolo, consistente no específico para fins eleitorais, inexistindo em sua forma culposa. Por fim, o objeto jurídico na falsidade documental é a fé pública (Nucci, 2017b, 253).

Repisando, trata-se, portanto, de crime comum⁴, formal (vez que não necessita do resultado), de forma livre, comissivo na sua forma inserir ou fazer inserir e omissivo na forma omitir, instantâneo, unissubjetivo, unissubsistente na forma omissiva e plurissubsistente na forma comissiva, sendo que, neste caso, admite a tentativa (Nucci, 2017b).

Em razão de guardar aproximação com os tipos penais comuns, é cabível suspensão condicional do processo, vez que a pena mínima prevista ao tipo é de um ano, bem como, em caso de condenação, é possível aplicação de pena alternativa (Nucci, 2017b, 253).

Por fim, nos termos do artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (Brasil, 1988). Nesse sentido, o artigo 350 do Código Eleitoral, por ser um tipo genérico, não é específico em relação à campanha eleitoral, apenas tipificando o caixa dois no caso de omissão de prestação de contas e declaração falsa, vez que a contabilidade paralela é uma informação falsa, entretanto, isto realça que o tipo não abrange totalmente a conduta de caixa dois.

4. Que pode ser praticado por qualquer pessoa, não obstante haja previsão de agravante quando for cometido por funcionário público e ficar evidenciado que este se valeu de seu cargo para chegar ao resultado típico (Nucci, 2017b).

Do crime de caixa dois em matéria eleitoral e o projeto das 10 Medidas Contra a Corrupção

As chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”, projeto de lei de iniciativa popular, que fora encampado pelo Ministério Público Federal, surgiram com a finalidade de tornar mais incisivo o processamento e a condenação pelos delitos de corrupção em matéria eleitoral, em especial aqueles praticados durante o período que antecede o dia da votação, ou seja, na fase de propaganda eleitoral, pois é nessa que ocorrem as fraudes contábeis ligadas à arrecadação e aplicação de recursos durante a campanha eleitoral.

Essas medidas são compostas por prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação; criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores; eficiência dos recursos no processo penal; celeridade nas ações de improbidade administrativa; reforma no sistema de prescrição penal; ajustes nas nulidades penais; responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa dois; prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado e recuperação do lucro derivado do crime (Brasil, 2015).

Chegando no Congresso Nacional, as 10 Medidas se transformaram no PLC 27/2017, com deturpação na iniciativa do projeto, posto que deveria ingressar no sistema como sendo de iniciativa popular, porém fora apresentado como de autoria da Câmara dos Deputados. Sob o fundamento de vício no procedimento, o ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu o trâmite legislativo e a consequente continuidade da votação dos minguados dispositivos remanescentes, uma vez que, de plano, foram decotadas mais de 50% das matérias inicialmente propostas.

Entretanto, a medida referente ao crime caixa dois em campanhas eleitorais já tinha sido aprovada, com o seguinte texto (Brasil, 2016):

Art. 32-A. Manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – Reclusão de dois a cinco anos.

§ 1º Incorrem nas penas deste artigo os candidatos e os gestores e administradores dos comitês financeiros dos partidos políticos e das coligações.

§ 2º A pena será aumentada de um terço a dois terços, no caso de algum agente público ou político concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.

Art. 32-B. Ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

Pena – Reclusão de três a dez anos, e multa.

§ 1º Incorrem nas mesmas penas quem utiliza, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 2º A pena será aumentada de um terço a dois terços, se os crimes definidos neste artigo forem cometidos de forma reiterada.

Cabe dizer que, além dos artigos citados anteriormente, que possuíam uma definição aplicável ao delito de caixa dois, bem como a incidência do artigo 350 do Código Eleitoral, o projeto de lei traz uma definição específica ao delito em matéria exclusivamente eleitoral e as suas consequências, em especial, nas fases subsequentes (à campanha eleitoral) do processo eleitoral: prestação de contas e diplomação.

A importância do novo tipo penal relaciona-se à previsão expressa de criminalização da inserção de informações inverídicas na prestação de contas. Impende registrar que o Tribunal Superior Eleitoral vinha julgando, nesse sentido, ainda que de maneira tímida, ao dispor sobre a possibilidade de aplicação do art. 350 às informações inverídicas apresentadas na prestação de contas. Nesse sentido:

Ac.-TSE, de 4.8.2015, no REspe nº 41861: é equivocada a afirmação de que nenhuma omissão de informações ou inserção de informações inverídicas em prestação de contas tem aptidão para configurar o delito em análise, por ser cronologicamente posterior às eleições.

Diferentemente do artigo 350 do Código Eleitoral, que é um tipo genérico, o novo tipo penal traz uma tipificação concreta acerca do caixa dois em campanhas eleitorais.

Vislumbra-se que o delito, consoante se depreende nos dois artigos anteriores, é de mera conduta, vez que a que a lei descreve apenas uma conduta, e não um resultado. Sendo assim, o delito consuma-se no exato momento em que a conduta é praticada.

Além disso, outro ponto importante que merece ser ressaltado com a nova tipificação é a responsabilização dos partidos políticos. Nesse sentido, o texto do artigo aprovado (Brasil, 2016) refere-se:

Art. 49-A. Os partidos políticos serão responsabilizados objetivamente, no âmbito administrativo,⁵ civil e eleitoral, pelas condutas descritas na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, praticadas em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, e também por:

I – manter ou movimentar qualquer tipo de recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral;

– ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação;

II – utilizar, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

§ 1º A responsabilização dos partidos políticos não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes e administradores ou de qualquer pessoa, física ou jurídica, que tenha colaborado para os atos ilícitos, nem impede a responsabilização civil, criminal ou eleitoral em decorrência dos mesmos atos.

§ 2º A responsabilidade, no âmbito dos partidos políticos, será da direção municipal, estadual ou nacional, a depender da circunscrição eleitoral afetada pelas irregularidades.

5. Ao contrário do que prevê a Lei 9.605/1998, na qual há orientação expressa de responsabilização penal da pessoa jurídica pela prática de crimes ambientais, aqui o legislador foi expresso no sentido de excluir tal hipótese ao enumerar as esferas de responsabilização, quais sejam, civil, eleitoral e administrativa.

§ 3º Em caso de fusão ou incorporação dos partidos políticos, o novo partido ou o incorporante permanecerá responsável, podendo prosseguir contra ele o processo e ser aplicada a ele a sanção fixada.

A alteração do nome dos partidos políticos ou da composição de seus corpos diretivos não elide a responsabilidade.

Art. 49-B. As sanções aplicáveis aos partidos políticos, do âmbito da circunscrição eleitoral onde houve a irregularidade, são as seguintes:

– multa no valor de 10% a 40% do valor dos repasses do fundo partidário, relativos ao exercício no qual ocorreu a ilicitude, a serem descontados dos novos repasses do ano seguinte ou anos seguintes ao da condenação, sem prejuízo das sanções pela desaprovação das contas;

II – se o ilícito ocorrer ao longo de mais de um exercício, os valores serão somados;

– o valor da multa não deve ser inferior ao da vantagem auferida.

§ 1º O juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar, cautelarmente, a suspensão dos repasses do fundo partidário no valor equivalente ao valor mínimo da multa prevista.

§ 2º Para a dosimetria do valor da multa, o juiz ou tribunal eleitoral considerará, entre outros itens, o prejuízo causado pelo ato ilícito à administração pública, ao sistema representativo, à lisura e legitimidade dos pleitos eleitorais e à igualdade entre candidatos.

§ 3º O pagamento da multa não elide a responsabilidade do partido político em ressarcir integralmente o dano causado à administração pública.

§ 4º Se as irregularidades tiverem grave dimensão, para a qual a multa, embora fixada em valor máximo, for considerada insuficiente, o juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar a suspensão do funcionamento do diretório do partido na circunscrição onde foram praticadas as irregularidades, pelo prazo de 2 (dois) a 4 (quatro) anos.

§ 5º No caso do parágrafo anterior, o Ministério Público Eleitoral poderá requerer ao TSE o cancelamento do registro da agremiação partidária, se as condutas forem de responsabilidade de seu diretório nacional.

Dessa forma, exsurge a possibilidade de responsabilização objetiva dos partidos políticos nos âmbitos civil, eleitoral e administrativo; porém, por lógico, restringindo-se à sua esfera de atuação, ou

seja, desde que de alguma forma a agremiação partidária, por meio de seus dirigentes, tenha contribuído para a prática da conduta. Contudo, a responsabilização dos partidos não exclui a responsabilização individual, de forma que poderá ser responsabilizado igualmente o indivíduo que cometeu as infrações descritas nos artigos 32 A e 32 B e o partido político.

Essa responsabilização do partido político se dará se as condutas forem praticadas em seu benefício ou interesse. Em relação especificamente ao delito de caixa dois em campanhas eleitorais, assim como o candidato se vale do poder econômico para obter a vitória, também é de interesse do partido que tal fato ocorra, dessa forma, podemos falar em responsabilização de ambos.

O sujeito ativo do tipo penal é qualquer pessoa. Trata-se portanto de crime comum, podendo incorrer no mesmo delito o candidato que esteja sendo beneficiado. O sujeito passivo é a administração da Justiça Eleitoral. Não é necessário um efetivo prejuízo, de forma que a simples manutenção e utilização de contabilidade paralela à permitida pela Justiça Eleitoral já configura tal delito. É um crime misto alternativo, podendo se perfazer em qualquer um de seus três verbos nucleares, assim como em relação à responsabilização dos partidos políticos.

Anistia

Quando colocadas em votação na Câmara dos Deputados as 10 Medidas Contra a Corrupção, elaboradas pelo Ministério Público, muitas delas sofreram modificações. Em relação ao caixa dois, quando for retomado o trâmite do projeto de lei, atualmente suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal, será colocado em votação uma emenda prevendo a possibilidade de anistia aos crimes de caixa dois ocorridos nas eleições pretéritas à promulgação da nova lei.

Na forma do art. 39 da Constituição Federal, somente haverá crime quando houver lei anterior definindo-o, de forma que a lei não poderá retroagir para atingir fatos pretéritos. O pensamento dos interessados na votação da emenda anistiantes é o de que, se a nova lei tipifica o delito de caixa dois, não poderiam os fatos anteriores serem julgados como caixa dois, vez que o delito ainda não estaria tipificado.

Entretanto, como vislumbrado de maneira exauriente ao longo deste trabalho, o delito de caixa dois em matéria eleitoral já existia no ordenamento jurídico no art. 350 do Código Eleitoral, ainda que de maneira um tanto quanto genérica. Dessa forma, as condutas ali inseridas⁶ possibilitariam, por exemplo, a condenação dos acusados na operação Lava Jato por boa parte das condutas cometidas nas campanhas eleitorais.

Embora controversa a emenda, pois já há um artigo fundamental protegendo o cidadão em relação a impunidade de fatos pretéritos anteriores à vigência da lei, percebe-se que o objetivo é a declaração da inexistência de crime de caixa dois na legislação eleitoral até então e, dessa forma, impossibilitar a persecução penal com lastro no art. 350 do Código Penal.

Conclusão

A partir das análises bibliográficas e de artigos de lei, conclui-se que a conduta relacionada à fraude contábil em campanha eleitoral que se constitui no chamado delito de caixa dois, ainda que não possua essa denominação, já está prevista no art. 350⁷ do Código Eleitoral.

Ainda que não haja previsão expressa das diversas formas de fraudes que possam ser cometidas em campanhas eleitorais, relacionadas ao financiamento e prestação de contas, logicamente que não há violação ao princípio da legalidade penal, posto que a declaração falsa ou a omissão na prestação de contas por si só já atrai a incidência do art. 350 do Código Eleitoral, conforme jurisprudência pacífica nos tribunais eleitorais. Registre-se que o Tribunal Superior Eleitoral já vem condenando candidatos, contadores e financiadores de campanha com base nesse tipo penal, com consequências reflexas inclusive em relação à perda do mandato.

6. Conforme ficou exaustivamente evidenciado nos relatos de delações premiadas dos empresários acusados que delataram os políticos (ex-parceiros no crime) beneficiados por doações ilegais de bens e dinheiro nas respectivas campanhas eleitorais.

7. “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” (Brasil, 1965).

Dessa forma, tanto a conduta comissiva quanto a omissiva se enquadram na definição de caixa dois dada no início, qual seja, existência de contabilidade paralela com o fim de sonegar informações ao órgão competente de fiscalização, no caso a Justiça Eleitoral, ou com informações falsas, vez que é uma contabilidade paralela, uma informação omitida à Justiça Eleitoral, sendo evidente que o artigo 350 do Código Eleitoral também diz respeito a ele. Além disso, ainda é visível nas leis de crimes contra a ordem tributária, contra o sistema financeiro nacional, a lei de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, em cada um dos artigos especificados ao longo deste trabalho, a existência do delito de caixa dois, cada um no seu limite de atuação normativa.

A discussão efetiva da criação de um tipo específico de caixa dois em campanhas eleitorais surgiu com a proposta das 10 Medidas Contra a Corrupção, elaborada pelo Ministério Público Federal e colocada em votação na Câmara dos Deputados. A criação de um tipo específico de caixa dois em campanhas eleitorais busca a maior punição do delito, com a devida reprovabilidade.

Por fim, repise-se que o termo caixa dois é uma espécie de contabilidade paralela dos recursos financeiros utilizados (bens em dinheiro ou estimáveis em dinheiro) para fins eleitorais e que não foram regularmente declarados à Justiça Eleitoral, bem como aqueles que ultrapassaram o valor permitido de doações de pessoas físicas e, hoje, de qualquer valor doado por pessoa jurídica.

Com a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas, busca-se evitar o favorecimento do poder econômico no resultado das eleições. Contudo, tal proibição torna mais suscetível o acontecimento do caixa dois, tornando ainda mais difícil a fiscalização por parte dos órgãos competentes.

Portanto, a criação de um delito específico de caixa dois em campanhas eleitorais vai ao encontro de uma efetiva busca da responsabilização penal de todos os envolvidos na fraude contábil, com ampliação da hipótese de incidência da norma penal eleitoral, tudo com o fim de alcançar o maior número de agentes possíveis, sejam eles doadores, contadores, candidatos e até mesmo partidos políticos, estes, de maneira reflexa com responsabilização limitada às esferas civil, administrativa e eleitoral.

Referências

- BRASIL. (1941). Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941. Lei de introdução do Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/29ekji]. Acesso em 19 ago. 2017.
- _____. (1965). Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/prgz8S]. Acesso em 7 set. 2017.
- _____. (1965). Decreto-Lei nº 4.714, de 29 de junho de 1965. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/SbxkEJ]. Acesso em 14 out. 2017.
- _____. (1986). Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/8291Xo]. Acesso em 24 ago. 2017.
- _____. (1988). *Constituição Federal de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/agH2uX]. Acesso em 7 set. 2017.
- _____. (1990). Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/uouNAU]. Acesso em 20 ago. 2017.
- _____. (1998). Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/V7f9E8]. Acesso em 4 set. 2017.
- _____. Diário da Justiça do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. (2011). Recurso especial nº 233-10.2003.610.0000 – MA. Rel.: Carmen Lúcia Antunes Rocha. Julgamento em 18/08/2011. Disponível em: [https://goo.gl/twW9o7]. Acesso em 7 set. 2017.
- _____. Ministério Público Federal. (2015). Conheça as medidas. *10 Medidas contra a Corrupção*. Disponível em: [https://goo.gl/JJsEom]. Acesso em 7 set. 2017.
- _____. Câmara dos Deputados. (2016). *Projeto de Lei nº 4.850/2016*. Brasília, DF. Disponível em: [https://goo.gl/WfHyc1]. Acesso em 10 set. 2017.
- CAZARRÉ, C. A. da S. (2012). Crimes eleitorais – sua fundamentação constitucional e a deficiência de proteção penal em alguns aspectos do processo eleitoral. In: RAMOS, A. de C. *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, p. 463.

- NUCCI, G. de S. (2017a). *Código penal comentado*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense.
- _____. (2017b). *Leis penais e processuais penais comentadas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense. v. 1.
- RAMAYANA, M. (2012). *Direito eleitoral*. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus.