

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 3.453, DE 2004

(Apenso: PLs nºs 5.742/2005; 4.523/2012; 1.244/2015; 2.234/15 e 3.546/15)

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 FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR

## 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 multa 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.

O autor justifica 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 n.º 9.504, de 1997, que estabelece normas para as eleições”;

**4) PL nº 2.234, de 2015**, de autoria do Deputado CABO DACIOLO, que acresce o art. 171-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) para tipificar como estelionato promessas de candidatos a cargos eletivos, na esfera do Poder Público, feitas por qualquer meio no período de campanha eleitoral e que não venham a ser cumpridas durante o mandato.

**5) PL nº 3.546, de 2015**, de autoria do Deputado GIACOBO, que altera o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), para tipificar o crime de "estelionato eleitoral", tendo como sujeitos ativos os Chefes dos Poderes Executivo Federal, Estadual e Municipal que descumprirem os compromissos de campanha assumidos publicamente e entregues à Justiça Eleitoral como requisito para obtenção dos respectivos registros de candidatura.

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 da Câmara dos Deputados. Será terminativo seu pronunciamento quanto à constitucionalidade ou juridicidade dos projetos (RICD, art. 54, I).

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Quanto à constitucionalidade formal dos projetos de lei em exame, 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*) 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 do **PL nº 3.453, de 2004**, principal, 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 destoia 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 às eleições, 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 Eleitoral.

A nosso entender, a proposição principal 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 em comento, enfraquecendo a liberdade do cidadão, um dos pilares dos direitos individuais consagrados na Carta Magna.

Também a pena prevista nos parece 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.

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, § 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 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 a seu critério o juízo do caráter ilegal da conduta.

Os **PLs nºs 4.523, de 2012; 2.234 e 3.546, ambos de 2015**, apensados, intentam acrescentar dispositivos ao Código Penal, para tipificar o crime de estelionato eleitoral, quando o candidato eleito deixar de cumprir suas promessas de campanha.

Novamente, no mesmo sentido que a proposição principal, os projetos em análise constituem 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 das autoridades eleitas.

Cumpra registrar, ainda, a impropriedade das proposições ao tentarem modificar o Código Penal. Em se tratando de matéria eleitoral, ramo especializado do Direito e da Justiça pátrios, nos termos dos arts. 118 a 121 da Constituição Federal, os diplomas normativos que dispõem sobre crimes eleitorais e que poderão ser objeto de modificação são o Código Eleitoral e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. De sorte que, qualquer lide envolvendo crime eleitoral será, necessariamente, por força da especialização determinada pela Constituição Federal, submetida à apreciação da Justiça Eleitoral, sendo incompetente para conhecer da matéria a Justiça Criminal comum, a quem incumbe a aplicação do Código Penal.

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 apensada não apresenta nenhum dos óbices apontados anteriormente às outras proposições, muito embora, em alguns casos, cremos que será difícil se comprovar *in limine* a intenção de iludir o eleitor.

Pelas precedentes razões, 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**, do **Projeto de Lei nº 2.234, de 2015**, e do **Projeto de Lei nº 3.546, de 2015**, apensados, restando prejudicada a análise dos demais aspectos relativos à competência desta Comissão.

Por fim, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do **Projeto de Lei nº 1.244, de 2015**, apensado; e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em            de            de 2016.

Deputado FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR  
Relator