



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Thiago Guilherme Nolasco

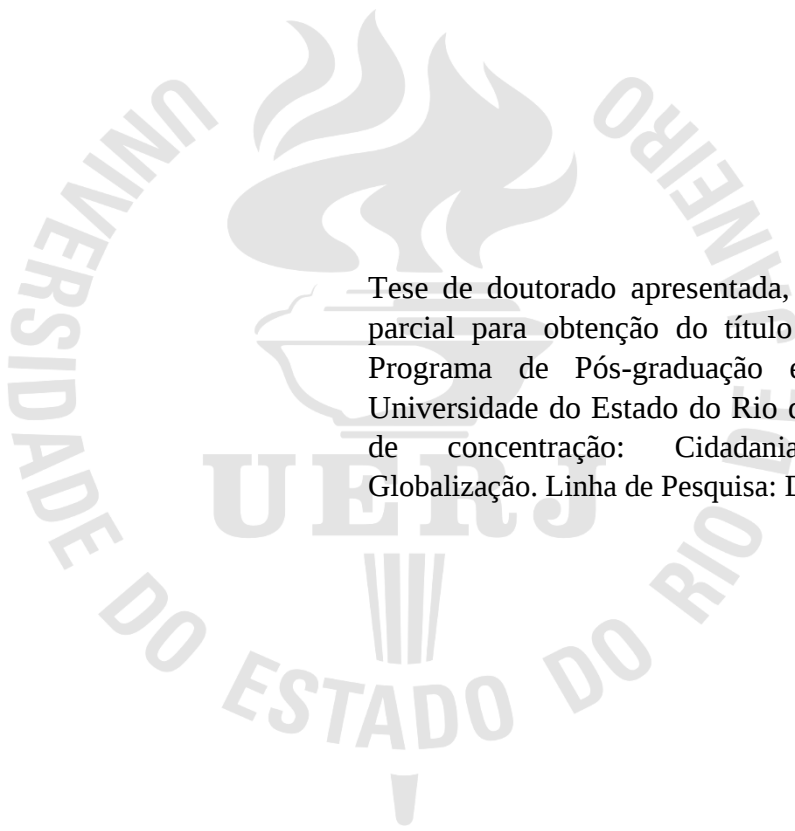
Repressão penal da contabilidade paralela para fins eleitorais

Rio de Janeiro

2025

Thiago Guilherme Nolasco

Repressão penal da contabilidade paralela para fins eleitorais



Tese de doutorado apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de Pesquisa: Direito Penal.

Orientador: Prof. Dr. Christiano Fragoso

Rio de Janeiro

2025

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

N789 Nolasco, Thiago Guilherme.

Repressão penal da contabilidade paralela para fins eleitorais / Thiago
Guilherme Nolasco. - 2025.

223 f.

Orientador: Prof. Dr. Christiano Fragoso..

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro,
Faculdade de Direito.

1.Direito eleitoral - Teses. 2.Corrupção – Teses. 3. Democracia – Teses.
I.Fragoso, Christiano. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.8

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Thiago Guilherme Nolasco

Repressão penal da contabilidade paralela para fins eleitorais

Tese de doutorado apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de Pesquisa: Direito Penal.

Aprovada em 28 de março de 2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Christiano Falk Fragoso (Orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Davi de Paiva Costa Tangerino

Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. José Danilo Tavares Lobato

Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dr.^a Victoria-Amália de Barros Carvalho Gozdawa de Sulocki

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Carlos Eduardo Barreiros Rebelo

Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais

Rio de Janeiro

2025

DEDICATÓRIA

Em memória de José Augusto Lopes Guilherme, meu avô, que tanto se orgulhava dos feitos de cada um dos seus netos, com carinho e saudades.

AGRADECIMENTOS

A tese que ora se apresenta é o resultado final de uma série de escolhas que se originaram no ano de 2020, em plena pandemia, quando, em meio ao *home office* obrigatório e ao primeiro ano de vida da Paola, minha filha, fui instigado a tentar regressar à Uerj após pouco mais de cinco anos, novamente como aluno, a fim de iniciar uma nova etapa da minha formação enquanto jurista – etapa essa que, creio, será a derradeira, ao menos no que diz respeito à titulação, já que, parafraseando Gonzaguinha, o que nos cabe é cantar a beleza de sermos eternos aprendizes.

O percurso foi desafiador em todos os aspectos. O professor Nilo Batista já advertia, de há muito, dos muitos obstáculos apresentados na *dupla militância*, isto é, na difícil conciliação entre o exercício da advocacia e a dedicação à vida acadêmica. Experimentei os sabores e dissabores dessa trilha ao longo do mestrado, entre 2013 e 2015, mas, hoje, ousou agregar às palavras do eterno mestre de nós, penalistas do Rio de Janeiro, que ela se torna *tripla* ao candidato que se encontra nos primeiros anos da paternidade, que demandam especial atenção, diante de tão sublime momento que é a primeira infância de um filho – ou, no meu caso, de uma filha.

Assim, peço licença para me alongar, eventualmente, nos agradecimentos, pois os registros se mostram mais ainda necessários no meu caso.

Eu não poderia ter perseguido esse caminho sem o incondicional apoio e amor dos meus pais, Ingrid e Fernando, que sempre estiveram ao meu lado e me ensinaram o significado de empatia, honestidade e integridade. Minha história também seria outra, não fosse pelo *presente* do contato com a *diferença* desde tenra idade: ao Léo, meu irmão, o meu agradecimento vem também na forma de admiração, seja por ser o meu primeiro e mais importante professor, diretamente responsável pela forja do meu caráter, simplesmente por ser como é; seja por ser o ser humano de maior força e resiliência que já conheci.

Ao meu orientador, Christiano Fragozo, agradeço pela cumplicidade, cuidado, paciência e pelas sempre bem-vindas e sábias lições. Ao professor Davi Tangerino, agradeço pela disponibilidade e valiosas ponderações, seja no período prévio ao (re)ingresso à Uerj, quando ainda esboçava o projeto de tese, seja durante o curso e quando da realização da banca de qualificação. Aproveito o ensejo para agradecer também à professora Vânia Aieta, que me agraciou com sua vivaz presença e leitura do trabalho quando da primeira arguição, gentilmente apresentando relevantíssimas luzes no que concerne à matéria de Direito Eleitoral, que inevitavelmente precisei desbravar; e ao professor José Danilo Tavares Lobato, pelas

formidáveis aulas, por sua disponibilidade, e por me mostrar que o acadêmico deve ter senso crítico, mas não por isso deve perder a humildade.

Agradeço a todo o corpo administrativo da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito da Uerj, na pessoa do Chefe de Secretaria Alessandro Fraga, pelo incansável “trabalho de bastidores”, pela inabalável boa vontade e pela incrível velocidade em auxiliar a nós, alunos, com todas as questões *externas à tese*, mas que também são fundamentais à finalização do ciclo de doutoramento.

A todos do escritório Pieri Advogados, especialmente Ricardo Pieri, com quem sigo aprendendo a pensar *fora da caixa* após mais de onze anos de parceria profissional, pelo incentivo e compreensão, sobretudo no momento mais crítico da escrita, quando precisei me ausentar em prol da finalização da tese – período esse em que os colegas e amigos Pedro Dassan e Ana Arruti foram fundamentais.

Os quatro anos do doutoramento teriam sido mais solitários, não fossem pelas amizades feitas pelo caminho. A Uerj me brindou com os amigos Daniel Aguiar e Rodrigo Amaral, contemporâneos nas trincheiras do *front* da militância forense em matéria penal, camaradas que levarei para a vida.

Com o passar dos anos, as idas e vindas da vida acabam por nos afastar de pessoas especiais com quem convivemos de forma intensa em diferentes fases do nosso desenvolvimento. Agradeço aos meus amigos infância, *os de sempre*: Victor (*in memoriam*), Heitor, Thiago Soares, Rodrigo, Pedro Augusto, Pedro Jatobá, Leandro e Gustavo. Ainda que nem sempre tenhamos condições de estar juntos, a cada novo encontro vocês renovam em mim a certeza de pertencimento e demonstram estar intacta aquilo que é a verdadeira amizade. Em especial, deixo registrado o meu agradecimento pelo *presente* do convívio com o Victor, que tão cedo nos deixou, pouco tempo após testemunhar a Glória Eterna que o nosso Botafogo de Futebol e Regatas enfim nos proporcionou em 2024, com a certeza que nos reencontraremos um dia.

Um doutorando que se propõe à *tripla militância* não teria condições de chegar ao fim do percurso sem uma *rede de apoio* – e eu tive uma incrível, na forma dos meus familiares e nos familiares da Alana. Agradeço a todos vocês, nominando, por todos, minha madrinha, Milgrid, e minha sogra, Amália. Muito obrigado por todo carinho e cuidado!

À Paola, minha filha, eu só tenho a agradecer por você ter chegado, em outubro de 2019, e tornado o meu mundo mais colorido. Ver você crescer, certamente, é o maior privilégio e espetáculo da Terra para o seu pai. A minha promessa é de todos os dias honrar a sorte que tive por você ter vindo para mim e para a sua mãe.

Por fim, um espaço especial precisa ser dedicado à Alana. Foi dela a instigação para eu dar início a essa trajetória após anos de dedicação exclusiva à militância forense. Foram dela, também, os diários incentivos e palavras de força em tempos difíceis, quando me questioneei se conseguiria chegar ao final do caminho. Ela é quem me lembrou de algo que estava esquecido na minha memória, sufocado pelos *nós diários* a serem desatados na vida: a disciplina de tentar melhorar um pouco a cada dia é o segredo do sucesso (ou, como ela diz, “melhor o feito do que o não feito”). Com toda certeza, é dela, também, o mérito dessa conquista. Com todo amor e carinho, a ela dedico o meu mais longo agradecimento, por ter se esforçado para me permitir trilhar o percurso necessário à finalização da tese.

A todos, enfim, meu sincero muito obrigado!

Democracia? É dar, a todos, o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, isso depende de cada um.

Mário Quintana

RESUMO

NOLASCO, Thiago Guilherme. *Repressão penal da contabilidade paralela para fins eleitorais*. 2025. 223f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

A cada dois anos, o primeiro domingo de outubro reserva a data mais relevante no processo democrático, consistente nas realização das eleições gerais ou municipais para os cargos do Poder Legislativo e Poder Executivo ao redor do país. O comparecimento às urnas pelo eleitor é o momento pelo qual candidatos e partidos políticos tanto anseiam, após meses de campanha, com a esperança de sucesso na disputa eleitoral. A concorrência, todavia, nem sempre é marcada pela *lisura* e *transparência*. Nos últimos anos, em especial após a eclosão de escândalos na política, em que a operação “Lava Jato” foi, sem dúvidas, o maior expoente, foi sendo paulatinamente confirmado o que o *senso comum* costuma tratar como evidente: a relação perniciosa entre dinheiro e eleições. Em especial, a irrigação de campanhas eleitorais levadas a efeito por candidatos, na caminhada em direção ao poder, por interessados nos negócios do Estado. Nesse cenário, o recebimento, manutenção e movimentação de recursos não contabilizados na contabilidade oficial de campanha (“caixa dois”) é uma das ilicitudes rotineiras, que lamentavelmente afetam, diretamente, o *equilíbrio* e a *lisura* da disputa, afetando a *igualdade de chances* entre os candidatos. Afinal, em um cenário em que o acesso a dinheiro importa em mais poder de investimento, é intuitivo que haverá afetação nas chances de êxito de quem empregue mais valores, ainda que de forma ilícita. Todavia, apesar de se tratar de *ilícito eleitoral*, o “caixa dois” de campanha, por si só, não é um crime. A resposta penal dada hoje é *indireta*, por meio do tipo previsto no artigo 350 do Código Eleitoral, punindo a omissão de eventuais receitas recebidas à margem da contabilidade oficial na prestação de contas eleitorais. O trabalho que ora se apresenta pretende endereçar essa questão, a partir do recurso à doutrina e jurisprudência. No primeiro capítulo, é abordada a base principiológica do financiamento eleitoral brasileiro, com a distinção do modelo adotado no país. No segundo capítulo, é realizado um diagnóstico do *status quo*, demonstrando-se como a contabilidade paralela, em si, é trabalhada no âmbito do Direito Eleitoral e no Direito Penal. No terceiro capítulo, a questão das doações eleitorais feitas por particulares é problematizada, sobretudo à luz do tipo penal de corrupção, com análise das propostas legislativas voltadas à criminalização do “caixa-dois” eleitoral e do bem jurídico tutelado. O balanço final se volta a responder às seguintes perguntas: há um bem jurídico carente de proteção? É necessário criminalizar o “caixa dois” eleitoral?

Palavras-chave: Financiamento eleitoral; Contabilidade paralela; Caixa dois; Criminalização.

ABSTRACT

NOLASCO, Thiago Guilherme. *Criminal prosecution of parallel accounting for electoral purposes*. 2025. 223f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

Every two years, the first Sunday of October is the most important date in the democratic process, which consists of holding general or municipal elections for legislative and executive branch positions throughout the country. The day voters engage to the polls is the moment that candidates and political parties look forward to, after months of campaigning, with the hope of success in the electoral contest. However, competition is not always marked by *fairness* and *transparency*. In recent years, especially after successive outbreak of scandals in politics, of which the “Car Wash” operation was undoubtedly the greatest exponent, what common sense usually considers as evident has been gradually confirmed: the pernicious relationship between money and elections. In particular, irrigation of electoral campaigns carried out by candidates, on their path to power, by those interested in the affairs of the State. In this scenario, the receipt, maintenance and movement of funds not accounted for in the official campaign accounts (“slush fund”) is one of the routine illegalities that unfortunately directly affect the *balance* and *fairness* of the race, affecting candidates in sense of *opportunities equality*. After all, in a scenario where access to money means greater investment power, it is intuitive that chances of success will be affected for those who use more funds, even if illegally. However, despite being an electoral offense, using “slush funds” in campaigns are not, in and of themselves, a crime. The criminal response given today is *indirect*, through article 350 of the Electoral Code, punishing the omission of any revenues received outside official accounts in the presentation of electoral accounts. In this sense, the work presented aims to address this issue, based on the use of doctrine and case law studies. The first chapter addresses the principled basis of Brazilian electoral financing, with a distinction made between the model adopted in the country. The second chapter provides a diagnosis of the *status quo*, demonstrating how parallel accounting itself is handled in the context of Electoral Law and Criminal Law. The third chapter discusses the issue of electoral donations made by private individuals, especially in light of the crime of corruption, with an analysis of legislative proposals aimed at criminalizing electoral “slush funds” and the protected legal asset. The final assessment focuses on answering the following questions: is there a legal asset in need of protection? Is it necessary to criminalize electoral “slush funds”?

Keywords: Electoral funding; Parallel accounting; Slush fund; Criminalization.

RESUMEN

NOLASCO, Thiago Guilherme. *Persecución penal de la contabilidad paralela con fines electorales*. 2025. 223f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

Cada dos años, el primer domingo de octubre se reserva la fecha más importante del proceso democrático, consistente en la celebración de elecciones generales o municipales para cargos en los Poderes Legislativo y Ejecutivo en todo el país. La participación electoral es el momento que los candidatos y los partidos políticos esperan, después de meses de campaña, con la esperanza de tener éxito en la disputa electoral. Sin embargo, la competencia no siempre se caracteriza por la *equidad* y la *transparencia*. En los últimos años, sobre todo tras el estallido de escándalos en la política, de los que la operación “Lava Jato” fue sin duda el máximo exponente, se ha ido confirmando poco a poco lo que el *sentido común* suele tratar como evidente: la perniciosa relación entre dinero y elecciones. En particular, la irrigación de las campañas electorales realizadas por candidatos, en camino hacia el poder, por parte de interesados en los asuntos del Estado. En este escenario, la recepción, mantenimiento y movimiento de recursos no contabilizados en las cuentas oficiales de campaña (“fondos no declarados”) es una de las ilegalidades rutinarias, que lamentablemente afectan directamente el *equilibrio* y la *equidad* de la disputa, afectando la *igualdad de oportunidades* entre los candidatos. Después de todo, en un escenario donde el acceso al dinero significa mayor poder de inversión, es intuitivo que habrá un impacto en las posibilidades de éxito de quienes inviertan mayores cantidades, incluso si es de manera ilegal. Sin embargo, a pesar de ser un *ilícito electoral*, los “fondos no declarados” de campaña no constituyen, en sí mismos, un delito. La respuesta penal que se da hoy es *indirecta*, a través del tipo previsto en el artículo 350 del Código Electoral, sancionando la omisión de cualquier ingreso percibido fuera de la contabilidad oficial en la rendición de cuentas electorales. El trabajo que aquí se presenta pretende abordar esta cuestión, utilizando la doctrina y la jurisprudencia. El primer capítulo aborda las bases fundamentales del financiamiento electoral brasileño, distinguiendo el modelo adoptado en el país. En el segundo capítulo se realiza un diagnóstico del *status quo*, demostrando cómo la contabilidad paralela, en sí misma, se trabaja en el ámbito del Derecho Electoral y del Derecho Penal. En el tercer capítulo se problematiza la cuestión de las donaciones electorales realizadas por particulares, especialmente a la luz del tipo penal de la corrupción, con un análisis de propuestas legislativas encaminadas a criminalizar los “fondos no declarados” electorales y el bien jurídico protegido. El balance final pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Existe un bien jurídico que necesite protección? ¿Es necesario criminalizar los “fondos no declarados” electorales?

Palabras-clave: Financiamiento electoral; Contabilidad paralela; “Fondos no declarados” electorales; Criminalización.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Pessoas físicas doadoras nas eleições de 2016 a 2024.....	24
Tabela 2 -	Salários-mínimos balizadores de doações nas eleições de 2016 a 2024.....	25
Tabela 3 -	Número de doadores x valores de doações nas eleições de 2022.....	27
Tabela 4 -	Número de doadores x valores de doações nas eleições de 2024.....	27
Tabela 5 -	Número de doadores x valores de doações nas eleições de 2018.....	28
Tabela 6 -	Número de doadores x valores de doações nas eleições de 2016.....	29
Tabela 7 -	Número de doadores x valores de doações nas eleições de 2020.....	30

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

§	Parágrafo
%	Porcentagem
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eleitoral
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
art.	Artigo
BACEN	Banco Central do Brasil
CC	Código Civil
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal de 1988
CP	Código Penal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPC	Índice de Percepção de Corrupção
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LCSFN	Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto de Lei
PL/RJ	Partido Liberal no Rio de Janeiro
PLS	Projeto de Lei do Senado

PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RFB	Receita Federal do Brasil
SPCE	Sistema de Prestação de Contas Eleitorais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRE/RJ	Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro
TRE/SP	Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo
TRE/TO	Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins
TRF-2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF-3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFIR	Unidade Fiscal de Referência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA.....	21
1.1 Considerações iniciais: Quem são os doadores e quanto eles doam nas eleições?.....	21
1.2 Financiamento eleitoral, Constituição Federal e princípios.....	32
1.3 Poder econômico, política e modelos de financiamento de campanhas eleitorais.....	39
1.3.1 <u>Financiamento público.....</u>	<u>43</u>
1.3.2 <u>Financiamento privado.....</u>	<u>47</u>
1.3.3 <u>Modelo misto de financiamento.....</u>	<u>52</u>
1.4 Notas sobre o caso brasileiro.....	54
1.5 Balanço preliminar.....	57
2 CONTABILIDADE PARALELA E O ORDENAMENTO JURÍDICO.....	61
Considerações iniciais.....	61
2.2 A temática sob o prisma do Direito Eleitoral.....	64
2.2.1 <u>Panorama histórico da evolução legislativa do financiamento e contabilidade eleitoral... 64</u>	
<u>Contabilidade paralela e “caixa dois” na esfera eleitoral: sua configuração enquanto</u>	
2.2.2 <u>ilícito eleitoral, problemática e sanções.....</u>	<u>93</u>
2.2.3 <u>Efetividade das sanções à contabilidade paralela na esfera eleitoral: à guisa de ilustração.</u>	<u>103</u>
2.2.3.1 <u>Tribunal Superior Eleitoral.....</u>	<u>104</u>
2.2.3.2 <u>Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.....</u>	<u>109</u>
2.3 A temática sob o prisma do Direito Penal.....	118
2.3.1 <u>Contabilidade paralela na Lei nº. 7.492/1986.....</u>	<u>120</u>
2.3.2 <u>Contabilidade paralela na Lei nº. 8.137/1990.....</u>	<u>126</u>
2.3.3 <u>Contabilidade paralela na Lei nº. 11.101/2005.....</u>	<u>131</u>
2.4 Contabilidade paralela para fins eleitorais: punibilidade indireta na esfera penal.....	134

2.4.1	<u>O tipo penal do artigo 350 do Código Eleitoral</u>	134
2.4.2	<u>A construção jurisprudencial da punibilidade indireta ao “caixa dois” eleitoral</u>	138
2.5	Balanço preliminar	143
3	CONTABILIDADE PARALELA, CORRUPÇÃO E BEM JURÍDICO	147
3.1	Considerações iniciais	147
3.2	Panorama geral das perspectivas de <i>lege ferenda</i>	150
3.2.1	<u>PL nº. 5.691/2005</u>	150
3.2.2	<u>PL nº. 4.883/2009</u>	152
3.2.3	<u>PLS nº. 236/2012</u>	154
3.2.4	<u>PL nº. 757/2015</u>	156
3.2.5	<u>PL nº. 4.850/2016 (atual PL nº. 3.855/2019)</u>	158
3.2.6	<u>PL nº. 881/2019 e PLS nº. 1.865/2019</u>	163
3.2.7	<u>PLP nº. 112/2021</u>	165
3.2.8	<u>Balanço das proposições legislativas</u>	167
3.3	Contabilidade paralela, doações eleitorais e corrupção	169
3.3.1	<u>Os tipos penais dos artigos 317 e 333 do Código Penal</u>	171
3.3.2	<u>Corrupção e doações eleitorais</u>	173
3.3.3	<u>Contabilidade paralela enquanto crime meio para a corrupção?</u>	180
3.4	Há um bem jurídico carente de proteção na esfera penal?	184
4	BALANÇO FINAL	195
4.1	Respostas às perguntas enumeradas na introdução	195
4.2	Proposta	197
	CONCLUSÃO	198
	REFERÊNCIAS	203

INTRODUÇÃO

A definição das atitudes praticadas em sociedade que serão consideradas crime é um ato político. A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu artigo 22, inciso I, ser função privativa da União Federal legislar sobre Direito Penal, de modo que cabe aos representantes do povo com assento perante o Congresso Nacional sopesar as condutas que, de tão graves, merecerão ser censuradas também pela *ultima ratio* do ordenamento jurídico. Deputados Federais e Senadores, sob essa ótica, são os “guardiões das chaves”, isto é, os responsáveis por levar adiante eventuais *demandas por criminalização*, por assim dizer.

À grosso modo, salvo em casos excepcionais, envolvendo temas polêmicos, com forte conotação moral ou apelo religioso – como, por exemplo, maioridade penal, porte de armas, aborto ou drogas de maneira geral –, o encargo dos parlamentares (quanto às leis penais) é geralmente encarado pela coletividade com naturalidade, sem maiores questionamentos acerca de eventuais *interesses individuais* por trás da votação ao final obtida, com a aprovação, ou não, de projeto de lei porventura discutido.

Em condições normais, embora haja intensas discussões de ordem técnica quanto à qualidade da redação legislativa, não chega a gerar *comoção social*, no sentido de propiciar protestos ou crises de representatividade, a criação de um novo tipo penal ou a descriminalização de uma conduta antes tida como ofensiva.

Situação diametralmente oposta, no entanto, é aquela em que os possíveis alvos de mudança legislativa são exatamente aqueles responsáveis pela elaboração, tramitação e aprovação, ou não, da reforma visada. Se interesses pessoais de *toda a classe* política podem ser afetados, há genuína dúvida sobre se a decisão eventualmente tomada pelos parlamentares será, de fato, a mais acertada.

Ao fim e ao cabo, é esse o pano de fundo que subjaz o tema da tese ora apresentada, que se dedica ao estudo da contabilidade paralela para fins eleitorais, popularmente chamado de “caixa dois” eleitoral, consistente no recebimento, manutenção e movimentação de receitas de campanha à margem da contabilidade oficial de candidatos a cargos públicos.

Embora a cada eleição, geral ou municipal, ferve na imprensa ao redor de todo o país notícias envolvendo esse tipo de ilicitude, não existe, nem nunca existiu em nosso ordenamento, uma censura *direta* a essa prática. Não há previsão legal, como crime, de atos relacionados à contabilidade paralela *para fins eleitorais*. Em virtude disso, a solução encontrada pelo Poder Judiciário para endereçar a questão foi reprovar sua *consequência*, a partir da subsunção de

casos concretos no artigo 350 do Código Eleitoral, que prevê o crime de falsidade ideológica para fins eleitorais, alcançando omissões na prestação de contas de campanha apresentadas por candidatos a cada sufrágio.

A *ratio* do atual estado da arte é que, se houve “caixa dois” de campanha, é natural que a receita não tenha registro na contabilidade oficial, de modo que, por corolário, a Justiça Eleitoral e a sociedade jamais terão conhecimento do emprego de valores, e, portanto, a conduta antecedente será apenada *indiretamente*. Lógica similar é observada nos crimes de lavagem de dinheiro – em que, para alguns autores, o bem jurídico protegido é o do delito precedente – e sonegação de tributos.

De toda sorte, para além da natural surpresa que tal fato possa gerar ao leigo – afinal, o “caixa dois” é encarado, no senso comum, como algo inerente à cultura política brasileira, corriqueiro, a demandar algum tipo de censura do Estado –, é possível dizer que haja certa incoerência nessa “lacuna”, por assim dizer, na medida em que existem pelo menos dois outros delitos na legislação extravagante envolvendo esse tipo de conduta, um dos quais inclusive com o *nomen juris* “contabilidade paralela” (artigo 11 da Lei nº. 7.492, de 16 de junho de 1986), inaplicáveis, todavia, em matéria eleitoral.

Daí o propósito da pesquisa de doutoramento: diagnosticar a necessidade, ou não, de repressão *direta* do “caixa dois” pela via do Direito Penal.

A escolha pelo tema é reflexo da militância forense nos últimos onze anos, quando fomos testemunhas da maior operação policial da história brasileira, conhecida pela alcunha de *Lava Jato*, que inaugurou, pode-se dizer, um tratamento diferenciado do Poder Judiciário em relação aos delitos praticados por parlamentares e membros da elite financeira do país, como executivos de empreiteiras, publicitários com larga atuação em campanhas eleitorais e diretores de autarquias, além de empresários dos mais diversos segmentos.

Foi neste cenário que o Ministério Público Federal lançou, em março de 2015, a campanha “10 medidas contra a corrupção”, com o escopo de apresentar um projeto de lei ao Congresso Nacional, com o declarado objetivo de aperfeiçoar o ordenamento jurídico e, com isso, reprimir a corrupção e a impunidade no Brasil. Dentre as 10 medidas propostas, estava a criminalização do “caixa dois” eleitoral, sob a justificativa de que a conduta de se manter contabilidade paralela no interior de partidos políticos, de doações que não foram declaradas à Justiça Eleitoral, ostenta “dignidade penal”, por gerar “grande repercussão nas disputas eleitorais”, desequilibrando-as¹. Essa não foi a primeira vez que se discutiu a necessidade da

¹ BRASIL. Ministério Público Federal. *10 medidas contra a corrupção*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em 11 ago. 2024.

criminalização do “caixa dois” eleitoral no ordenamento. Anos antes, o Congresso Nacional já discutia, por exemplo, o Projeto de Lei do Senado nº. 236 de 2012, que visava a promulgação de novo Código Penal e que previa, no artigo 344 da codificação idealizada, a criminalização dos atos de “fazer doação proibida por lei, para fins eleitorais”, receber ou aceitar doação ilegal e de deixar de registrar doação feita ou recebida na contabilidade apropriada, sob pena de prisão de 2 a 5 anos.²

É possível dizer, dentre as razões para criminalizar o “caixa dois” eleitoral, que há uma lacuna de punibilidade na atual conjuntura, que pode ter o condão de potencializar outras atitudes negativas, a exemplo da compra de votos, da ausência de transparência entre os candidatos e da própria deslegitimação das eleições daí decorrente, além da existência de interligação entre tal prática e a corrupção de agentes públicos, a resultar, por exemplo, no desvio de recursos do Estado e no direcionamento de licitações a determinados *apoiadores estratégicos*.

Pode-se afirmar ainda, ser proposital o desinteresse de parlamentares em criar tipo penal que puna, diretamente, o “caixa dois” eleitoral. Afinal, a medida seria prejudicial à própria classe, que se sujeita ao escrutínio público de dois em dois anos.

Ainda que haja um pacto silencioso no âmbito do Congresso Nacional, em que todos estejam de acordo em não seguir em frente com iniciativas no sentido da criação de novo tipo penal que afete a classe política, isso não seria suficiente para que a conclusão de que há uma lacuna no ordenamento que será preenchida a partir da edição do crime de contabilidade paralela para fins eleitorais.

Para não incorrer em conclusões precipitadas, é preciso refletir sobre o fenômeno social e analisá-lo sob diferentes prismas, para, após isso, entender se há necessidade de o Direito Penal oferecer uma resposta nova à sociedade, que já não esteja ao alcance de todos na atual conjuntura, pese embora sem o devido holofote.

Nesse sentido, entendeu-se pertinente dividir a tese em quatro partes, destacando três questões chaves: os *alicerces* do financiamento eleitoral, a *diagnose* do tratamento dispensado à contabilidade paralela, de modo geral, no ordenamento jurídico e, por fim, as tensões atualmente encontradas, sua *problematização*.

Destarte, optou-se, no primeiro capítulo da tese, por introduzir a temática ampla que envolve o “caixa dois” eleitoral, com uma diagnose que abranja dados da realidade, trazendo à

² BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº. 236 de 2012. Anteprojeto de Código Penal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3518180&ts=1594009222148&disposition=inline>>. Acesso em 10 ago. 2024.

baila dados a respeito das doações eleitorais efetuadas por particulares desde que se tornou proibido o recebimento de donativos por pessoas jurídicas, a fim de que tenhamos noção do quanto se doa e do que cada faixa de doador representa em comparação com o universo de doações brasileiro.

Nesse sentido, se entendeu necessário discorrer acerca dos princípios reitores do financiamento eleitoral, além dos modelos usualmente adotados, ilustrando os aspectos positivos e negativos de cada um deles, com destaque, por razões autoexplicativas, ao caso brasileiro.

O segundo capítulo, diagnóstico, envolveu a análise de como a contabilidade paralela, por si só, é endereçada no ordenamento jurídico. Para tanto, optou-se por analisar o histórico legislativo afeto à esfera eleitoral, para compreender, ao longo do tempo, como foi endereçada a influência do dinheiro nas eleições, além do *status quo* da matéria à luz da Lei das Eleições, da Lei dos Partidos Políticos e do Código Eleitoral. Entre institutos como a prestação de contas, doações eleitorais e abuso de poder, foram identificadas as sanções previstas nesse ramo do ordenamento, além dos bens jurídicos que se almeja proteger a partir da censura às ofensas à licitude esperada na arrecadação, movimentação e gastos de campanha. Na trilha percorrida, o recurso à pesquisa jurisprudencial se mostrou fundamental, na medida em que auxiliou na compreensão das nuances práticas da temática em matéria eleitoral.

Ainda no segundo capítulo, após a análise da temática sob o prisma eleitoral, optamos por nos debruçarmos sob a legislação penal extravagante, analisando como está posta nas leis vigentes a questão do “caixa dois”, a fim de compreender a *ratio* que envolveu a criação dos delitos, além da causa de aumento de pena encontrada na Lei nº. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Ao final, dedicamo-nos ao estudo da censura *indireta* pela via do artigo 350 do Código Eleitoral.

No capítulo três, que envolve a efetiva problematização do tema, optou-se por trazer à baila os projetos de lei atualmente em trâmite no Congresso Nacional, a fim de compreender as perspectivas de *lege ferenda*, além de tratar, em específico, do “caixa dois” para fins eleitorais e do debate que envolve sua confusão com práticas de corrupção.

Nesse sentido, foi apresentada a dogmática dos crimes de corrupção e foram avaliados critérios distintivos doações eleitorais de corrupção no contexto eleitoral. Reflexões acerca de aspectos relevantes que orbitam a temática, como a questão do momento do recebimento do donativo e do ato de ofício do agente público (ou com perspectiva de se tornar) também foram abordadas, chegando-se, ao final, a conclusões a respeito da suficiência das censuras atualmente previstas no ordenamento.

No capítulo quatro, propositivo, à luz de todo o percurso da tese, são oferecidas respostas às seguintes perguntas:

Pergunta 1: Que critérios a dogmática penal oferece para diferenciar o “caixa dois” eleitoral como meio da corrupção do “caixa dois” eleitoral puro?

Pergunta 2: Há um bem jurídico autônomo a ser tutelado, já não protegido por outro tipo penal?

Pergunta 3: Há necessidade de se criminalizar o “caixa dois” eleitoral?

1. FINANCIAMENTO ELEITORAL E DEMOCRACIA

O processo democrático está relacionado à possibilidade de os cidadãos alcançarem as instâncias de poder por meio do voto e, conseqüentemente, controlar as ações governamentais, consoante os anseios da opinião pública. É nesse sentido que o poder de financiar as campanhas eleitorais pode comprometer a soberania popular, representando a sobreposição do poder econômico frente ao legítimo processo eleitoral, o que cerceia a soberania popular, fazendo com que as decisões governamentais se distanciem dos interesses da sociedade. Desse modo, a elite econômica utiliza-se da aproximação com o poder político, por meio do financiamento de campanha, para ter acesso às decisões da política econômica e assim direcionar seu sentido.³

1.1 Considerações iniciais: quem são os doadores e quanto eles doam nas eleições?

O último trabalho de recenseamento demográfico do Brasil, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e que ficou conhecido como Censo 2022, revelou que a população brasileira é hoje composta por 203.080.756 pessoas, residentes nas cinco grandes regiões do país⁴, número relativamente pouco superior ao divulgado quando do recenseamento anterior, realizado no ano de 2010, que revelou que éramos 190.755.799 residentes no território nacional⁵.

A empreitada levada à cabo pelo IBGE, para além de atender às disposições contidas na Lei nº. 5.878, de 11 de maio de 1973 – dentre as quais a de prover informações estatísticas e demográficas necessárias ao conhecimento da realidade social do Brasil (artigo 2º, *caput*, da lei federal em questão)⁶ –, nos oferece parâmetros fundamentais para efetuar análises de dados estatísticos de toda sorte e chegar a, senão conclusões, *noções* preliminares a respeito do país.

³ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 53.

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo demográfico 2022 – população por idade e sexo: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023, p. 35. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3102/cd_2022_populacao_idade_sexo_br.pdf> Acesso em 12 jun. 2024.

⁵ Id. *Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, p. 56. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/99/cd_2010_resultados_gerais_a_mostra.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024.

⁶ BRASIL. Lei nº. 5.878, de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 mai. 1973. Seção 1, p. 4.697. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15878.htm>. Acesso em 12 jun. 2024.

No espectro eleitoral, por exemplo, podemos, à luz dos dados coletados no âmbito do Censo 2022, ter uma noção mais acurada da relação existente entre a população geral e a população que ofereceu votos *válidos* no certame realizado naquele mesmo ano, e, assim, compreender a parcela da população que expressou sua adesão a determinada vertente político-ideológica em tal momento histórico; ou ainda entender qual a exata parcela da população brasileira que se dispôs a efetuar doações eleitorais a quem quer que seja naquela oportunidade.

Há alguns anos, após a realização de cada uma das eleições, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) passou a consolidar dados e informações a respeito do certame que se passou, inclusive no que diz respeito à prestação de contas de campanha, o que envolve a listagem das pessoas *físicas* doadoras. Antes das eleições de 2016, era possível ainda que fossem acrescidos a tais dados a listagem das pessoas *jurídicas* que participaram ativamente do pleito eleitoral, a partir de doações a partidos e candidatos, mas essa possibilidade se encerrou a partir de paradigmático pronunciamento do Supremo Tribunal Federal (STF), que, em 17 de setembro de 2015, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4.650/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, declarou a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do dispositivo então⁷ constante do artigo 31 da Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – também conhecida como Lei dos Partidos Políticos –, na parte em que previa a autorização, por ausência de proibição, da realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, além da inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica” e “e jurídicas” constantes dos artigos 38, inciso III, e 39, *caput* e § 5º, do mesmo diploma legal⁸.

Era o fim da possibilidade de empresas participarem ativamente de certames eleitorais, reflexo do momento histórico em que o país estava imerso, caracterizado pelo que ficou diagnosticado como inequívoca crise de representatividade⁹, consequência dos efeitos da assim chamada operação “*Lava Jato*”, levada a efeito pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal entre março de 2014 e fevereiro de 2021.

Seja como for, em relação às eleições gerais realizadas no ano de 2022, voltadas ao preenchimento dos cargos dos Poderes Executivo e Legislativo nas esferas federal e estadual,

⁷ Dois anos depois, a Lei nº. 13.488, de 6 de outubro de 2017, promoveu alteração definitiva à Lei nº. 9.096/1995, restringindo doações provenientes de “[...] pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha” (artigo 31, *caput* e inciso II).

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 24 de fevereiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 34, 23 fev. 2016. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em 24 jun. 2024.

⁹ JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. In: *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 54, n. 216, pp. 87-104, out./dez. 2017, pp. 90-91. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024.

o TSE divulgou que foram contabilizadas doações provenientes de 598.800 pessoas, que variaram entre R\$ 0,01 e R\$ 7.400.000,00.¹⁰ Tal dado, comparado com o resultado demográfico da pesquisa efetuada pelo IBGE relativo ao mesmo ano, resulta na constatação de que apenas 0,29% da população brasileira participou ativamente do certame, oferecendo donativos aos candidatos e partidos políticos que participaram das eleições gerais de 2022.

Apesar de ser um dado impactante, é evidente que essa porcentagem, por si só, não oferece um retrato *perfeito* da realidade brasileira, mesmo porque, dos pouco mais de 203 milhões de habitantes do país, pelo menos 19,8% (cerca de 40,2 milhões de indivíduos)¹¹ é composto por pessoas de 0 a 14 anos, que não podem votar, tampouco efetuar doações eleitorais, nos termos dos artigos 14, §1º, inciso II, alínea ‘c’, da Constituição Federal, e 23, §1º, da Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Ainda que o número real de brasileiros aptos a votar e efetuar doações eleitorais fosse de 103 milhões de pessoas – o que é uma estimativa bastante razoável, considerando os dados do Censo 2022 do IBGE até aqui apresentados, e considerando ainda que a população apta a votar nas eleições de 2022 foi de 156.454.011 pessoas¹² –, os 598.800 doadores das últimas eleições gerais representariam cerca de 0,58% da população com aptidão para tanto, constituindo (também assim) apenas uma pequena fração dos cidadãos do país.

Frações similares de doadores são encontradas em todas as eleições realizadas desde a edição da Lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que alterou a Lei nº. 9.504/1997, editada pelo Poder Legislativo em resposta à decisão do Supremo Tribunal Federal anteriormente citada, acolhendo-a, e, por conseguinte, extirpando do ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de pessoas jurídicas efetuarem doações eleitorais (retornaremos a essas normas no próximo capítulo). A tabela abaixo, elaborada para fins de ilustração, demonstra as (semelhantes) *frações* da população que ativamente participaram do sufrágio a partir de donativos a partidos políticos e candidatos nas cinco últimas eleições, realizadas entre os anos de 2016 e 2024:

¹⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/pessoas-fisicas-doadoras?session=216549236504417>>. Acesso em 12 jun. 2024.

¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo demográfico 2022 – população por idade e sexo: resultados do universo*. Op. cit. p. 38.

¹² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de eleição: estatísticas de comparecimento e abstenção*. Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=211222852828825>>. Acesso em 14 jun. 2024.

Tabela 1: pessoas físicas doadoras nas eleições de 2016 a 2024

Eleição	Pessoas físicas doadoras	Maior doação	Menor doação	% em relação à população brasileira¹³	% em relação à população brasileira apta a votar¹⁴
2016	715.564	R\$ 4.330.000,00	R\$ 0,01	Menos de 0,5%	Menos de 0,8%
2018	218.880	R\$ 7.750.000,00	R\$ 0,01	Menos de 0,2%	Menos de 0,3%
2020	557.433	R\$ 2.625.000,00	R\$ 0,01	Menos de 0,3%	Menos de 0,6%
2022	598.800	R\$ 7.400.000,00	R\$ 0,01	Menos de 0,3%	Menos de 0,6%
2024	539.098	R\$ 13.979.950,00	R\$ 0,01	Menos de 0,3%	Menos de 0,6%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (cf. nota de rodapé nº. 10).

Seja em relação à população brasileira total, seja em relação à estimativa de eleitores aptos a votar, é apenas uma pequena fração de indivíduos – que não chega sequer a 1% – que escolhem participar das eleições sob a forma de doadores.

Esmiuçando um pouco mais as informações sobre a eleição de 2022 divulgadas pelo TSE, ano do último censo demográfico do IBGE, podemos notar que, num total de 598.800 doadores para candidatos e partidos políticos, apenas 14.658 contribuíram com valores iguais ou acima de 10 mil reais¹⁵ – dentre os quais 1.275 doaram a partir de 100 mil reais, cerca de 0,21% dos *doadores*, que, como visto, representam uma ínfima parcela da população brasileira. Os números são de todo similares ao ano de 2024, quando, dos 539.098 doadores, 24.357 contribuíram com valores iguais ou superiores a R\$ 10.000,00 e, dentre eles, apenas 934 prestaram donativos acima de R\$ 100.000,00 – o que representa aproximadamente 0,17% dos doadores.

A digressão é de todo relevante para que tenhamos uma melhor noção do pano de fundo *contemporâneo* que permeia a temática do financiamento de campanhas no Brasil – ao menos no que diz respeito à questão das doações eleitorais, de maior aderência ao objeto da tese de doutoramento ora apresentada, que, no atual cenário, representa maiores riscos a ocorrência de crimes. Essas informações auxiliam a construir um retrato de quem efetivamente participa do processo eletivo. No Brasil, quem se dispõe a apoiar candidatos e partidos políticos, só poderá fazê-lo até o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior às eleições,

¹³ A tabela é meramente ilustrativa. Para os anos de 2016, 2018, 2020 e 2024, em que não existem dados exatos, para os fins de comparação da quantidade de doadores com a população brasileira, foi considerada a média entre os dados apurados pelo Censo 2010 (190.755.799) e pelo Censo 2022 (203.080.756), totalizando 196.918.277 pessoas – à exceção quanto ao ano de 2024, quanto utilizou-se do mesmo dado apurado pelo Censo 2022, dada a proximidade.

¹⁴ Reforçando o caráter didático e ilustrativo da tabela, foi considerado o mesmíssimo número para todas as quatro eleições: 103 milhões de brasileiros aptos a votar e realizar doações eleitorais.

¹⁵ De forma mais precisa, um total de 1.275 indivíduos contribuíram com quantias a partir de 100 mil reais; 1.383 pessoas doaram entre 50 mil e 99 mil, 999 reais; 2.417 pessoas doaram entre 25 mil e 49 mil, 999 reais; e 9.583 pessoas doaram entre 10 mil e 24 mil, 999 reais (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. cf. nota de rodapé nº. 10).

consoante dispõe o artigo 23, §1º, da Lei nº. 9.504/1997. Segundo Bruno Carazza, dentre os demais países vedam contribuições eleitorais por pessoas jurídicas, o modelo brasileiro é o único no mundo que impõe um limite a partir das *condições financeiras* de possíveis doadores, fato que acaba por ampliar a influência do dinheiro nas campanhas eleitorais, na medida em que potencializa a capacidade de candidatos apoiados por pessoas mais abastadas, integrantes da assim chamada *elite econômica*¹⁶ da população, ou ainda dos candidatos que são, eles próprios, nas palavras do autor, “super-ricos”¹⁷.

De fato, o salário-mínimo vigente nos anos anteriores às últimas cinco eleições que não contaram com aportes de empresas era de R\$ 788,00 (2015)¹⁸, R\$ 937,00 (2017)¹⁹, R\$ 998,00 (2019)²⁰, R\$ 1.100,00 (2021)²¹ e R\$ 1.320,00 (2023)²², de modo que, ainda que fosse do interesse do trabalhador brasileiro que recebe o piso salarial estatuído pelo Governo Federal participar de certames eleitorais apoiando seus partidos e candidatos com doações, sua contribuição não chegaria a R\$ 1.800,00, o que, à primeira vista, sugere um impacto menor dos donativos ofertados por essas pessoas. É o que se extrai da tabela abaixo:

Tabela 2: salários-mínimos balizadores de doações nas eleições de 2016 a 2024

Ano	Salário-mínimo	Rendimentos contados décimo-terceiro salário (brutos)	10% de rendimentos (passível de doação no ano seguinte)
2015	R\$ 788,00	R\$ 10.244,00	R\$ 1.024,40
2017	R\$ 937,00	R\$ 12.181,00	R\$ 1.218,10
2019	R\$ 998,00	R\$ 12.974,00	R\$ 1.297,40
2021	R\$ 1.100,00	R\$ 14.300,00	R\$ 1.430,00
2023	R\$ 1.320,00	R\$ 17.160,00	R\$ 1.716,00

Fonte: Poder Legislativo (cf. notas de rodapé de nº. 18 a 22).

¹⁶ Para uma melhor delimitação metodológica da expressão, com abordagem no que diz respeito à sua distinção de burguesia e elite empresarial, vide: COSTA, Paulo Roberto Neves. Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários. In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 52, pp. 47-57, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/GnCBwNMQtBC63mSRPNrc5Xn/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 jun. 2024.

¹⁷ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pp. 228-232.

¹⁸ BRASIL. Decreto nº. 8.381, de 29 de dezembro de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 11 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 dez. 2014.

¹⁹ BRASIL. Decreto nº. 8.948, de 29 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 dez. 2016.

²⁰ BRASIL. Decreto nº. 9.661, de 1º de janeiro de 2019. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º jan. 2019, edição especial.

²¹ BRASIL. Lei nº. 14.158, de 2 de junho de 2021. Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 jun. 2021, edição extra.

²² BRASIL. Lei nº. 14.663, de 28 de agosto de 2023. Define o valor do salário-mínimo a partir de 1º de maio de 2023; estabelece a política de valorização permanente do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024; e altera os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, e os valores de dedução previstos no art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 ago. 2023, edição extra.

Nesse sentido, para que um doador fosse capaz de doar R\$ 10.000,00 para um partido ou candidato nas eleições realizadas em 2022²³, por exemplo, seria necessário que auferisse pelo menos R\$ 7.692,31 em rendimentos mensais no ano anterior – incluindo no cálculo o décimo-terceiro salário, do contrário o rendimento mensal teria que ser igual ou superior a R\$ 8.333,34 –, cerca de 7 salários-mínimos; assim como para doar R\$ 100.000,00 naquele mesmo ano, seria necessária a percepção de R\$ 76.923,10 ou R\$ 83.333,34 mensais (a depender da inclusão ou não de décimo-terceiro), entre 70 e 76 salários-mínimos a cada trinta dias.

Significa dizer que são apenas aquelas pessoas especialmente abastadas que efetivamente participam das eleições, ofertando doações eleitorais aos seus partidos e candidatos? É evidente que não.

Já vimos acima que apenas 1.275 pessoas doaram R\$ 100.000,00 ou mais nas eleições de 2022, as quais estão entre as 14.658 que doaram a partir de R\$ 10.000,00. Por outro lado, nada menos que 534.600 (89,27%) das pessoas que ofereceram contribuições nas últimas eleições gerais (2022) doaram entre R\$ 0,01 e R\$ 1.430,00 – exatamente o valor máximo permitido em lei para o trabalhador que receba até um salário-mínimo mensal. Nas últimas eleições municipais (2024), vale dizer, esse número seguiu elevado, apesar de ter diminuído em relação ao pleito anterior – 384.250 (71,27%).

A maioria das pessoas que resolveram contribuir financeiramente com doações nos anos de 2022 e 2024 não necessariamente se enquadra no conceito de “super-rico” mencionado por Bruno Carazza²⁴, na medida em que ofereceu donativos que poderiam ser oriundas de assalariados que receberam o piso salarial estabelecido em lei no ano anterior. Isso não significa, todavia, que esses doadores tiveram o mesmo impacto que pessoas que possuem condições financeiras mais privilegiadas. Vejamos:

²³ Referência proposital que será repetida no decorrer do tópico, apesar dos dados das eleições mais recentes (2024) já serem conhecidos, considerando ser esse o ano exato do último recenseamento demográfico, como visto nos primeiros parágrafos do capítulo.

²⁴ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. p. 230.

Tabela 3: número de doadores x valores de doações nas eleições de 2022

Doações	Quantidade de doadores	% em relação ao total de doadores	Valores doados	% em relação ao total de valores doados
A partir de R\$ 100.000,00	1.275	0,21%	R\$ 406.070.346,30	43,69%
Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 99.999,99	13.383	2,23%	R\$ 296.899.957,40	31,94%
Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 9.999,99	12.312	2,06%	R\$ 76.049.601,83	8,18%
Entre R\$ 1.430,01 e 4.999,99	37.229	6,22%	R\$ 94.806.290,53	10,20%
Entre R\$ 0,01 e R\$ 1.430,00	534.601	89,28%	R\$ 55.626.318,95	5,98%
Total	598.800	100,00%	R\$ 929.452.515,01	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (cf. nota de rodapé nº. 10).

Tabela 4: número de doadores x valores de doações nas eleições de 2024

Doações	Quantidade de doadores	% em relação ao total de doadores	Valores doados	% em relação ao total de valores doados
A partir de R\$ 100.000,00	934	0,17%	R\$ 219.432.675,65	16,38%
Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 99.999,99	23.423	4,34%	R\$ 452.523.611,91	33,78%
Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 9.999,99	32.303	5,99%	R\$ 204.750.257,11	15,28%
Entre R\$ 1.716,01 e 4.999,99	98.188	18,23%	R\$ 273.595.439,32	20,42%
Entre R\$ 0,01 e R\$ 1.716,00	384.250	71,27%	R\$ 189.496.229,20	14,14%
Total	539.098	100,00%	R\$1.339.798.213,19	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (cf. nota de rodapé nº. 10).

As tabelas acima demonstram, de forma clara, o impacto do *quanto* se doa em relação ao total arrecadado, ao menos em relação às últimas duas eleições.

Os donativos de 534.601 indivíduos, que representaram 89,28% do número total de pessoas que doaram em 2022, não compuseram sequer 6% do total arrecadado a partir de doações por partidos políticos e candidatos naquelas eleições, ao passo que 14.658 pessoas, 2,44% dos doadores, concentraram 75,63% das doações eleitorais: mais de 700 milhões de reais.

Nas eleições de 2018, em que os mesmos cargos foram disputados, os números foram similares, pois 9.954 pessoas, 4,55% dos doadores totais, concentraram 64,91% dos valores doados: pouco mais de 390 milhões de reais. Se compararmos os dados da tabela abaixo com

as eleições de 2022, entabulados na tabela 3, ficará evidente uma relação de semelhança entre ambos, com variações de 0,33%²⁵ a 11,05%²⁶:

Tabela 5: número de doadores x valores de doações nas eleições de 2018

Doações	Quantidade de doadores	% em relação ao total de doadores	Valores doados	% em relação ao total de valores doados
A partir de R\$ 100.000,00	651	0,30%	R\$ 196.225.420,15	32,64%
Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 99.999,99	9.303	4,25%	R\$ 194.022.052,07	32,27%
Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 9.999,99	9.178	4,19%	R\$ 57.413.325,79	9,55%
Entre R\$ 1.218,11 e 4.999,99	39.273	17,94%	R\$ 92.619.241,53	15,40%
Entre R\$ 0,01 e R\$ 1.218,10	160.475	73,32%	R\$ 60.991.522,98	10,14%
Total	218.880	100,00%	R\$ 601.271.562,52	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (cf. nota de rodapé nº. 10).

A discrepância que mais chama a atenção entre os dados estatísticos referentes aos doadores nas campanhas eleitorais de 2018 e 2022 é a quantidade de doadores, que, de uma eleição para a outra, aumentou de 218.880 para 598.800, um acréscimo de 379.920 ou de 173,57%. A despeito disso, o impacto no financiamento eleitoral entre ambos os certames não seguiu o mesmo padrão, variando em pouco mais de 328,1 milhões de reais, os quais representam 64,9% de aumento na comparação entre os dois períodos.

Pode-se dizer, portanto, que, ao menos desde 2015, quando o Supremo Tribunal Federal e posteriormente o Poder Legislativo não mais permitiram que pessoas jurídicas participassem de eleições na forma de doadoras, a menor parte dos indivíduos que se prestaram a contribuir em campanhas nas *eleições gerais* – assim entendidas as relativas ao preenchimento dos cargos federais e estaduais vagos –, que representaram menos de 5% dos doadores, concentraram a maior parte do volume de doações em termos de valores doados.

Se nos anos de eleições presidenciais analisados anteriormente uma minoria de doadores concentrou a maior parte dos valores doados por pessoas físicas, exercendo maior impacto nessa fonte específica de financiamento, o mesmo não pode ser afirmado em relação às *eleições municipais* realizadas desde a proibição da participação de pessoas jurídicas, em 2015.

²⁵ Variação observada nas doações entre R\$ 10.000,00 e R\$ 99.999,99 entre ambos os anos.

²⁶ Variação observada nas doações a partir de R\$ 100.000,00 entre ambos os anos.

Analisando os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral relativos às eleições de 2016, por exemplo, em que mais de 715 mil pessoas ofertaram doações, observa-se que 19.744 delas (2,76%) doaram valores iguais ou superiores a dez mil reais, totalizando pouco mais de 489,4 milhões de reais, cerca de 35,88% do montante arrecadado em todo o país. Por outro lado, o volume de doações de até R\$ 4.999,99 – oriundo de contribuições de 93,16% dos doadores do período, mais de 666 mil pessoas – é superior à metade do total arrecadado por candidatos e partidos políticos (50,44%), chamando especial atenção a amplitude das doações de até o máximo permitido para aqueles que auferiram rendimentos de até um salário-mínimo mensal no ano anterior, que alcançou 267,5 milhões de reais (19,62%). Note-se:

Tabela 6: número de doadores x valores de doações nas eleições de 2016

Doações	Quantidade de doadores	% em relação ao total de doadores	Valores doados	% em relação ao total de valores doados
A partir de R\$ 100.000,00	515	0,07%	R\$ 109.837.098,70	8,05%
Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 99.999,99	19.229	2,69%	R\$ 379.601.048,04	27,83%
Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 9.999,99	29.214	4,08%	R\$ 186.646.266,42	13,68%
Entre R\$ 1.024,41 e 4.999,99	195.473	27,32%	R\$ 420.355.651,33	30,82%
Entre R\$ 0,01 e R\$ 1.024,40	471.133	65,84%	R\$ 267.577.502,66	19,62%
Total	715.564	100,00%	R\$ 1.364.017.567,15	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (cf. nota de rodapé nº. 10).

As eleições municipais seguintes, realizadas no ano de 2020, ficaram marcadas na história como as primeiras realizadas no curso de uma pandemia mundial, causada pelo então chamado novo coronavírus de 2019 (COVID-19), que causava uma síndrome respiratória aguda grave e levou milhões de pessoas a óbito ao redor do mundo.²⁷ Apesar de todas as circunstâncias singulares do momento histórico em que foram realizadas, os dados estatísticos envolvendo as eleições municipais de 2020 são surpreendentemente similares aos do certame anterior, variando entre 2,02% (faixa entre R\$ 5.000,00 e R\$ 9.999,99 em doações) e 4,69% (faixa entre R\$ 1.297,41 e 4.999,99), seja para mais, seja para menos, conforme se verifica abaixo:

²⁷ Para um estudo a propósito do impacto da pandemia nas eleições de 2020, inclusive no que diz respeito à relevância conferida pelos eleitores às medidas de combate ao vírus levadas a cabo por prefeitos municipais para fins de reeleição, vide: SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; *et al.* Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. In: *Revista brasileira de ciência política*, v. 36, pp. 1-40, out. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/QgDgXcmqjjNDWfXXNQr6TYm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 jun. 2024.

Tabela 7: número de doadores x valores de doações nas eleições de 2020

Doações	Quantidade de doadores	% em relação ao total de doadores	Valores doados	% em relação ao total de valores doados
A partir de R\$ 100.000,00	549	0,10%	R\$ 127.606.492,05	10,68%
Entre R\$ 10.000,00 e R\$ 99.999,99	19.186	3,44%	R\$ 368.402.192,70	30,83%
Entre R\$ 5.000,00 e R\$ 9.999,99	29.650	5,32%	R\$ 187.599.677,60	15,70%
Entre R\$ 1.297,41 e 4.999,99	128.411	23,04%	R\$ 312.267.015,64	26,13%
Entre R\$ 0,01 e R\$ 1.297,40	379.637	68,10%	R\$ 198.951.743,83	16,65%
Total	557.433	100,00%	R\$ 1.194.827.121,82	100,00%

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE (cf. nota de rodapé nº. 10).

Ainda que a variação estatística entre 2016 e 2020 tenha resultado na migração das faixas majoritárias de contribuições, que deixaram de estar concentradas entre as menores doações – a partir de um centavo e menores que 5 mil reais – de um ano para outro, reduzindo de 50,44% para 42,78%, fato é que os padrões se mantiveram em relação a cada um dos conjuntos de doadores, subdivididos por valores doados, o que denota a existência de uma abordagem específica por doadores nas *eleições municipais*, distinta das *eleições gerais*.

Chama a atenção, no ponto, a similitude entre os dados captados nas eleições de 2020 e 2024 (tabela 4), em variações que não atingiram 6%, mas mantiveram incólume a tendência em eleições municipais: cerca 90% dos doadores ofereceram donativos de até R\$ 4.999,99, mas não chegaram sequer a 45% do total de valores doados. A maior parte das doações, em ambos os anos, em termos do *quanto* foi doado, se concentraram na faixa a partir de R\$ 10.000,00 (que engloba os “super-ricos”) – 41,51% em 2020 e 50,16% em 2024.

É inegavelmente mais *local* uma eleição que envolva prefeitos e vereadores, políticos envolvidos diariamente com a realidade municipal e que estão, justamente por isso, mais próximos do eleitor. Parece ser essa a razão pela qual há uma grande concentração de doações de até R\$ 4.999,99²⁸, com impacto relevante em relação ao total arrecadado, nas eleições municipais, o que definitivamente não se observa nas *eleições gerais* – afinal, em 2018 as doações até tal montante representaram 25,54% do valor total doado, em 2022 elas foram 16,18%, números consideravelmente menores do que 50,44% (2016), 42,78% (2020) ou 34,56% (2024).

²⁸ Ilustrando: uma doação de R\$ 4.999,99 estaria ao alcance de brasileiros: que auferiram até 4,89 salários-mínimos em 2015 (eleições 2016); 4,11 salários-mínimos em 2017 (eleições 2018); 3,86 salários-mínimos em 2019 (eleições 2020); 3,5 salários-mínimos em 2021 (eleições 2022) e 2,92 salários-mínimos em 2023 (eleições 2024).

Os dados estatísticos até aqui apresentados fornecem uma razoável noção das capacidades econômicas dos doadores de campanhas eleitorais. Não revelam, no entanto, o *porquê* da opção de participar ativamente do financiamento eleitoral, oferecendo doações a partidos e candidatos. Nada mais natural, pois números, por mais que auxiliem na compreensão do comportamento dos doadores – concentração de doações maiores, assim entendidas as iguais ou superiores a dez mil reais, em eleições *gerais*, em detrimento das *municipais*, por exemplo – não são elementos viáveis à compreensão da subjetividade humana. As razões que levam cada um a oferecer doações eleitorais são pessoais. Perscrutá-las demandaria um árduo trabalho de entrevista.

A despeito disso, a percepção do senso comum, paulatinamente confirmada no último decênio à luz de depoimentos de colaboradores premiados que foram alvo de operações policiais – e que se notabilizaram como ex-executivos de empreiteiras que, enquanto era possível, estavam entre as maiores doadoras de campanhas eleitorais –, é de que os grandes doadores têm *interesses no Estado*, no que relações próximas a políticos poderão proporcionar. Nesse sentido, o objetivo final do ato de doar, pelo menos para esse espectro de doadores, nada tem de ideológico, como se poderia supor, dadas as paixões que naturalmente envolvem disputas políticas, mas se concentra em se aproximar de futuros ocupantes de cargos do governo, criando relações de confiança com autoridades, e, com isso, tornar possível a consecução de uma agenda particular, envolvendo aprovação de contratos com o governo ou de projetos durante a legislatura vindoura, para ficar em apenas dois exemplos. Há relatos, inclusive, de doações eleitorais efetuadas na forma de *investimento*, por vislumbrar, no candidato A ou B, potencial de um dia se tornar Governador de Estado ou até mesmo Presidente da República, daí advindo a pertinência de manter relações próximas.²⁹

Para Walber de Moura Agra, “[...] as contribuições de campanha, na maioria dos casos, têm o propósito de obter uma vantagem direta, visando a um serviço ou favor da Administração Pública que lhes propicie auferir um determinado tipo de vantagem”³⁰, compreensão essa compartilhada também por Frediano Teodoro³¹, Daniel Sarmiento e Aline Osório³², Vitor Peixoto³³, além de Evânio Moura, para quem as doações eleitorais se transformaram “[...] em

²⁹ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. pp. 54-75.

³⁰ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 49.

³¹ TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização do financiamento ilícito de partidos políticos*. Curitiba: Juruá, 2017, pp. 36-37.

³² SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e financiamento das eleições. In: SARMENTO, Daniel. *Direitos, Democracia e República: escritos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 113-119.

³³ PEIXOTO, Vitor de Moraes. *Eleições e financiamento de campanhas no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2016, p. 26.

verdadeiro investimento empresarial com o objetivo de lucro, promovendo-se a captação do político e passando o poder econômico a impor suas condições para efetuar contribuições”³⁴.

Essa relação perniciosa, que envolve políticos, grandes doadores e contribuições eleitorais, por óbvio, é um terreno fértil para a ocorrência de uma série de delitos, a exemplo de corrupção, concussão e fraude à licitação (artigos 316, 317, 333 e 337-F do Código Penal). Além disso, há também a questão da contabilidade paralela para fins eleitorais, que, apesar de não ser criminalizada diretamente no país, é enquadrada na forma do artigo 350 do Código Eleitoral, que guarda o crime de falsidade ideológica para fins eleitorais, censurando tão somente políticos e responsáveis financeiros pela prestação de contas de campanha.³⁵

Nessa ordem de ideias, a conclusão superficial óbvia que se poderia chegar é de que o financiamento eleitoral privado é um problema e, por isso, essa possibilidade deve ser extirpada do ordenamento jurídico. A questão, no entanto, não é tão simples, seja porque envolve as bases estruturais da República, seja porque um modelo de financiamento eleitoral exclusivamente público também apresenta riscos, conforme será demonstrado nos subtópicos adiante.

1.2 Financiamento eleitoral, Constituição Federal e princípios

Até aqui, foi exposta a temática do financiamento de campanhas eleitorais sob a ótica *privada*, envolvendo doações eleitorais eventualmente realizadas por pessoas físicas. Cumpre pôr em relevo, nesse particular, antes que avancemos, que por *financiamento de campanhas eleitorais* entende-se não apenas o emprego de recursos particulares, seja de doadores, seja dos próprios candidatos, mas também aqueles investidos pelos próprios partidos políticos com vista à organização da campanha e convencimento dos eleitores³⁶. Envolve também recursos provenientes de fontes públicas, a exemplo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

³⁴ MOURA, Evânio. *Corrupção eleitoral: princípio da proporcionalidade e proteção jurídica insuficiente*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 115.

³⁵ Embora não seja incomum a existência de investigações e acusações envolvendo também os particulares, os Tribunais Regionais Eleitorais já se pronunciaram sobre o tema, estabelecendo que a conduta do agente particular que viabiliza contribuição de campanha eleitoral por “caixa dois” é atípica para fins de configuração do delito previsto no artigo 350 do Código Eleitoral, sob o fundamento de que a prestação de contas é de responsabilidade exclusiva do candidato. Nesse sentido: BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Ação penal nº. 45.531/RS, Relator Desembargador Eleitoral Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Porto Alegre, 26 de setembro de 2018. *Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS*, nº. 177, 28 set. 2018. Disponível em: <<https://jurisprudencia-tres.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3010222¶ms=s>>. Acesso em 6 fev. 2025.

³⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, pp. 153-154.

(FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº. 9.504/1997, sobre o qual retornaremos mais à frente e que hoje, e mais especificamente desde a promulgação da Emenda Constitucional nº. 117, de 5 de abril de 2022, é contemplado também pela Constituição Federal, na forma do seu artigo 17, §8º – que estabelece que uma fração mínima do fundo deve ser distribuída por partidos a mulheres, de forma proporcional ao número de candidatas.

O exemplo do FEFC citado acima nos apresenta um indício da existência de uma base principiológica de matriz constitucional que respalda o financiamento eleitoral, seja como prática fomentada pelo Estado, seja como faculdade de todo o indivíduo que tenha interesse em participar das eleições dessa forma, oferecendo contribuições ao seu partido ou candidato de preferência.

O primeiro desses princípios é justamente o *democrático*, que serve de substrato à disciplina da participação do povo nos haveres do Estado³⁷, e que é assim definido por José Joaquim Gomes Canotilho:

O princípio democrático, constitucionalmente consagrado, é mais do que um *método* ou *técnica* de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus vários aspectos políticos, económicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se *impulso dirigente* de uma sociedade.³⁸

Na doutrina, o princípio democrático poderá ser identificado sob diferentes designações – como princípio do *Estado Democrático de Direito*³⁹ ou simplesmente princípio da Democracia⁴⁰ –, mas, independentemente da terminologia adotada, a essência do que ele exprime permanece inalterada, haja vista sua notória identificação com os conceitos de igualdade política e liberdade positiva, no sentido de que a todos os cidadãos seja dado o direito de efetivamente participar do governo – ainda que indiretamente – e, a partir daí, controlar a agenda pública da nação.⁴¹

Nesse sentido, está insculpido no artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que “[...] a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* [...]”, o que

³⁷ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 28 (e-book).

³⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000, p. 288

³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 148-150; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 94.

⁴⁰ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020, p. 116 (e-book); CHALITA, Savio. *Manual completo de Direito Eleitoral*. Indaiatuba: Foco, 2014, p. 30.

⁴¹ NEISSER, Fernando Gaspar. *Crime e mentira na política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 41.

naturalmente envolve o exercício da cidadania a partir de eleições livres e periódicas, mediante o sufrágio universal, por meio de voto direto e secreto, daí se justificando a frase exposta no parágrafo único do dispositivo supracitado (“*todo o poder emana do povo [...]*”). Trata-se, pois, da consagração da forma de organização do Estado⁴² a partir do – e para – o povo.

No magistério de José Afonso da Silva, a democracia seria uma espécie de princípio constitucional geral, que se assenta sob os princípios da *soberania popular* e da *participação*, direta ou indireta, do povo no poder, além dos valores da *igualdade* e da *liberdade*⁴³, e que naturalmente se espraia, como corolário, para todas as demais normas do ordenamento, enquanto verdadeiro *mandado de otimização*⁴⁴. Nessa mesma linha, José Jairo Gomes⁴⁵ adverte que um Estado que se pretenda democrático deve ter como norte a dialética, o contraditório, na medida em que a essência desse princípio geral é precisamente a contraposição de ideias e a convivência harmônica de visões de mundo distintas.

A expressão *Estado Democrático de Direito* remete, portanto, simultaneamente, a um fundamento da República e a um princípio estruturante do Estado brasileiro, consagrando, ademais, a opção do constituinte originário pela democracia como forma de governo.

No que tange às relações entre os cidadãos e o Poder, a adesão pelo Estado Democrático de Direito importa em garantir aos cidadãos “[...] o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos”, na acepção de Gilmar Mendes.⁴⁶

É a partir do pilar fundamental do princípio democrático que uma série de outros princípios são erigidos, como, por exemplo, o do *pluralismo político* – aqui nos interessando menos sob o prisma de direito fundamental à alteridade⁴⁷, e mais sob a ótica partidária (artigo 17, *caput*, da CF) –, também alçado à condição de fundamento da República na Constituição Federal (artigo 1º, inciso V); e a *isonomia*, constante da Lei Maior no catálogo de Direitos Fundamentais (artigo 5º, *caput*).

O princípio do pluralismo político estabelece um dever geral de respeito à diversidade de pensamentos, convicções e opiniões, inclusive com a prerrogativa de participação a todos os

⁴² Para uma síntese histórica a respeito da consagração do Estado Democrático de Direito, tal como estatuído pela Constituição Federal, vide: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995, pp. 123-135.

⁴³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito...* Op. cit. pp. 135-136.

⁴⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, pp. 90-91.

⁴⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 121 (e-book).

⁴⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito...* Op. cit. p. 149.

⁴⁷ Ibid. p. 156.

que assim desejam, o que envolve “[...] lançar-se na disputa de postos político-estatais, realizar campanha para divulgação da imagem, ideias e projetos, bem como acessar recursos, meios de financiamento e de promoção da candidatura”⁴⁸. Por sua vez, o princípio da isonomia (ou igualdade), também compreendido como norma de caráter suprapositivo, anterior ao próprio Estado, envolve a percepção de que todos as pessoas merecem ser tratadas como iguais, o que significa, por corolário, que o Estado deve prover um tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida da sua desigualdade, de modo a, com isso, permitir a todos um mesmo balizamento de direitos e deveres.⁴⁹

No âmbito eleitoral, os princípios democrático, do pluralismo político e da isonomia, se traduzem na garantia de que cada cidadão será responsável por um voto, que poderá ser dado para qualquer partido ou candidato que melhor lhe aprouver, e de que sua expressão de vontade terá o mesmo peso de influência nas eleições em relação a qualquer outro indivíduo. Esse mesmo raciocínio se aplica, por óbvio, ao financiamento eleitoral privado: na atual quadra da nossa democracia, desde que obedecidos os requisitos previstos em lei, o doador poderá livremente destinar sua contribuição a qualquer partido ou candidato.

Especificamente a respeito do princípio da isonomia, Carlos Eduardo Frazão do Amaral alude às diferentes acepções insertas no conceito de igualdade – igualdade formal, igualdade material e igualdade como reconhecimento⁵⁰ – para concluir que elas informam “[...] o conteúdo da igualdade na seara político-eleitoral, compreendida como igualdade de chances (ou de oportunidades)”⁵¹, o qual, também seria um princípio de cariz constitucional a ser observado. Nesse sentido, o *princípio da igualdade de chances* é encarado como de suma relevância ainda sob a perspectiva de se impor ao Estado uma posição de neutralidade e imparcialidade no cenário do sufrágio periódico, privilegiando o equilíbrio de forças entre as pessoas e instituições envolvidas⁵², o que compreende também a adoção de ações afirmativas, voltadas a minorar

⁴⁸ GOMES, José Jairo. Op. cit. p. 144 (e-book).

⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito...* Op. cit. pp. 157-158.

⁵⁰ Para uma incursão nas diferentes nuances da igualdade, vide: TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 211, pp. 241–269, jan./mar. 1998. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47142/45717>>. Acesso em 2 jul. 2024.

⁵¹ AMARAL, Carlos Eduardo Frazão do. *Direitos políticos na constituição de 1988: uma proposta de revisitação de seus pressupostos filosóficos, teóricos e dogmáticos*. 2023. 423 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023, p. 93.

⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito...* Op. cit. pp. 779-784.

assimetrias entre os membros da sociedade – o que naturalmente abrange o financiamento eleitoral, seja ele público ou privado.⁵³

De forma similar, Eneida Salgado⁵⁴ chama de *princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral* a dimensão eleitoral do princípio da isonomia, que, por corolário, segundo leciona, impõe, em prol de uma disputa livre e justa, que o Estado regulamente as campanhas eleitorais, adote uma postura de neutralidade, impeça que os meios de comunicação sejam dirigidos de modo pernicioso, servindo a agendas, e proíba o abuso do poder econômico no sufrágio.

Há setores na doutrina que aludem ao princípio da igualdade de chances, mas qualificando-o para abranger sua incidência *entre os partidos políticos*, sob a justificativa de que ele guardaria como objetivo “[...] a proteção da livre concorrência entre os homens em todos os âmbitos de atividade”, de modo que não se poderia obstar, no caso, sua aplicabilidade a pessoas jurídicas, a exemplo das agremiações de natureza política, naturais participantes do processo eleitoral.⁵⁵

Afora os princípios enumerados nos parágrafos anteriores, é preciso pôr em relevo que a Constituição Federal de 1988 consagrou, como valor imanente à República, gravado como cláusula pétrea, o *direito à liberdade*, que possui diferentes dimensões⁵⁶, dentre as quais a *liberdade de expressão* (artigo 5º, incisos IV e VI), garantia fundamental que também ecoa no âmbito do financiamento eleitoral.

O direito de livremente se manifestar assegura o correto funcionamento e a manutenção da democracia, na medida em que é a partir da livre emissão de diferentes pensamentos, convicções, avaliações, ideias, e informações, inclusive sob a forma de expressões não verbais – a exemplo de comportamentos –, que será formada a vontade ou opinião de cada um. É preciso que haja um debate público franco, desprovido de censuras, para que ocorra o desenvolvimento da personalidade, seja ela individual, seja ela de um povo.⁵⁷

Não se trata de um direito absoluto. Não se pode, por exemplo, justificar a prática de violências, sejam elas físicas ou psicológicas (a partir de palavras), no exercício do direito à liberdade de expressão. Nesse sentido, a própria Constituição Federal já prevê que eventuais ofensas à honra, vida privada, intimidade e reputação são reprováveis, assegurando a

⁵³ AMARAL, Carlos Eduardo Frazão do. *Direitos políticos...* Op. cit. p. 95.

⁵⁴ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010, pp. 247-259.

⁵⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito...* Op. cit. p. 785.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito...* Op. cit. pp. 230-269.

⁵⁷ *Ibid.* pp. 402-403.

prerrogativa de indenização por danos materiais e/ou *moraes* por parte de quem for vítima desse tipo de conduta (artigo 5º, inciso X).

No que tange a manifestações não violentas em geral, a liberdade de expressão encontra limites justamente na reprodução da verdade, conforme reiteradamente estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal⁵⁸. De fato, seria pernicioso à democracia e ao próprio funcionamento do Estado se fossem toleradas a disseminação de notícias falsas, com aptidão para ludibriar a população, podendo dar ensejo a todo tipo de tragédias⁵⁹.

No cenário eleitoral, que, ao fim e ao cabo, envolve a disputa de preferência do eleitorado pelo candidato A, B ou C, eventual informação inverídica disseminada em redes sociais ou na mídia tradicional – prática que ficou conhecida, mais recentemente com *fake news*⁶⁰ – poderá conduzir a drásticas mudanças nos próprios rumos do país. Embora o período entre a campanha eleitoral e a realização das eleições envolva cerca de 2 meses (arts. 1º, *caput*, e 36, *caput*, da Lei nº. 9.504/1997), o tempo é demasiado curto para que ocorra um convencimento do eleitorado acerca da inverdade de aleivosias porventura assacadas em face de um candidato ou outro.

Sob a ótica do financiamento eleitoral, o direito fundamental à liberdade de expressão foi um dos principais argumentos invocados pelo Supremo Tribunal Federal para julgar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que permitiam a pessoas jurídicas oferecer doações a partidos políticos e candidatos em campanhas eleitorais. Em seu voto vencedor, nos autos da ADI nº. 4.650/DF, o Relator, Ministro Luiz Fux, sustentou que a doação eleitoral praticada por empresas não pode se confundir como expressão de liberdade, pois a prática, “[...] antes [de] refletir as preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores

⁵⁸ “A liberdade de expressão prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos não difere do tratamento conferido pela Constituição Federal ao mesmo tema, não possuindo esse específico direito, como todos os demais direitos fundamentais, caráter absoluto.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 496/DF. Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 235, 24 set. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910283>>. Acesso em 3 jul. 2024).

⁵⁹ Exemplo disso é o caso envolvendo a Escola de Educação Infantil Base, de São Paulo, cujos proprietários foram falsamente acusados de abuso sexual, juntamente com um motorista de transporte escolar e um casal de pais de um aluno, em 1994, acusação essa que os destruiu socialmente. O caso foi nominalmente citado pelo STF julgou a não recepção, pela Constituição Federal, da Lei de Imprensa: BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 130/DF. Relator Ministro Carlos Ayres Brito. Brasília, 30 de abril de 2009. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 208, 6 nov. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>. Acesso em 3 jul. 2024.

⁶⁰ Em 2020 o Supremo Tribunal Federal se pronunciou acerca dessa específica prática, estabelecendo ser constitucional a instauração de inquérito “[...] com o objetivo de apurar a existência de notícias fraudulentas, denúncias caluniosas, ameaças e atos que podem configurar crimes contra a honra e atingir a honorabilidade e a segurança do STF, dos seus membros e familiares.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 572/DF. Relator Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 271, 12 nov. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346358281&ext=.pdf>>. Acesso em 3 jul. 2024).

que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana”⁶¹.

Daniel Sarmento e Aline Osório reforçam tal entendimento, pontuando que, em pesquisa voltada à diagnose da corrupção no país, muitos empresários que foram entrevistados alegaram ter sido coagidos a efetuarem doações eleitorais por meio de suas companhias, alguns dos quais em troca de promessas de favores por parte de candidatos.⁶² Daí a conclusão, pelo Pretório Excelso, de que a permissão legal a doações eleitorais praticadas por pessoas jurídicas provoca um desequilíbrio no cenário competitivo das eleições, inviabilizando a igualdade entre os candidatos – e impactando, portanto, no preenchimento dos quadros representativos – na medida em que “[...] privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais”⁶³. Em síntese, a Suprema Corte estabeleceu que o poder econômico (das empresas) não se confunde com liberdade de expressão.

A despeito do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quanto às doações provenientes de pessoas jurídicas, é inequívoco, sob o ponto de vista de *pessoas físicas*, que o ato de *doar dinheiro* para a campanha do candidato X ou Y, ou para o partido A ou B, ainda que não seja acompanhado de manifestações públicas ou de incentivo a outras pessoas a agirem de maneira similar, importa na efetiva *declaração de apoio* do doador ao donatário. Quem doa valores a um candidato ou um partido político não o faz com o propósito de desperdiçar dinheiro, mas nutrindo, pelo menos, uma expectativa de vitória nas eleições – ainda que assim o faça em relação a diversos candidatos. É, portanto, uma forma de *expressar* uma preferência ou posição política, protegida, naturalmente, por norma constitucional.

Isso não significa, todavia, que não se deve refletir sobre as razões invocadas pelo Ministro Luiz Fux na ADI 4.650/DF, se seriam elas aplicáveis ou não sob a ótica de pessoas físicas. Os fundamentos da decisão da Corte Constitucional brasileira se voltaram a pessoas jurídicas, mas poderiam ser endereçadas também aos tais grandes doadores, os “super-ricos” citados por Bruno Carazza⁶⁴. Afinal, essas pessoas também podem, ainda que sem estar por trás de uma empresa, buscar estreitar relações com o poder público, como fundamentado no acórdão supracitado, com vista à obtenção de benesses futuras, após a eleição de seus candidatos de preferência. Eis o dilema que envolve a liberdade de expressão e o financiamento eleitoral

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650/DF... Op. cit. pp. 31-32.

⁶² SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. In: *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, pp. 15-38, jan./mar., 2014, p. 20. Disponível em: <<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233/747>>. Acesso em 3 jul. 2024.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650/DF... Op. cit. p. 30.

⁶⁴ Cf. nota de rodapé n. 17.

privado: não há qualquer óbice de natureza jurídica para que doadores realizem grandes doações esperando algo em troca. Ainda que não haja qualquer pacto em prol da consecução de ilicitudes futuras, é natural que haja uma “boa vontade” maior, por assim dizer, por parte dos eleitos em relação ao doador que fez aquela grande contribuição de 1 milhão de reais, por exemplo, que pode ter sido decisiva para que a campanha atingisse um número maior de eleitores e propiciasse a vitória do candidato no processo eleitoral.

Nesse sentido, se o legislador optar por impor limitações ou restrições ao financiamento privado de campanhas eleitorais, poderia se pensar que tais ações, positivadas na forma de legislação, resultariam em tensões com a liberdade de expressão do eleitorado e dos doadores.

Para Aline Osório, no entanto, a regulação do financiamento de campanhas eleitorais teria o efeito contrário, privilegiando não apenas a liberdade de expressão, como também o princípio da isonomia no processo eleitoral, na medida em que obstaria a influência abusiva do poder econômico nas eleições e atuaria de forma positiva, mediante ações concretas, no “[...] combate à corrupção e à criação de relações antirrepublicanas entre os poderes econômico e político durante as campanhas”⁶⁵.

Esse parece ser o ponto nodal envolvendo as doações eleitorais: compatibilizar a base principiológica inserta na Constituição Federal, ora representada pelos princípios democrático, do pluralismo político, da isonomia e da igualdade de chances, enumerados nos parágrafos anteriores, com o direito fundamental à liberdade de expressão, de modo que o financiamento eleitoral não se perpetue como *locus* de risco da prática do crime de corrupção ou de falsidade ideológica eleitoral, tampouco de outras ilicitudes, sejam elas de natureza eleitoral ou penal, envolvendo o abuso de poder econômico.

1.3 Poder econômico, política e modelos de financiamento de campanhas eleitorais

Há uma percepção mundial de que dinheiro e influência são elementos que circundam aquilo que conhecemos como representação democrática. Tal fato, todavia, impõe que se estabeleça uma estrutura legislativa que possibilite diuturna e ininterrupta fiscalização por parte

⁶⁵ OSÓRIO, Aline Rezende Peres. *O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão*. 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015, p. 226.

do Estado, a fim de que esses inescapáveis componentes não provoquem efeitos perniciosos sobre a política, a população e o próprio funcionamento do governo em suas diferentes esferas.

Em publicação de 2016, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – entidade septuagenária, fundada em 1948 com o objetivo de fomentar o progresso econômico, funcionando como um fórum mundial para países que compartilham de ideais democráticos, além de observador oficial para a Organização das Nações Unidas (ONU)⁶⁶ – discorreu sobre o papel central dos recursos financeiros no financiamento da democracia e do risco de “captura de políticas [públicas]” – que ocorre quando os interesses de um grupo restrito de pessoas dominam o cenário estatal, ao ponto de preponderar em detrimento dos demais membros da coletividade, suplantando, assim, o próprio interesse público que deveria nortear a ação do Estado.⁶⁷

É um círculo vicioso de fácil visualização prática: digamos que o candidato A, que se notabilizou no cenário político como um defensor dos interesses de empreiteiras e dos seus funcionários, precisa de expressivas doações para se eleger ao cargo de Deputado Federal pelo Estado do Rio de Janeiro. Os empresários X e Y, dedicados à construção civil, com acesso a recursos financeiros bastante superiores à média do trabalhador brasileiro, resolvem apoiar esse mesmo candidato A nas eleições de 2022, visando não apenas que ele seja um representante dos seus interesses perante o Congresso Nacional, na forma de elaboração de leis que lhes sejam favoráveis, mas eventualmente respaldando seus pleitos junto a outras autoridades (Governador, Prefeito, diretor de um banco público de fomento, por exemplo) com quem tenha contato e acesso, a fim de garantir uma facilidade qualquer, seja na concessão de um empréstimo, seja na aprovação de um contrato público. Por sua vez, o candidato A deseja manter uma relação de troca com os seus apoiadores X e Y, para que, nas eleições de 2026, eles voltem a apoiá-lo, e, com isso, ele se mantenha no Poder. Nesse exemplo hipotético, resta demonstrado um fluxo estável de favores mútuos entre o candidato A e os empresários X e Y, uma rota que serve tão somente para a perpetuação de agendas particulares, que gera danos colaterais à isonomia e contraria, ao fim e ao cabo, o interesse público.

Sem sombra de dúvidas, não é esse o cenário que se idealiza quando se almeja descrever o funcionamento interno de uma democracia.

⁶⁶ Do original em inglês: *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD). Informações disponíveis em: <<https://www.oecd.org/en/about.html>>. Acesso em 14 jul. 2024.

⁶⁷ OECD. *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Publishing, 2016, pp. 22-23.

Esse é apenas um dos riscos da captura do *poder político* pelo *poder econômico*, cabendo ainda mencionar a própria questão do impacto de relações como a ilustrada no parágrafo anterior na isonomia entre os participantes das eleições – afinal, quanto mais próximo de grandes doadores, maiores as capacidades dos candidatos no que concerne ao financiamento de suas campanhas.

Nesse sentido, ao analisar o financiamento político na América Latina, a partir da análise de 18 países, Daniel Zovatto já apontava, em 2005, que um “[...] bom sistema de financiamento deveria garantir uma competição política aberta, livre e equitativa, e contribuir para fortalecer a confiança pública nos partidos, na política e na democracia, mediante o melhoramento da *transparência*”⁶⁸, até mesmo para evitar a captura da agenda do Estado e privilegiar os interesses da coletividade.

Essa preocupação com a *transparência* no que diz respeito ao financiamento da política é de ordem mundial. Nesse sentido, a ONU, por meio do seu Escritório contra Drogas e Crime (*Office on Drugs and Crime*), firmou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que estabelece, em seu artigo 7º, item 3, que cada Estado signatário do instrumento – dentre os quais o Brasil, que internalizou a norma por meio do Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006⁶⁹ – assumirá o compromisso de considerar a adoção de “[...] medidas legislativas e administrativas apropriadas [...], para aumentar a *transparência* relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos”.

Como alcançar o ideal de *transparência* no financiamento da política, privilegiando a prevenção de práticas ilícitas? Seria excluindo, totalmente, a possibilidade de o particular participar de campanhas eleitorais a partir de doações, mantendo um regime exclusivamente público de financiamento eleitoral, por exemplo? Já vimos no tópico anterior que uma medida drástica como essa inevitavelmente resultaria em tensões de índole constitucional, mas, e se partíssemos da premissa de que elas poderiam ser superadas?

Na busca de respostas a tais perguntas não podemos perder de vista que partidos políticos⁷⁰ são fundamentais ao regime democrático; se destinam a assegurar, nos termos do

⁶⁸ ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. In: *Opinião pública*, Campinas, Vol. XI, n. 2, Outubro, 2005, pp. 287-336, p. 331 (grifo nosso). Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/LCZbd6MjbsctTPcmmKkJsSc/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 14 jul. 2024.

⁶⁹ BRASIL. Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Seção 1, pp. 1-10 (grifo nosso). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 14 jul. 2024.

⁷⁰ Afonso Arinos de Melo Franco discorreu sobre as origens históricas das agremiações políticas e já de há muito apontava para os riscos para a influência do poder econômico sobre a política: “A nobreza e a população, eis, em

artigo 1º, *caput*, da Lei nº. 9.096/1995, “[...] a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”; e que uma das fontes do financiamento da vida partidária em si, independentemente de eleições, são justamente doações privadas provenientes de pessoas físicas (artigo 39, *caput*, da lei supracitada).

Embora ambos sejam espécies do gênero financiamento político, há uma diferença entre financiamento *partidário* e financiamento *eleitoral*.

Com efeito, o financiamento *partidário* envolve o reconhecimento de que partidos políticos são agentes da democracia, enquanto agremiações fundadas sob determinada ideologia, com o objetivo de difundir sua visão de mundo e ideias a respeito de como deve se organizar a vida em sociedade e como o Estado deve se posicionar diante dos mais diversos temas, a exemplo de saúde, segurança, educação, transportes e política externa. São entidades que engendram a precípua função de criar condições para que o eleitor possa exercer sua vontade política, e que precisam de recursos financeiros para ter estrutura e possam difundir suas ideias, contribuindo ao debate. Diz respeito, portanto, à subvenção da própria existência dos partidos, que ocorre de forma perene, independentemente da realização de eleições.⁷¹

Por sua vez, o financiamento *eleitoral* é mais específico e se refere ao período de sufrágio eleitoral em si, que usualmente ocorre de dois em dois anos (eleições municipais e eleições gerais), por vezes envolvendo volume de dispêndio significativamente superior, no âmbito das campanhas, sobretudo quando envolvem os mais altos cargos do Poder Executivo, visando à vitória do candidato e/ou do partido político no pleito, com a subsequente investida (ou manutenção) no poder. Uma campanha eleitoral com maiores somas de dinheiro investido naturalmente terá mais panfletos, mais propaganda em rádio e televisão, além de mais pessoal para gerir as diversas plataformas em redes sociais que atualmente se faz uso com a finalidade de propagar as ideias do candidato e/ou partido político.

Roma como em Atenas, os grupos a que os historiadores chama partidos. *É claro que se tratava de classes sociais.* Nem mesmo adotando-se o conceito comunista de partido isto é, concebendo-se o partido como organismo político representativo de classe social, poderemos dar à palavra, quando aplicada à história greco-romana, o seu sentido atual. E isto porque, no sentido atual, mesmo comunista, o partido pressupõe uma organização teórica e prática, pressupõe a existência de um mecanismo, de um instrumento de ação inexistentes no quadro fluido e descontínuo de lutas de classe antigas. [...] Na nossa opinião, o projeto de lei orgânica dos partidos, para corresponder às necessidades atuais do Brasil, necessita de ser aperfeiçoado em dois pontos, que, aliás, se confundem de certa maneira: vida financeira e propaganda eleitoral. Longe, embora, da complexa organização e, sobretudo, dos imensos recursos dos partidos norte-americanos, a verdade é que os riscos da influência do dinheiro na decisão dos pleitos e, portanto, nos destinos da política são aqui tão sérios quanto nos Estados Unidos. Não temos estatísticas nem dados suficientes a respeito.” (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980, pp. 10-11 e 117).

⁷¹ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. pp. 109-113.

Nesse sentido, Walber Agra pondera que, justamente em virtude do elevado custo que hoje representam as campanhas eleitorais, é preciso aprimorar a discussão a respeito das suas *fontes*, máxime quando se constata que a população brasileira majoritária não dispõe de recursos com aptidão a arcar com os custos necessários ao êxito eleitoral, não possuindo condições de participar de eleições em igualdade de condições em relação aos candidatos que possuem acesso ao poder econômico, fato que relega o princípio da igualdade de chances à posição de artefato meramente decorativo em nosso ordenamento, sem real aplicação na realidade.⁷²

Daí a relevância de nos debruçarmos sobre os diferentes modelos de financiamento político: público, privado e misto.

1.3.1 Financiamento público

Não foi uma preocupação dos congressistas investidos no Poder Constituinte Originário estabelecer diretrizes, na Constituição Federal de 1988, quanto à forma de financiamento da política que seria adotada e, ainda que posteriormente, regulamentada pelo Congresso Nacional – pelo menos não a ponto de redigir dispositivos nesse particular. Justamente por isso, não existe qualquer óbice constitucional a quaisquer das variantes de financiamento para fins partidários ou eleitorais.

O *financiamento público* da política envolve outorgar ao Estado o protagonismo e a responsabilidade pelo custeio, seja da vida partidária, seja da atividade eleitoral, e ele se justificaria, segundo a corrente doutrinária que o defende, na tentativa de prover igualdade formal e material a partidos políticos e candidatos, para que haja a possibilidade de todos alcançarem os eleitores a partir da mesma origem, privilegiando uma competição justa.⁷³

Para quem sustenta a pertinência do financiamento público da política, ainda que não de maneira exclusiva, essa alternativa se justificaria pela necessidade de se restringir o desvirtuamento da disputa eleitoral provocada pelo influxo de contribuições oriundas de particulares; pela sua capacidade de garantir a sobrevivência de partidos políticos frente às oscilações nas doações provenientes da militância, sobretudo em períodos de crise de cariz

⁷² AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. pp. 115-121.

⁷³ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento público partidário e eleitoral: (im)possibilidade de um modelo social de distribuição e controle de recursos para o Brasil*. 2023. 324 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023, p. 73.

econômico e político; pelo elevado nível de desigualdade social em países como o Brasil, que impacta nas condições de candidatos concorrerem em igualdade; e pelo encarecimento das campanhas eleitorais.⁷⁴

De fato, se todos os partidos políticos e candidatos competissem em igualdade de condições, obtendo do próprio Estado o mesmo subsídio voltado à difusão de suas ideias, parece que o diferencial para definir os eleitos aos cargos públicos residiria, quase que exclusivamente, na melhor capacidade mobilização e convencimento do eleitorado no período de campanha – um cenário que relegaria a influência do dinheiro na política a um segundo plano (ao menos à primeira vista).

Em que pese se tratar de cenário ideal, não parece ser um horizonte de fácil implementação prática, especialmente na realidade brasileira, que possui 29 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.⁷⁵ Nesse sentido, Vânia Aieta e Torquato Jardim⁷⁶ rememoram que há três formas de se distribuir os recursos públicos voltados ao financiamento da política: equitativamente, em partes iguais a todos os destinatários das verbas; proporcional à força eleitoral do partido, sua capacidade de angariar votos; ou proporcional à sua bancada no Congresso Nacional. É natural que haja a necessidade de se implementar requisitos e condições para que partidos e candidatos tenham acesso a fundos públicos, baseados, por exemplo, no desempenho obtido em eleições passadas⁷⁷, pois, do contrário, o valor destinado a tal finalidade naturalmente se avolumará, podendo impactar em outros haveres do Estado.

Nessa ordem de ideias, um financiamento exclusivamente público da política, para além de garantir que todos os *players* na arena partidária tenham os recursos necessários para alcançar os eleitores, teria ainda o condão de reforçar o respeito, por todos, às diretrizes e normas relativas ao acesso aos fundos estatais, a partir da aplicação de sanções às entidades que não cumpram os requisitos estabelecidos para tanto, que podem ser resumidas na pura e simples supressão de repasse de valores.⁷⁸

De toda sorte, o financiamento público da política pode ser instrumentalizado de forma direta, a partir do repasse de recursos monetários por parte do Estado, e de forma indireta, por meio da disponibilização de bens, serviços ou benefícios – cujo exemplo maior é a garantia de

⁷⁴ PEIXOTO, Vitor Moraes. *Eleições...* Op. cit. pp. 42-43.

⁷⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em 27 jul. 2024.

⁷⁶ AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção. In: *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, pp. 49-61, 2015, p. 60.

⁷⁷ É o que atualmente prevê, por exemplo, a Constituição Federal, em seu artigo 17, §3º, incisos I e II, conforme se demonstrará adiante.

⁷⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento público...* Op. cit. p. 72.

acesso aos meios de comunicação para veiculação de propaganda gratuita, nas emissoras de televisão e nas estações de rádio, o que se dá sob a contrapartida de isenção fiscal aos entes privados⁷⁹. Consubstancia também forma de financiamento público a isenção tributária dada às agremiações partidárias, nos termos do artigo 150, inciso VI, alínea ‘c’, da Constituição Federal, que veda à União, Estados e Municípios a instituição de impostos sobre a renda, o patrimônio ou serviços eventualmente prestados por partidos políticos.

Dentre os que advogam pela primazia do financiamento público da política, é frequente o argumento de que essa alternativa privilegia, como corolário, a *transparência* na distribuição de recursos entre partidos e candidatos⁸⁰, servindo como dificultador para a ocorrência de ilicitudes (considerando que a margem para “troca de favores” entre eleitos ou candidatos e apoiadores é diminuída), além da *contração* dos custos de campanhas eleitorais e da vida partidária em si, podendo ser encarada como uma via para moralizar, de fato, a política.⁸¹

É conceitual: o Estado possui diversos haveres e não pode – ao menos não poderia – despejar exageradas somas de dinheiro no custeio da política, sob pena de deixar de prover adequadamente bens e serviços à população, desconsiderando, em última análise, o *interesse público* – sua razão de existir.

Em que pesem as ponderações em abono do financiamento público da política, não se tem notícia, na experiência internacional do ocidente, de nenhum país que adote *exclusivamente* essa forma de abordagem às eleições ou à vida partidária⁸². Em levantamento de 2015, observou-se que apenas o Butão, país asiático que realizou suas primeiras eleições democráticas em 2007 e até recentemente adota a monarquia absolutista como forma de governo, havia optado por tal modalidade de financiamento de suas eleições, proibindo a implementação de fontes privadas.⁸³

Essa constatação não se dá por acaso. A bem da verdade, existem diversas razões pelas quais nações com democracias consideradas fortes, de há muito consolidadas, a exemplo dos Estados Unidos da América e dos países da Europa ocidental (Reino Unido, Alemanha,

⁷⁹ Nos termos do artigo 99 da Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que assim dispõe: “As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei”.

⁸⁰ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. pp. 127-134.

⁸¹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento público...* Op. cit. p. 73.

⁸² CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. p. 228.

⁸³ SCHREIBER, Mariana. Defendido pelo PT, financiamento de campanha 100% público só existe em um país. *BBC News Brasil*, Brasília, 30 mar. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330_financiamento_butao_ms>. Acesso em 28 jul. 2024.

Portugal, Espanha e França)⁸⁴, não optarem pelo modelo do financiamento exclusivamente público da política.

Delia Ferreira Rubio adverte que há um risco de os partidos políticos se tornarem “estatizados” se a maior parte de suas finanças por custeada pelo Estado, estabelecendo-se uma relação de dependência nociva para a própria democracia, com aptidão até mesmo para potencializar o distanciamento das agremiações e seus membros da maior parte da população, sobretudo se o controle dos fundos públicos repassados estiver concentrado no próprio governo, sem a intermediação de uma entidade independente, capaz de prover uma imparcial fiscalização.⁸⁵

Como esperar que partidos políticos e candidatos se mantenham fiéis aos seus ideais, depositários dos anseios dos seus eleitores, por exemplo, quando o próprio sistema os retroalimenta?

É essa também a crítica de Denise Schlickmann, para quem haverá uma tendência, por parte dos atores políticos, de se perpetuarem no poder, com o subsequente fortalecimento de uma elite partidária, a partir do direcionamento de recursos para determinados partidos e campanhas, viabilizando um verdadeiro monopólio, absolutamente divorciado do interesse público, e favorecendo tão somente a manutenção do *status quo*.⁸⁶

Outros problemas inerentes a esse tipo de financiamento dizem respeito ao estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos públicos (tamanho do partido no Congresso Nacional ou quantidade de votos obtidos?), suas fontes (quais receitas do Estado? Oriundas de multas ou impostos, por exemplo?), a delimitação do período em que tais parâmetros devem ser observados (última eleição geral? Média das últimas três eleições?), além da própria questão do *quanto* de dinheiro deve ser empregado, pelo Estado, para financiar a política.⁸⁷

Não se contesta o papel fundamental dos partidos políticos em uma democracia como a brasileira, mas qual o efetivo retorno obtido pelo povo a partir do financiamento da política?

O financiamento de campanhas eleitorais envolve cobrir os custos suportados por candidatos e partidos políticos com a difusão de suas ideias, a fim de preencherem os quadros dos Poderes Legislativo e Executivo.

⁸⁴ Nesse sentido, vide: AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. pp. 126-128; CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. pp. 227-231.

⁸⁵ RUBIO, Delia Ferreira. Fundos públicos versus fundos privados. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 73, pp. 5-15, São Paulo, 2005, pp. 9-10.

⁸⁶ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento público...* Op. cit. p. 74.

⁸⁷ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 135.

São gastos com panfletos, propaganda, bens e serviços eventualmente utilizados durante o período eleitoral, a exemplo de aluguel de automóveis e motocicletas para a realização das chamadas “carreatas” ou “motociatas”, custos de deslocamento ou envolvendo comícios – o fim último é um esforço de comunicação com os eleitores, propalar uma visão de mundo e anseios para os próximos quatro anos. É diferente do repasse de verbas para universidades públicas ou agências de fomento à pesquisa, em que há um resultado palpável, real, para o interesse público. A concessão de bolsas, pelo Estado, para o ensino superior, por exemplo, envolve incentivar pós-graduandos a se dedicarem integralmente à pesquisa, o que gera conhecimento, e potencializa o mercado de trabalho do país.

Não se pode olvidar, ademais, que os próprios ideais de transparência e isonomia, principais argumentos em prol de um financiamento exclusivamente público da política, não são automaticamente garantidos a partir da adesão, pura e simples, dessa forma de abordar a questão. Ainda que seja acompanhada pelo incremento de mecanismos de controle de partidos políticos e candidatos, sempre será possível burlar as *regras do jogo*. Nesse sentido, Walber Agra rememora que “[...] a utilização de significativos recursos públicos não impediu que, na Alemanha, na década de noventa, recursos não contabilizados fossem utilizados na campanha, ou que, na Espanha, na década de oitenta, houvesse a aceitação de doação ilegal de empresas”.⁸⁸

1.3.2 Financiamento privado

Assim como pode parecer, ao menos superficialmente, que se os recursos utilizados para subsidiar a política fossem provenientes de fontes públicas a *isonomia* e a *transparência* seriam privilegiadas, já que, em tese, todos os que se aventurassem na vida partidária ou em eleições partiriam de um mesmo ponto em comum, é possível também, por outro lado, que se conclua ser mais *coerente* e *recomendável* que partidos políticos e candidatos sejam financiados não por dinheiro público, mas exclusivamente por fontes privadas.

O raciocínio é simples: partidos políticos possuem ideologia, defendem uma forma de interação entre sociedade e Estado específica, assumem determinadas bandeiras sociais, ostentam cores e números característicos (os dois dígitos de base, que vão para as urnas eletrônicas), uma maneira singular de compreender o mundo, e os seus filiados e adeptos –

⁸⁸ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 138.

sobretudo a militância mais engajada, que auxilia na difusão de ideias e propaganda os candidatos da vez a cada eleição – costumam defender a sua agremiação de preferência com fervor e paixão. Em certa medida, guardadas as devidas proporções, são análogos a clubes de futebol, que também despertam um sentimento inexplicável por parte dos seus torcedores por todo o país.

Nesse sentido, assim como torcedores dedicados resolvem aderir aos chamados programas de sócio torcedor, contribuindo mensalmente com o seu “time do coração”, participando ativamente das suas receitas, no intuito de auxiliar a alavancá-lo a vitórias e grandes conquistas; filiados a partidos políticos, militantes mais engajados, além dos próprios candidatos e simpatizantes das agremiações poderiam (ou deveriam), também, financiar a causa, colaborando para a difusão das ideias e o sucesso nas eleições, com amplo preenchimento dos cargos almejados nos Poderes Executivo e Legislativo.

Há algo de orgânico na relação que se constrói a partir dessa participação ativa entre o ente imaterial e seus adeptos. Assim como um torcedor se sente mais responsável pela equipe de futebol pela qual torce quando contribui financeiramente, similar sentimento envolve a conexão entre o partido e seus afiliados ou doadores, na medida em que se trata de ato que aproxima a agremiação de sua base social, na melhor acepção do chamado engajamento cívico.⁸⁹ Nesse modelo, o cidadão se estabelece junto de seus partidos e eleitos, fortalecendo as bases do regime democrático. Ao fim e ao cabo, é essa a lógica por trás do financiamento privado da política.

Em que pese haja o ônus, sob os ombros do candidato a determinado cargo do governo, de representar o partido, suas ideias e os eleitores que confiaram na realização de um projeto de governo (ou parlamentar) condizente com a expectativa, é também uma cruzada pessoal, de uma carreira política, que está em jogo – existe um evidente interesse particular do candidato em curso nessa empreitada. Tal fato, a bem da verdade, assoma como mais um impeditivo na utilização de recursos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais, reforçando a relevância do custeio a partir de fontes de natureza particular.

Importa rememorar, no ponto, que o financiamento privado não se dá tão somente a partir do oferecimento de contribuições pecuniárias a partidos políticos e candidatos, mas também por meio da cessão não onerosa de bens e serviços, desde que possa também ser quantificada em termos monetários, além do autofinanciamento (quando o candidato, por meio

⁸⁹ PEIXOTO, Vitor Moraes. *Eleições...* Op. cit. p. 47.

dos seus próprios recursos, custeia sua campanha) – pode ser implementado, portanto, de forma *direta* ou *indireta*.

Para Vânia Aieta e Torquato Jardim, o ato de efetuar doações a partidos ou candidatos é uma forma de o cidadão expressar sua ideologia, não podendo as pessoas jurídicas serem excluídas, na medida em que, assim como as agremiações políticas, as empresas também exerceriam um “[...] papel de depositários de parcela dos interesses da sociedade [...]”.⁹⁰ Nesse diapasão, o financiamento privado da política se confunde com o direito à liberdade de expressão.

Outro argumento que pode ser enumerado em defesa do monopólio privado de custeio da política é que, com isso, não haveria o dispêndio de recursos por parte do Estado em partidos ou eleições, podendo tais receitas serem redistribuídas em benefício do interesse público. Independente do quanto representem tais valores em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), haveria um ganho à população nesse particular.

Há quem sustente ainda, em abono do financiamento privado, que seria contraditório que partidos políticos – que são pessoas jurídicas, entidades de direito privado por excelência –, só pudessem ser financiados a partir de recursos provenientes do erário público, não podendo tais entes ser tolhidos de buscar fontes para custear suas atividades, em especial em momentos-chave, como as eleições.⁹¹

De toda sorte, na discussão entre *coerência* (fontes privadas) versus *isonomia* e *transparência* (fontes públicas), a adesão a um financiamento exclusivamente privado da política é alvo de maiores divergências no âmbito da doutrina, as quais podem ser resumidas no risco de cooptação do poder político pelo poder econômico, assim descrito por Walber de Moura Agra:

O risco é que o financiamento privado construa suas bases em expectativas recíprocas, em que a doação é realizada para a obtenção de favores públicos, o que, obviamente, contraria os primados legais, mas beneficia os mandatários que recebem essa vantagem. Nessa perspectiva, o objeto da doação não consiste no apoio a um candidato que possa defender os posicionamentos do doador, mas sim na obtenção de benesses, que, normalmente, têm uma valoração financeira. O financiamento eleitoral é considerado um investimento que apresenta lucro extremamente generoso.⁹²

Quanto mais próximos de doadores, mais suscetíveis a uma relação perniciosa, de dependência financeira e troca de favores, ficam os candidatos, e, por corolário, mais distantes

⁹⁰ AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações... Op. cit. pp. 60-61.

⁹¹ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico*... Op. cit. p. 140.

⁹² Ibid. p. 150.

da consecução do que deveria ser o objetivo primordial de cada um deles, que é a satisfação do interesse público. Esse arquétipo, levado a uma proporção macro – como, por exemplo, na perpetuação de partidos políticos no poder –, pode provocar efeitos nefastos à democracia.

De plano, é possível antever que os haveres do Estado podem ser manejados de forma a favorecer o grupo econômico que alavancou as chances dos eleitos, resultando, por exemplo, na celebração de contratos, favorecimentos em licitações (até mesmo a partir de restrições à concorrência), cargos em comissão e até mesmo na implementação de políticas públicas desvinculadas às necessidades locais reais, mas que atendam melhor os interesses dos financiadores. Nesse sentido, a corrida eleitoral se transforma, para doadores, em um campo de investimento para o futuro, sem qualquer liame com ideologia política, por exemplo, sendo certo que, por haver margem de discricionariedade na atuação dos integrantes da Administração Pública, não necessariamente ações favorecendo doadores poderiam ser subsumidas a algum delito previsto na legislação, podendo quicá passar despercebidas pelos órgãos encarregados da persecução penal.

Essa proximidade na relação entre políticos e doadores produz um ambiente propício à prática de toda sorte de delitos, a exemplo da corrupção, além da prática de condutas que, embora não diretamente criminalizadas na atual quadra legislativa, merecem reprimenda por parte do Estado, a exemplo da contabilidade paralela para fins eleitorais (vulgo *caixa dois*), que será revisitada com mais vagar adiante.

Por outro lado, é possível vislumbrar ainda dois outros problemas na adoção exclusiva (ou massiva) de um modelo de financiamento da política exclusivamente privado: o desequilíbrio na competição eleitoral e a perversão do princípio da igualdade política, aspectos que se somariam para reproduzir, a cada eleição, uma mesma estrutura de poder.⁹³

Candidatos com mais acesso a fontes de financiamento terão melhores condições de competir, com chances reais de êxito, do que postulantes a cargos públicos menos afortunados.

Não é saudável para uma democracia que o fator preponderante para as eleições seja o acesso a maiores somas de dinheiro, mas é o que inevitavelmente ocorreria sem um disciplinamento normativo adequado para regulamentar a questão, independentemente do modelo adotado. Nesse sentido, há uma convergência de entendimento quanto à necessidade de se impedir que as doações se concentrem em pequenos grupos de pessoas com elevada capacidade econômica, capazes de oferecer doações na escala de milhares ou milhões de reais, também chamados *big donors*, a fim de que não controlem o financiamento e não influenciem,

⁹³ SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento público...* Op. cit. pp. 76-78.

“[...] demasiadamente, no resultado das eleições, aumentando o nível de distorção do sistema representativo”⁹⁴.

Na diagnose de Vitor Peixoto, aí reside o maior desafio dos sistemas regulatórios de financiamento privado da política: conseguir, simultaneamente, fortalecer os laços da população com os partidos e impedir que os *big donors* atuem de forma desproporcional. Para ele, isso envolveria, em suma, limitar gastos, impondo teto de arrecadação para partidos e marcos máximos para doadores.⁹⁵

Decerto, a fim de evitar que os grandes doadores tratem a arena política como um investimento, seria necessário não apenas impor limitações de ordem quantitativa (quanto se pode doar), para abranger também a questão do *para quem* doar, impedindo, por exemplo, que sejam permitidas doações para dois candidatos ao mesmo cargo do Poder Executivo.

A despeito das críticas que envolvem o financiamento privado da política, não se pode negar que é considerado fundamental por todas as democracias. Países como Estados Unidos da América, Inglaterra, Austrália, Suécia, Noruega, Alemanha, Áustria, Holanda e Suíça, considerados desenvolvidos, por exemplo, não apenas preveem em seus ordenamentos jurídicos o financiamento privado da política, como também permitem que empresas participem ativamente do processo eleitoral, a partir de doações, não impondo quaisquer limites às doações, independentemente se efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas.⁹⁶

É preciso pôr em relevo, todavia, que, de acordo com o mais recente relatório de desenvolvimento humano da ONU, relativo aos anos de 2021 e 2022, os países supracitados estão classificados nas *vinte e cinco primeiras posições* no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁹⁷, fato que as insere no seletivo grupo de IDH “muito elevado”, o que significa que seus habitantes possuem melhores condições de vida de modo geral e que existe menos desigualdade nas respectivas sociedades, a favorecer o estabelecimento de uma relação de confiança nas instituições, no governo e no processo democrático, além de uma cultura de integridade, de modo a afastar, consideravelmente, o risco de ocorrência de crimes relacionados à administração pública, em especial a corrupção. Não por outra razão, esses mesmos nove países foram classificados entre as *vinte e quatro nações mais íntegras* do mundo, segundo o Índice

⁹⁴ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 160. No mesmo sentido: PEIXOTO, Vitor Moraes. *Eleições...* Op. cit. pp. 47-49.

⁹⁵ PEIXOTO, Vitor Moraes. *Eleições...* Op. cit. p. 48.

⁹⁶ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. p. 228.

⁹⁷ Suíça (1º), Noruega (2º), Austrália (5º), Suécia (7º), Alemanha (9º), Holanda (10º), Inglaterra (18º), Estados Unidos (21º) e Áustria (25º). Vide: ONU – Organização das Nações Unidas. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-2022*. Disponível em: <<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/hdr2021-22ptpdf.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2024.

de Percepção da Corrupção (IPC) 2023⁹⁸, elaborado e recentemente divulgado pela Transparência Internacional⁹⁹.

Em contrapartida, o Brasil é apenas o 87º colocado no relatório relativo ao IDH (de 193 países), o que classifica seu desenvolvimento humano como “elevado”, segundo o relatório da ONU. No que tange ao índice que mede a percepção da corrupção, o nosso país ostenta uma vexatória 104ª colocação (de 180 países), mais próximo de países em que imperam regimes não democráticos do que de nações reconhecidas como de democracias bem estabelecidas.

É natural que haja mais confiança em regime de financiamento da política com predominância de fontes privadas, sem limitações ou censura ao aporte de valores por pessoas jurídicas, em países com alto índice de desenvolvimento humano e baixa percepção de corrupção.

1.3.3 Modelo misto de financiamento

Entre os extremos que privilegiam, ao menos ao nosso ver, por um lado, a *coerência*, e, por outro, a *isonomia* e a *transparência*, se encontra o sistema misto (ou híbrido) de financiamento da política, que permite a adoção de fontes públicas e privadas para o custeio da vida partidária e de campanhas eleitorais. É o modelo que hoje está em vigor no Brasil e em países como Estados Unidos da América e Alemanha, pese embora com nuances distintas.¹⁰⁰

No caso brasileiro em específico, a bem da verdade, a aprovação da Emenda Constitucional nº. 97, de 4 de outubro de 2017, pelo Congresso Nacional, praticamente impôs a necessidade de se acolher o sistema misto, na medida em que inviabilizou o acesso a fontes públicas diretas e indiretas aos partidos que não obtiverem êxito nas eleições – é a chamada

⁹⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2023*. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2023>>. Acesso em 31 jul. 2024.

⁹⁹ Organização sem fins lucrativos sediada em Berlim, na Alemanha, com atuação global, reconhecida internacionalmente e cuja missão publicada é cessar a corrupção, e promover a transparência, a responsabilização e a integridade a todos os níveis e em todos os setores da sociedade. Informação disponível em: <<https://www.transparency.org/en/about>>. Acesso em 31 jul. 2024.

¹⁰⁰ Nesses países, o financiamento eleitoral se dá a partir de uma relação de contrapartida, também chamada de *matching funds*, segundo a qual há um repasse de recursos públicos pelo Estado de forma proporcional à arrecadação privada alcançada pelo candidato ou partido político (BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, pp. 38-39).

*cláusula de barreira*¹⁰¹ –, pois, do contrário, tanto a manutenção de legendas que não alcancem os requisitos por ela estabelecidos, quanto o ingresso de novos partidos na arena eleitoral com chances reais de êxito, restaria impossibilitado. Com efeito, a Emenda em questão estabeleceu que, a partir das eleições relativas ao ano de 2030, somente terão direito a recursos do fundo partidário, além de acesso gratuito a rádio e à televisão os partidos políticos que, alternativamente: (i) obtiverem pelo menos 3% dos votos válidos relativos às eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação, sendo obrigatório que haja um mínimo de 2% dos votos válidos em cada Estado que compõe o terço supracitado; ou (ii) conseguirem eleger pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em ao menos um terço dos Estados (artigo 17, §3º, incisos I e II, da Constituição Federal). Nesse sentido, se porventura fosse excluída do ordenamento a alternativa do financiamento privado, partidos deixariam obrigatoriamente de existir, em inequívoca ofensa ao princípio constitucional do pluralismo político, tratado em subtópico anterior (artigo 17, *caput*, da Constituição Federal).

A regulamentação relativa ao financiamento da política no Brasil está prevista, atualmente, nas Leis nº. 9.096/1995 (*Lei dos Partidos Políticos*, artigos 30 a 44-A), 9.504/1997 (*Lei das Eleições*, artigos 16-C a 27), na Resolução nº. 23.607, de 17 de dezembro de 2019, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral especificamente para dispor sobre a arrecadação e os gastos nas eleições, além da respectiva prestação de contas, estabelecendo, em seu artigo 15, que somente serão admitidos nas campanhas eleitorais: (i) recursos próprios de candidatos ou candidatas; (ii) doações financeiras provenientes de pessoas físicas; (iii) doações de outros partidos políticos e de outros candidatos ou candidatas; (iv) comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente por candidatos, candidatas ou partidos; (v) recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o artigo 38 da Lei nº. 9.096/1995, b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos, d) de contribuição das suas filiadas ou dos seus filiados, e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação, f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos; e, por fim, de (vi) rendimentos gerados pela aplicação das disponibilidades financeiras de candidatos e agremiações.

¹⁰¹ Também chamada de cláusula de exclusão ou de desempenho.

Aí residem, em suma, as fontes públicas e privadas de financiamento legalmente previstas, a serem posteriormente submetidas ao escrutínio da Justiça Eleitoral.

Para José Jairo Gomes, o sistema brasileiro é repleto de distorções, pois, por um lado, os recursos públicos não são repartidos de forma igualitária entre as agremiações que disputam as eleições, não havendo, inclusive, qualquer norma que imponha aos partidos que pratiquem uma divisão isonômica do dinheiro *interna corporis*, entre os seus próprios candidatos, o que favorece os filiados que possuem maior ascendência, de modo a facilitar a perpetuação de famílias em cargos públicos; por outro lado, no que tange às fontes privadas, o autor sustenta que os partidos possuem diminuta aderência entre a população, havendo baixos índices de doações, mas que, em contrapartida, o montante máximo previsto em lei para o oferecimento de donativos (10% dos rendimentos brutos do ano anterior) torna possível que “[...] pessoas físicas muito ricas podem doar altíssimas quantias a campanhas eleitorais, o que além de ser antidemocrático, fere o ideal de igualdade política e rende ensejo à cooptação dos beneficiários”¹⁰².

1.4 Notas sobre o caso brasileiro

A essa altura, é preciso pôr em relevo, acima de qualquer outra conclusão, que não existe modelo *ideal* de financiamento da política. Todos os modelos possuem aspectos positivos e negativos e nenhum deles está imune a práticas antidemocráticas ou não republicanas. Dito de modo mais simples: se a cultura política local enxergar como natural a ocorrência de práticas ilícitas, elas irão ocorrer de qualquer maneira, independentemente da forma de organização do Estado ou da forma de se franquear acesso a recursos para a atividade partidária ou o financiamento das eleições.

Se analisarmos o recorte mais recente da história política brasileira – cujo desenvolvimento legislativo será recapitulado com maior vagar no próximo capítulo –, tomando como marco zero a Constituição Federal de 1988, podemos dizer que sempre prevaleceu um sistema misto de financiamento da política, abrangendo, portanto, recursos públicos e privados.

Desde então, todavia, uma série de escândalos sucederam no país, provocando crises políticas que reverberaram no setor econômico, além da própria imagem do Brasil perante a

¹⁰² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 639 (e-book).

comunidade internacional, ao ponto de o financiamento privado, em especial aquele praticado por pessoas jurídicas, passar a ser vilanizado. Não foram poucos os incidentes que geraram perplexidade ao longo dos anos 1990 e 2000, mas, dentre eles, podemos citar, especificamente, os casos do “Mensalão”, incorrido no ano de 2005, e da operação *Lava Jato*, de 2014, que expuseram a perniciosa relação entre poder político e poder econômico. Ao fim e ao cabo, o resultado prático de tais episódios foi a mudança de paradigma provocada pela edição da Lei nº. 13.165/2015, que, como visto em subtópico anterior, não mais permitiu que candidatos fossem apoiados financeiramente por pessoas jurídicas. Há, no entanto, outra questão relevante a ser sopesada: o quadro de desigualdade de distribuição de recursos financeiros para campanhas eleitorais.¹⁰³

Com efeito, a natural consequência de se extirpar do ordenamento a possibilidade de empresas empregarem recursos no financiamento da política é candidatos a cargos públicos terem uma fonte a menos de receitas à disposição para os tempos de eleição, em que precisam utilizar o máximo de recursos disponíveis em prol da obtenção de êxito na disputa eleitoral. Como resultado, as atenções se voltam aos fundos públicos, em especial o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº. 9.504/1997.

O acesso ao FEFC, todavia, não é simples. O artigo 16-C, §7º, estabelece que o próprio partido político é quem deverá definir critérios para a sua distribuição, “[...] os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente”. Significa dizer, em última análise, que a distribuição dos recursos entre potenciais candidatos a cargos públicos, ficará sob o jugo das Diretorias Executivas Nacionais dos partidos. Em termos práticos: o Presidente nacional dos partidos é quem definirá que receberá, ou não, as verbas.

A título de exemplo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), por meio da Resolução nº. 004/2022¹⁰⁴, fixou normas para a distribuição de verbas oriundas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as eleições de 2022, estabelecendo 30% dos valores recebidos para fins de distribuição a candidaturas proporcionais (Deputados Federais e Estaduais), o que totalizou pouco mais de 76 milhões de reais. No artigo 3º, inciso I, da referida norma, o PDT consignou que “[...] os repasses de recursos para candidaturas proporcionais,

¹⁰³ SILVA, Bruno Fernando da; CODATO, Adriano. Impactos limitados do financiamento público sobre a redução da desigualdade em campanhas eleitorais. In: *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 39, São Paulo, pp. 1-19, 2024, p. 16. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/39013/2024>>. Acesso em 6 fev. 2025.

¹⁰⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição cível nº. 0600720-40.2022.6.00.0000. Relator Ministro Presidente Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdf/js/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fe-fc-pdt/@@download/file/PDT.pdf>. Acesso em 6 fev. 2025.

serão analisados pelas respectivas *executivas de seus estados*” (grifo nosso), estabelecendo sete faixas de valores, que variavam de R\$ 5 mil a 100 mil reais em repasses.

Embora tenha como objetivo prover alguma racionalidade na distribuição das verbas, é natural que a outorga de poderes discricionários às diretorias executivas nacionais – e, invariavelmente, às estaduais de cada partido político, a exemplo do caso do PDT, visto acima – acaba por gerar *oligopólios* intrapartidários. Ou seja, o acesso por candidatos aos repasses do fundo partidário também passa a ser dificultado internamente, fato esse que pode gerar impactos sérios à representatividade democrática.

Significa dizer que, diante da falta de acesso a recursos financeiros, candidatos terão de se prestar, por exemplo, ao cometimento de ilícitos eleitorais no intuito de obter chances de êxito. Na diagnose de Walber de Moura Agra, a proibição imposta a pessoas jurídicas prestarem doações eleitorais acabou por potencializar a prática de “caixa dois” em tempos de eleição:

A vedação ao financiamento de pessoas privadas apenas incentivou o caixa dois e os ilícitos eleitorais. Os gastos despendidos na Campanha Eleitoral de 2018 são um exemplo cristalino, em razão de que algumas campanhas contabilizaram valores irrisórios, que são contraditados não apenas pela facticidade ou pelos imensos dispêndios com propaganda nas mídias sociais, mas também por asseverações por parte da imprensa de despesas e recursos que não foram contabilizados. Na verdade, “o soneto sai pior do que a emenda”.¹⁰⁵

Se por um lado o desenrolar da campanha eleitoral de eventual político dará indícios de que há uma incoerência entre os valores arrecadados e os seus respectivos gastos, por outro a fiscalização de ilegalidades porventura praticadas é bastante restrita. Em cidades como o Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, com milhões de habitantes e milhares de candidatos, considerando sobretudo os cargos proporcionais (Poder Legislativo)¹⁰⁶, a questão torna-se ainda mais evidente.

Embora a prestação de contas atualmente implementada seja uma ferramenta fundamental à disposição da Justiça Eleitoral, equipada com o que há de mais moderno em termos de *software*, com capacidade de efetuar cruzamento de dados com fontes relevantes, a exemplo da Receita Federal do Brasil, fato é o trabalho de fiscalizar *burlas* praticadas por milhares de candidatos a cargos públicos demanda pessoal e capacidade singular de organização em curto período de tempo.

¹⁰⁵ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 231.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. RJ tem mais de 17 mil candidaturas para as eleições de outubro. *Portal do TRE/RJ*, 26 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.tre-rj.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/rj-tem-mais-de-17-mil-candidaturas-para-as-eleicoes-de-outubro>>. Acesso em 19 fev. 2025.

Para melhor visualizarmos, imaginemos que nas últimas eleições *municipais* do Rio de Janeiro, em que mais de 17 mil candidatos foram registrados perante o TRE/RJ em todo o Estado, 10% deles praticaram “caixa dois”, empregando, nas respectivas campanhas, valores não declarados. No caso, a origem da receita, o valor efetivo e o gasto em si restaram ocultados no Poder Público em relação a 170 candidaturas, aproximadamente 1%. É razoável supor que, em relação às candidaturas ao cargo de chefe do Poder Executivo municipal – que, a cada eleição, são em número muito menor do que as dos cargos do Poder Legislativo –, será possível analisar, de forma pormenorizada, como se deu cada campanha, comparando com o que fora declarado à Justiça Eleitoral. Para ficar em alguns exemplos: se contou com os chamados *showmícios*, a quantidade de postagens em redes sociais, o nível de produção de cada conteúdo digital disponibilizado. Em relação às candidaturas ao cargo de Vereador, no entanto, dificilmente semelhante análise será possível, haja vista o número consideravelmente superior de candidaturas. Eventual irregularidade será descoberta sobretudo a partir de fiscalizações surpresa ou denúncias provenientes da sociedade civil.

Nesse sentido, fica o questionamento se não seria melhor a manutenção do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, em que imperava um financiamento “legal e ostensivo”¹⁰⁷, mas com referenciais distintos de fiscalização, envolvendo, por exemplo, as tomadas de decisão do agente público eleito, inviabilizando ou limitando as condições de contratação de empresas doadoras pelo Poder Executivo.

1.5 Balanço preliminar.

Como visto, a análise conjunta de dados divulgados pelo IBGE e pelo TSE revela que, ao menos nas últimas cinco eleições (2016, 2018, 2020, 2022 e 2024), todas realizadas após o significativo marco da exclusão de empresas como participantes ativas do processo eleitoral, uma parcela muito pequena da população brasileira se engajou ao ponto de oferecer doações a partidos políticos e candidatos, não chegando a 0,5% do total dos habitantes do país. Nessa pequena amostragem, observa-se padrões de comportamento distintos por parte de doadores em eleições gerais e municipais.

¹⁰⁷ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 209.

Enquanto nas eleições gerais poucas pessoas concentram a maior parte dos valores doados, efetuando doações *superiores* a dez mil reais – 4,55% dos doadores concentraram 64,91% das doações em 2018 e 2,44% dos doadores concentraram 75,63% das contribuições em 2022 –, nas eleições municipais os dados se invertem, ao ponto de as doações *inferiores* a dez mil reais representarem 97,24% dos doadores e 64,12% dos valores doados em 2016; 96,46% dos doadores e 58,48% das doações em 2020; e 95,49% dos contribuintes e 49,84% das doações em 2024. Como ponto de convergência, remanescem a ínfima quantidade de pessoas que efetuaram doações em valor superior a dez mil reais em todas os referidos certames eleitorais: 19.744 (515 acima de cem mil) em 2016, 9.954 (651 acima de cem mil) em 2018, 19.735 (549 acima de cem mil) em 2020, 14.658 (1.275 acima de cem mil) em 2022 e 24.357 (934 acima de cem mil) em 2024.

Os números revelam que *eleições municipais* são mais locais, haja vista a predominância de doações de menores valores, e que nas *eleições gerais* um número muito pequeno de pessoas possui um impacto maior nas campanhas eleitorais. Não são capazes de dizer, todavia, as razões pelas quais cada um resolve optar por participar ativamente do processo eleitoral, efetuando doações.

Nos últimos anos, as revelações obtidas a partir da cognominada operação *Lava Jato* e seus incontáveis desdobramentos confirmaram algo que já era pacífico no senso comum: grandes doadores têm interesses no Estado e doações eleitorais são uma maneira de se aproximar de atuais e futuros ocupantes de cargos do governo, criando relações de confiança com autoridades, a fim de, no futuro, conquistar benefícios junto à administração pública.

O financiamento eleitoral, nesse sentido, ao mesmo tempo que é relevante para a democracia, é um terreno fértil para a consecução de delitos, oferecendo riscos para a cooptação de agentes públicos, em prejuízo do interesse da coletividade.

Não obstante, não se pode simplesmente extirpar do ordenamento a possibilidade de particulares efetuarem doações eleitorais. A prerrogativa de participação da população dos certames, não apenas a partir do voto, como também apoiando financeiramente seus partidos e candidatos, está ancorada em princípios constitucionais, dentre os quais o princípio democrático, do pluralismo político, da isonomia e da igualdade de chances. Além disso, trata-se de reconhecida manifestação do direito fundamental à liberdade de expressão.

Um financiamento exclusivamente público poderia significar mais *transparência* e *isonomia* na arena eleitoral, mas, por outro lado, poderia ser mais nocivo à própria democracia, pois há o risco de os partidos políticos se tornarem “estatizados” se a maior parte de suas

finanças por custeada pelo Estado, estabelecendo-se uma relação de dependência que não se coaduna com o debate franco de ideias.

Por outro lado, o modelo exclusivamente privado de financiamento da política poderia ser mais *coerente*, e até *recomendável*, pois dele se extrai um maior engajamento na relação entre cidadão, partidos e eleitos, fortalecendo as bases do regime democrático. Afora isso, se adotada essa modalidade de custeio da política apenas, não mais haveria o dispêndio de recursos por parte do Estado em partidos ou eleições, podendo tais receitas serem redistribuídas em benefício do interesse público.

O problema, todavia, é que a proximidade de partidos e candidatos de detentores de melhores condições econômicas poderá provocar desequilíbrio na competição eleitoral, sem falar no elevado risco de captura do poder político pelo poder econômico: os haveres do Estado podem, ao fim e ao cabo, ser manejados de forma a favorecer o grupo econômico que alavancou as chances dos eleitos, em prejuízo dos anseios sociais. É preciso encontrar maneiras de se evitar tais práticas, o que pode se dar, por exemplo, a partir de limitações às condições de contratação por parte de doadores e eventuais pessoas jurídicas a eles atrelados.

Há uma primazia do financiamento privado da política em democracias consideradas mais fortes ao redor do mundo, a exemplo de Suíça, Alemanha e Estados Unidos da América, com elevado IDH e baixo índice de percepção de corrupção. Esse fator talvez explique o porquê de talvez não ser o ideal que se adote tal modelo no Brasil, ainda distante de tais países em ambas as métricas supracitadas.

Vigora, no país, um sistema de financiamento misto, que engloba fontes públicas e privadas, que, todavia, é permeado por distorções. Há uma percepção de ser necessária a imposição de limitações não apenas de ordem quantitativa (*quanto se pode doar e gastar*), como também de ordem qualitativa (*para quem se pode doar*), impedindo, por exemplo, que sejam permitidas doações para dois candidatos ao mesmo cargo do Poder Executivo.

Prevenir o abuso de poder econômico nas eleições sempre foi uma preocupação do legislador, ao ponto de estabelecer, na Constituição Federal que se trata de hipótese de inelegibilidade, a merecer regramento próprio. O instituto da prestação de contas eleitorais assoma como instrumento voltado à auxiliar na árdua tarefa de impedir a captura do poder político pelo poder econômico.

Na interseção entre financiamento da política, abuso de poder econômico e prestação de contas, encontra-se a contabilidade paralela para fins eleitorais, conhecida popularmente pela alcunha “caixa dois”, danosa à *transparência*, à *igualdade de chances* e ao próprio sistema de justiça eleitoral.

Especificamente no caso brasileiro, a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas, embora tenha diminuído os valores à disposição dos candidatos, afastando, de certo modo, o poder econômico das eleições, por outro lado favoreceu a prática de ilicitudes outras, a exemplo do “caixa dois”.

2. CONTABILIDADE PARALELA E O ORDENAMENTO JURÍDICO

[...] há um *cartel político* no qual os membros dos órgãos legislativos, independentemente de suas convicções político partidárias, têm interesses em manter determinadas lacunas na legislação penal. Quer dizer, eles não se isentam de legislar sobre o tema, contudo o fazem de modo reativo. Somente após escândalos, acabam por legislar, provocando as reformas políticas. Não obstante, fazem largo uso do Direito Penal simbólico, levando a falsa sensação de proteção aos bens jurídicos e a falsa ideia de que estão realmente atuando em prol de um interesse comum.¹⁰⁸ (grifos do autor)

2.1 Considerações iniciais

Conceitualmente, contabilidade é uma *ciência* voltada ao estudo, interpretação e registro dos fenômenos que impactam os haveres e o patrimônio de uma entidade, seja ela pública, seja ela privada.¹⁰⁹ É a partir das suas *técnicas* – que envolvem escrituração, balanços patrimoniais e demonstrações contábeis –, que ela alcançará a sua finalidade de análise de atos e fatos relacionados à formação, movimentação e variação de ativos que formam a riqueza de um determinado ente.

O ato de *escriturar* envolve o efetivo lançamento de haveres – a exemplo de créditos ou débitos – em livros próprios, documentando, por assim dizer, todo o desenvolvimento do ente econômico. Nesse sentido, o Decreto-Lei nº. 1.598, de 26 de dezembro de 1977, estabelece, em seu artigo 7º, *caput*, que o lucro real das pessoas jurídicas, a ser indicado em sua declaração de imposto de renda, “[...] será determinado com base na *escrituração* que o contribuinte deve manter, com observância das leis comerciais e fiscais”, escrituração essa também prevista nos artigos 8º, 8º-A e respectivos parágrafos do mesmo diploma legal. Os efeitos da contabilidade, portanto, são sentidos por toda a coletividade, na medida em que o sistema tributário, em certa medida, também se escora nas informações prestadas por pessoas jurídicas.

É a partir de uma adequada e diligente escrituração, paulatinamente preparada ao longo dos anos, que é possível elaborar um *balanço patrimonial* – relatório obrigatório para determinados tipos de sociedades privadas –, que dissecar a situação financeira de uma entidade,

¹⁰⁸ TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização...* Op. cit. pp. 166-167.

¹⁰⁹ CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Manual de contabilidade do sistema CFC/CRCS*. Brasília: CFC, 2009, p. 28. Disponível em: <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/1_manual_cont.pdf>. Acesso em 11 nov. 2024.

envolvendo bens, dívidas e lucros, permitindo ao público interessado em tais informações averiguar a sua própria viabilidade e prognósticos futuros, além de racionalizar a abordagem pela qual a empresa está se endereçando ao mercado, ou seja, a sua estratégia de negócios.¹¹⁰ Esse tipo de relatório é diariamente utilizado na área econômico-financeira, a fim de subsidiar decisões de investidores sobre a realização ou não de investimentos em empresas.

Evidentemente, as mesmas ferramentas que estão à serviço de entidades privadas, por meio da contabilidade, estão também à serviço da máquina pública, pese embora com arsenal notadamente distinto, seja em termos de nomenclaturas (a exemplo de *dotação orçamentária* e *nota de empenho*, típicas da análise de orçamento da Administração Pública), seja em termos de legislação de regência (a exemplo da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro específico, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

Destas breves linhas, fundamentadas a partir de legislação posta e exemplos práticos, é possível extrair a relevância da contabilidade e de suas tecnologias – aqui referida menos como ciência e mais enquanto *ferramenta* – no seio social. É a partir dela que empresas se organizam, informam à Administração Pública diversos de seus indicadores – a exemplo do lucro real – e apresentam relatórios voltados à prospecção de investidores. Há uma interlocução entre o que é *registrado* e o que é ulteriormente *publicado*, gerando riqueza futura (aportes financeiros por interessados em investir na companhia a partir da bolsa de valores, por exemplo), sendo certo que há regulamentação para tudo isso, seja via Receita Federal do Brasil (RFB), seja via Comissão de Valores Mobiliários (CVM).¹¹¹

Informações dissonantes da realidade dos fatos possuem o condão de gerar todo tipo de efeito nocivo, inclusive uma reação em cadeia capaz de gerar o próprio colapso do sistema financeiro. Pode parecer um exagero, mas a crise financeira do ano de 2008, que acometeu diversos países ao redor do globo, ao fim e ao cabo, se baseou justamente em *desinformação*, na falsa percepção da realidade, seja por parte dos bancos, seja por parte das pessoas que aceitaram realizar operações de crédito hipotecário em situação de ignorância quanto à posterior

¹¹⁰ Nesse sentido, por exemplo, a Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades organizadas por ações, dispõe, em seu artigo 176, que, ao final de cada exercício social, “[...] a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício: I – balanço patrimonial; II - demonstração dos lucros ou prejuízos acumulados; III - demonstração do resultado do exercício; IV – demonstração dos fluxos de caixa; e V – se companhia aberta, demonstração do valor adicionado.”

¹¹¹ Nos termos da Lei nº. 6.385, de 7 de dezembro de 1976, é a entidade autárquica, vinculada ao Ministério da Fazenda, dotada de autoridade administrativa independente (artigo 5º), a quem compete, dentre outras atribuições, “[...] fiscalizar permanentemente as atividades e os serviços do mercado de valores mobiliários, [...], bem como a veiculação de informações relativas ao mercado, às pessoas que dele participem, e aos valores nele negociados” (artigo 8º, inciso III).

elevação de juros, a fim de subvencionar o sonho de adquirir uma casa ou apartamento em seu nome.¹¹²

Não se está a dizer, com isso, que a crise de 2008 foi gerada, pura e simplesmente, por falta de honestidade de banqueiros e empresários em relação à contabilidade das entidades por eles dirigidas. Pelo contrário, muitos outros fatores estiveram envolvidos nesse histórico desastre econômico, o que poderá ser endereçado por literatura própria, sobretudo a especializada, voltada às Ciências Econômicas¹¹³. Não obstante, o exemplo é de todo relevante para que se conclua ser inegável que a *veracidade das informações* constantes da contabilidade de empresas é, de fato, um valor passível de – e, por que não dizer, *necessária* – proteção no âmbito do ordenamento pátrio.

É um *bem jurídico*, e, como tal, condutas humanas voluntária e deliberadamente dirigidas à irregular modificação das informações constantes da contabilidade de pessoas jurídicas, sem qualquer relação de correspondência com a realidade, deve gozar também de proteção jurídico-penal, *ultima ratio* do ordenamento, dada a sua potencialidade lesiva, seja ao patrimônio de acionistas, seja à capacidade fiscalizatória de autarquias que integram a administração pública (como a CVM e a RFB) – e, portanto do próprio Estado –, seja à própria credibilidade do sistema financeiro nacional.

Nesse sentido, é natural que se conclua que a existência de uma *contabilidade paralela*, criada e mantida ao arrepio da legislação que regulamenta o tema, ou, ainda que de forma menos organizada, a recorrência de valores não contabilizados (“caixa dois”), em desacordo com o ordenamento jurídico, seja perniciosa em qualquer segmento, seja ele empresarial, seja ele

¹¹² “A crise económica desencadeou-se a partir das operações especulativas realizadas por bancos, que compraram os denominados ‘títulos tóxicos’, isto é, valores baseados em hipotecas norte-americanas subavaliadas. A origem da crise encontra-se na explosão da ‘bolha imobiliária’ nos Estados Unidos, depois de um período importante de aumento incessante dos preços das casas. Os prestamistas iniciaram uma prática que se denominou ‘subprime’, ou seja, emprestar *dinheiro a pessoas que normalmente não teriam podido aceder a* um crédito hipotecário para adquirir uma casa, o que aumentava o risco de falta de pagamento. Essas hipotecas *subprime* começavam, nos primeiros anos, com um juro baixo, que depois subia drasticamente. Na maioria dos casos, não se explicava aos tomadores de créditos os riscos da operação e dizia-se-lhes que poderiam, em prazo breve, refinanciar a hipoteca para manter os juros baixos. Foram muitos os economistas que alertaram para os perigos, mas ninguém quis travar o clima de euforia, já que todos pareciam que estavam a ganhar dinheiro: as empresas construtoras, os agentes imobiliários, as empresas de construção e de materiais e os próprios consumidores, que estavam felizes porque pela primeira vez podiam comprar casa própria.” (RODRIGUES, Anabela Miranda. Direito penal económico: é legítimo? é necessário? In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 25, n. 127, pp. 15-38, jan. 2017, pp. 18-19).

¹¹³ Vide: KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009; EVANS, Trevor. Cinco explicações para a crise financeira internacional. In: *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 3, n. 1, pp. 9-30, 2011. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/103/108>>. Acesso em 16 nov. 2024; BORÇA JÚNIOR, Gilberto Rodrigues; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Analisando a crise do subprime. In: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, pp. 129-159, dez. 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8344/1/RB%2030%20Analisando%20a%20Crise%20do%20Subprime_P_BD.pdf>. Acesso em 16 nov. 2024.

eleitoral, propiciando, v.g., vantagens indevidas em termos de concorrência e de arrecadação de tributos por parte do Estado.

Embora haja uma diferença de natureza jurídica entre empresas, partidos políticos e, por conseguinte, candidatos a cargos eleitorais – que pode ser sintetizada, salvo melhor juízo, no fomento da economia *versus* o fomento da democracia –, em sendo os dois primeiros entes *espécies* do gênero pessoa jurídica, e em havendo um dever constitucional de promoção da isonomia, seja em termos de regulamentação (*empresas*), seja em termos de igualdade de chances (*partidos políticos* e *candidatos* – como visto no capítulo anterior), custa a crer que o tratamento da contabilidade paralela seja distinta quando envolve as searas empresarial e eleitoral.

O que faz da conduta de manutenção de contabilidade paralela tão grave, quando praticada no âmbito de empresas, para merecer um tipo penal específico para censurá-la? Que instrumentos hoje existem para reprimir semelhantes atos sob a perspectiva eleitoral? Quais são as demandas atualmente existentes? Essas são algumas perguntas que se pretende endereçar ao longo das próximas linhas.

2.2 A temática sob o prisma do Direito Eleitoral

2.2.1 Panorama histórico da evolução legislativa do financiamento e contabilidade eleitoral

Eleições ocorrem em terras brasileiras desde o século XVI, época em que o país ostentava ainda a condição de colônia de Portugal. Mais precisamente, o primeiro processo de sufrágio eleitoral ocorreu no ano de 1532, quando, sob a égide das *Ordenações do Reino* português (Manuelinas), foi eleito, de forma indireta¹¹⁴, o Conselho Municipal de São Vicente, primeira

¹¹⁴ “Ao povo cabia eleger seis eleitores. No dia da eleição, cada cidadão aproximava-se da mesa eleitoral e dizia ao escrivão, em segredo, o nome de seis pessoas. Os seis eleitores eram, pois, ‘nomeados secretamente’, ou seja ‘sem outrem ouvir o voto de cada um’. Essas seis pessoas deviam ser as ‘mais aptas’ a exercer a função de eleitor. O escrivão ia anotando os nomes, e, terminada a votação, ‘os juízes com os vereadores verão o rol, e escolherão para eleitores os que mais votos tiverem: aos quais será logo dado juramento dos Santos Evangelhos’. Os seis eleitores juravam que escolheriam, para ocupar os cargos de oficiais da Câmara, as pessoas que mais estivessem à altura destes, e juravam, também, que não contariam a ninguém o nome dos escolhidos, conservando-se em segredo durante os três anos seguintes. Em seguida, passava-se à segunda fase da eleição.” (FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001, p. 46).

vila fundada pelos colonos lusitanos, localizada em território que atualmente integra o estado de São Paulo.¹¹⁵

O regramento da referida eleição era composto, basicamente, pelos dispositivos previstos no título LXVII do livro primeiro das Ordenações Manuelinas – tido como verdadeiro *Código Eleitoral do Reino*¹¹⁶ –, que se limitavam a estabelecer o período de mandato dos oficiais (um ano) e a forma por meio da qual as eleições deveriam acontecer: de três em três anos – elegendo, no mesmo processo eleitoral, o Conselho dos três anos seguintes –, sendo certo que, ao final do terceiro ano, “[...] nas oitavas de Natal”, o povo e os assim chamados *homens bons* (“[...] pessoas gradas, de experiência e força moral na sociedade”), eram convocados para realizá-la, podendo toda a população votar, sem qualquer restrição ou privilégio, para eleger *seis eleitores*, os quais eram encarregados de escolher os oficiais do Conselho Municipal para os três anos subsequentes.¹¹⁷

Naquela época, há cerca de quinhentos anos, embora já houvesse preocupação com corrupção na senda eleitoral¹¹⁸, não se conhecia ainda, seja em Portugal, seja no Brasil, o instituto da *prestação de contas eleitorais*, e, portanto, não se cogitava ainda de *contabilidade paralela* nesse aspecto da vida pública, fato que pode ser justificado por uma série de razões. Estima-se, por exemplo, que a população brasileira total variou entre 15 e 100 mil pessoas, aproximadamente, até o ano de 1600¹¹⁹, número que englobava *todas* as vilas ou cidades então existentes. A inferência que daí se faz é de que as eleições locais eram ainda diminutas em termos de alcance populacional, de modo que, aparentemente, a necessidade de propaganda não era a mesma de tempos atuais, em que um candidato, para se fazer conhecido, precisa ter acesso a televisão, rádio e (principalmente) internet, plataformas que lhe permitem atingir elevado número de eleitores. Outro ponto digno de nota é que o período histórico em questão é naturalmente distinto em termos tecnológicos, haja vista que sequer energia elétrica existia naquele período de Brasil-Colônia¹²⁰, a desaguar em menor impacto de emprego de ferramentas

¹¹⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução ...* Op. cit. Ibid. pp. 40-42, 266-267.

¹¹⁶ Ibid. pp. 40-49 e 357.

¹¹⁷ Ibid. p. 44.

¹¹⁸ FERREIRA, Waldemar. A corrupção eleitoral pelo suborno: capítulo de história de direito político colonial. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 52, pp. 65-71, 1957. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66263/68873/87649>>. Acesso em 20 dez. 2024.

¹¹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000, p. 221.

¹²⁰ A energia elétrica foi implantada no país no século XIX, em 1880, mais de trezentos anos após a eleição de 1532. Para um estudo específico nesse particular, vide: GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, pp. 295-322, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6689>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

publicidade em termos de potencialidade de difusão de informações, capilaridade entre distintos segmentos da população e, por consequência, chances de êxito na eleição.

Tais ponderações, é verdade, são apenas inferências à luz do estágio de desenvolvimento em que se encontrava o país quando da eleição de 1532. Seria necessário um estudo específico para entender, de fato, em que medida o acesso maior ou menor ao poder financeiro impactava no sufrágio dos Conselhos Municipais daquele período histórico, o que, todavia, não será objeto do presente estudo.

O que é insofismável, todavia, é que não se pode comparar o século XVI, de forma alguma, com o século XX, quando surgiu, no Brasil, a Justiça Eleitoral e o instituto da prestação de contas eleitorais, e não é por outra razão que sequer existia qualquer disposição nas Ordenações Manuelinas a respeito de contabilidade paralela, “caixa dois”, ou de eventuais censuras a comportamentos similares, que representassem riscos à escorreita e legítima tramitação do processo eleitoral.¹²¹

O título LXVII do livro I das Ordenações do Reino português regeram o processo eleitoral brasileiro por aproximadamente trezentos anos, até o período do Brasil-Império¹²². Do Decreto de 3 de junho de 1822 de Dom Pedro I, que determinou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, para elaborar a primeira Constituição de um Brasil já independente, passando pela própria Constituição de 1824 e os diversos diplomas legais¹²³ que vigoraram a respeito da temática eleitoral até a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, não se tem notícia de qualquer dispositivo dedicado ao financiamento eleitoral e, portanto, contabilidade paralela.¹²⁴

¹²¹ PORTUGAL. *Ordenações Manuelinas* – Livro I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, pp. 475-517. Disponível em: <<https://gulbenkian.pt/publications/ordenacoes-manuelinas-livro-i/>>. Acesso em 20 dez. 2024.

¹²² FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução...* Op. cit. p. 91.

¹²³ Marcos legislativos mais relevantes: Decreto nº. 157, de 4 de maio de 1842, que dava instruções sobre a maneira de se proceder às eleições gerais e provinciais; Lei nº. 387, de 19 de agosto de 1946, que regulamentava o procedimento das eleições de senadores, deputados, membros das assembleias provinciais, juízes de paz e câmaras municipais; Decreto nº. 842, de 19 de setembro de 1855 (Lei dos Círculos), que implementava alterações à Lei nº. 387, dividindo todas as províncias em distritos e mantendo eleição indireta em dois graus, instaurando, em suma, o voto distrital no país; Decreto nº. 2.675, de 20 de outubro de 1875 (Lei do Terço), complementado e regulamentado pelo Decreto nº. 6.097, de 12 de janeiro de 1876, e que, criou o título de eleitor “[...] para dar mais espaço às minorias políticas, a cada eleitor de segundo grau teria um número de votos de apenas *dois terços* do número de deputados a serem eleitos”; e Decreto nº. 3.029, de 9 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva), que promoveu nova reforma eleitoral e é vista como verdadeiro marco de encerramento do período Imperial. (FELONIUK, Wagner Silveira. O Desenvolvimento Normativo do Direito Eleitoral no Período Imperial Brasileiro. In: *Revista Brasileira de História do Direito*, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, pp. 73–93, 2015. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/654>>. Acesso em: 21 dez. 2024).

¹²⁴ BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. In: *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*, Brasília/DF, pp. 1-8, 2001, p. 4. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

Também no período da República Velha, compreendido entre os anos de 1889 e 1930, não havia regramento específico envolvendo o financiamento de campanhas políticas, o que se explicava em virtude das limitações impostas pela Constituição de 1891 – que em seu artigo 70, §1º, proibia o voto de mendigos, analfabetos (que compunham parcela superior a 65% da população brasileira em 1900)¹²⁵, religiosos e “[...] as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior” –, que naturalmente resultava em baixa participação da população nas eleições e, por isso, ausência de deliberação a respeito desse assunto em específico naquele momento histórico.¹²⁶ Afora isso, não se pode olvidar que, nesse primeiro recorte temporal da era republicana, o Brasil era um país eminentemente rural e os senhores de terras ostentavam de relevância naturalmente resultante de sua condição – empregadores de vasto número de trabalhadores campestres –, sendo certo que, nas eleições, esse eleitorado rural era fundamental às pretensões de quem se encontrava (e pretendia se manter) ou ansiava chegar ao poder.¹²⁷ Naquela época, portanto, imperava o assim chamado “coronelismo” e o “voto de cabresto”, sendo amplamente empregadas fraudes eleitorais de toda sorte, sobretudo na contagem de votos¹²⁸, de modo que as eleições mais representavam “[...] um acordo entre as oligarquias do que uma disputa pela conquista dos votos individuais dos eleitores [...] [e] se processavam por mecanismos bem mais elitistas do que os de hoje”.¹²⁹

O período histórico que se seguiu à República Velha, e que ficou conhecido como Era Vargas (1930-1945), se caracterizou, *à primeira vista*, como momento de maior efervescência sob o aspecto político eleitoral até então, haja vista a elevação da competição, “[...] principalmente com o surgimento dos partidos de massas, que dispunham de ampla militância, levantando recursos por meio de publicações e mobilização política direta”¹³⁰. Na década de 1930, foi promulgado o primeiro Código Eleitoral do país (Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que ficou marcado na história por instituir o voto feminino¹³¹, e, em seu

¹²⁵ TAVERNA, Aline Rosenente; TAVERNA, Maíra Rosenente; MELLO, Eloisa Helena. Processo histórico do analfabetismo no Brasil (1500-1945). In: *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 8, n. 9, pp. 62.250-62.265, set. 2022, p. 62.251. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/download/52006/38926/129428>>. Acesso em 21 dez. 2024.

¹²⁶ SANTANO, Ana Cláudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. In: *Revista Direito Público*, v. 17, n. 91, pp. 229-262, jan./fev., 2020, pp. 234-238. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

¹²⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, pp. 43-74.

¹²⁸ Ibid. pp. 213-215.

¹²⁹ BACKES, Ana Luiza. Op. cit. p. 4

¹³⁰ SANTANO, Ana Cláudia. Op. cit. pp. 234-235.

¹³¹ Nos termos do seu artigo 2º: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, *sem distinção de sexo*, alistado na forma deste Código” (BRASIL. Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 26 fev. 1932, Seção 1, p. 3.385).

artigo 5º, inaugurar a Justiça Eleitoral, dando-lhe autonomia e independência para controlar e organizar as eleições, além de dirimir conflitos eventualmente daí provenientes. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1934, a Justiça Eleitoral foi constitucionalizada, expressamente prevista como órgão especializado do Poder Judiciário, nos termos do artigo 63, alínea ‘d’, sendo lhe outorgada a “[...] competência privativa para o processo das eleições federais, estaduais e municipais, inclusive as dos representantes das profissões, excetuada a de que trata o art. 52, §3º” da referida Magna Carta, referente ao Presidente da República, conduzida pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, quando a vaga ocorrer nos últimos dois anos do mandato.¹³² A despeito disso, a Justiça Eleitoral seria extinta em 1937, a partir da nova ordem constitucional instituída no Estado Novo, por Getúlio Vargas. A Constituição Federal de 1937 não previa a instalação de um ramo especializado do Poder Judiciário em matéria de sufrágio, de modo que a Justiça Eleitoral só foi reinstalada oito anos depois, com a edição do Decreto-Lei nº. 7.586, de 28 de maio de 1945, também conhecido como Lei Agamenon.¹³³

Como ponto em comum, tanto o Código Eleitoral de 1932 quanto as Constituições Federais de 1934 e 1937 não tratavam da questão das finanças eleitorais, seja sob o ponto de vista partidário, seja sob o ponto de vista dos candidatos nos pleitos porvir, não havendo espaço, até então, para discussões a propósito de contabilidade paralela ou financiamento ilícito da política, o que também pode ser explicado, a bem da verdade, porque nesse período uma única eleição foi realizada, no ano de 1934.¹³⁴

Foi apenas na década de cinquenta, a partir do Código Eleitoral instituído pela Lei nº. 1.164, de 24 de julho de 1950, sancionado pelo então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra, que se observará, na legislação pátria, regramento que aborde a temática do financiamento da política.

Com efeito, no título II da referida codificação, os artigos 143 a 146 do capítulo V são dedicados à contabilidade e finanças dos partidos políticos, dispondo sobre a obrigatoriedade de as agremiações estabelecerem, em seus estatutos, preceitos que fixem limites para contribuições e auxílios dos seus filiados (artigo 143, inciso II) e que se destinem a reger sua contabilidade (artigo 143, inciso III); além da exigência de manutenção de *rigorosa* escrituração

¹³² BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

¹³³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Série 87 anos: Extinta em 1937, Justiça Eleitoral é reinstalada oito anos depois, em 1945*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Fevereiro/serie-87-anos-extinta-em-1937-justica-eleitoral-e-reinstalada-oito-anos-depois-em-1945>>. Acesso em 7 jan. 2025.

¹³⁴ SANTANO, Ana Cláudia. Op. cit. p. 235.

das suas receitas e despesas, precisando as respectivas origens e ulterior aplicação (artigo 143, §1º). Interessa observar ainda as seguintes proibições aos partidos políticos:

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;

II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;

III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público.

Art. 145. São considerados ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada.

Curioso notar que o Código Eleitoral de 1950 outorgava aos próprios partidos políticos a prerrogativa de estabelecer limites às contribuições de seus filiados, à falta de qualquer parâmetro externo, a denotar que a temática estava ainda em fase embrionária no cenário legislativo. Por outro lado, simplesmente não havia disposição, no referido diploma legal, a respeito da possibilidade ou impossibilidade de doações serem efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, tampouco, como corolário, de quaisquer limites para tanto, evidenciando o que Ana Claudia Santano classificou como *cultura de financiamento privado*.¹³⁵

Seja como for, no mesmo ano da edição da referida codificação, foi publicada, pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a Resolução nº. 3.988, de 10 de outubro de 1950, segundo a qual aquela Corte Superior e os Tribunais Regionais Eleitorais de cada um dos Estados que compõem a República detinham a prerrogativa de investigar atos ilegais atinentes à matéria eleitoral porventura praticados. Em especial, o artigo 146 da referida Resolução estabelecia que as Cortes encarregadas de apurar eventuais denúncias de quaisquer eleitores, delegados de partido com firma reconhecida, ou ainda representação formulada pelo Procurador Geral ou Regional, poderiam inclusive determinar “[...] o exame da escrituração de qualquer partido político e bem assim a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e os seus candidatos”¹³⁶, disposição essa que viria a ser replicada, com redação bastante próxima, em outros diplomas legais.

¹³⁵ SANTANO, Ana Cláudia. Op. cit. p. 235.

¹³⁶ FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto *et al.* Financiamento de campanha: nível de regulamentação em perspectiva comparada. In: *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília/DF, v. 8, n. 17, pp. 36-50, maio/ago. 2015, p. 39. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4819/2015_figueiredofilho_financiamento_campanha_nivel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21 dez. 2024

Nos anos vindouros, a preocupação com a influência do poder econômico no cenário eleitoral amadureceu no âmbito do Poder Legislativo ao ponto de se concretizar na Emenda Constitucional nº. 14, de 3 de junho de 1965, relativa à Constituição Federal então vigente, datada de 1946, estabelecendo, em seu artigo 2º, *caput* e inciso II, que novas inelegibilidades poderiam ser definidas por lei especial, desde que fundamentadas na necessidade de se preservar a lisura e a normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e o uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas. Concretizava-se, na forma de disposição legislativa, um comando de sancionamento a eventuais abusos na seara eleitoral envolvendo o manuseio irregular do capital, em prejuízo da isonomia democrática.

Por consequência, pouco mais de um mês depois, na tortuosa trajetória legislativa eleitoral, surgiram outros marcos de relevo, quais sejam: a Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral que segue até hoje, há cerca de sessenta anos, em pleno vigor – não sem alterações, considerando o marco constitucional de 1988 que sobreveio à sua edição; a Lei nº. 4.738, de 14 de julho de 1965, que estabeleceu casos de inelegibilidade com fundamento no artigo 2º da Emenda Constitucional nº. 14/1965; e a Lei nº. 4.740, também publicada em 15 de julho daquele mesmo ano, que constituiu a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP). Embora tenha tido pouco tempo de vigência, já que foi revogada pela Lei nº. 5.682, de 21 de julho de 1971, a leitura dos dispositivos da LOPP/1965 denota a preocupação do legislador com a influência do poder econômico nas eleições, conforme prelecionou, à época, o Senador Josaphat Marinho¹³⁷:

O sistema disciplinar da vida dos partidos abrange, porém, a organização e a fiscalização de suas finanças e de sua contabilidade. Três princípios dominam a orientação da Lei: - publicidade e controle dos recursos, quanto à sua obtenção e à sua aplicação; - vedação do recebimento ou auxílio ou contribuição proveniente de autoridades e órgãos da administração pública, direta ou descentralizada, e de qualquer empresa de finalidade lucrativa; - garantia de recursos certos e permanentes aos partidos, inclusive originários do orçamento e mediante criação de um fundo partidário. Esses princípios desenvolvem-se em várias normas, enumerando-se os requisitos, as limitações e as proibições que compõem o processo de fiscalização. De modo geral, o propósito é, senão impedir, atenuar a influência do poder econômico, público e privado, nas eleições. [...] A resistência ao poder econômico, entretanto, para eliminar distorções maiores, exige duas garantias em favor o povo: instrução intensa e libertação da necessidade, pelas reformas que atinjam a posição das forças sociais e de produção.

¹³⁷ MARINHO, Josaphat. Lei orgânica dos partidos políticos no Brasil. In: *Revista de informação legislativa*, Brasília/DF: Senado Federal, v. 3, n. 12, pp. 45-58, out./dez., 1966, pp. 56-57. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/180685>>. Acesso em 21 dez. 2024.

O Código Eleitoral de 1965 também já estabelecia, quando de sua edição, em seu artigo 237, *caput*, que “[...] a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”, dispondo, de modo similar à Resolução do TSE de nº. 3.988/1950, descrita linhas atrás, que o eleitor e/ou o partido político poderão “[...] se dirigir ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, e pedir abertura de investigação para apurar uso indevido do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, em benefício de candidato ou de partido político” (artigo 237, §2º), sendo certo que o Corregedor, “[...] verificada a seriedade da denúncia procederá ou mandará proceder a investigações, regendo-se estas, no que lhes for aplicável, pela Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952”, ainda hoje vigente e que versa sobre Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

A seu turno, a despeito de estabelecer regramento em torno das finanças dos partidos políticos, as Leis Orgânicas de nº. 4.740/1965 e 5.682/1971, repetiram, em larga medida, as disposições já contidas no Código Eleitoral de 1950 no que tange às vedações¹³⁸ e obrigações legais das agremiações, e suas inovações relevantes às diretrizes do financiamento da política dizem respeito à expressa previsão legal das doações efetuadas por particulares, no capítulo atinente ao Fundo Partidário (artigo 95 da Lei nº. 5.682/1971), e à obrigação dos partidos a submeterem à Justiça Eleitoral os seus movimentos financeiros, “[...] compreendendo recebimento, depósito e aplicação de recursos, inclusive escrituração contábil” (artigos 93 a 94 da Lei nº. 5.682/1971).

Outras disposições dignas de nota que surgiram nas Leis Orgânicas de nº. 4.740/1965 e 5.682/1971 se referem à questão da *prestação de contas*, até então não dispostas em lei, mas que aos poucos se alocavam no centro do debate envolvendo a interferência do dinheiro nas eleições. Com efeito, o artigo 58 da Lei nº. 4.740/1965 estabelecia, em seu *caput*, a Justiça Eleitoral como fiscalizadora dos processos eleitorais e, no que concerne à questão da contabilidade: (i) a responsabilidade dos dirigentes dos partis e comitês, inclusive do tesoureiro, por quaisquer irregularidades (inciso II); a obrigatoriedade de conservação da documentação comprobatória das prestações de contas de partidos e comitês por pelo menos cinco anos (inciso IV); a obrigatoriedade de prestação de contas pelos partidos políticos e comitês no

¹³⁸ Importa destacar que, no campo das vedações atinentes ao financiamento privado, o artigo 56, inciso IV, da Lei nº. 4.740/1965 instituiu a impossibilidade de os partidos políticos receberem, “[...] direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, *de finalidade lucrativa*”, até então inexistente. Trata-se de relevante e pioneira regulamentação à participação de pessoas jurídicas nas eleições, replicada pela Lei nº. 5.682/1971 (com o acréscimo, ao final, de “[...] entidade de classe ou sindical”), que denota a intenção do legislador em afastar o poder econômico do palco eleitoral, conforme elucidado pelo então Senador Josaphat Marinho (cf. nota de rodapé 137).

encerramento de cada campanha eleitoral (inciso VI), além da sua ulterior remessa aos comitês interpartidários de inspeções ou às CPIs que os solicitarem (inciso VIII). Por sua vez, o artigo 71 da Lei nº. 4.738/1965 estabelecia ainda a obrigação de prestação de contas, anualmente, pelos partidos, ao Tribunal de Contas da União, advertindo, em seu §4º, que a sua ausência ou desaprovação, total ou parcial, implicaria na perda do direito de receber novas cotas do fundo partidário, sujeitando ainda os membros dos diretórios faltosos, para os casos específicos de desaprovação, a responderem cível e criminalmente pela ilegalidade. Disposições similares foram replicadas entre os artigos 89 e 106 da Lei nº. 5.682/1971, que não apresentou maiores inovações na temática de contabilidade dos partidos.

O marco estabelecido pela Lei nº. 4.738/1965 (“Lei de Inelegibilidade de 1965”), que tratou das inelegibilidades, foi o mais impactante entre as leis editadas naquele recorte histórico entre os anos sessenta e setenta do século XX, pois, apesar de não dispor, expressamente, sobre financiamento eleitoral, assim o fez de maneira indireta, tratando especificamente das *consequências sancionatórias de natureza eleitoral* que poderiam resultar de ações ilícitas perpetradas por candidatos que comprometerem a isonomia do pleito, na forma do seu artigo 1º, inciso I, alínea ‘I’, que estabelecia:

Art. 1º Além dos que estejam compreendidos nos casos previstos nos artigos 138, 139 e 140 da Constituição Federal, com as modificações das Emendas Constitucionais nºs 9 e 14, são inelegíveis: I - Para Presidente e Vice-Presidente da República: [...] I) os que tenham VETADO comprometido, por si ou por outrem, a *lisura e a normalidade de eleição, através de abuso do poder econômico, de ato de corrupção ou de influência no exercício de cargo ou função pública, ou venham a comprometê-las, pela prática dos mesmos abusos, atos ou influência;* (grifos nossos)¹³⁹

Importante frisar, nesse particular, que apesar de prevista para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, a inelegibilidade disposta no artigo 1º, inciso I, alínea ‘I’, da Lei nº. 4.738/1965 se estendia também para eventual candidatura a Governador e Vice-Governador (inciso II, alínea ‘e’); Prefeito e Vice-Prefeito (inciso III, alínea ‘d’); para a Câmara dos Deputados e Senado Federal (inciso IV); para as Assembléias Legislativas (inciso V); e para a Câmara Municipal (inciso VI, alínea ‘c’), pelo prazo de *quatro* anos, contados desde a data do ato, fato ou decisão judicial que a determinasse, “[...] salvo o caso de suspensão dos direitos políticos por prazo maior” (artigo 2º) eventualmente estabelecido pela Justiça Eleitoral, de acordo com as distintas nuances do caso concreto levado à apreciação.

¹³⁹ BRASIL. Lei nº. 4.738, de 14 de julho de 1965. Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no artigo 2º da Emenda Constitucional número 14. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

Entre a arguição e a primeira decisão de inelegibilidade (ainda sujeita a recurso), a Lei de Inelegibilidade de 1965 previa que o procedimento deveria perdurar por lapso temporal inferior a trinta dias¹⁴⁰, período tido por suficiente para a apresentação de contestação pelo arguido, oitiva de testemunhas, diligências, alegações das partes à luz das provas coletadas e prolação da sentença acerca da situação do candidato (artigos 7º a 13 da Lei nº. 4.738/1965). Embora seja de difícil aplicação prática, é compreensível que a intenção do legislador tenha sido privilegiar a celeridade, considerando o impacto que as eleições possuem, sobretudo as gerais, envolvendo os mais altos cargos da República. De toda sorte, a iniciativa da arguição foi outorgada, naquele momento, aos partidos políticos e ao Ministério Público, que poderiam exercê-la pelo prazo de 5 dias, contados da publicação do requerimento de registro do candidato (artigo 7º, §1º); e, no mais, o legislador fez constar expressamente o protagonismo do Tribunal Superior Eleitoral em relação a aspectos procedimentais atinentes à temática, estabelecendo, em seu artigo 22, que seria seu o ônus de expedir *instruções* para a execução da lei – esse, aliás, é um traço marcante desse ramo da ciência jurídica, que se distingue, por exemplo, do Direito Penal e do Direito Civil praticados no Brasil: a primazia de normas editadas pelo próprio Poder Judiciário, sobretudo para demarcar ritos processuais e a liturgia dos procedimentos envolvendo o calendário eleitoral.

Aos marcos legislativos dos anos sessenta e setenta, se soma a Constituição Federal de 1988 e os comandos estabelecidos pelo constituinte originário nos parágrafos do seu artigo 14, envolvendo a proteção à “[...] normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”, a partir de Lei Complementar a ser posteriormente elaborada (§9º)¹⁴¹ – o que não representou, propriamente, algo novo, haja vista o teor da Emenda Constitucional nº. 14/1965, referente à Constituição de 1946, aludida linhas atrás –; e a faculdade de impugnação de mandato eletivo perante a Justiça Eleitoral, desde a diplomação, em ação instruída com elementos probatórios em abono de suposta fraude, corrupção ou *abuso de poder econômico* (§10º). De igual forma, a Carta Magna de 1988 estabeleceu ainda a *prestação de contas à Justiça Eleitoral* enquanto preceito do próprio funcionamento de partidos políticos (artigo 17, inciso III), evidenciando a definitiva opção constitucional pela fiscalização das contas partidárias e a sua pertinência para o pleno exercício e funcionamento da democracia, com o

¹⁴⁰ Conclusão extraída do cômputo dos prazos previstos nesse fluxo de ações, e não de uma disposição específica que determinasse um prazo máximo para a finalização do procedimento.

¹⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília/DF, 5 out. 1988.

objetivo de evitar as intempéries provocadas por questões relativas à influência do poder econômico nas eleições.

Como consequência da nova ordem constitucional, o regramento das inelegibilidades, por exemplo, então sob a égide da Lei nº. 4.738/1965, foi *sucedido*¹⁴² pela Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990, ainda hoje em vigor, que multiplicou suas disposições relativas ao abuso de poder econômico em relação à legislação anterior, estabelecendo, inclusive, que eventual procedência de representação formulada a partir de tal justificativa resultará nas sanções de (i) inelegibilidade pelo prazo de *oito* anos (dobrou em relação ao dispositivo que anteriormente regia a matéria); e (ii) cassação do registro ou diploma do candidato beneficiado pelo abuso; sendo certo que os autos deverão ser remetidos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar e, se for o caso, deflagração de ação penal (artigo 22, inciso XIV), disposição antes não prevista no ordenamento. Não se pode dizer com isso, por óbvio, que há um *comando de criminalização* quanto à temática de abuso de poder econômico em matéria eleitoral, mesmo porque, diferentemente da Constituição Federal, Lei Complementar não possui tal prerrogativa, embora goze de status superior a Leis Ordinárias na hierarquia legislativa em termos de força derogatória.¹⁴³ Ainda que assim não fosse, a disposição é clara ao determinar a remessa ao *Parquet* para que analise a pertinência, ou não, de deflagrar ação penal, o que só pode significar que assim o faça à luz da legislação *vigente*.

Por outro lado, a Lei Complementar nº. 64/1990 passou a prever, em seu artigo 25, que a arguição de inelegibilidade ou a impugnação de registro de candidato “[...] por interferência do *poder econômico*, desvio ou abuso do poder de autoridade, deduzida de forma temerária ou de manifesta má-fé”, constitui crime eleitoral punido com detenção de 6 meses a 2 anos, além de multa; bem como, em seu artigo 26-B, *caput*, que processos envolvendo desvio ou abuso de poder econômico ou de autoridade terão prioridade de julgamento sob quaisquer outros, de modo a demonstrar, mais uma vez, que a influência do dinheiro nas eleições, seja de forma direta, a partir de sua efetiva interferência, seja na forma de acusações levianas sob esse pano de fundo, é uma preocupação do legislador¹⁴⁴. No ponto, a Lei nº. 4.738/1965, em seu artigo

¹⁴² Essa lei nunca foi expressamente revogada. É essa, inclusive, a informação disposta no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (BRASIL. Legislação informatizada: dados da norma – Lei nº. 4.738, de 15 de julho de 1965. *Portal da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4738-15-julho-1965-368285-norma-pl.html>>. Acesso em 27 dez. 2024).

¹⁴³ SILVA, Matheus Pelegrino da. Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária: uma proposta de solução do problema a partir da teoria da construção escalonada do direito de Merkl. In: *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 3, pp. 681-706, set./dez. 2022, pp. 700-703. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/cQSVvfNMSVMbQR8G6NdnrCL/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 27 dez. 2024.

¹⁴⁴ A inclusão do artigo 26-B, *caput*, na Lei Complementar nº. 64/1990 foi implementada cerca de vinte anos depois, pela Lei Complementar nº. 135, de 4 de junho de 2010, que ficou conhecida popularmente como “Lei da Ficha Limpa”, por estabelecer a impossibilidade de indivíduos condenados por improbidade ou crimes – seja por

21, previa delito similar em relação à arguição ou impugnação “[...] feita com motivação falsa, ou, graciosamente, por espírito de emulação, mero capricho ou erro grosseiro”, mas sem incluir qualquer referência à influência do poder econômico.

Não é possível concluir a abordagem desse panorama histórico do tratamento legislativo dado ao financiamento eleitoral sem tratar, ainda que sucintamente, de alguns fatos históricos que sucederam pelo caminho, influenciando as legislações porvir. Um desses acontecimentos foi o *impeachment* do ex-Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello, em dezembro de 1992, em virtude de ilicitudes que envolveram membros de seu *entourage*, representado na figura do tesoureiro de sua campanha eleitoral, Paulo César Siqueira Cavalcante Farias, que viria a ficar conhecido pelo grande público sob a alcunha “PC Farias” e que teria engendrado suposto “esquema” de corrupção que teria lhe beneficiado diretamente, inclusive com a movimentação de elevado volume de recursos financeiros não contabilizados – justamente o objeto do presente estudo.¹⁴⁵ Naquele ano, após a veiculação de denúncias na imprensa pelo próprio irmão do ex-Presidente Collor, Sr. Pedro Collor de Mello, foi instalada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) nº. 52, sob a Presidência do Deputado Federal Benito Gama e Relatoria do Senador Amir Lando, cujos membros assim descreveram o estado de coisas envolvendo o ocupante da Chefia do Poder Executivo no Relatório Final que viria a ser aprovado no dia 26 de agosto de 1992¹⁴⁶:

Os indícios apontam para a acintosa montagem de uma operação intencional, com vistas a abri um espaço, no âmbito da administração dos negócios públicos, para que nele agissem e ajam agentes internos e externos à gestão pública, de modo a auferirem vantagens e benefícios ilícitos e ilegais. [...] Em torno do Presidente da República organizaram-se amigos e colaboradores de campanha que passaram a ser identificados como autores de um *script* cujo enredo era importante não ignorar, mesmo a elevado custo financeiro e moral. Quem conhecesse o fio da nova meada – como desbloquear cruzados novos, como conseguir contratos com dispensa de licitação, como vencer concorrências, como colocar funcionários em disponibilidade ou como evitar que o fossem, e assim por diante – passou a ser “mercadoria” pela qual empresários e tantos outros se dispuseram a pagar preços incríveis e injustificados. (grifo do autor)

decisão transitada em julgado, seja por decisão confirmada por órgão colegiado, ainda sujeita a recurso – a serem candidatos pelo prazo de oito anos, além dos que tiverem o mandato cassado ou renunciarem para evitar a cassação (artigo 1º, inciso I, alíneas ‘e’, ‘g’, ‘k’ e ‘l’, e §5º, da Lei Complementar nº. 64/1990).

¹⁴⁵ SALLUM JÚNIOR, Brasília João; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixao e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 82, pp. 163-200, 2011, pp. 178-179 e 191-192. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

¹⁴⁶ BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília: Senado Federal, 1992, p. 31. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&ts=1593995841506&disposition=inline>>. Acesso em 28 dez. 2024.

No citado relatório, os parlamentares concluíram que diversos fatores possibilitaram a realização do “esquema” de Paulo César Farias, dentre os quais (i) o ciclo orçamentário ampliado, abrangendo o Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes e Orçamentárias, tido como “[...] uma das fontes centrais de facilitação de ingerência externa espúria na administração pública”; (ii) a legislação então em vigor a respeito do regulamento do sistema financeiro nacional, que propiciava, por exemplo, “[...] a proliferação de ‘contas frias’ ou dos chamados ‘laranjas’, artifício utilizado para a movimentação de recursos de origem ilícita”; e (iii) a legislação pátria envolvendo o financiamento eleitoral e partidário, seu controle e os próprios gastos de campanha.¹⁴⁷ Sobre esse último fator, mais relevante para os fins do presente estudo, a CPMI apontou que o processamento das arguições de inelegibilidade eram até então morosos, impossibilitando a efetiva aplicação das penalidades na eleição subsequente à condenação¹⁴⁸; que doutrina, jurisprudência e legislação não forneciam, até então, definição precisa do que seria *abuso de poder econômico* no processo eleitoral; e que faltava ao ordenamento regramento específico acerca da utilização de recursos provenientes de fontes ilícitas em campanha, com sanções claras, inclusive de fontes privadas, então vedadas (artigo 91, inciso IV, Lei nº. 5.682/1971)¹⁴⁹. Nesse cenário, a CPMI propôs fossem regulamentadas as doações privadas, estipulando limites e penalidades, além do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças dos partidos.¹⁵⁰

O diagnóstico da CPMI, ao fim e ao cabo, foi de que havia necessidade de reforma na legislação eleitoral, a fim de evitar a repetição de situações como a envolvendo o ex-Presidente Fernando Collor, conclusão essa que resultou na edição da Lei nº. 8.713, de 30 de setembro de 1993, que estabeleceu normas para as eleições a serem realizadas em 3 de outubro de 1994, se destacando os artigos 37, que definiu ser o candidato o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis referentes à sua campanha, lhe sendo imposta a obrigação

¹⁴⁷ BRASIL. *Relatório final da Comissão...* Op. cit. pp. 303-329 e 344-346.

¹⁴⁸ “Exemplo prático dessa situação foi dado recentemente no Rio Grande do Norte. A representação contra um candidato à Assembleia Estadual desse Estado foi julgada procedente em março de 1991 [...], e, em consequência, foi ele declarado inelegível ‘para as eleições a se realizarem nos três anos subsequentes à eleição de 1990’. Assim, a inelegibilidade do candidato esgotar-se-á justo a tempo de ele candidatar-se novamente a deputado, se o caso, cumprindo, nesse ínterim, seu mandato de deputado estadual conquistado em meio a comprovado abuso...” (BRASIL. *Relatório final da Comissão...* Op. cit. pp. 309-310).

¹⁴⁹ Ibid. pp. 310-314.

¹⁵⁰ “[...] propomos um limite de gastos eleitorais, a exemplo do que existe na maioria dos países ocidentais, como a França, a Espanha e a Grã-Bretanha. As doações por parte de empresas são permitidas, porém, dentro de limites. Incluímos aqui uma proposta inspirada na lei espanhola, que proíbe as doações de empresas vinculadas ao Estado por contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços, já que, como apontamos anteriormente, essas doações deturpam a representação política. [...] Abandonemos a hipocrisia, não contudo para permitir o domínio indiscriminado do poder econômico na formação da vontade política. Devemos impor parâmetros realistas, porém, controle severo, para os que infringirem a lei. Assim, estaremos, certamente, não acabando com a corrupção eleitoral, mas contribuindo para que a Sociedade e a Justiça possam combatê-la.” (Ibid. pp. 320-321).

de assinar a respectiva prestação de contas sozinho ou, se for o caso, em conjunto com a pessoa que tenha designado para essa tarefa; e 38, §1º, inciso III, que legalizou a prerrogativa de pessoas jurídicas fazerem doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para candidatos naquele ano, limitadas a dois por cento da receita operacional bruta no ano anterior (1993), montante esse que poderia ser excedido desde que as contribuições e doações não fossem superiores a trezentas mil UFIR¹⁵¹. Ainda no quesito contribuições financeiras, foi incluída a faculdade de qualquer eleitor realizar gastos pessoais de até um mil UFIR em apoio aos candidatos de sua preferência, os quais não sejam sujeitos a reembolso pelo candidato ou pelos comitês ou partidos (artigo 48 da Lei nº. 8.713/1993).

Essa lei também definiu, como crime eleitoral, o ato de doar, direta ou indiretamente, em valores superiores ao definido para aplicação em campanha eleitoral; além da conduta de gastar recursos acima do que permitido pela referida norma, sendo certo que para ambos os casos a pena prevista era de multa no exato valor do excesso averiguado (artigo 57, incisos I e II, da Lei nº. 8.713/1993).

Outra modificação relevante que então se inaugurava era a instituição da prestação de contas, pelos candidatos, para os comitês financeiros das campanhas (artigos 50 a 56 da Lei nº. 8.713/1993), alterando, sensivelmente, a forma como até então se dava a fiscalização das contas relativas às eleições, pelos assim chamados Comitês Interpartidários de Inspeção, tidos pela CPMI do “esquema PC Farias” como ineficazes e meramente formais, o que se explicaria, por exemplo, pela ausência de dispositivo legal que os regulamentasse, de modo a facilitar a existência de “acordos de cavalheiros” entre dirigentes de partidos em que ambos se comprometeriam a não se fiscalizar¹⁵².

Buscou-se, em suma, a partir da lei que regulamentou as eleições de 1994, privilegiar a transparência na captação e emprego de recursos financeiros pelos *players* na senda eleitoral, provendo fiscalização mais robusta a partidos políticos e candidatos, a fim de tentar dar mais condições para que fosse desenvolvida uma disputa sadia e limpa, que prestigiasse a isonomia entre os pleiteantes aos cargos públicos, o que beneficiaria não apenas eles, como também os próprios eleitores – até mesmo por uma questão intuitiva: quanto menos vinculados e dependentes do poder econômico (ou de doadores com maiores recursos), mais os candidatos

¹⁵¹ “A Lei n. 8.383/91 instituiu a unidade fiscal de referência (UFIR), atualizada com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos e para a correção monetária das demonstrações financeiras, a partir de 1992, [...]” (SANTOS, Ariovaldo dos; RIBEIRO, Suzana Lopes Salgado. Correção Monetária: por uma Periodização do Uso da Ferramenta, de 1944 a 1995. In: *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, Brasil, v. 25, pp. 334–345, set./dez. 2014, p. 343. Disponível em: < <https://revistas.usp.br/rcf/article/view/98021/96828> >. Acesso em 28 dez. 2024).

¹⁵² BRASIL. *Relatório final da Comissão...* Op. cit. pp. 315-316.

serão livres para exercer o seu mister sem outra preocupação que não a busca do bem comum, sem receio de desagradar “A” ou “B”.

O espírito que animou a Lei nº. 8.713/1993 também se fez presente na Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, já mencionada no capítulo anterior, que dispõe sobre os partidos políticos, editada com o fito de regulamentar preceitos da Constituição Federal¹⁵³, sobretudo por ter contemplado, em sua redação originária, a prerrogativa de pessoas jurídicas efetuarem doações às agremiações com atuação no território nacional (artigos 31 – por não enumerar empresas privadas no rol das vedações –, 38, inciso III, e 39, *caput* e respectivos parágrafos).

A Lei nº. 9.096/1995, que atualmente compõe o arcabouço legislativo que rege as eleições brasileiras e os demais temas que orbitam esse aspecto da vida democrática (e isso, por óbvio, não somente em períodos eleitorais, de dois em dois anos), é a herdeira legislativa das Leis nº. 4.740/1965 e 5.682/1971, e dispõe, tal como já ocorria nos regramentos pretéritos, acerca das finanças e contabilidade dos partidos, do Fundo Partidário, das contribuições e auxílios por filiados, e da prestação de contas, por exemplo.

Embora não impacte diretamente na questão da contabilidade objeto do presente estudo, é preciso destacar que a Lei dos Partidos Políticos de 1995 inicialmente impôs diretrizes ao próprio funcionamento das agremiações partidárias, estabelecendo *cláusula de barreira* em seu artigo 13, concernente no recebimento mínimo de 5% dos votos válidos apurados, em pelo menos um terço dos Estados da federação, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Essa disposição é de todo relevante, pois, na dicção dos artigos 41 e 48 do mesmo diploma legal, impactava diretamente no acesso aos recursos públicos do Fundo Partidário, e, portanto, no financiamento da política nacional. A partir de tais medidas, buscava-se minorar o acesso de pequenos partidos ao Poder Legislativo e, com isso, reduzir o cenário de fragmentação do sistema partidário, visando prover-lhe um mínimo de organização racional, distribuindo verbas públicas apenas entre as agremiações que possuam alguma expressão na sociedade. As disposições em questão, todavia, foram impugnadas por diferentes partidos políticos perante o Supremo Tribunal Federal, a partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) de nº. 1.351-3/DF e 1.354-8/DF, que as considerou inconstitucionais, extinguindo aquela¹⁵⁴ *cláusula*

¹⁵³ Dispositivos assim dispostos: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V - a filiação partidária; [...] Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.”.

¹⁵⁴ A discussão seguiu candente no cenário nacional nos anos vindouros, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº. 97, de 4 de outubro de 2017, que criou, a partir dos resultados das eleições de 2018, cláusulas

de barreira antes mesmo de ela passar a vigorar em sua plenitude, em julgamento realizado em 7 de dezembro de 2006.¹⁵⁵

No mais, importa destacar que, desde sua primeira redação, a Lei nº. 9.096/1995 já dispunha, em seu artigo 36, que na eventualidade de se constatar o recebimento, pelo partido político, de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, em violação às normas legais ou estatutárias, ficaria o suspenso o recebimento de quotas do Fundo Partidário até que fosse esclarecida a procedência de tais valores perante a Justiça Eleitoral (inciso I); do mesmo modo, se verificado o recebimento de recursos provenientes de fontes vedadas no rol do artigo 31, ficaria suspensa a participação do partido no Fundo Partidário por um ano (inciso II); e que se fossem recebidas doações cujo valor ultrapassasse os limites estabelecidos em lei, ficaria suspensa por não um, mas dois anos a participação da agremiação no Fundo Partidário e que seria aplicada, de forma simultânea, a penalidade de multa correspondente ao valor recebido que excedesse aos limites fixados (inciso III).

Seja como for, no mesmo ano da edição da Lei dos Partidos Políticos, também foi editada a Lei nº. 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu normas para a realização das eleições municipais previstas para o ano seguinte, e se notabilizou por impor que no mínimo 20% das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas femininas (artigo 11, §3º). Significou, naquela altura, movimento voltado a reduzir as então evidentes desproporções de gênero nas Câmaras Municipais ao redor do país, que apresentavam sub-representação de mulheres, a partir da instituição de *cotas para candidaturas femininas* a serem respeitadas pelas agremiações políticas.¹⁵⁶

Outro ponto de destaque relativo ao regramento das eleições de 1996 foi a previsão de implementação do sistema eletrônico de votação e apuração, anseio antigo para fins de redução

de desempenho eleitoral para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão, com requisitos parciais até as eleições de 2030, dando fim, de mais a mais, às coligações para eleições proporcionais para deputados e vereadores. Dentre os que eram contra à implementação da *cláusula de barreira* no país, vigorava o argumento de afronta à liberdade de associação, à igualdade e ao pluralismo político. Por outro lado, para os defensores da medida, ela fortificaria a democracia, pois o excesso de partidos políticos não privilegia a representatividade das minorias, mas tão somente fragmenta e dispersa o quadro político partidário, dando azo à “[...] proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como ‘legendas de aluguel’, fraudando a representação, base do regime democrático” (MELO, Ines da Trindade Chaves de. *Cláusula de barreira: do aspecto histórico, constitucional e atual*. In: *Justiça Eleitoral em Debate*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 23-33, 2. sem. 2018, pp. 32-33. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5319>>. Acesso em 30 dez. 2024).

¹⁵⁵ A Lei nº. 9.096/1995 previa, em seu artigo 57, incisos I a III, que a *cláusula de barreira* seria paulatinamente implementada ao longo dos anos, até as eleições gerais de 2006.

¹⁵⁶ PEIXOTO, Vitor de Moraes; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). In: *Estudos Avançados*, São Paulo, Brasil, v. 36, n. 106, p. 93-116, 2022, p. 97. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/205984/189543>>. Acesso em 30 dez. 2024.

de fraudes¹⁵⁷, até hoje utilizado no país e fator de distinção das eleições brasileiras em relação a maior parte das democracias do mundo (artigos 18 a 20 da Lei nº. 9.100/1995). Implementadas em poucas Zonas Eleitorais nas eleições de 1996, as urnas eletrônicas já alcançavam cerca de 58% do eleitorado brasileiro em 1998 e, desde sua implementação, têm sido consideradas seguras¹⁵⁸ e eficientes, propiciando celeridade ao processo eleitoral, com a proclamação de resultados no mesmo dia da realização do pleito.

No aspecto da contabilidade eleitoral, a Lei nº. 9.100/1995 representou avanço quanto à prestação de contas pelo candidato – que foi mantido como *único* responsável pela veracidade das informações apresentadas em sua prestação de contas (artigo 35, §5º), tal qual previa a lei que regeu a eleição anterior – , ao estabelecer, em seu artigo 35, §6º, que eles, assim como os comitês financeiros dos partidos políticos, *deveriam* obedecer às diretrizes constantes do plano simplificado elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral nesse particular, dever esse que não constava da norma regulamentar das eleições gerais de 1994.

Modificação sutil, mas relevante, foi a previsão constante do artigo 39 da Lei nº. 9.100/1995, segundo a qual poderia qualquer cidadão realizar, em apoio a candidato de sua preferência, gastos de até 200 UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não fossem reembolsados. Disposição similar constava da legislação de regência das eleições de 1994, mas não contemplando a prerrogativa de não serem incluídos tais gastos na prestação de contas (artigo 48 da Lei nº. 8.713/1993). Inegável se tratar de “porta aberta” para a consecução de irregularidades, inclusive envolvendo “caixa dois” – basta que se encontrem candidatos interessados em burlar as regras de gastos eleitorais e supostos eleitores que, em troca de alguma contrapartida, econômica ou não, se proponham a auxiliar em sua consecução.

No mais, modificações sutis foram implementadas em relação ao regramento do sufrágio anterior, merecendo destaque, a título de exemplo, os delitos eleitorais, expressos nos artigos 67 a 71 da legislação novel, dentre os quais os atos de doar e gastar recursos acima dos valores estabelecidos, que passaram a ser punidos com pena de detenção de um a três meses, além de

¹⁵⁷ “Curiosamente, o Brasil, desde sua primeira lei eleitoral, o Código Eleitoral de 1932, já previa a possibilidade de as eleições serem realizadas por meio de máquinas de votação, embora essas máquinas não existissem nessa época.” (TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 6, n. 3, p. 9-25, set./dez. 2011, p. 14. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1581>>. Acesso em 30 dez. 2024).

¹⁵⁸ Parcela crescente dos atores políticos, autodenominados como membros do espectro ideológico “de direita”, vem contestando a segurança das urnas eletrônicas, pese embora sem apresentar elementos concretos que justifiquem suas dúvidas e questionamentos. Para um estudo complementar nesse particular, vide: DOURADO, Tatiana; ALMEIDA, Sabrina; PIAIA, Victor. Fraude nas urnas e contestação eleitoral no Brasil: análise multiplataforma de atores políticos, viés conspiratório e moderação de conteúdo. In: *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 30, p. e3017, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8676896>>. Acesso em: 30 dez. 2024.

multa de 4.000 a 12.000 UFIR ou de valor igual ao excesso verificado, caso seja superior à pena pecuniária cominada (artigo 67, incisos I e III); além da criminalização do ato de receber, direta ou indiretamente, recurso de valor superior ao definido pelo artigo 36, para aplicação na campanha eleitoral, apenado da mesma forma que os tipos penais supracitados (artigo 67, inciso II).

Dois anos depois, foi promulgada a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997, também conhecida como Lei das Eleições, que encerrou o ciclo de edição de normas específicas para regulamentar o processo de sufrágio vindouro, consolidando o regramento voltado à temática eleitoral.

Em sua redação primeva, a Lei nº. 9.504/1997 não contava com qualquer dispositivo regulamentando os limites de gastos por candidatos, partidos políticos e coligações, outorgando aos dois últimos a responsabilidade de comunicação à Justiça Eleitoral, quando do registro, os valores máximos vislumbrados por candidatura (artigo 18), o que gerava a sensação de que havia pouco ou nenhum controle sobre o custo de campanhas eleitorais¹⁵⁹, cenário esse que só foi alterado cerca de vinte anos depois, a partir da Lei nº. 13.488, de 6 de outubro de 2017, que promoveu minirreforma eleitoral no país e modificou a redação do dispositivo legal em questão, para estabelecer que os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Muito em virtude do período histórico em que foi elaborada e promulgada, a Lei nº. 9.504/1997 incorporou muitos dos arranjos já previstos pelas legislações de regência das eleições anteriores, contemplando título específico para a arrecadação e aplicação de recursos para as campanhas eleitorais, cujo primeiro dispositivo já estabelecia, de plano, a *responsabilidade solidária entre partidos políticos e candidatos* quanto às despesas da campanha eleitoral (artigo 17), o que, para alguns autores¹⁶⁰, representa um dos princípios específicos do Direito Eleitoral. Seguindo a tendência legislativa até então, a lei novel impôs limitações para as doações provenientes de pessoas físicas e jurídicas (artigos 23, inciso I, e 81), para o autofinanciamento de candidatos (artigo 23, inciso II), e reproduziu as vedações em larga medida já constantes das redações das leis pretéritas (artigo 24). Restou ampliada a prerrogativa de qualquer eleitor realizar gastos em apoio do candidato de sua preferência até a

¹⁵⁹ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, Brasil, v. 36, n. 106, pp. 33–53, 2022, p. 45. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/205912/189429>>. Acesso em 30 dez. 2024.

¹⁶⁰ RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2019, pp. 49-50; CÂNDIDO, Joel. *Direito eleitoral brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2008, p. 433.

quantia de mil UFIR (acréscimo de 800 UFIR em relação à Lei nº. 9.100/1995), mantendo a prerrogativa de tais gastos não serem contabilizados (artigo 27, *caput*). De diferente, dispôs a Lei das Eleições a respeito da possibilidade de os candidatos aplicarem recursos na criação de sítios de internet (artigo 26, inciso XV), possibilidade até então não prevista pelo simples fato de não estar até então popularizado o acesso à rede mundial de computadores – o palco principal das campanhas políticas era ainda as ruas, as reportagens de jornais e revistas, as estações de rádio e a televisão.

A diagnose que se extrai da leitura redação originária da Lei nº. 9.504/1997, como um todo, é de que as principais modificações ao modelo até então existente diziam respeito à questão da prestação de contas, provendo a partidos políticos e candidatos maiores detalhes acerca da forma pela qual deveriam submeter à Justiça Eleitoral seus haveres atinentes às campanhas, com a definição de prazos e procedimentos a serem seguidos, pese embora ainda sem a obrigatoriedade de lançamento de arrecadação e gastos em ambiente virtual, atitude essa que somente foi tomada após as eleições de 2002, quando o Tribunal Superior Eleitoral deliberou sobre a pertinência de publicar os dados relativos ao financiamento da política, a fim de prover maior transparência nesse aspecto dos certames.¹⁶¹

Nos anos que se seguiram, houve relativa estabilidade nas legislações de regência das eleições, mas outro fato histórico levou a nova reforma eleitoral, implementada pela Lei nº. 11.300, de 10 de maio de 2006. Trata-se do escândalo que ficou conhecido como “Mensalão”, referenciado no capítulo anterior e que eclodiu entre maio e junho de 2005, quando foi divulgado pela imprensa entrevista do então Deputado Federal Roberto Jefferson em que ele denunciava o pagamento, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a diversos parlamentares de uma espécie de “mensalidade”, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), para que votassem pela aprovação de projetos de lei de interesse da legenda política em questão, que então ocupava a chefia do Poder Executivo¹⁶² – em suma, uma troca de vantagens indevidas por apoio político e sustentação da base governista (daí a alcunha “Mensalão”). Os valores supostamente viriam de orçamentos de publicidade de empresas estatais, especialmente a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Tal como sucedeu em relação ao ex-Presidente Fernando Collor, o caso desaguou na instauração de investigação perante o Congresso Nacional, denominada “CPMI

¹⁶¹ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais... Op. cit. pp. 45-46.

¹⁶² LO PRETE, Renata. Jefferson denuncia mesada paga pelo tesoureiro do PT. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 jun. 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200502.htm>>. Acesso em 31 dez. 2024.

dos Correios”, no dia 14 de junho seguinte, sob a presidência do Senador Delcídio Amaral e Relatoria do Deputado Federal Osmar Serraglio.¹⁶³

O resultado da CPMI foi um relatório final composto por aproximadamente 1.900 páginas, elaborado em três volumes, e uma série de recomendações, a exemplo da aprovação de proposições legislativas que então tramitavam no Congresso Nacional, envolvendo matéria de Direito Eleitoral, sobretudo “[...] para implementar uma nova regulamentação quanto ao financiamento de campanhas e à própria propaganda eleitoral, dentre outras questões essenciais necessárias para evitar os lamentáveis episódios descobertos ao longo desta CPMI”¹⁶⁴, a exemplo do Projeto de Lei do Senado de nº. 275/2005, de autoria do Senador Jorge Bornhausen, que deu origem à Lei nº. 11.300/2006, que se restringiu a promover alterações à Lei nº. 9.504/1997.

Em paralelo à CPMI, o escândalo do “Mensalão” também resultou na Ação Penal nº. 470/MG, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, hoje aposentado, após o oferecimento de denúncia pela Procuradoria-Geral da República em face de 38 pessoas, dentre as quais parlamentares e empresários, pela prática de crimes como corrupção ativa e passiva, peculato, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, evasão de divisas e gestão fraudulenta.¹⁶⁵

De toda sorte, dentre as modificações implementadas pela Lei nº. 11.300/2006, é válido mencionar a inclusão do artigo 17-A, que estabeleceu que, observadas eventuais peculiaridades locais, seria editada legislação até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral para fixar o limite dos

¹⁶³ BRASIL. *Relatório final dos trabalhos da CPMI ‘dos Correios’* – volume I. Brasília: Senado Federal, 2006, pp. 3-8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/84897/RF_CPMI_correios_2006_v.I.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 31 dez. 2024.

¹⁶⁴ BRASIL. *Relatório final dos trabalhos da CPMI ‘dos Correios’*... Op. cit. p. 1.705.

¹⁶⁵ Esse julgamento ficou marcado na história não apenas pelo escândalo subjacente em si, mas pelo rudimentar uso da teoria do domínio do fato pelos Ministros da Corte. Em análise crítica, Luís Greco e Alaor Leite apontaram que “[...] o recurso às teorias do domínio do fato e do domínio da organização tiveram na decisão uma função fundamentadora de punibilidade. A decisão não se esforça em aduzir argumentos em favor das contribuições causais concretas (no sentido do art. 13 caput em conjunto com o art. 29 caput CP) das pessoas em posição de comando. O recurso às teorias do domínio do fato e da organização foi o caminho para fundamentar a responsabilidade penal dos sujeitos em posição de comando, e não apenas o critério a determinar, por exemplo, se determinando sujeito deveria ser considerado instigador ou autor mediato de um fato punível. Não se tratou, na decisão, da questão autor/partícipe, mas da questão punível/impunível [...]”, pontuando, ademais, haver “[...] fundadas dúvidas sobre se alguns Ministros do STF, nos momentos em que se referem aos conceitos de domínio do fato e domínio da organização, de fato compreenderam o sentido e o alcance desses conceitos. É pesaroso, mas inevitável ter de afirmar que sequer a distinção entre as figuras do domínio do fato e do domínio da organização foi identificada e compreendida na decisão. Os termos ‘domínio do fato’ e ‘domínio da organização’ são constantemente utilizados na decisão de forma indistinta e, por vezes, como sinônimos [...]” (GRECO, Luís; LEITE, Alaor. A “recepção” das teorias do domínio do fato e do domínio da organização no direito penal econômico brasileiro: observações sobre as formas de intervenção no delito na Ação Penal 470 do Supremo Tribunal Federal brasileiro (“Caso Mensalão”). In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Baden-Baden: Nomos, n. 7-8, pp. 386-393, jul./ago. 2015, p. 390. Disponível em: <https://www.zis-online.com/dat/artikel/2015_7-8_937.pdf>. Acesso em 8 jan. 2025).

gastos de campanha para os cargos que seriam objeto de disputa, sendo certo que, não sendo editada lei até a data em questão, caberia a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, a quem caberia o ônus de dar ampla publicidade a tais informações. Do mesmo modo, o artigo 21 passou a ter nova redação, passando a dispor que o candidato seria solidariamente responsável com o administrador de sua campanha – por ele próprio indicado – pela veracidade das informações financeiras e contábeis prestadas, devendo ambos assinarem a prestação de contas.¹⁶⁶

Outra modificação digna de registro refere-se ao artigo 22, §§3º e 4º, da Lei nº. 9.504/1997, que estabelece a obrigatoriedade de todos os recursos de campanha transitarem em conta bancária aberta pelos candidatos para os fins da eleição disputada, sendo certo que se houver aplicação de montantes na campanha de origem distinta, será considerado fonte financeira não contabilizada, implicando na desaprovação das contas, a configurar ilicitude que poderá, ou não, vir a ser reconhecida como abuso de poder econômico, tendo, portanto, potencial para resultar no cancelamento do registro de candidatura ou cassação do diploma de eleito.¹⁶⁷

O mesmo espírito que motivou a modificação supracitada, também se faz presente na nova redação do artigo 23, §4º, incisos I e II, da Lei nº. 9.504/1997, em que o legislador vedou doações, seja por meio de depósitos em dinheiro, seja por meio de cheques, para os candidatos, sem a respectiva identificação de origem. A inclusão do §5º do dispositivo em testilha, que proíbe doações em dinheiro, prêmios, auxílios ou troféus, *por* candidatos a pessoas físicas ou jurídicas, entre o registro da candidatura e a realização das eleições, em que pese tenha visado impedir a existência de relações espúrias entre potenciais eleitores e eleitos, ou ainda suspeitas que poderiam resultar de determinadas ações em meio a período tão crítico da cena eleitoral, é reprochada por parcela da doutrina, seja pela sua localização topográfica (por tratar não de

¹⁶⁶ Há quem entenda atribua a alteração em questão ao fato de que, durante a CPMI dos Correios, o então tesoureiro do PT, Delúbio Soares de Castro, ter assumido a responsabilidade pelas irregularidades cometidas pelo partido durante a campanha para as eleições presidenciais de 2002, que envolveram suposto recebimento de valores não contabilizados (“caixa dois”), isentando o Presidente da República Luiz Inácio “Lula” da Silva de qualquer responsabilidade. Tal atitude acabou por inviabilizar eventual punição na esfera eleitoral, pois, até então, apenas o candidato é quem poderia ser punido, não havendo previsão legal para censura ao administrador da campanha – REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da política no Brasil*. 2010. 239 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 128.

¹⁶⁷ Em seus comentários à referida inclusão, o professor Adriano Costa externou entendimento de que “[...] essa ilicitude poderá, contudo, não implicar abuso de poder econômico: pode decorrer de erro formal, de gastos de pequeno valor em sua globalidade em relação ao que foi despendido adequadamente na campanha, de modo que poderá não desafiar a aplicação da sanção de cassação do registro de candidatura ou do diploma” (COSTA, Adriano Soares da. Comentários à Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. In: *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 2, n. 2, p. 37-52, jan./abr. 2006, p. 39. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8256>>. Acesso em 2 jan. 2025).

receitas eleitorais, mas de *despesas vedadas*, englobadas pelo artigo 39, §6º), seja pelo seu conteúdo (por impedir que o candidato distribua brindes ou faça doações independentemente do pedido de votos, inclusive para pessoas jurídicas, não votantes).¹⁶⁸

Talvez a mais importante modificação ao regramento das eleições implementada pela Lei nº. 11.300/2006 tenha sido a inclusão do artigo 30-A, que alberga o ilícito da captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais. Em havendo suspeita de ocorrência de qualquer conduta em desacordo com a Lei nº. 9.504/1997 nesse particular, qualquer partido político ou coligação poderá, no prazo de quinze dias da diplomação de eleitos, representar à Justiça Eleitoral, relatando fatos e indicando provas, requerendo a investigação judicial, e, em sendo comprovado o gasto ou captação ilícita de recursos, será negado diploma ao candidato ou cassado o seu mandato, se já houver sido outorgado (artigo 30-A, §2º). Nesse particular, José Jairo Gomes rememora que o objetivo da disposição é prover novo obstáculo a quem almeja desenvolver campanha eleitoral à margem dos ideais de transparência e isonomia, visando obter vantagens ilegais no curso da disputa, sendo certo que a terminologia captação ilícita deve ser lida tanto no que diz respeito à *origem*, quanto à *forma* pela qual foram os recursos obtidos, o que engloba, por óbvio, os valores não contabilizados ou mantidos em contabilidade paralela (vulgo “caixa dois”).¹⁶⁹

A evolução da legislação eleitoral – e, por que não dizer, o padrão de atuação do Poder Legislativo brasileiro – se molda de acordo com fatos históricos que sucedem pelo caminho, de maneira reativa aos anseios apresentados na sociedade em cada momento. Pode-se dizer que é um movimento natural, a refletir a própria estrutura de funcionamento do regime democrático, em que, de quatro em quatro anos, a população outorga mandatos a novos (e nem tão novos) parlamentares para atuarem perante o Congresso Nacional, que se elegem a partir de determinados discursos e promessas, os quais, para serem levados à cabo, demandam atuação *propositiva*. Isso nem sempre favorece a coerência sistêmica do ordenamento jurídico, como logo se verá, já que propicia a confecção de legislações à moda “colcha de retalhos”, isto é, elaboradas a partir de uma base que é sucessivamente modificada, ao ponto de estabelecer incoerências internas (exemplo disso é a dosimetria estabelecida a determinados crimes pelo Código Penal e pela legislação extravagante correlata)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ COSTA, Adriano Soares da. Comentários... Op. cit. p. 41.

¹⁶⁹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*... Op. cit. pp. 996-997.

¹⁷⁰ A título de exemplo, cumpre rememorar que a pena para a prática do crime de furto, quando qualificado pelo concurso de duas ou mais pessoas, é de 2 a 8 anos (artigo 155, §4º, inciso IV, do Código Penal), mesma *quantum* de censura previsto ao agente que praticar lesões corporais de natureza grave, resultando em incapacidade permanente para o trabalho – a qual, vale dizer, tem potencial a gerar danos para a coletividade, pois onerará o erário se porventura a vítima for trabalhador segurado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) –;

Seja como for, outro fato histórico a merecer destaque no percurso legislativo da contabilidade e financiamento da política foi a operação policial cognominada *Lava Jato*, referida no capítulo anterior. Deflagrada em março de 2014, inicialmente com objetivo de apurar suposto esquema de corrupção e desvio de recursos da maior sociedade de economia mista do país – Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) –, a investigação se ramificou por dezenas de fases, em diversos Estados da federação, e representou verdadeiro marco no recorte temporal recente do país, sobretudo por ter inaugurado, no sentir da opinião publicada pela imprensa¹⁷¹, um tratamento diferenciado do Poder Judiciário em relação aos delitos praticados por parlamentares e membros da elite financeira do país, a exemplo de executivos de empreiteiras, publicitários com atuação em campanhas eleitorais, além de empresários das mais variadas estirpes.

Inspirada na operação *mani pulite*, deflagrada na Itália nos anos 1990 com o objetivo de apurar casos de corrupção na política italiana, promovendo “[...] espetáculo diário de vazamentos de informações escandalosas que faziam a alegria dos meios de comunicação”¹⁷², a *Lava Jato* contou com larga e notória utilização da imprensa¹⁷³ – muitas das vezes, por razões questionáveis¹⁷⁴ – no intuito de garantir ampla divulgação das prisões temporárias ou preventivas ordenadas e de medidas de busca e apreensão executadas nos domicílios de

enfermidade incurável; perda ou inutilização de membro, sentido ou função; deformidade permanente ou aborto (artigo 129, §2º, incisos I a V, do Código Penal). Com a devida vênia ao legislador, para além do fato de resguardar o *patrimônio*, e não a *integridade física* de um ser humano – bem jurídico de intuitivo e indiscutível maior relevância –, o crime de furto é cometido sem violência ou grave ameaça, e, por isso, salvo melhor juízo, não pode merecer o mesmo rigor, em termos de quantidade de censura, da lesão corporal qualificada pelo resultado grave, haja vista os efeitos permanentes daí resultantes. O patrimônio poderá ser posteriormente readquirido pelo indivíduo, é *recuperável*, ao passo que a vida perdida por um aborto provocado por lesão infligida por agente de forma dolosa, por exemplo, não regressará.

¹⁷¹ Consoante exposto por Marcos Alan Gomes, “[...] quanto mais se propala a versão dominante dos acontecimentos dada pelos meios de comunicação, mais ela é acolhida pelo público, produzindo-se, como efeito, o consenso sobre a opinião publicada” (GOMES, Marcus Alan. *Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 65).

¹⁷² MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de. ‘Mani Pulite’. A tragédia, a farsa e a ressaca. In: *Jornal da Unicamp*, Campinas, 04 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/ju/artigos/reginaldo-correa-de-moraes/mani-pulite-tragedia-farsa-e-ressaca>>. Acesso em 2 jan. 2025.

¹⁷³ Este entendimento foi encampado pelo então Juiz Federal Sérgio Moro, que foi o magistrado titular da 13ª Vara Federal de Curitiba, principal palco judicial da operação *Lava Jato*, e que já havia, no passado, externado concordância com a tática em questão, quando publicou artigo em que asseverou que “[...] as prisões, confissões e a publicidade conferida às informações obtidas geraram um círculo virtuoso, consistindo na única explicação possível para a magnitude dos resultados obtidos pela operação *mani pulite*” (MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação *mani pulite*. In: *Revista CEJ*, Brasília, v. 8, n. 26, pp. 56-62, jul./set. 2004, p. 59. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/625/805>>. Acesso em 2 jan. 2025).

¹⁷⁴ Segundo Glenn Greenwald e Rafael Neves, “procuradores da força-tarefa da Lava Jato usaram vazamentos com o objetivo de manipular suspeitos, fazendo-os acreditar que sua denúncia era inevitável, mesmo quando não era. O intuito, eles disseram explicitamente em chats do Telegram, era intimidar seus alvos para que eles fizessem delações”, em atitude que classificaram como, no mínimo, eticamente questionável (GREENWALD, Glenn; NEVES, Rafael. As mensagens secretas da Lava Jato, parte 27: ‘vazamento seletivo ... 🙈’. *Intercept Brasil*, Rio de Janeiro, 29 ago. 2019. Disponível em: < <https://www.intercept.com.br/2019/08/29/lava-jato-vazamentos-imprensa/>>. Acesso em 8 jan. 2024.)

investigados, de modo a trazer ao grande público o enquadramento então dado aos fatos em apuração sob o ponto de vista da acusação, e, com isso, assegurar o apoio da população à atividade persecutória então em andamento.

Assim como sucedeu nos casos do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor e do “mensalão”, a operação *Lava Jato* rendeu ensejo à instauração de nova CPMI perante o Congresso Nacional¹⁷⁵, sob a presidência do Senador Vital do Rego e relatoria do Deputado Marco Maia, com o desiderato de investigar irregularidades envolvendo a Petrobrás entre os anos de 2005 e 2014, abrangendo, dentre outros assuntos, a compra de refinaria de petróleo no Estado do Texas, nos Estados Unidos da América (Pasadena), o questionável lançamento de plataformas petrolíferas antes mesmo do encerramento das respectivas construções, as denúncias de pagamento de vantagens indevidas a diretores e demais funcionários da empresa, além do superfaturamento na construção de refinarias no período em questão e o os agentes externos possivelmente implicados.

No que diz respeito à temática de contas eleitorais, a operação *Lava Jato* representou o fim do que alguns autores chamaram do “período de ouro do financiamento empresarial”, compreendido entre 1993 e 2015, em que a principal fonte de recursos para as campanhas eleitorais vencedoras eram provenientes de pessoas jurídicas.¹⁷⁶ Com efeito, a referida investigação lançou luzes para a existência de um círculo vicioso entranhado no cenário nacional, em que candidatos e partidos políticos eram apoiados por grandes grupos empresariais ao longo dos anos, durante as eleições, por meio de doações – algumas contabilizadas, outras não –, e, em contrapartida, uma vez empossados, os eleitos dos Poderes Executivo e Legislativo, favoreciam as companhias apoiadoras, a partir, por exemplo, de manipulações em licitações (criação de editais com requisitos “escolhidos à dedo” ou pura e simplesmente escolhendo companhias vencedoras “de véspera”).¹⁷⁷

De fato, não foram poucos os empresários que, investigados, optaram por celebrar acordos de colaboração premiada com o Ministério Público Federal¹⁷⁸ e admitir as relações

¹⁷⁵ BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS)*. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/609900>>. Acesso em 4 jan. 2025.

¹⁷⁶ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. *Reformas eleitorais...* Op. cit. pp. 45-46.

¹⁷⁷ TORRES, Ricardo Ezequiel. *Democracia, corrupção e financiamento partidário e eleitoral: uma contribuição do Direito Financeiro para erigir um sistema de custeio participativo e hígido*. 2021. 254 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, pp. 138-139.

¹⁷⁸ Segundo Bruno Carazza, os empresários possuíam muito pragmatismo e pouca ideologia: “Fernando Migliaccio, um dos responsáveis pelo departamento de Operações Estruturadas da Odebrecht, via as doações de campanha, fossem oficiais ou por caixa dois, como apostas no futuro. Segundo ele, foram milhões e milhões dados a políticos nas últimas décadas sem haver uma contrapartida específica – ‘a troca de nada’, ou melhor, visando relacionamentos futuros. ‘Olha, um dia esse senhor vai ser governador, um dia ele vai ser senador’. [...] Essa

espúrias que detinham com parlamentares, integrantes do Poder Executivo em todas as esferas (União, Estados e Municípios), envolvendo a irrigação de campanhas eleitorais com milhões de reais.

Nesse particular, a operação *Lava Jato* teve o mérito de expor, concretamente, como se davam as relações envolvendo dinheiro no cenário eleitoral brasileiro, e acabou por colocar, no centro do debate, seja na imprensa, no Congresso Nacional ou perante o Poder Judiciário, a questão da prerrogativa de pessoas jurídicas efetuarem doações de campanha, em processo de vilanização que, se não se iniciou a partir de tal investigação, se potencializou de modo incontestável. Nesse sentido, é inegável que, senão foi o elemento decisivo, decerto a referida operação policial propulsou o julgamento da ADI nº. 4.650/DF – ajuizada, como visto no capítulo anterior, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil objetivando justamente ao reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos legais das Leis nº. 9.096/1995 e 9.504/1997 que permitiam a doação eleitoral por pessoas jurídicas –, pelo Supremo Tribunal Federal, em 17 de setembro de 2015, pouco mais de um ano e meio após a sua deflagração (e subsequente instalação na pauta política diária do país), ação essa que então tramitava há longos quatro anos.

Cerca de duas semanas após o julgamento da ADI nº. 4.650/DF pelo Pretório Excelso, foi a vez dos Poderes Legislativo e Executivo reagirem àquele momento histórico, a partir da promulgação da Lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que promoveu nova reforma eleitoral, empreendendo alterações no Código Eleitoral, na Lei dos Partidos Políticos e na Lei das Eleições, com o declarado intento de reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração das agremiações e incentivar a participação feminina na política. Apesar da justificativa constante de seu preâmbulo, a edição da lei em questão – que recebeu a alcunha de *minirreforma* e que também mirava reestabelecer a confiança da sociedade no sistema eleitoral¹⁷⁹ – teve, como principal inovação, justamente, o fim das doações eleitorais por parte de pessoas jurídicas.

política de distribuir valores entre vários partidos – de oposição ou situação, esquerda ou direita – em ano de eleições, de forma a criar um hedge contra surpresas na contagem de votos, é compartilhada por diversos empresários e executivos envolvidos na Operação Lava Jato. Ricardo Pessoa, da UTC, acusado de ser o líder do cartel de empreiteiras nas obras da Petrobras, admite que as empresas do seu grupo contribuíram com 54 milhões de reais entre praticamente todos os partidos em 2014.” (CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. pp. 63-65).

¹⁷⁹ ALMEIDA, Igor Martins Coelho. As minirreformas políticas e eleitorais de 2015 e 2017 no contexto democrático da contemporaneidade. In: *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 57, pp. 110-148, jun./set., 2020, p. 111. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1388>>. Acesso em: 5 jan. 2025.

No aspecto das finanças eleitorais, houve substancial modificação no cenário então reinante, na medida em que restou estabelecido que seria o Tribunal Superior Eleitoral, e não mais os próprios partidos, o ente que definiria os limites de gastos de campanha, em cada eleição, a partir de critérios já estabelecidos em lei¹⁸⁰ (novel redação do artigo 18, *caput*, da Lei nº. 9.504/1997), sendo certo que eventual desrespeito às balizas impostas acarretaria na imposição de multa em valor equivalente a 100% dos valores que ultrapassassem o limite de gastos, além da subsequente apuração de ocorrência, ou não, de abuso de poder econômico (artigo 18-B do mesmo diploma legal).

Outra importante mudança implementada foi a extinção dos comitês financeiros, antes responsáveis pela prestação de contas de candidatos a eleições majoritárias (cargos do Poder Executivo e Senadores). A redação conferida pela Lei nº. 13.165/2015 ao artigo 28, §§1º e 2º, da Lei das Eleições, estabelece a obrigatoriedade de o próprio candidato apresentar suas contas à Justiça Eleitoral. Também restou posto, no aspecto da prestação de contas eleitorais, que partidos e coligações deverão cumprir o ônus de divulgar, na rede mundial de computadores, em sítio eletrônico específico para essa finalidade, os recursos em dinheiro recebidos para fins de apoio das campanhas eleitorais de seus candidatos filiados, além da confecção e divulgação de relatório, até o dia 15 de setembro, com a discriminação das transferências provenientes do Fundo Partidário, dos recursos em dinheiro e os estimáveis porventura recebidos, além dos gastos realizados (artigo 28, §4º, incisos I e II, da Lei nº. 9.504/1997) – mudanças essas que representaram, para alguns autores¹⁸¹, as mais relevantes daquela primeira minirreforma implementada após a operação *Lava Jato*.

É digno de relevo, ainda, que, a despeito de a legislação justificar as modificações implementadas no *status quo* também com o intuito de potencializar a participação feminina na política, há quem avalie que, na verdade, a minirreforma de 2015 representou inaceitável retrocesso na busca da igualdade de gênero. Isso porque, no artigo 9º da Lei nº. 13.165/2015,

¹⁸⁰ A bem da verdade, a própria Lei nº. 13.165/2015 já estabelecia o limite de gastos, em seus artigos 5º e 6º, que assim dispunham: “Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior. Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei”.

¹⁸¹ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais... Op. cit. p. 47.

consta que, nas eleições de 2016, 2018 e 2020, deveriam os partidos reservar, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinando ao financiamento eleitoral para que fosse aplicado nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos referidos no artigo 44, inciso V, da Lei nº. 9.096/1995. Na visão de Ligia Fabris Campos, a disposição contida no artigo 9º supracitado instituiu a desigualdade formal entre homens e mulheres na política, pois, da leitura escorreita e sistemática de sua redação, observa-se que “[...] o mínimo de 30% das mulheres teria acesso, pelo Fundo Partidário, a, no máximo, 15% dos recursos”, números esses que, na sua visão, são ínfimos e em nada contribuem à almejada igualdade de gênero na senda política.¹⁸²

À Lei nº. 13.165/2015, seguiram-se as eleições municipais de 2016, em que, como visto no capítulo anterior, foram registrados mais de um bilhão, trezentos e sessenta e quatro mil reais em doações eleitorais provenientes de 715.564 pessoas.¹⁸³ Apesar de, em termos absolutos, tais números representarem volume expressivo de dinheiro, a percepção do meio político foi de que no certame em questão – o primeiro sem aportes provenientes de empresas – havia quantidade significativamente inferior de recursos financeiros à disposição de partidos políticos e candidatas.¹⁸⁴ Especificamente em comparação com o ano de 2012, em que também foram realizadas eleições municipais, candidatos ao cargo de Prefeito obtiveram cerca de metade dos valores à disposição, reduzindo de 3 bilhões para 1,5 bilhão de reais, aproximadamente; e candidatos ao cargo de Vereador viram minguar os recursos de 2,3 bilhões para 1,5 bilhão de reais.¹⁸⁵

Por outro lado, os custos envolvendo o financiamento de campanhas eleitorais não seguiram a tendência de queda, pelo contrário, configurando equação em que, segundo Walber de Moura Agra, poderia resultar apenas duas conclusões: ou as campanhas foram realizadas com menos dinheiro – o que era pouco provável –, ou houve maior aporte de recursos não contabilizados, por meio de “caixa dois”.¹⁸⁶ Nas eleições de 2016, vale dizer, houve ainda o incremento do risco de desequilíbrio na isonomia entre os candidatos, pois, na impossibilidade de se beneficiarem do financiamento empresarial, candidatos mais abastados fizeram uso da

¹⁸² CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. In: *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, p. 593–629, 2019, p. 607. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/39816>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

¹⁸³ Vide Tabela 6, página 28.

¹⁸⁴ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais... Op. cit. p. 47; TORRES, Ricardo Ezequiel. *Democracia, corrupção e...* Op. cit. p. 150.

¹⁸⁵ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. In: *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 21, pp. 67-76, 2019, p. 68. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/191021_bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jan. 2025.

¹⁸⁶ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. p. 172.

prerrogativa de se *autofinanciar*, doando dinheiro para si próprios, tornando a disputa consideravelmente mais difícil para quem não dispunha de recursos para subsidiar semelhante empreitada, sobretudo porque àquela altura não havia ainda demarcação clara de limites a esse tipo de expediente. Nesse particular, a Lei nº. 9.504/1997 apenas dispunha, em seu artigo 23, §1º-A, que o candidato poderia usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, o que significava, nas eleições de 2016¹⁸⁷, por exemplo, cerca de 33,9 milhões de reais para um postulante ao cargo de Prefeito no município de São Paulo; aproximadamente 2,4 milhões ao candidato ao cargo de Vereador também na capital paulista; pouco mais de 14,8 milhões ao concorrente à chefia do Poder Executivo no município do Rio de Janeiro, além de 1,04 milhão ao pleiteante à Câmara Municipal da capital carioca. Na prática, dados os valores envolvidos, não havia limites para o autofinanciamento e os candidatos de maiores patrimônios já iniciavam o processo eleitoral à frente dos demais postulantes a cargos públicos. Inegável, pois, que a isonomia restou afetada naquele ano em específico, de modo a favorecer os já citados *super-ricos*, na terminologia adotada por Bruno Carazza.¹⁸⁸⁻¹⁸⁹⁻¹⁹⁰

Como resultado, houve movimentação no âmbito do Congresso Nacional em prol da realização de mais uma reforma na legislação eleitoral, a fim de endereçar o problema resultante do fim do financiamento de campanhas por empresas. A solução encontrada foi incrementar a prospecção de recursos públicos, a partir da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral e hoje previsto no artigo 16-C, da Lei nº. 9.504/1997; além da permissão de novas formas de

¹⁸⁷ O limite de gastos nessas eleições foi estabelecido pela Resolução nº. 23.459, de 15 de dezembro de 2015, do Tribunal Superior Eleitoral, que basicamente replicava o disposto no artigo 5º da Lei nº. 13.165/2015 (vide nota de rodapé nº. 68), mas continha um anexo, com os valores exatos, já atualizados monetariamente, de onde foram tiradas as informações em relação aos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo (vide: BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 23.459, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e de prefeito nas eleições municipais de 2016. *Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 244, 28 de dezembro de 2015, pp. 1, 42 e 60. Disponível em: <<https://sintse.tse.jus.br/documentos/2015/Dez/28/diario-da-justica-eletronico-tse/resolucao-no-23-459-de-15-de-dezembro-de-2015-dispoe-sobre-os-limites-de-gastos-para-os-cargos-de-vereador-e-de-prefeito-nas-eleicoes-municipais-de-2016#page=2>>. Acesso em 6 jan. 2025).

¹⁸⁸ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder*: as engrenagens... Op. cit. pp. 228-232.

¹⁸⁹ Basta lembrar que João Dória, que foi eleito Prefeito do município de São Paulo/SP em 2016, doou cerca de 2,9 milhões de reais à própria campanha eleitoral, valor esse que representou aproximadamente 40% do total arrecadado. Vide: DUAİLÍB, Julia. Como a riqueza de Dória o ajudou a se eleger. *Revista Piauí*, São Paulo, 16 out. 2016. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/como-a-riqueza-de-doria-o-ajudou-a-se-eleger/>>. Acesso em 6 jan. 2025.

¹⁹⁰ Esse quadro se manteve inalterado para as eleições de 2018 e só foi definitivamente modificado após a promulgação da Lei nº. 13.878, de 6 de outubro de 2019, que incluiu na Lei das Eleições o artigo 23, §2º-A, segundo o qual “o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer”, o que passou a valer somente a partir das eleições municipais de 2020.

realizações de doações pela militância, de maneira coletiva, regulamentando o assim chamado *crowdfunding*, modalidade de financiamento que pode inclusive ter início antes do período oficial de campanha (desde que a partir do dia 15 de maio do ano eleitoral), o que se deu a partir da edição das Leis de nº. 13.487 e 13.488, ambas de 6 de outubro de 2017.

A exemplo do que sucedera nas reformas anteriores, as inovações legislativas implementaram modificações no Código Eleitoral de 1965, na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos, alterando a redação de dispositivos, fazendo inclusões e revogações, de modo que a legislação-base em matéria eleitoral foi mantida. Em matéria de prestação de contas, ou, em específico, sanções à contabilidade paralela, pouquíssimas mudanças ocorreram, a exemplo da revogação da necessidade de se justificar cessão de automóvel de propriedade do candidato, cônjuge ou parentes para uso pessoal, anteriormente exigida.¹⁹¹

Atualmente, o arcabouço legislativo que rege as eleições brasileiras – e, em suma, a vida política – é composto pelo Código Eleitoral de 1965, pela Lei Complementar nº. 64/1990 e pelas Leis Ordinárias de nº. 9.096/1995 e 9.504/1997, além das normas que a cada novo pleito são editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, valendo destacar, para a temática do presente trabalho, a Resolução nº. 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e gastos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas eleitorais, condensando preceitos já constantes das legislações supracitadas, mas agregando aspectos procedimentais.

Em seu artigo 15º, §2º, a Resolução nº. 23.607/2019 prevê que o partido político não poderá transferir para qualquer candidato, ou sequer utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores, ratificando o que restou determinado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº. 4.650/DF, e que foi posteriormente concretizado pela Lei nº. 13.165/2015.

Consta também, do artigo 43 da Resolução nº. 23.607/2019, regramento específico envolvendo o artigo 27 da Lei nº. 9.504/1997, que transmuta a faculdade de realização de gastos pessoais pelo eleitor, em prol de candidato ou candidata de sua preferência, não sujeitos à contabilização, em R\$ 1.064,10, o que se faz necessário sobretudo diante da extinção, em âmbito nacional da UFIR, a tornar o dispositivo da Lei das Eleições carente de parâmetro concreto – apesar de continuar a existir UFIR específica em alguns Estados, como no Rio de Janeiro¹⁹². Os parágrafos do respectivo dispositivo estabelecem ainda que o comprovante da

¹⁹¹ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais... Op. cit. p. 48.

¹⁹² Nos termos do artigo 1º, *caput*, da Resolução nº. 746, de 27 de dezembro de 2024, da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro, para o ano de 2025, o valor da UFIR-RJ será de R\$ 4,7508. Nesse sentido, se porventura

despesa deve ser emitido em nome do eleitor (§1º); que bens entregues e serviços prestados ao candidato não representam os gastos em questão, sendo contabilizados como doação eleitoral (§2º); que o pagamento de honorários decorrentes da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade fica excluído do limite de R\$ 1.064,10 (§3º); e que eventual pagamento efetuado por terceiros dos referidos honorários não serão considerados doação eleitoral (§4º).

Na aludida Resolução, está previsto o *software* denominado Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) para realização da declaração (artigos 7º, §§2º e 3º, 26, §4º, 32, §5º, 35, §5º, 46, §1º, 47, *caput*, e §§1º, 2º e 4º, 48, *caput* e §1º, 49, *caput*, §§1º, 2º, 3º, 4º, 5º, inciso II, 53, §1º, 54, 55, *caput* e §1º, 59, 64, *caput*, §§1º e 5º, 65, 70, parágrafo único, 71, §1º, inciso I, e 89, §1º, inciso II), instrumento que permite a realização de verdadeira auditoria nas campanhas, com a subsequente fiscalização e controle financeiro das contas abertas para tal finalidade.¹⁹³

2.2.2 Contabilidade paralela e “caixa dois” na esfera eleitoral: sua configuração enquanto ilícito eleitoral, problemática e sanções

É preciso que se diga, de plano, que o ato contrário ao direito porventura praticado por partidos políticos ou candidatos é classificado, em princípio, tão somente como *ato ilícito*, na legítima acepção do termo proveniente da Teoria Geral do Direito¹⁹⁴ – recebendo, *in casu*, o predicado de *eleitoral*. Segundo José Jairo Gomes, figuram, dentre as principais espécies de ilícitos eleitorais, (i) a fraude; (ii) a corrupção; (iii) a captação ou gasto ilícito de recursos em campanha eleitoral; (iv) a captação ilícita de sufrágio; (v) a prática de condutas vedadas a agentes públicos; (vi) a propaganda eleitoral ilícita; (vii) a doação a campanha eleitoral acima do limite legalmente permitido; e, por fim, (viii) o abuso de poder.¹⁹⁵

Na esteira da legislação vigente, o recebimento de valores à margem da contabilidade oficial – seja para fins de campanha, destinada a determinada eleição; seja para financiamento

mantido o referencial da Lei nº. 9.504/1997, eleitores cariocas poderiam efetuar gastos pessoais de até R\$ 4.750,80, os quais não entrariam na contabilidade da campanha de candidatos a cargos públicos no município e no Estado (RIO DE JANEIRO. Resolução nº. 746, de 27 de dezembro de 2024. Fixa o valor da UFIR-RJ para o exercício de 2025. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 30 dez. 2024, p. 30).

¹⁹³ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. pp. 669-670 (e-book).

¹⁹⁴ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2002, pp. 190-192.

¹⁹⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 952 (e-book).

de partidos políticos de forma geral, independentemente dos anos em que ocorram eleições – pode ser classificada ou estar de alguma forma relacionada a quase todas as modalidades supracitadas (à exceção dos itens “v”¹⁹⁶ e “vi”¹⁹⁷). Basta dizer que o “caixa dois” pode ludibriar a prestação de contas eleitorais de candidatos, por se tratar de recurso empregado em campanha “às escondidas”, fora da esfera de conhecimento da Justiça Eleitoral, dos demais pleiteantes a cargos públicos ou da população, sendo instrumento para a concretização de ardis em campanhas políticas, a acometer a desejada igualdade de chances no curso do certame (*fraude e captação ou gasto ilícito de recursos em campanha*)¹⁹⁸; de igual forma, pode servir de contrapartida indevida à promessa de atuação, pelo candidato, em prol dos interesses de A ou B, de modo a configurar o ato de mercadejar em troca de determinados atos, ilícito de natureza não apenas eleitoral, como também criminal (*corrupção e captação ilícita de sufrágio*)¹⁹⁹. No mais, a doação por “caixa dois” pode representar ainda, para o infrator, burla aos limites máximos estabelecidos em lei para doações eleitorais (item “vii” do parágrafo supra), a sujeitá-lo ao pagamento de multa no valor integral da quantia que exceder (artigo 23, §3º, da Lei nº. 9.504/1997) – se, porventura, identificada e apurada a ilicitude, por óbvio –; além da caracterização de *abuso de poder* (item “viii”), em suas variadas formas, podendo resultar na declaração de inelegibilidade do candidato.

O abuso de poder, aliás, merece especial atenção. Na precisa síntese de Emerson Garcia, “[...] identificar-se-á o ato abusivo sempre que alguém, ao exercer o seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos no pleito, afetando sua normalidade e legitimidade”²⁰⁰. Esmiuçando um pouco mais, o abuso de poder pode ser caracterizado como uso inadequado (e moralmente reprovável) de direitos, situações ou posições jurídico-sociais com a intenção de exercer uma influência indevida e ilegítima naquilo que representa o processo eleitoral, o que pode se dar tanto a partir da restrição da liberdade política dos eleitores, tão cara e fundamental

¹⁹⁶ As condutas vedadas aos candidatos estão estabelecidas entre os artigos 73 a 78 da Lei nº. 9.504/1997, em rol de *numerus clausus* que não contempla qualquer ato que possa se relacionar ao recebimento de valores à margem da contabilidade oficial.

¹⁹⁷ Ilícitos envolvendo propaganda eleitoral ensejam a responsabilização do agente ou do beneficiário da conduta em questão, com sanções de multa, perda de tempo destinado à propaganda ou perda do direito à sua veiculação, além do impedimento de apresentação de programas ou suspensão da programação normal da emissora de rádio ou televisão, configurando “[...] respostas sancionatórias que visam coibir especificamente o desvirtuamento da propaganda” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 818, e-book).

¹⁹⁸ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. pp. 989-992, 996-1000.

¹⁹⁹ Segundo Rodrigo Zílio, captação ilícita de sufrágio se caracteriza como uma das facetas da corrupção eleitoral (ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, pp. 691-697).

²⁰⁰ GARCIA, Emerson. O abuso de poder no procedimento eletivo. In: *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, edição comemorativa, Rio de Janeiro, pp. 469-497, 2015, p. 471. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2792>>. Acesso em 13 jan. 2025.

à democracia, quanto pela manipulação de suas consciências ou pela indução de suas decisões em favor de um determinado candidato ou partido político.²⁰¹

No âmbito judicial, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pacificou entendimento segundo o qual a caracterização do abuso de poder, per si, envolve a comprovação da gravidade dos fatos, demonstrada por meio da aferição do elevado grau de reprovabilidade da conduta – o que encerra o chamado *aspecto qualitativo* da análise –, além da sua subsequente repercussão e potencial de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral visada – noutras palavras, o *aspecto quantitativo* –, sendo certo que o reconhecimento do abuso pode se dar independentemente da constatação dos seus efetivos reflexos no certame alvo da ilegalidade, os quais, todavia, não podem deixar de ser sopesados pelo julgador, apesar de não constituírem fator determinante para a sua configuração.²⁰²

A doutrina se divide com relação às categorias de abuso de poder que podem ser observadas no ordenamento²⁰³ – haja vista que algumas são oriundas de construção doutrinária e jurisprudencial –, mas pode-se dizer que há consenso quanto às seguintes, efetivamente previstas na legislação: *econômico* (excessiva utilização de recursos financeiros em benefício de um dos concorrentes nas eleições), *político* (uso deliberado da influência por parte dos que já ocupam cargos eletivos), *de autoridade* (prática de atos inerentes a cargos ou funções públicas que privilegiem determinados candidatos, partidos políticos ou demais *players* na seara eleitoral) e *pelo uso indevido dos veículos ou meios de comunicação social*.²⁰⁴ De todas as categorias, será enfatizado doravante o abuso de poder econômico, dada a sua natural identidade com o objeto da tese, que envolve justamente, a questão do recebimento e manutenção de valores à margem da legalidade na esfera eleitoral.

De fato, sempre esteve no horizonte de preocupação dos membros do Poder Legislativo a nociva influência que o dinheiro poderia ter sobre o processo eletivo, seja sob a forma de

²⁰¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 955 (e-book).

²⁰² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Ação de investigação judicial eleitoral nº. 0601779-05.2018.6.00.0000. Relator Ministro Luís Felipe Salomão. Brasília, 9 de fevereiro de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 44, 11 mar. 2021. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1410228>>. Acesso em 15 jan. 2025.

²⁰³ Joel Cândido fala em quatro: abuso de poder econômico, de poder político, de autoridade e por uso indevido dos veículos de comunicação (CÂNDIDO, Joel. *Direito Eleitoral*... Op. cit. p. 142). Por sua vez, José Jairo Gomes dá ao último ilícito citado o nome de abuso de poder *mediático* e agrega ainda à listagem os abusos de poder mediante discurso religioso e docente, além do híbrido político-econômico (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 961, e-book). Noutro sentir, Raquel Machado traz à tona ainda a tipologia abuso de poder simples *versus* abuso de poder qualificado (MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*... Op. cit. p. 245-246, e-book).

²⁰⁴ TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização*... Op. cit. p. 148.

compra de votos, seja sob a forma de verbas obtidas por meios ilícitos ou acima dos limites previstos pela legislação.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº. 14, de 3 de junho de 1965, que alterou a Constituição de 1946, já previa, em seu artigo 2º, inciso III, que, “[...] desde que fundadas na necessidade de preservação [...] da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas”, poderiam ser estabelecidas novas inelegibilidades por lei especial.²⁰⁵

Seguindo o mesmo espírito, o artigo 237, *caput*, do Código Eleitoral, já previa, desde sua redação original, até hoje inalterada, que “[...] a *interferência do poder econômico* e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos”²⁰⁶.

Ao longo do tempo, e da subsequente maturação da ordem democrática brasileira, como visto do panorama legislativo objeto do subtópico anterior, essa preocupação não se alterou. O constituinte originário fez constar, no artigo 14, §10º, da Constituição Federal de 1988, que o abuso do poder econômico, assim como corrupção ou fraude, poderia ser causa de impugnação do mandato de candidato eleito, estabelecendo, ademais, no seu §9º, que a temática de inelegibilidade seria objeto de ulterior deliberação do Congresso Nacional, a fim de proteger, dentre outros, “[...] a normalidade e legitimidade das eleições *contra a influência do poder econômico*”, o que foi posteriormente formalizado na forma da Lei Complementar nº. 64/1990, que estabeleceu a inelegibilidade, para a eleição concorrida ou da qual houve diplomação, pelo prazo de oito anos, por abuso de *poder econômico* ou político, de todos aqueles que forem alvo de representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, além de detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros em tais condições (artigo 1º, inciso I, alíneas ‘d’ e ‘h’), prevendo ainda que, julgada procedente a representação, os autos processuais serão remetidos pelo Corregedor-Geral ou Regional da Justiça especializada “[...] ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar” (artigo 22, inciso XIV).

No magistério de José Jairo Gomes, o abuso de poder econômico pode ser definido como “[...] a realização de ações (ativas ou omissivas) que consubstanciem mau uso de recurso,

²⁰⁵ BRASIL. Emenda Constitucional nº. 14, de 3 de junho de 1965. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1965.

²⁰⁶ BRASIL. Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 1965 (grifo nosso).

estrutura, situação jurídica ou direito patrimoniais em proveito ou detrimento de candidaturas”, ações essas que se revelem exorbitantes no âmbito do caso concreto e que, por óbvio, se deem com finalidades eleitorais, podendo ser praticadas antes ou durante o período de campanha.²⁰⁷ Na mesma linha, Frediano Teodoro define o referido abuso a partir da constatação, em meio às eleições, do “[...] emprego de excessivos recursos por candidatos, partidos ou coligações, gerando uma evidente discrepância entre os concorrentes no processo eleitoral, de sorte a desigualar as oportunidades de obtenção de votos”.²⁰⁸

Por todos, a definição de Raquel Machado parece ser a mais precisa, ao estabelecer a ocorrência de abuso de poder econômico “[...] quando há uso indevido do patrimônio ao longo do processo eleitoral, malferindo, dentre outros, princípios como o da liberdade de voto, da igualdade entre candidatos, da transparência”²⁰⁹.

De fato, o abuso do poder econômico é prejudicial à democracia na medida em que propicia uma vantagem ilegal a determinados candidatos, justamente aqueles com maior acesso largas somas de dinheiro (o que envolve, vale dizer, fontes públicas ou privadas de financiamento), desequilibrando a disputa e rompendo a lisura e legitimidade das eleições porventura maculadas por essa prática – isso sem falar da questão da origem dos recursos ilegalmente empregados (é a partir do “caixa dois”, por exemplo, que concretiza o referido abuso, que organizações criminosas injetam valores em campanhas políticas).

Dentre os possíveis atos ilícitos previstos em matéria eleitoral envolvendo recebimento de valores à margem do que determina a legislação, pode-se dizer que o abuso de poder econômico é sua espécie mais perniciosa, haja vista a magnitude dos impactos à democracia que dela podem provir.

Questão relevante que se apresenta ao endereçar a ilegalidade em testilha, no entanto, é a indeterminação e fluidez do conceito de *abuso de poder* em si, já enfatizado quando da CPMI que resultou no *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, ocorrida há mais de trinta anos e que fora descrita no subtópico anterior²¹⁰. A exemplo de outras expressões jurídicas recorrentes, como homem médio, bons costumes, ordem pública, interesse público ou urgência, a ideia que a se busca exprimir a partir da locução em questão é, por excelência, mutável. Embora não seja de volatilidade tal que o que se entenda por abuso de poder se modifique de uma eleição para outra, no curto lapso de dois ou quatro anos, é inegável que se

²⁰⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. pp. 961-962 (e-book).

²⁰⁸ TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização...* Op. cit. p. 148.

²⁰⁹ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral...* Op. cit. p. 247 (e-book).

²¹⁰ BRASIL. *Relatório final da Comissão...* Op. cit. pp. 310-311.

trata, no mínimo, de conceito *incerto*, de modo que a subsunção de um ato ou fato como tal sempre dependerá de suas circunstâncias, do seu contexto. A análise do caso concreto e suas nuances é fundamental para que se conclua pela configuração, ou não, do abuso.²¹¹

É esse, aliás, o fiel teor do que dispõe a legislação de regência da matéria, segundo a qual, “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a *gravidade das circunstâncias* que o caracterizam” (artigo 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº. 64/1990 – *grifos nossos*), a tornar inequívoco que a configuração do abuso, ou não, dependerá do contexto de cada caso.

Deveras, nem todo recebimento de valores à margem da contabilidade oficial poderá ser considerado abuso de poder econômico, na medida em que não é qualquer montante não contabilizado que deverá ser considerado suficientemente grave, com aptidão, por exemplo, de promover o desequilíbrio na disputa visada e sujeitar o infrator à inelegibilidade. É a mesma lógica que prevalece na esfera penal: não é todo delito que renderá ensejo à penalidade mais grave prevista.

Imaginemos, por exemplo, que o máximo de gastos possíveis para os candidatos à Câmara Municipal do Rio de Janeiro nas eleições municipais de 2024 fosse de um milhão e cem mil reais e que o concorrente A tivesse excedido, em mil e cem reais (equivalente a 0,1%), o “teto” estabelecido em lei, em virtude de despesas relacionadas à publicidade não contabilizadas. Seria esse montante o suficiente para que configurar algo grave o suficiente para fins de configuração de abuso de poder econômico? Em caso similar, envolvendo a contratação de impulsionamento na rede social em valores abaixo de mil reais, não contabilizada na prestação de contas de candidato ao cargo de Vereador em Teresópolis nas eleições municipais de 2020 (“caixa dois”), o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro (TRE/RJ) entendeu que não, confirmando, em sede de recursal, sentença prolatada em primeira instância – não sem reforçar, na ocasião, que, para além de não devidamente comprovadas, as circunstâncias caracterizadoras do alegado abuso de poder econômico no caso concreto sequer possuíam potencial para justificar a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) então proposta.²¹²

²¹¹ “Assim, somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se este ou aquele evento configura ou não abuso de poder. De maneira que a sua concretização tanto pode se dar por ofensa ao processo eleitoral, resultando o comprometimento de sua integralidade, da normalidade ou legitimidade das eleições, quanto pela subversão da vontade do eleitor, em sua indevassável esfera de liberdade, ou pelo comprometimento da igualdade da disputa” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. p. 956 (e-book).

²¹² BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600542-31.2020.6.19.0195. Relatora Desembargadora Eleitoral Kátia Valverde Junqueira. Rio de Janeiro, 24 de março de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 91, 30 mar. 2022. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/2082336>>. Acesso em 15 jan. 2025.

Nesse sentido, a análise das ilicitudes em matéria eleitoral demonstra que existem, basicamente, duas modalidades de censuras previstas no ordenamento jurídico: de um lado, *sanções pecuniárias*, envolvendo multas que podem ser impostas a partidos e/ou candidatos, além de eventuais suspensões de acesso às verbas provenientes do Fundo Partidário²¹³; e, de outra parte, a *sanções que envolvem direitos políticos* por quem incorrer em ilegalidade de natureza eleitoral, que pode abranger a própria eleição em que se constatou o ato ilícito, com a cassação do diploma, mandato ou cancelamento do registro do candidato, além dos oito anos subsequentes ao pleito. Embora de nuances distintas, pode ser incluída dentre as sanções políticas, a perda do direito à certidão de quitação eleitoral (artigo 80, inciso I, da Resolução TSE nº. 23.607/2019)²¹⁴, documento elementar ao requerimento de registro de candidato perante a Justiça Eleitoral (artigo 11, §1º, inciso VI, da Lei nº. 9.504/1997) – o que é visto por alguns autores, a exemplo de Sídia Lima, como *hipótese de inelegibilidade* criada por Resolução, em dissonância com o disposto na Constituição Federal, no sentido de que a temática só poderia ser endereçada a partir de Lei Complementar (artigo 14, §9º, da Carta Magna).²¹⁵

É entre esses dois extremos, que representam diferentes gêneros de sanções legais, de aplicação condicionada à análise do caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade²¹⁶, que se situa a problemática do recebimento de valores à margem da contabilidade formal na esfera eleitoral.

A maneira mais eficiente até aqui encontrada de se evitar a prática do “caixa dois” é a partir da *prestação de contas* eleitorais, ou seja, por meio de um rígido controle da movimentação de valores por partidos políticos e candidatos no curso da campanha, partindo-se do princípio de que, se a entrada de receitas tiver sido lícita e contabilizada, e o mesmo cuidado e respeito às normas tiver sido dispensado no que tange à destinação e escrituração das verbas, não ocorrerá qualquer tipo de ilicitude.²¹⁷

Eventual irregularidade identificada a partir da prestação de contas eleitorais, poderá render ensejo, atualmente²¹⁸, a seis tipos de sanções na esfera eleitoral: (i) perda do direito à

²¹³ Exemplos previstos nos artigos 18-B, 22, §3º, 23, §§2º e 3º, e 25, *caput*, da Lei nº. 9.504/1997; além dos artigos 36, incisos I e III, e 37, *caput*, da Lei nº. 9.096/1995.

²¹⁴ “Art. 80. A decisão que julgar as contas eleitorais como não prestadas acarreta: I - à candidata ou ao candidato, o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, persistindo os efeitos da restrição após esse período até a efetiva apresentação das contas; [...]”

²¹⁵ LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas & financiamento de campanhas eleitorais*. 4. ed. rev.e atual. Curitiba: Juruá, 2016, p. 208.

²¹⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. Op. cit. pp. 951-952 (e-book).

²¹⁷ Ibid. pp. 247-248.

²¹⁸ Até as eleições de 2014, havia ainda a sanção de proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público, então constante das disposições transitórias da Lei nº. 9.504/1997 (artigo 81, §§ 1º

certidão de quitação eleitoral (artigo 80, inciso I, da Resolução nº. 23.607/2019); (ii) suspensão ou cassação da diplomação dos candidatos eleitos (artigos 14, §1º, 83, 96, §2º, da Resolução nº. 23.607/2019); (iii) multa pecuniária (artigo 6º, *caput*, da Resolução nº. 23.607/2019); (iv) suspensão de acesso às cotas do fundo partidário (artigo 74, §§5º a 8º, da Resolução nº. 23.607/2019); (v) inelegibilidade²¹⁹ (artigo 27, §4º, da Resolução nº. 23.607/2019, combinado com o artigo 22 da Lei Complementar nº. 64/1990); e (vi) cassação de registro ou diploma (artigo 14, §1º, da Resolução nº. 23.607/2019).

À luz das normas atualmente em vigor, que estabelecem, por exemplo, a obrigatoriedade de divulgação dos recursos recebidos para financiamento de campanha eleitoral em até 72 horas de seu recebimento (artigo 28, §4º, inciso II, Lei nº. 9.504/1997), a prestação das contas eleitorais de partidos políticos e candidatos passa a ser auditável para o público geral – e, portanto, para os demais *players* da cena eleitoral, inclusive Ministério Público – praticamente “em tempo real”, prestigiando o ideal de transparência que deve nortear o financiamento da política de forma geral. É inegável que a possibilidade de se utilizar de um software como o SPCE, que permite o cruzamento de dados entre o que foi declarado por candidatos e partidos políticos com outros bancos de dados de órgãos e entidades da administração pública, é bastante relevante enquanto instrumento à disposição da Justiça Eleitoral para evitar a prática de ilicitudes de natureza financeira, sobretudo diante da previsão legal da subsequente e automática remessa de indícios de irregularidades ao órgão de acusação, que poderá, por exemplo, de posse de tais dados: (i) requisitar a instauração de inquérito à autoridade policial; (ii) requisitar informações a candidatos, partidos políticos e doadores, dentre outros; ou (iii) requerer a quebra de sigilo fiscal e bancário dos envolvidos (artigo 91, inciso I, alíneas ‘a’ a ‘c’, da Resolução TSE nº. 23.607/2019).

De toda sorte, ainda que o procedimento que envolva a prestação de contas se dê de forma digital, naturalmente mais célere e automatizada, não se pode olvidar que o Brasil é um país de proporções continentais, e, portanto, eventual empreitada de fiscalização possuirá demanda considerável de tempo, recursos, pessoal e energia para estar à altura do desafio. Basta ver, por exemplo, que nas últimas eleições municipais, realizadas em 2024, foram registradas 463.367 candidaturas, 431.980 para o cargo de Vereador, 15.573 para Prefeito e 15.814 para Vice-

e 3º), para as pessoas jurídicas que ultrapassassem o limite então previsto de doações e contribuições eleitorais (dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição).

²¹⁹ Cabe observar o que consta previsto no artigo 96, §4º, da Resolução do TSE nº. 23.607/2019, segundo o qual nem mesmo “[...] a aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação da prestação de contas da candidata ou do candidato não vincula o resultado da representação de que trata o art. 30-A da Lei nº 9.504/1997 nem impede a apuração do abuso do poder econômico em processo apropriado”.

Prefeito, o que significa dizer que 463.367 contas de campanha se sujeitaram à fiscalização ao em 5.569 cidades ao redor do país.²²⁰⁻²²¹

Conquanto se entenda que a Justiça Eleitoral tenha em sua estrutura pessoal suficiente para lidar com esse nível de demanda, não se pode olvidar que ela é composta, em primeira instância, por Juízes de Direito em exercício perante a Justiça Estadual, que acumulam funções entre uma Vara de Justiça Estadual e uma Zona Eleitoral (artigo 32 do Código Eleitoral), o que também se aplica aos membros do Ministério Público com atribuição na seara eleitoral. Por mais que sejam todos competentes e “se multipliquem” em anos de eleição, eventualmente até privilegiando a demanda processual relativa à matéria eleitoral, os atores na senda estadual jamais poderão ter a mesma eficiência enquanto precisarem se dividir atenção entre funções tão relevantes. Sobretudo quando se observa que os prazos em matéria eleitoral são tão exíguos. Nesse particular, já advertia Marilda Silveira que dos grandes desafios à prestação de contas e repressão ao “caixa dois” é justamente o fato de que, em aproximadamente 45 dias, devem ser processadas todas as prestações de contas de campanha – e, portanto, apuradas as irregularidades das contas dos candidatos –, envolvendo eleitos e não eleitos, a fim de possibilitar a diplomação dos futuros ocupantes de cargos públicos (artigos 215 e 216 do Código Eleitoral); e, após esse marco, em 15 dias encerram-se os prazos para eventual ajuizamento de ações eleitorais, a exemplo da representação envolvendo ilicitude na arrecadação e gastos de recursos (artigo 30-A, *caput*, da Lei nº. 9.504/1997), e da ação de impugnação de mandato eletivo (AIME, artigo 14, §10, da Constituição Federal de 1988) – por sua vez, a ação de investigação judicial eleitoral por abuso de poder tem como prazo final o próprio dia diplomação dos eleitos.²²²

Em resumo: o trabalho que envolve a prestação de contas eleitorais é árduo, abrangente e precisa ser feito em prazo curto. Não pode ser considerado suficiente para prevenir a prática de ilicitudes envolvendo finanças eleitorais. Ao revés, para alcançar melhores resultados, minorando o impacto da contabilidade paralela para fins eleitorais, se faz necessário engajar a população, a partir de campanhas de conscientização²²³ quanto à importância de que o

²²⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>>. Acesso em 16 jan. 2025.

²²¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Hoje (19) é o último dia para a diplomação das eleitas e dos eleitos em 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Dezembro/hoje-19-e-o-ultimo-dia-para-a-diplomacao-das-eleitas-e-dos-eleitos-em-2024>>. Acesso em 16 jan. 2025.

²²² SILVEIRA, Marilda de Paula. O desafio de reconhecer o caixa dois: sem o eleitor, não há salvação. *Jota*, Brasília, 24 set. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/e-leitor-o-desafio-de-reconhecer-o-caixa-dois>>. Acesso em 16 jan. 2025.

²²³ Exemplo: a Seccional do Rio de Janeiro da Ordem dos Advogados do Brasil, em parceria com o Tribunal Regional Eleitoral e do Ministério Público, lançou campanha de combate ao caixa dois nas eleições de 2016, criando, inclusive, aplicativo para que a população enviasse denúncias (OAB-RJ. OAB/RJ lança campanha de

financiamento de campanhas se dê de forma correta, nos estreitos limites da legislação que rege a matéria, em benefício da transparência, da honesta e correta competição entre os candidatos, em privilégio à Democracia, diminuindo, assim, a aceitação, no senso comum, do “caixa dois” enquanto elemento integrante das eleições no país – o que pode envolver, inclusive, incentivos para que cidadãos e colaboradores de campanha denunciem práticas ilegais, inclusive provendo garantias de proteção a quem se prontifique a fazê-lo.

Nesse sentido, Fernando Gaspar Neisser, ao analisar a atual conjuntura no que pertine o financiamento da política, em especial na temática de “caixa dois” e corrupção, reforça que os mecanismos à disposição da Justiça Eleitoral são minudentes, mas falham na medida em que consubstanciam “[...] um sistema hermeticamente fechado, que não consegue dialogar com as demais instâncias de persecução de atos ilícitos, seja criminal ou no âmbito das improbidades administrativas”²²⁴. Para ele, a questão da afluência de recursos em contabilidade paralela diz menos respeito à regulamentação imposta na esfera eleitoral, e mais à própria relação espúria entre doadores e fornecedores de bens e candidatos, sendo certo que “[...] nem mesmo as doações feitas nos estritos limites da legislação, impende destacar, devem necessariamente estar desvinculadas de eventual acordo sinalagmático [...]”²²⁵, espúrio, de modo a acentuar as dificuldades inerentes à temática.

É verdade, por outro lado, que o “caixa dois” refere-se justamente à *burla* à prestação de contas eleitorais, sendo pertinente eventual questionamento em torno da utilidade prática de tal instituto para o específico fim de prevenção dessa ilicitude. Não são poucos os autores que advertem para a fragilidade do sistema de prestação de contas adotado pela Justiça Eleitoral enquanto elemento suficiente para prover transparência e informação quanto aos ativos circulantes em tempos de eleição, seja por considerarem as análises por ele implementadas insatisfatórias, seja por entenderem que ele não reflete, com assertividade, as despesas em verdade aplicadas, sendo o “caixa dois” sintoma nevrálgico do quão vulnerável e falho é o sistema em questão.²²⁶⁻²²⁷

Não obstante, como parte de um sistema, cujo trabalho deve ser complementado por outros também relevantes elementos, a prestação de contas eleitorais é indispensável na atual

combate ao caixa 2 e app para denúncias. *Redação da Tribuna do Advogado*, Rio de Janeiro, 14 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.oabRJ.org.br/noticias/oabRJ-lanca-campanha-combate-ao-caixa-2-app-denuncias>>. Acesso em 16 jan. 2025).

²²⁴ NEISSER, Fernando Gaspar. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013. p. 464.

²²⁵ Ibid. p. 453.

²²⁶ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento...* Op. cit. pp. 73-74.

²²⁷ AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico...* Op. cit. pp. 185-186.

conjuntura na difícil tarefa de prevenção e repressão de irregularidades no aspecto financeiro da disputa eleitoral.

2.2.3 Efetividade das sanções à contabilidade paralela na esfera eleitoral: à guisa de ilustração

Seria inviável trazer à baila no presente estudo análise pormenorizada acerca da totalidade dos reflexos das irregularidades eventualmente perpetradas por candidatos ou candidatas nas mais recentes eleições, ainda que tão somente envolvendo a temática de contabilidade eleitoral. A bem da verdade, fosse da nossa pretensão empreender investigação quanto à identificação, processamento e sancionamento, pela Justiça Eleitoral, das práticas de “caixa dois” de uma *única* eleição *municipal* (do Rio de Janeiro, por exemplo, onde nos situamos), de características singulares e locais, essa teria de ser o único foco da tese de doutoramento, pois o próprio trabalho de levantamento e compilação de dados, como o empreendido pelo SPCE quanto à prestação de contas, seria de proporções superiores às condições gozadas para a empreitada atualmente proposta – em que as nuances do cenário eleitoral representam elemento de elevada relevância, mas não central.

Ao tempo em que se reconhece tal impossibilidade, não se pode deixar de lado a pertinência de se ter em vista a observação, ainda que sucinta e por diminuta amostragem, da jurisprudência concernente à temática da contabilidade paralela, pois, em sendo o Direito uma ciência social *aplicada*, de nada adianta reduzirmos o estudo à legislação e doutrina, desconsiderando a práxis. Embora não seja possível, à luz de poucos precedentes, conhecer, de modo global, o entendimento dos tribunais a respeito do tema, não se pode negar que o exame de casos concretos oferece um vislumbre considerável, sobretudo quando, em seu bojo, são citadas outras decisões em idêntico sentido, de modo a demonstrar que não se trata de compreensão isolada. Ainda que não possua mesma a envergadura que em países que adotam o sistema jurídico da *common law*, a jurisprudência, enquanto fonte do direito, não pode, de forma alguma ser considerada *acessória* ou *secundária*.²²⁸

Ao revés, a edição do Código de Processo Civil de 2015 positivou tendência já de há muito observada na prática, impondo, em seu artigo 927, que juízes e tribunais deverão observar: (i) as decisões do Pretório Excelso em controle concentrado de constitucionalidade;

²²⁸ REALE, Miguel. *Lições preliminares...* Op. cit. pp. 158-160.

(ii) os verbetes sumulares, de natureza vinculante ou não, expedidos pelo STF (em matéria constitucional) e pelo STJ (em matéria de legislação ordinária); (iii) acórdãos em incidente de assunção de competência, de resolução de demandas repetitivas, e em julgamentos de recurso extraordinário e especial repetitivos; além da (iv) orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados.²²⁹

Ainda que os julgados *vinculativos*, de observância obrigatória, estejam contemplados na própria letra da lei – o que acaba por relegar a todos os demais a condição de *meramente persuasivos*²³⁰ –, é inegável que foi conferido protagonismo à toda sistemática de precedentes no âmbito do Poder Judiciária, na medida em que o rol do artigo 927 do Código de Processo Civil enumera o que pode chamar de verdadeiros *requisitos* ao princípio do livre convencimento motivado (ou da persuasão racional), que norteia o trabalho de magistrados na elaboração da decisão judicial²³¹.

Assim, no intuito de *ilustrar* o tratamento da temática da contabilidade paralela com finalidade eleitoral, foram escolhidos alguns julgados constantes da coletânea de entendimentos jurisprudenciais do Tribunal Superior Eleitoral na temática de prestação de contas²³², além de cinco precedentes do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, resultantes de pesquisa livre no repositório de jurisprudência da referida corte. Em ambas as buscas foi dada ênfase em casos que contemplassem reflexos eminentemente eleitorais da temática de “caixa dois”.

2.2.3.1 Tribunal Superior Eleitoral

Sem embargo de não adentrarem em matéria fático-probatória, os julgados oriundos do sumo intérprete da legislação em matéria eleitoral representam verdadeiros parâmetros a serem

²²⁹ Cujas observância em matéria eleitoral é prevista no artigo 15 do referido diploma legal, que assim dispõe: “na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

²³⁰ PASCHOAL, Gustavo Henrique; ANDREOTTI, Paulo Antonio Brizzi. Considerações sobre o sistema de precedentes judiciais no novo Código de Processo Civil. In: *Revista Juris UniToledo*, v. 3, n. 4, pp. 45–60, 2023, pp. 47-50. Disponível em: <<https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/251>>. Acesso em: 21 jan. 2025.

²³¹ Para ficar em alguns exemplos: artigos 371 do Código de Processo Civil, 155 do Código de Processo Penal e 23 da Lei Complementar nº. 64/1990.

²³² O TSE foi escolhido por se tratar da mais alta corte do país em matéria eleitoral, cujos precedentes possuem intuitiva relevância aos demais tribunais. Quanto ao TRE/RJ, a ideia foi trazer também julgados de um órgão judicante local, que trouxesse casos concretos relativos às eleições municipais, além da resolução porventura adotada em casos envolvendo valores menores, mais comuns nesse tipo de pleito. Dentre todos os Estados da Federação, a opção pelo Rio de Janeiro se deu por retratar a realidade do local em que foi escrita a tese.

seguidos por magistrados e Tribunais ao redor do país, daí a imprescindibilidade de analisarmos alguns deles ao endereçar a questão da contabilidade paralela.

Nesse sentido, cumpre trazer à baila o Recurso Especial Eleitoral nº. 23.873/GO, julgado em 19 de dezembro de 2007, sob a relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, relativo a candidatos eleitos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do município de Nova Veneza, em Goiás, nas eleições de 2004, que viram seus mandatos cassados por decisão do Tribunal Regional Eleitoral do referido Estado.²³³

Na ocasião, os recorrentes sustentaram, por um lado, que a legislação então aplicável não previa a penalidade de cassação do diploma ou mandato do candidato em virtude da arrecadação e utilização de recursos não contabilizados ou por gastos não declarados à Justiça Eleitoral; bem como, por outro, que o uso de “caixa dois” não configuraria abuso de poder econômico, de modo que, ao assim decidir, a Corte *a quo* teria violado os artigos 5º, inciso XXXVI, e 14, §10º, da Constituição Federal.

Ao decidir o apelo, o TSE repisou os fundamentos do acórdão impugnado, em que foi enfatizada a existência de prova robusta em abono da ocorrência da ilegalidade, que envolveu o emprego de aproximadamente 90 mil reais²³⁴ em recursos que não foram contabilizados – que se somaram a 57,5 mil em gastos oficiais declarados, a resultar em cerca de 150 mil reais despendidos em campanha –, e se dedicou a responder se à luz da legislação de regência que vigorava em 2004 a utilização de recursos provenientes de “caixa dois” configurava, ou não, abuso de poder econômico.

O apelo do candidato cassado foi negado, sob o fundamento de que a Resolução do TSE de nº. 21.609/2004, em seu artigo 54, parágrafo único, previa expressamente que, rejeitadas as contas de campanha, a Justiça Eleitoral remeteria cópias do processo ao Ministério Público Eleitoral, para que avaliasse se houve abuso de poder econômico; sendo certo que o artigo 25 da Lei das Eleições também dispunha que o descumprimento de normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos, a desaguar na mesma ilicitude, poderia ser alvo de sanção, a demonstrar que “[...] o sistema normativo eleitoral, à época, ensejava, sim, o enquadramento do ‘caixa dois’ como abuso de poder econômico”.²³⁵

²³³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº. 28.387/GO. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 19 de dezembro de 2007. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 fev. 2008. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/29623>>. Acesso em 22 jan. 2025

²³⁴ Valor que representa, em valores atuais, segundo a ferramenta de correção monetária disponibilizada pelo sítio eletrônico do Banco Central, pelo índice IGP-M, a mais de 330 mil reais em “caixa dois” – para que se tenha a dimensão dos valores envolvidos.

²³⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº. 28.387/GO... Op. cit. p. 7.

Declarou-se ainda, na ocasião, ao contrário do que fora sustentado pelo recorrente, que o enquadramento de “caixa dois” como abuso de poder econômico seria inequívoco, porquanto implicaria em “[...] desequilíbrio nos meios conducentes à obtenção da preferência do eleitorado, [...] [afetando] a legitimidade e normalidade do pleito”²³⁶, impossibilitando, ademais, a análise da origem de tais recursos pela Justiça Eleitoral. O precedente é curioso, pois os julgadores vão além da análise estrita do direito – se afastando, na letra fria da lei, da sistemática de recursos aos Tribunais Superiores –, ponderando que o peculiar contexto do caso demonstra, de forma inafastável, que a conduta praticada pelos candidatos se revestiu de forte potencialidade para influenciar o resultado das eleições e viciar a vontade do eleitor, haja vista a larga soma de dinheiro empregada por via oblíqua, além do fato de que o município de Nova Veneza, possuir cerca de 5 mil eleitores, e que a diferença entre o candidato eleito e o segundo colocado ter se limitado a 344 votos (7%), “[...] a patentear que as condutas descritas comprometeram a paridade de armas e a regularidade do certame”²³⁷.

Em suma, o julgado é de todo relevante à temática, por estabelecer, de forma incontestada a identidade natural existente entre a contabilidade paralela para fins eleitorais e o abuso de poder econômico, de há muito reconhecida no ordenamento pátrio.

Ainda no que tange à caracterização da ilicitude, o precedente resultante do Recurso Ordinário nº. 1.233/TO, julgado em 1º de fevereiro de 2017, sob a relatoria da Ministra Luciana Lóssio, relativo à candidata eleita ao cargo de Deputada Estadual em Tocantins nas eleições de 2014.²³⁸

Na origem, o Ministério Público Eleitoral representou em face da candidata em virtude da não comprovação de origem de pouco mais de 87 mil reais de sua receita de campanha, além da pretensa omissão dolosa de despesas envolvendo a contratação de pelo menos 144 cabos eleitorais, o que representou gasto de 64 mil reais não constantes de sua prestação de contas, de modo a configurar “caixa dois”, ensejando a subsunção dos fatos à moldura do artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997, o que justificaria a cassação do seu diploma de eleita por abuso de poder econômico. Para corroborar sua suspeita, o *Parquet* local se escorou no processo de prestação de contas da candidata, em que foi declarada pela Corte local a não identificação da fonte da receita, com a subsequente desaprovação das contas, além de determinado o recolhimento ao Tesouro Nacional do recurso de origem desconhecida (87 mil reais), justificados pela candidata

²³⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº. 28.387/GO... Op. cit. pp. 7-8.

²³⁷ Ibid. p. 10.

²³⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Ordinário nº. 1.233/TO. Relatora Ministra Luciana Lóssio. Brasília, 1º de fevereiro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 21 mar. 2017. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/127711>>. Acesso em 22 jan. 2025.

como resultantes de transação imobiliária de patrimônio seu (recursos próprios)²³⁹. Seja como for, ao julgar a representação, o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO) não acolheu a pretensão ministerial, por entender que, embora reconhecido que a origem não fora identificada, não houve demonstração cabal da sua procedência ilícita, fundamentando o desprovimento por ausência de provas, o que rendeu ensejo a recurso à Corte Superior pelo Ministério Público Eleitoral.

Provocado a dizer o Direito, o TSE reforçou que, para o reconhecimento da ilicitude na arrecadação e gastos eleitorais, seria necessária a comprovação dos fatos por meio de provas cabais, não bastando, para tanto, apenas a desaprovação das contas prestadas pelo candidato ou candidata, já que caberia ao representante comprovar a origem ilícita dos recursos questionados, sob pena de admissão de condenações por mera presunção, em desrespeito aos princípios constitucionais do devido processo legal e da soberania popular, esclarecendo, no mais, que “[...] o bem jurídico tutelado nessas representações é a *lisura da campanha eleitoral*, considerando a transparência e a moralidade dos recursos financeiros que transitam pelos comitês financeiros, de modo a coibir a utilização de fonte vedada e a prática de ‘caixa dois’”²⁴⁰.

Para além da ausência de provas a respeito da ilicitude das receitas postas em cheque *in casu*, o desprovimento do Recurso Ordinário da acusação também se louvou na constatação de que a contratação de 144 cabos eleitorais não representou gravidade tal a justificar a cassação do mandato da parlamentar eleita, qualificando a imposição de semelhante sanção em desproporcionalidade evidente, à luz do contexto da campanha. Rememorou-se, assim, o disposto no artigo 100-A, incisos I e II, da Lei das Eleições²⁴¹, que permite, em locais como Palmas/TO, que então possuía 156.902 eleitores, a contratação de mais de quatrocentas pessoas em pessoal para as atividades de rua e de militância, a demonstrar que o número de cabos eleitorais identificado no caso concreto estava dentro das balizas previstas em lei. Daí porque foi negado provimento ao recurso, com a manutenção da decisão do Tribunal local e, portanto, do mandato da Deputada Estadual.

Um último precedente de relevante discussão é o resultante do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº. 46.338/SP, relativo a Prefeito e Vice-Prefeito eleitos nas eleições de 2016

²³⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Ordinário nº. 1.233/TO... Op. cit. pp. 9-10.

²⁴⁰ Ibid. p. 21.

²⁴¹ Máximo de 300 pessoas em municípios de até 30.000 eleitores (1%), e, nos demais municípios e no Distrito Federal, esse número é acrescido de 1 nova contratação para cada 1.000 eleitores que exceder o número supracitado. Ou seja, no caso concreto, o número foi de 300 mais 126, totalizando 426 contratações permitidas aos candidatos.

pelo município de São Caetano do Sul, relatado pelo Ministro Nunes Marques e julgado em 20 de junho de 2024.²⁴²

No caso, ambos os candidatos foram alvo de representação, pelo Ministério Público Eleitoral, em virtude da captação ilícita de receitas de campanha, nos termos do artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997, a partir da constatação do recebimento de R\$ 293.000,00 a partir de doação por pessoa comprovadamente desprovida de capacidade econômica, conforme demonstrado por medida cautelar de quebra de sigilo fiscal e bancário implementado em seu desfavor – que demonstrou que sua única receita entre janeiro e agosto de 2016, por exemplo, era benefício pago pelo INSS de valor pouco superior a um salário mínimo mensal –, que detinha, à época das contribuições eleitorais, 84 anos de idade, era viúva e estava listada em programa governamental voltado à concessão de moradias populares.²⁴³ A investigação demonstrou que essa mesma pessoa passou a receber depósitos de valores elevados nas proximidades das eleições, que alcançaram montante superior a 600 mil reais, os quais foram posteriormente distribuídos entre diferentes candidatos, dentre os quais os candidatos recorrentes no caso sob análise, em montante que representou 18% dos recursos por eles arrecadados.

Diante desse quadro, e considerando ainda que as apurações demonstraram que outra doação, alvo de outra representação (no montante de R\$ 350.000,00), seguiu o mesmo *modus operandi*, a sugerir que ambos os candidatos estariam a se beneficiar do uso de “laranjas” para escamotear a verdadeira origem de receitas de campanha, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) reconheceu a gravidade dos fatos, a afetar a fiscalização da lisura da campanha, além da transparência e do próprio equilíbrio das eleições, o que justificava a imposição da sanção da cassação do diploma de eleito.

Ao se debruçar sob a matéria, o Tribunal Superior Eleitoral manteve, *in totum*, a decisão proferida pela Corte local, enfatizando que o “uso de laranjas” representa hipótese de captação ilícita de recursos, por denotar falsa escrituração de receita de campanha, configurando, por isso, também “caixa dois” eleitoral.²⁴⁴

O curioso desse último caso é o fato de que, em que pese os candidatos tenham visto seus diplomas de eleito serem cassados, e terem sido posteriormente declarados inelegíveis pelo prazo de oito anos²⁴⁵ (até outubro de 2024), eles não apenas foram empossados nos cargos de

²⁴² BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Ordinário nº. 46.338/SP. Relator Ministro Kássio Nunes Marques. Brasília, 20 de junho de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 9 ago. 2014. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3329177>>. Acesso em 23 jan. 2025.

²⁴³ Ibid. pp. 10-11.

²⁴⁴ Ibid. pp. 10-11.

²⁴⁵ Ibid. p. 5.

Prefeito e Vice-Prefeito de São Caetano do Sul para o mandato de 2017 a 2020, como também foram reeleitos nas eleições seguintes para seguirem sob o comando do Poder Executivo local para os anos de 2021 a 2024. Independentemente das minúcias que envolveram a não implementação das mais graves sanções para ambos em matéria eleitoral, é inegável que o caso concreto retrata situação já denunciada pela CPMI que investigou o “esquema PC Farias”, em 1992, há mais de 32 anos, retratada no tópico anterior, envolvendo a dificuldade de implementação de sanção que envolva inelegibilidade no país.

2.2.3.2 Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro

Feita a breve explanação de casos enfrentados pelo Tribunal Superior Eleitoral, assoma de relevo observamos a atuação das Cortes responsáveis por pulverizarem o entendimento da mais alta corte eleitoral ao redor do país, a fim de unificar a interpretação do Direito na matéria sufragista, em que selecionamos, por razões de mera conveniência, por se tratar do órgão colegiado existente no local de elaboração da tese, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, o *primeiro julgado* local que ora se traz à baila diz respeito a um candidato eleito ao cargo de Vereador pelo município de Macaé nas eleições municipais que ocorreram no ano de 2016.²⁴⁶

Naquele caso em específico, o Ministério Público Eleitoral apresentou representação por captação ilícita de recursos (artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997) em face do referido parlamentar, em virtude da constatação, na prestação de contas, de doação no montante de R\$ 50.000,00 proveniente do próprio candidato, por meio de cheque, em desrespeito à Resolução do TSE de nº. 23.463/2015, então vigente, que dispunha, em seu artigo 18, §1º, que contribuições financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 somente poderiam ser realizadas a partir de transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação. No caso, deveria o referido candidato ter efetuado transferência à conta bancária por ele próprio aberta com a finalidade de registrar a movimentação financeira de campanha, em respeito ao

²⁴⁶ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0000023-30.2017.6.19.0254. Relatora Desembargadora Eleitoral Cristiana Serra Feijó. Rio de Janeiro, 20 de agosto de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 190, 24 ago. 2018. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1358841>>. Acesso em 18 jan. 2025.

artigo 3º, inciso III, da Resolução em questão, que, vale dizer, apenas regulamentava o artigo 22 da Lei nº. 9.504/1997 para as eleições daquele ano.

Em virtude dessa irregularidade, o Vereador eleito viu suas contas de campanha serem desaprovadas, o que, todavia, não gera, de forma automática, a configuração de outra ilicitude. Para a configuração do artigo 30-A da Lei das Eleições, por exemplo, faz-se necessária a demonstração da ilicitude na arrecadação ou destinação dos recursos de campanha, com a observância, frise-se, da proporcionalidade ou relevância jurídica do ilícito praticado pelo candidato, devendo a sanção de cassação do diploma de eleito se coadunar com a gravidade da conduta por ele praticada, sopesando-se ainda o contexto da campanha. No caso concreto, o Juízo de primeiro grau (254ª Zona Eleitoral de Macaé) entendeu que, por ter sido identificada e comprovada a origem do recurso objeto da irregularidade, e considerando ainda que a doação fora devidamente registrada na prestação de contas, o fato deveria ser compreendido, à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, como “[...] mera impropriedade formal”²⁴⁷, sem aptidão para comprometer a lisura ou o equilíbrio do pleito eleitoral.

Em sede recursal, ponderou o *Parquet* que o depósito do cheque em questão representou 38,13% das receitas em espécie do candidato, daí advindo a relevância jurídica do ato ilícito, a justificar, no seu ponto de vista, a caracterização da captação ilícita de recursos para fins eleitorais, já que restaria acometida a moralidade da eleição. O Tribunal Regional Eleitoral, no entanto, desproveu o apelo ministerial, invocando a jurisprudência então reinante perante o TSE, no sentido de que a imposição de tão grave sanção quanto a cassação do diploma de eleito – que, em suma, subverte o mandato outorgado pela população – exige “[...] a demonstração da ocorrência de violação material da norma, ou seja, de que a conduta possui relevância suficiente para vulnerar os bens jurídicos por ela protegidos”²⁴⁸, o que julgou não ter ocorrido *in casu*, pois, além de o cheque objeto da irregularidade ter sido apresentado na prestação de contas, o candidato também apresentou cópia da própria declaração de imposto de renda referente ao ano-calendário 2015, anterior ao pleito disputado, demonstrando ter rendimentos compatíveis com os R\$ 50.000,00 empregados em sua campanha eleitoral, de modo a justificar a conclusão de que a sua empreitada nas eleições de 2016 não se valeu de recursos oriundos de fontes vedadas ou de quantias de origem ilícita, “[...] obtidas à margem do sistema de controle (caixa-doís)”²⁴⁹. O Vereador em questão não deixou de gozar, em nenhum momento, do cargo para o

²⁴⁷ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0000023-30.2017.6.19.0254... Op. cit. pp. 7-8.

²⁴⁸ Ibid. pp. 8-9.

²⁴⁹ Ibid. p. 10.

qual foi eleito, justamente porque a pretensão do Ministério Público não chegou a ser acolhida pela Justiça Eleitoral.

O precedente, como se vê, retrata hipótese em que irregularidade envolvendo a arrecadação em campanha eleitoral – no caso, recursos próprios do candidato eleito – foi tida como insuficiente de caracterização de captação ilícita prevista na Lei das Eleições, tanto pelo magistrado singular, quanto pela superior instância colegiada, em entendimento que reforçou que a análise da Justiça Eleitoral de qualquer ilegalidade envolvendo financiamento eleitoral deve passar pela razoabilidade e proporcionalidade da sanção que poderá vir a ser imposta em face das circunstâncias do caso concreto. De modo mais simples: ainda que envolvendo quantia considerável, não é qualquer desrespeito às regras de prestação de contas eleitorais que maculará a higidez e a moralidade do certame em curso e demandará a cassação do diploma do candidato eleito.

Dando prosseguimento, o *segundo julgado* do TRE/RJ que se apresenta para fins ilustrativos diz respeito a um candidato eleito ao cargo de Vereador pelo município de Angra dos Reis, também nas eleições municipais de 2016.

Nesse outro caso²⁵⁰, o que sucedeu foi a constatação de que todas, rigorosamente todas, as receitas oriundas de doação eleitoral – que somaram R\$ 59.400,00 – para o pleiteante ao cargo de Vereador foram tidas como de origem irregular, “[...] com a nítida intenção de ocultar a origem do dinheiro depositado na conta de campanha”²⁵¹, de modo a afetar a moralidade do certame e comprometer o desejado equilíbrio entre os candidatos, restando caracterizado fato grave o suficiente para motivar a cassação do seu diploma de eleito.

A irregularidade foi inicialmente apurada no âmbito do processo de prestação de contas do candidato, quando, diante de inconsistências quanto à origem dos recursos dos seus onze doadores, foi determinada quebra do sigilo bancário de cada um deles, chegando-se à seguinte dinâmica: todos os contribuintes receberam, na conta bancária de origem dos donativos, depósitos não identificados em datas anteriores e próximas à doação em si (às vezes no mesmo dia), e, somente após isso, efetuavam uma ou mais transferências eletrônicas à conta aberta para a concentração de receitas da campanha do Vereador eleito – algumas vezes no mesmo valor do depósito, outras vezes de forma fracionada²⁵². Diante dessa constatação, a Justiça Eleitoral

²⁵⁰ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0000445-65.2016.6.19.0116. Relator Desembargador Eleitoral Raphael Ferreira de Mattos. Rio de Janeiro, 4 de outubro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 254, 11 out. 2017. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1347333>>. Acesso em 18 jan. 2025.

²⁵¹ Ibid. p. 5.

²⁵² Ibid. pp. 9-11.

entendeu estarem presentes “[...] indícios de fraude nas doações financeiras recebidas pelo candidato, evidenciando o intuito de ocultar [...] a real origem dos recursos arrecadados”²⁵³, e por isso as contas foram desaprovadas, com fundamento no artigo 68, inciso III, da Resolução do TSE de nº. 23.463/2015.

Tais fatos foram objeto de representação pelo Ministério Público Eleitoral por captação ilícita de recursos, que entendeu estar caracterizada a ilicitude prevista no artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997, a qual restou julgada procedente pelo juízo da 116ª Zona Eleitoral, com a subsequente cassação do diploma de eleito do Vereador de Angra dos Reis. Em sede recursal, o Tribunal Regional Eleitoral confirmou a sentença prolatada em primeiro grau, enfatizando que, diante do prévio depósito de valores não identificados nas contas bancárias dos doadores, além da subsequente transferência dos mesmos recursos para a conta de campanha do candidato eleito, restou configurada “[...] a simulação nas referidas doações, o que torna fraudulenta a captação de recursos mediante ardil, o que configura a prática de ‘caixa dois’ [...] em grave violação à norma estabelecida no artigo 30-A, §2º da Lei nº 9.504/97”²⁵⁴, sobretudo porque as doações em questão representaram a totalidade dos R\$ 59.400,00 por ele arrecadados no período.

Foi levado em consideração ainda, no aludido precedente, que, dada a oportunidade aos doadores – um dos quais irmão do Vereador – de demonstrarem a origem dos recursos objeto de doação, nenhum deles exerceu a faculdade a contento, deixando de apresentar prova específica acerca do recebimento dos valores depositados na conta corrente de campanha do candidato, limitando-se a dizer que detinham capacidade econômica para dispor dos recursos em questão.²⁵⁵

Nesse caso concreto, o candidato eleito chegou a ser empossado no cargo de Vereador, exercendo funções ao longo de todo o primeiro ano de mandato (2017), até o recebimento de ofício do Tribunal Regional Eleitoral pela Câmara Municipal de Angra dos Reis²⁵⁶, em janeiro de 2018 – após o julgamento dos embargos de declaração opostos pela defesa –, que comunicou da cassação do diploma e determinou a convocação do suplente para composição do Poder Legislativo local.

²⁵³ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0000445-65.2016.6.19.0116... Op. cit. p. 11.

²⁵⁴ Ibid. p. 14.

²⁵⁵ Nesse particular, se fez constar do acórdão ainda que o ônus da prova recairia necessariamente sobre a defesa, pois a alegação de licitude da origem dos donativos foi por ela apresentada, nos termos do artigo 373, inciso II, do Código de Processo Civil (Ibid. p. 13).

²⁵⁶ DEDÉ ASSUME cadeira no legislativo no lugar de Marco Santo Antônio. *Jornal A Voz da Cidade*, Barramansa, 29 jan. 2018. Informação disponível em: <<https://avozdacidade.com/wp/dede-assume-cadeira-no-legislativo-no-lugar-de-marco-santo-antonio/>>. Acesso em 20 jan. 2025.

Embora seja possível identificar similitudes entre ambos os precedentes até aqui analisados, por terem sido os recursos questionados efetivamente incluídos, e não sonegados, na prestação de contas – que, nos dois casos restaram desaprovadas –; e por envolverem valores similares (R\$ 59.400,00 x R\$ 50.000,00), as resoluções dadas pelo TRE/RJ foram em absoluto distintas, e ao mesmo tempo coerentes, reforçando que a principal preocupação por parte do Poder Judiciário reside na manutenção da isonomia entre os candidatos e na moralidade e higidez do certame, o que só poderá ser acometida, ao ponto de justificar a cassação de um diploma de eleito, por exemplo, a partir de situações irrazoáveis e desproporcionais, que atinjam determinado patamar de relevância jurídica. No caso, a falta de clareza quanto à licitude da origem de valores alvo de doações eleitorais, ou melhor, da *totalidade* dos recursos arrecadados por meio de donativos, foi tido como razão suficiente para que candidato eleito não prosseguisse em seu mandato.

O *terceiro julgado* proveniente da Corte Eleitoral fluminense versa sobre um candidato eleito como suplente ao cargo de Vereador pelo município de Niterói nas eleições municipais de 2020.

O Ministério Público Eleitoral entendeu por bem em ajuizar ação de investigação judicial eleitoral em face do Vereador que buscava reeleição, seu cabo eleitoral e de empresário ao argumento de que, entre meados de julho e o início de agosto de 2020 – em meio, portanto, à pandemia causada pela COVID-19 –, ele teria oferecido e distribuído aos comerciantes do município, de forma gratuita, serviço de desinfecção, garantido pela companhia do empreendedor junto a ele demandado, se aproveitando da ocasião para explicitamente solicitar votos em sua jornada eleitoral por vir, com forte apelo visual à própria imagem, o que fora amplamente divulgado, não apenas por sua equipe, como também por eleitores beneficiados pela medida em suas redes sociais. Sob a ótica ministerial, a conduta do candidato e demais envolvidos configuraria, a um só tempo, prática de captação ilícita de sufrágio e abuso do poder econômico (artigos 41-A, *caput* e § 2º, da Lei nº 9.504/97; e 22, *caput* e inciso XIV, da Lei Complementar nº. 64/90).²⁵⁷

Em primeira instância, a ação foi julgada improcedente, sob o fundamento de que o público-alvo dos atos objeto de representação não teve a consciência influenciada, tampouco fora maculada a lisura ou igualdade de chances que deve ser cara ao pleito, fato que teria sido

²⁵⁷ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600942-29.2020.6.19.0071. Relator Desembargador Eleitoral Tiago Santos Silva. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 234, 24 ago. 2022. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/2754520>>. Acesso em 20 jan. 2025.

comprovado, no sentir do Juízo da 71ª Zona Eleitoral de Niterói, pelo fato de que ele não fora eleito de forma direta. Em abono de sua conclusão, o magistrado prolator da sentença aduziu ainda que um adversário político se utilizou da publicidade do ato em suas próprias redes sociais, menosprezando a iniciativa do concorrente, no que considerou se tratar de *resposta* que serviu de autopromoção (do candidato que reagiu negativamente à conduta, compartilhando com seus eleitores) e propaganda (do candidato alvo de ação judicial) irrelevante, que não chegou a favorecer nenhum dos dois, na medida em que nenhum dos dois foi eleito de forma direta à Câmara Municipal de Niterói.

Ao se debruçar sobre os fatos, o TRE/RJ reformou a sentença, rememorando, de plano, que a jurisprudência do TSE se sedimentou no sentido de que a potencialidade do ilícito para alterar o resultado da eleição não mais deveria ser considerado elementar do abuso do poder econômico – fato, inclusive, já positivado no ordenamento, na forma da atual redação do artigo 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº. 64/1990 –, mas somente aspecto secundário, dando lugar ao exame da *gravidade das circunstâncias* em que praticada a conduta imputada ao candidato ao cargo público.²⁵⁸

Na análise empreendida em segundo grau, a situação foi esmiuçada, com ênfase nas circunstâncias da distribuição do serviço de sanitização, chegando-se à conclusão da existência de provas robustas no sentido de que o candidato eleito como suplente teria custeado montante projetado entre R\$ 48.000,00 e R\$ 360.000,00, considerando quantidade de comerciantes beneficiados com relatos em redes sociais (inclusive mencionados pelos próprios interlocutores em gravações), além dos valores relativos à cada limpeza alardeados pela sua equipe de campanha, valores que superam, em muito, os R\$ 14.548,00 de gastos totais declarados em sua prestação de contas – em que, vale dizer, sequer foi citada o nome da empresa que executou os serviços em questão. Entendeu o TRE/RJ, assim, que a desinfecção proporcionada pelo candidato caracterizou, a um só tempo, manifesta situação de “caixa-dois” de sua campanha, bem como, por outro, conduta grave o suficiente para configurar abuso de poder econômico, “[...] traduzindo dividendos eleitorais para o candidato e desequilibrando a contenda eleitoral de 2020”.²⁵⁹

O abuso de poder ficou ainda mais evidente a partir da ênfase, nas propagandas identificadas pelo Ministério Público na fase de colheita de provas – que envolveu ainda gravação ambiental da prestação dos serviços de sanitização e desinfecção –, na imagem e no

²⁵⁸ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600942-29.2020.6.19.0071... Op. cit. p. 13.

²⁵⁹ Ibid. p. 26.

nome do político em questão, que efetivamente teria se aproveitado da situação de calamidade pública então vivida pela população niteroiense para projetar seu nome diante do eleitorado às vésperas da realização das eleições de 2020, aliciando eleitores de maneira ilícita, a partir da contrapartida da prestação de serviços, “[...] com clara e inequívoca transgressão à igualdade de forças e oportunidades entre os candidatos a vereador, o que desequilibrou sobremaneira a disputa eleitoral no Município de Niterói”²⁶⁰. Como resultado, tanto o candidato quanto o seu cabo eleitoral e o empresário parceiro foram declarados inelegíveis pelo prazo de 8 anos, contados das eleições realizadas naquele ano.

Por outro lado, em que pese tenha reconhecido a configuração da maior parte das elementares, o TRE/RJ entendeu que não restou caracterizada a captação ilícita de sufrágio, pelo fato de que as condutas atribuídas ao candidato ocorreram entre julho e agosto de 2020, enquanto o requerimento de registro de sua candidatura foi apresentado somente em outubro perante a Justiça Eleitoral. Ou seja, os fatos foram praticados antes do termo inicial previsto no artigo 41-A da Lei nº. 9.504/1997 (“[...] desde o registro da candidatura até o dia da eleição”), razão pela qual não restou materializada a captação de votos antes do início oficial da campanha eleitoral. Não foi possível, assim, aplicar-lhe a sanção de multa ínsita ao tipo.

Para os fins do presente estudo, o precedente descrito nos parágrafos anteriores, relativo ao suplente de Vereador cassado em Niterói, é relevante para que se observe que os parâmetros de caracterização de “caixa dois” eleitoral – e, também de abuso de poder econômico – são dilargados ao ponto de se entender pertinente a configuração por *estimativa*. De fato, o que o Ministério Público apresentou ao Tribunal foram provas circunstanciais, envolvendo gravações ambientais, propagandas em redes sociais e relatos de testemunhas, de que mais de 120 estabelecimentos comerciais, a exemplo de salões de beleza, escolas, creches, restaurantes, lanchonetes e até mesmo ônibus escolares, foram beneficiados pelo custeio de serviços pelo então pré-candidato à reeleição. Não foi efetivamente demonstrado, à luz de elementos probatórios concretos e irrefutáveis (a exemplo de comprovantes de pagamento, por exemplo), o valor exato do quanto foi investido pelo candidato nos serviços, pese embora não tenha deixado qualquer dúvida o intento de angariar apoio a partir de tais ações. Lógica similar permeia a punição de crimes de corrupção, quando muitas das vezes não é possível chegar à evidência cabal da troca da vantagem indevida pelo ato de ofício, o que é absolutamente natural, considerando se tratar de delito em que há esforços tanto do *corruptor* quanto do *corrompido* para que não sobre nenhum rastro da transação ilegal entre ambos encetada.

²⁶⁰ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600942-29.2020.6.19.0071... Op. cit. p. 25.

Seguindo, o *quarto julgado* obtido na busca realizada no repositório de jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro diz respeito a Vereador do município de Belford Roxo que foi candidato eleito ao cargo de Deputado Estadual nas eleições gerais realizadas no ano de 2010.²⁶¹

No caso, o Ministério Público com atribuição eleitoral atribuiu ao candidato a prática do ilícito previsto no artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997 por entender que teria ele captado recursos de fonte vedada, a partir de centro social que leva o nome de familiar seu, que supostamente teria auxiliado no custeio de sua campanha eleitoral; ao mesmo tempo em que teria vinculado sua imagem aos serviços em benefício da população prestados pela entidade assistencialista, levando os beneficiados a crer que “[...] as benesses ofertadas pelo projeto são, em verdade, graças concedidas pelo então Vereador, ora Deputado Estadual”²⁶², o que restaria demonstrado inclusive pela constatação, em sede de fiscalização da Justiça Eleitoral, de que mínimos detalhes, como cores e diagramações empregadas em elementos gráficos do projeto social, são as mesmas implementadas pelo candidato em sua empreitada eleitoral.

Em outras palavras, o caso concreto envolveu três questões: (i) se, de fato, entidade assistencialista estaria vinculada ao candidato; (ii) se essa vinculação se daria com fins eleitoreiros; e (iii) em caso positivo, se a engenhosidade configurou captação e gastos ilícitos de recursos, a partir de confusão patrimonial entre a contabilidade do centro social e a da campanha do pleiteante a cargo público.

Embora tenha reconhecido a associação entre a imagem do candidato e do centro social, inclusive com finalidade eleitoral, entendeu o Tribunal Regional Eleitoral fluminense que não seria possível conceber que ele estaria recebendo, direta ou indiretamente, doações da entidade em questão, tão somente pela sua existência. Na dicção do desembargador prolator do voto condutor do julgamento, apesar de a vinculação de imagem a centros assistencialistas configurar “[...] prática reprovável sob o prisma de um contemporâneo e psicológico ‘curral eleitoral’, [e se prestar] [...] a escamotear o que políticos e candidatos empregam de fato em projetos eleitoreiros para obtenção de mandatos em termos de recursos”²⁶³, não se pode pura e simplesmente transmutar a entidade na própria doação vedada de dinheiro ou estimável em dinheiro (artigo 24, inciso V e VIII, da Lei nº. 9.504/1997), encarando-a como instrumento de

²⁶¹ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Representação Eleitoral nº. 0000009-42.2011.6.19.0000. Relator Desembargador Eleitoral Abel Fernandes Gomes. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 217, 21 set. 2012. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1346290>>. Acesso em 20 jan. 2025.

²⁶² Ibid. pp. 6-7.

²⁶³ Ibid. pp. 11-12.

“caixa dois” à míngua de prova concreta nesse sentido. Daí porque julgou-se improcedente a pretensão ministerial.

Por fim, o *quinto julgado* obtido na busca realizada no repositório de jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro concerne a candidato eleito ao cargo de Vereador no município de Rio Claro nas eleições de 2020.²⁶⁴

Nesse derradeiro feito, o Ministério Público eleitoral pugnou pela cassação do diploma de eleito do candidato, ao argumento que as irregularidades identificadas no processo de prestação de contas – que as desaprovou –, envolvendo: (i) depósitos bancários em espécie em valor superior ao limite máximo de R\$ 1.064,10 (de origem não identificada), (ii) doação de recursos próprios acima do limite de 10% de gastos de campanha estabelecidos para o Município, em montante que representou 36% de sua arrecadação total, ao que, sob a ótica ministerial, caracterizou abuso de poder econômico, (iii) pagamento de despesas com combustível que foi utilizado para abastecer veículo de uso próprio, e (iv) omissão de gastos objeto de notas fiscais comunicadas à Justiça Eleitoral; também caracterizariam a prática de captação e gastos ilícitos de recursos em campanha, a justificar a cassação do seu diploma de eleito.

A representação foi acolhida pelo juízo 108ª Zona Eleitoral, em decisão que tornou nula a eleição do candidato, que fundamentou ainda que, independentemente do valor envolvido nas irregularidades identificadas, houve inequívoco prejuízo aos seus concorrentes e, portanto, à própria disputa eleitoral, haja vista que o município de Rio Claro é considerado pequeno, com pouco mais de 18 mil habitantes, de modo que qualquer valor a mais empregado em benefício do candidato A ou B poderia ser decisivo em termos de potencializar seu alcance à população, elevando suas chances de êxito nas eleições.²⁶⁵

Ao se debruçar sob o recurso interposto pelo candidato, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro entendeu por bem examinar, de forma mais minuciosa, o que representaria cada uma das irregularidades, a fim de empreender juízo que se coadunasse com o espírito do que pretendeu o legislador com o artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997. Na ocasião, percebeu-se, por exemplo, que os dois depósitos bancários em espécie referidos pelo *Parquet* superavam o limite legal previsto em R\$ 995,90 e R\$ 135,90, avaliando se tratar de “[...] situação que denota descuido quanto à observância dos limites legais, mas está longe de induzir a certeza quanto a

²⁶⁴ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600001-31.2021.6.19.0108. Relator Desembargador Eleitoral Roy Reis Friede. Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 205, 31 ago. 2021. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1423815>>. Acesso em 22 jan. 2025.

²⁶⁵ Ibid. p. 3.

uma ocultação proposital de fonte financiadora”²⁶⁶, como sói sucede em casos envolvendo “caixa dois”. Do mesmo modo, observou-se que a despesa envolvendo combustível para uso próprio foi de R\$ 350,00; que o gasto omitido na prestação de contas dizia respeito a R\$ 229,92; e que o valor excedente empregado na campanha, proveniente de seus recursos próprios, foi de R\$ 2.379,22. Nesse panorama, em que os recursos irregulares não chegaram a compor o montante de cinco mil reais, entendeu TRE/RJ que, por um lado, os fatos apurados não conduzem à conclusão de que o financiamento da campanha do candidato tenha se originado de fonte escamoteada ou ilícita, bem como, por outro, que não restou comprovada a gravidade e relevância jurídica a ponto de macular a higidez e a legitimidade esperadas às eleições pleito, de modo a não se afigurar razoável a cassação do diploma.

Dito de outro modo, reconheceu-se a ocorrência de irregularidades atribuíveis ao candidato envolvendo a contabilidade da sua campanha, mas o diminuto montante envolvido não autoriza a presunção de que deliberadamente foram praticadas as ilicitudes cogitadas pelo Ministério Público, dentre as quais “caixa-dois” – ao revés, devem permanecer no campo da impropriedade contábil.

2.3 A temática sob o prisma do Direito Penal

Como visto a obtenção, manutenção e emprego de receitas à margem da contabilidade oficial, via “caixa dois”, é um ilícito eleitoral com aptidão a ensejar desde sanções pecuniárias até a cassação de mandato de políticos, se porventura o contexto do caso demonstrar que as condutas praticadas se revestem de elevada gravidade e relevância jurídica ao ponto de impactar no equilíbrio das eleições. Na busca dos precedentes trazidos à baila nos subtópicos anteriores, inclusive, foi observado que os Tribunais repetem, à exaustão, que o bem jurídico que o ordenamento visa resguardar é a própria lisura da campanha eleitoral, promovendo transparência e equilíbrio da disputa entre os candidatos aos cargos públicos concorridos.

A despeito disso, não há, propriamente, no ordenamento pátrio, tipo penal correspondente à prática de “caixa dois” eleitoral previsto na legislação que rege a matéria. O que existe, a bem da verdade, é a censura de tal comportamento de forma *indireta*, agindo sob sua consequência imediata (a incompletude da prestação de contas), a partir do crime de falsidade ideológica para

²⁶⁶ BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600001-31.2021.6.19.0108... Op. cit. p. 7.

fins eleitorais, previsto no artigo 350 do Código Eleitoral, em solução empregada pelos tribunais para prover resposta penal à conduta socialmente censurada e danosa à democracia, diante da ausência de previsão legal específica que enderece a questão.

À primeira vista, essa constatação pode ser encarada como uma incoerência do nosso ordenamento jurídico, pois, em contrapartida, em uma análise panorâmica da legislação extravagante, é possível apurar que existem dispositivos voltados a outras esferas que não a eleitoral que miram o “caixa dois”. Com efeito, a legislação posta, além da própria doutrina jurídico-penal, já de há muito se preocupa com os nocivos efeitos à coletividade provocados por quem deixa de conferir transparência à escrituração de pessoas jurídicas: desde a sua redação originária, a Lei nº. 7.492, de 16 de junho de 1986 (Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional – “LCSFN”), prevê pena de 1 a 5 anos de reclusão àquele que deliberadamente resolve “manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação”. Hipótese similar é encontrada na Lei nº. 8.137, de 27 de dezembro de 1990 (Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária), que prevê, em seu artigo 2º, inciso V, punição de 6 meses a 2 anos de detenção, além de multa, a prática, por responsáveis legais de empresas, de “[...] utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública”.

A existência desses tipos penais suscita questões pertinentes, afinal, partidos políticos, embora sejam associações civis que possuem como objetivo primário “[...] assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema democrático e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”, nos termos do artigo 1º, *caput*, da Lei nº. 9.096/1995²⁶⁷, também são pessoas jurídicas e, por isso, devem obediência a regras específicas no que tange à organização da escrituração contábil, independentemente de se estar, ou não, em ano de eleição.

Por qual razão há uma distinção de tratamento entre pessoas jurídicas voltadas à atividade empresária e pessoas jurídicas voltadas à atividade partidária? Se ambas se notabilizam por serem entidades abstratas, ficções voltadas à reunião de pessoas físicas sob um mesmo propósito, há um justo motivo para que a contabilidade paralela em um dos casos (envolvendo atividade econômica) seja especialmente danoso e no outro não (eleitoral)? O que há de diferente, em termos conceituais, na escrituração realizada no âmbito de pessoas jurídicas voltadas ao fomento da atividade econômica e partidos políticos?

²⁶⁷ Nisso se distinguindo de *empresas*, que se voltam à atividade econômica, nos termos dos artigos 966 a 985 do Código Civil (CC).

Além dos delitos mencionados acima, há também no ordenamento a causa de aumento de pena do delito de fraude a credores, previsto no artigo no artigo 168, *caput*, da Lei nº. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 (Lei de Falências), que estabelece, em seu §2º, sob o *nomen iuris* “contabilidade paralela e distribuição de lucros ou dividendos a sócios e acionistas até a aprovação do plano de recuperação judicial”, que “[...] a pena é aumentada de 1/3 até a metade se o devedor manteve ou movimentou recursos ou valores *paralelamente à contabilidade exigida pela legislação*, inclusive na hipótese de violação do disposto no artigo 6º-A desta Lei” (grifo nosso).

Ou seja, além de tipos penais, já de há muito o legislador entendeu que a manutenção ou movimentação de recursos à margem da contabilidade oficial é também razão para aumentar a pena imposta em casos envolvendo crime falimentar, fato que potencializa os questionamentos previamente levantados. A análise sistemática do ordenamento impõe a conclusão de que o assim chamado “caixa dois” é, em princípio, matéria relevante na esfera penal, ao ponto de haver disposição *direta* voltada à censura de condutas praticadas por responsáveis legais de empresas.

Não basta, por outro lado, a mera leitura de tipos penais para que se chegue a um apurado e adequado retrato do tratamento do tema. Ao revés, é preciso empreender incursão nas legislações supracitadas, a fim de melhor compreender as disposições apresentadas, além de suas respectivas reverberações na jurisprudência pátria. Somente assim será possível alcançar retrato minimamente consistente da relevância jurídica da punição direta à contabilidade paralela na esfera penal – e, portanto, vislumbrar em que medida a lacuna hoje no âmbito eleitoral é perniciosa.

2.3.1. Contabilidade paralela na Lei nº. 7.492/1986

A Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, também conhecida como “Lei do Colarinho Branco”, por tipificar delitos de natureza econômica, praticados por pessoas de negócios, usualmente identificadas como de elevado status social – tanto no que tange aos cargos eventualmente ocupados, a demandar como vestimenta terno, camisa social e gravata (daí “*White Collar*”²⁶⁸) quanto no quesito financeiro –, no contexto empresarial e no exercício

²⁶⁸ Expressão cunhada pelo criminólogo Edwin Sutherland (SUTHERLAND, Edwin H. *Crime de colarinho branco*: versão sem cortes. Trad. Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015, pp. 27-38). Há quem critique a

de suas atividades, trouxe em seu bojo a primeira disposição, em legislação penal brasileira, de delito envolvendo a manutenção ou movimentação de valores por meio de contabilidade paralela.²⁶⁹

Desde a sua redação originária, dispõe o artigo 11 da Lei nº. 7.492/1986, ser crime, com pena prevista em abstrato de 1 a 5 anos de reclusão, a conduta de “manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação”. De plano, a redação do tipo foi criticada, pois, impôs punição à prática pura e simples do ato, sem acrescentar especial fim de agir, que seria, por exemplo, a obtenção de vantagem indevida, tal como já havia sido previsto pela Comissão de Reforma da Parte Especial do Código Penal dois anos antes, em 1984.²⁷⁰ Basta que o agente consciente e voluntariamente mantenha (o que pressupõe habitualidade) ou movimente recurso ou valor, que deveria constar da contabilidade oficial da instituição financeira, em paralelo (é, portanto, um tipo penal de mera atividade ou conduta). Ou seja, basta o dolo genérico, na expressão constante do artigo 18, inciso I, Código Penal. Em uníssono, Cezar Roberto Bitencourt²⁷¹, José Carlos Tórtima²⁷², Luiz Régis Prado²⁷³ e Manoel Pedro Pimentel²⁷⁴ criticaram a opção legislativa, na medida em que, da forma como restou aprovada, na visão de tais autores foi excessivamente alargado o âmbito de incidência da norma, impedindo, por exemplo, a possibilidade de o empresário possuir escrituração contábil informal à parte, com o fito de deter maior controle da operacionalização do setor contábil de sua companhia, sob pena de incidência do dispositivo legal em questão, a despeito de seus atos não serem imorais ou ilegais.

Trata-se de delito classificado pela doutrina como pluriofensivo, de modo que a prática da contabilidade paralela resultará em ofensa a mais de um bem jurídico: tanto o patrimônio

algunha dada à referida lei, na medida em a expressão identifica uma classe de delinquentes, a sugerir manifestação de *Direito Penal de Autor* (pune-se por ser quem é e não pelo fato praticado) e de responsabilidade penal objetiva (CARUSO, Tiago. Um panorama das dificuldades dogmáticas decorrentes da estrutura dos tipos da Lei nº 7.492/1986. In: *Revista do Instituto de Ciências Penais*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, pp. 386-418, 2021, p. 390. Disponível em: <<https://www.ricp.org.br/index.php/revista/article/download/99/158/504>>. Acesso em 25 jan. 2025).

²⁶⁹ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal econômico*, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 340.

²⁷⁰ A proposta envolvia a inclusão do artigo 398 no Código Penal, no título dos Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional, com idêntica pena e *nomen juris*, e a única modificação típica era a inclusão do especial fim de agir em questão (BRASIL. *Anteprojeto do Código Penal: parte especial*. Brasília: Ministério da Justiça, 1984, p. 84. Disponível em: <<http://dspace.mj.gov.br/handle/1/11095>>. Acesso em 25 jan. 2025).

²⁷¹ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. pp. 340-341.

²⁷² TÓRTIMA, José Carlos. *Crimes contra o sistema financeiro nacional*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002, pp. 81-83.

²⁷³ PRADO, Luiz Régis. *Direito penal econômico*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, pp. 179-180.

²⁷⁴ PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, pp. 113-118.

dos investidores, acionistas ou proprietários da empresa, que poderão vir a ser lesados a partir da administração da instituição de maneira irregular – o agente infrator movimentar recursos com vistas a aumentar os próprios recebíveis em detrimento da empresa, por exemplo –, quanto a credibilidade do sistema financeiro nacional (e, portanto, a fé pública), considerando que a lisura das operações divulgadas pelas instituições financeiras restará maculada.²⁷⁵ Segundo Cezar Roberto Bitencourt, tutela-se igualmente a partir do dispositivo em questão o sistema financeiro e o sistema tributário nacional, “[...] na medida em que a contabilidade paralela propicia a sonegação de tributos, não apenas devidos pela própria instituição financeira, como de sua clientela, que tem facilitado aplicações igualmente oriundas de contabilidade paralela [...]”²⁷⁶, com a subsequente realização de prejuízos ao erário, compreensão essa partilhada por José Carlos Tórtima²⁷⁷.

A despeito da inexistência de disposição expressa no âmbito do tipo penal, doutrina²⁷⁸ e jurisprudência²⁷⁹ convergem no sentido de que a conduta típica em questão se configura, *exclusivamente*, quando cometida no âmbito de instituições financeiras ou de suas figuras equiparadas, dispostas no artigo 1º, parágrafo único e incisos I e II, da Lei nº. 7.492/1986. Não por outra razão, aliás, dispõe o artigo 25 do mesmo diploma legal serem “penalmente responsáveis, [...], o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores, gerentes”. A despeito dessa disposição, há controvérsia quanto à classificação do tipo em questão como crime próprio.²⁸⁰ De toda sorte, a subsunção desse delito somente no ambiente corporativo-financeiro não é objeto de qualquer polêmica, mesmo porque a Lei nº. 7.492/1986 foi editada com o declarado fito de definir “os crimes contra o sistema

²⁷⁵ PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico...* Op. cit. p. 180.

²⁷⁶ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 341.

²⁷⁷ TÓRTIMA, José Carlos. *Crimes contra o sistema...* Op. cit. p. 81.

²⁷⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 342; PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema...* Op. cit. pp. 113-118; PRADO, Luiz Regis. *Direito penal econômico...* Op. cit. pp. 180; TÓRTIMA, José Carlos. *Crimes contra o Sistema...* Op. cit. pp. 81-83; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Breves considerações sobre o “caixa dois” na lei dos crimes contra o sistema financeiro nacional (lei n. 7.492, art. 11). In: *Revista CEJ*, v. 4, n. 10, pp. 89-92, 20 abr. 2000. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/254>>. Acesso em 25 jan. 2025.

²⁷⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Ação Penal nº. 643/MT. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 1º de fevereiro de 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 23 fev. 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800650536&dt_publicacao=23/02/2012>. Acesso em 26 jan. 2025.

²⁸⁰ Diferentemente dos demais autores, para Cezar Roberto Bitencourt, “[...] o tipo penal não faz exigência de qualquer qualidade ou condição do sujeito ativo. Somente as peculiares é que levam a presumir quem sejam os autores mais prováveis das ações tipificadas, mas esse aspecto não autoriza a definir como crime próprio” (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 342).

financeiro nacional”. Há, inclusive, quem aponte, como *nomen juris* popular do ilícito, a denominação “caixa dois” *bancário*.²⁸¹

Eis, portanto, a *ratio* do tipo penal em análise: impedir que o sistema financeiro nacional seja maculado pela operacionalização de instituições que possuam escrituração à parte da exigida pela legislação, não contabilizada, imune à fiscalização do Estado, e, com isso, propiciar ambiente de negócios hígido e honesto. Trata-se, portanto, de injusto penal voltado exclusivamente ao ambiente econômico-financeiro, de forma que o tipo somente restará configurado se a conduta for praticada em instituição financeira.

A especificidade legalmente prevista quanto aos destinatários da Lei nº. 7.492/1986, por outro lado, chama a atenção, já que o tipo penal de contabilidade paralela não irá incidir em relação a toda e qualquer pessoa jurídica, a exemplo de restaurantes, joalherias, autopeças e outras modalidades de comércio em que é comum, ainda hoje, o uso de dinheiro em espécie para a aquisição de bens e serviços – e que, por isso, facilita essa prática por empreendedores mal-intencionados. Nesse cenário, seria possível concluir não ser tão contraditória assim a inexistência de norma idêntica para fins eleitorais (a disposição constante da *Lei do Colarinho Branco* não seria uma regra no ordenamento, mas uma exceção). Cumpre adiantar, todavia, que para essa *lacuna*, por assim dizer, há disposição legal voltada a resguardar a ordem tributária no país, a ser endereçada no próximo tópico, a fim de analisar a questão com maior vagar e assertividade.

Prosseguindo, na análise do tipo objetivo, é preciso que se diga, por primeiro que se trata de norma penal em branco, na medida em que há expressão não definida em seu preceito primário (“[...] contabilidade *exigida pela legislação*”), que é complementada, no caso, pelo Conselho Monetário Nacional, órgão competente para expedir normas gerais de contabilidade e estatística a serem observadas pelas instituições financeiras, nos termos do artigo 4º, inciso XII, da Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Lado outro, o tipo penal dispõe de dois verbos reitores: *manter* e *movimentar*. O primeiro deles pressupõe *habitualidade* e *permanência* (crime permanente), não bastando um único ato para a sua configuração; por outro lado, o segundo verbo empregado pelo legislador depende de uma única ocorrência para que haja subsunção do fato à norma penal (crime instantâneo). Independentemente da forma como praticada, a contabilidade paralela é um delito formal, de perigo, e se consumará independentemente da

²⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.115.358/RS. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, 18 de junho de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 ago. 2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1332045&num_registro=200900871345&data=20140804&peticao_numero=201400142801&formato=PDF>. Acesso em 25 jan. 2025.

ocorrência de resultado concreto (que seria, *in casu*, referido prejuízo a investidores, sócios ou à própria coletividade), sendo certo que só é praticado na modalidade dolosa, haja vista a inexistência de previsão legal a respeito da persistência de punição em caso de cometimento por negligência, imperícia ou imprudência. No sentir de Cezar Roberto Bitencourt, o que se pretende criminalizar com o dispositivo em questão é, em boa verdade, “[...] a omissão constituída pela não contabilização de receitas da instituição financeira e o resultado de operações e movimentações financeiras alheias à escrituração contábil oficial”²⁸² (grifo do autor), interpretação essa que se coaduna com a punição que hoje se percebe ao “caixa dois” em sua vertente eleitoral, conforme se verá adiante.

Embora seja um delito previsto no ordenamento há cerca de quarenta anos, a jurisprudência não é prolífica em casos envolvendo o tipo penal do artigo 11 da LCSFN. Nesse sentido, conforme aponta José Paulo Baltazar Júnior, o Ministério Público Federal recebeu do Banco Central do Brasil (BACEN), no primeiro decênio de vigência da Lei nº. 7.492/1986, “[...] apenas 682 representações por crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, dos quais apenas 77 foram julgados, sendo 62 arquivados, com 3 condenações”²⁸³, menos de 70 representações por ano entre 1986 e 1996. Apesar de não ser o único canal de fiscalização de fatos com indícios de ofensa ao sistema financeiro nacional – se somando, nesse particular, em termos de órgãos governamentais, à CVM (artigo 28, *caput*, LCSFN) –, trata-se de parâmetro que não pode ser deixar de ser considerado quando se reflete acerca da aplicação prática da legislação em questão.

De toda sorte, a despeito de não serem caudalosos, também não são ínfimos, por outro lado, os precedentes provenientes dos Tribunais Regionais Federais brasileiros, ou ainda do Superior Tribunal de Justiça, a respeito do delito de contabilidade paralela em instituições financeiras. Não se pode dispensar a análise, ainda que em breves linhas, de alguns julgados, a fim de conhecer as balizas levadas em consideração para a configuração do tipo penal na prática.

Em hipótese julgada ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) em junho de 2010, por exemplo, envolvendo sócios de empresa de câmbio e turismo, foi confirmada sentença condenatória em relação ao crime de contabilidade paralela à oficial, em decisão fundamentada a partir de: (i) interceptações telefônicas que demonstravam que o acusado se utilizava de contas de terceiros para movimentar recursos da sua empresa; (ii) documentos apreendidos com relação de pessoas físicas, dados bancários e senhas; (iii) prova testemunhal;

²⁸² BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 342.

²⁸³ BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. *Breves considerações...* Op. cit. p. 90.

(iv) laudos periciais em mídias apreendidas; e (v) laudos de exames contábeis.²⁸⁴ Na ocasião, ficou estabelecido ainda ser despcienda, para a configuração do delito, a exata *quantificação* dos valores movimentados à margem da contabilidade da companhia.

A configuração do crime e o dolo do agente, na hipótese supracitada, ficaram demonstrados pela *exclusão* de recursos da contabilidade oficial apresentada pela empresa às autoridades competentes entre 1998 e 2002, além da prova produzida em Juízo que convergia para a conclusão de que, apesar de não haver movimentação declarada em nome da empresa, o sócio responsável pela escrituração se utilizava de contas de terceiros para movimentar recursos da instituição financeira, com habitualidade.

De modo similar, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) julgou, em fevereiro de 2016, apelação a propósito de outro caso penal envolvendo o crime do artigo 11 da Lei nº. 7.492/1986. No julgado em questão, entendeu aquela Corte Federal que ficou demonstrada a prática do delito a partir: (i) de planilhas apreendidas com anotações de compra e venda de moedas estrangeiras em valores superiores ao que fora declarado às autoridades competentes; (ii) boletos apreendidos de compra e venda de moedas estrangeiras; e (iii) depoimentos testemunhais e o próprio interrogatório dos réus, atos nos quais foi admitido pelos depoentes que muitas das operações de câmbio realizadas na empresa não eram incluídas na contabilidade oficial.²⁸⁵

Noutro caso, julgado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) em fevereiro de 2010²⁸⁶, também envolvendo empresa de câmbio e turismo, foi confirmada a condenação pela prática do crime de “caixa dois” *bancário* a partir de depoimentos testemunhais e, sobretudo, pelo confronto de extratos bancários de sócio “laranja”, que apontavam para a movimentação de valores superiores a 8 milhões de reais entre 1998 e 1999, apesar de, paralelamente, esta mesma pessoa apresentar declaração de isento à Receita Federal, fato que,

²⁸⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Apelação Criminal nº. 0490119-02.2002.4.02.5101/RJ. Relator Desembargador Federal André Fontes. Rio de Janeiro, 22 de junho de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, 6 jul. 2010. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/gsa/?movimento=cache&q=cache:AriZ3la piW4J:trf2nas.trf.net/iteor/TXT/RJ0108210/1/55/308969.rtf+contabilidade+paralela+inmeta:Relator%3DANDR%C3%89%2520FONTES&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8>. Acesso em 26 jan. 2025.

²⁸⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Apelação Criminal nº. 0012743-89.2009.4.03.6181/SP. Relator Desembargador Federal José Lunardelli. São Paulo, 16 de fevereiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 25 fev. 2016. Disponível em: <<https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/4930967>>. Acesso em 26 jan. 2025.

²⁸⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Apelação Criminal nº. 2002.71.03.002756-2/RS. Relator Juiz Federal convocado Luiz Carlos Canalli. Porto Alegre, 9 de fevereiro de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Porto Alegre, 24 fev. 2010. Disponível em: <https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&docGedpro=2972872&origem=TRF4&termosPesquisa dos=MjAwMi43MS4wMy4wMDI3NTYtMnwyMDAyNzEwMzAwMjc1NjI=>>. Acesso em 26 jan. 2025.

aliado à ínfima movimentação de valores pela empresa de câmbio da qual era ele sócio no período, ainda que não sob a condição de administrador, foi considerado decisivo para o veredito da Corte.

Os julgados descritos nos parágrafos anteriores dizem respeito a empresas especializadas em operações de câmbio, adquirindo e vendendo moeda estrangeira, e representam das mais comuns manifestações de contabilidade paralela no cotidiano, haja vista a alta circulação de dinheiro em espécie nesse tipo de instituição financeira (é nelas que operam os assim chamados “doleiros”).

A comprovação da prática do delito envolve a simultânea análise da declaração de manutenção e/ou movimentação de recursos, tal como consta da contabilidade oficial, e de elementos de provas que demonstrem que, para além do que fora registrado, outros recursos também foram movimentados ou mantidos pela empresa, à parte. Perquire-se, ao fim e ao cabo, uma *omissão*, e a prova, como sói ocorrer em casos com esse perfil, sobretudo quando envolve a circulação de valores em espécie, é extremamente dificultada. A menos que haja testemunhas dos fatos efetivamente dispostas a esclarecer como funcionava a contabilidade de determinada empresa – esclarecendo, por exemplo, que havia orientação por parte do sócio-administrador para que funcionários lançassem em livro à parte, não oficial, determinada parcela das operações de câmbio realizadas no dia –, ou a ampla utilização de meios de obtenção de prova não ostensivos, a exemplo de busca e apreensão, colaboração premiada, interceptação telefônica, telemática e quebra de sigilo, dificilmente se chegará a provas cabais da ocorrência do delito.

Apesar de tratar de tipo penal absolutamente diverso, as dificuldades inerentes à sua comprovação em juízo se assemelham aos tipos penais de corrupção (artigos 317 e 333 do Código Penal), tão vinculados ao “caixa dois” *eleitoral*.

2.3.2. Contabilidade paralela na Lei nº. 8.137/1990

A Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária também prevê, desde a sua promulgação, tipo penal voltado à questão da manutenção de contabilidade paralela por parte de empresas. Trata-se do artigo 2º, inciso V, da Lei nº. 8.137/1990, que apena, de 6 meses a 2 anos de detenção, além de multa, a todo aquele responsável legal que “[...] utilizar ou divulgar programa de processamento de dados que permita ao sujeito passivo da obrigação tributária possuir

informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública”. Esse tipo penal representa censura ao “caixa dois” em seu aspecto procedimental, limitando-se, todavia, à sua implementação por meio de computadores. Não por outra razão, há quem classifique a previsão legal como *delito de informática*.²⁸⁷

O crime em questão envolve usar ou divulgar programa de processamento de dados que possibilite ao responsável legal por empresa que se utilize de duas distintas ferramentas de controle da sua contabilidade, uma das quais a ser ulteriormente disponibilizada às autoridades fazendárias e outra própria, alternativa, com informações diferentes, sendo necessário, por óbvio, que o *software* em questão faculte ao seu usuário, por exemplo, a possibilidade de modificar fatos (ou, melhor dizendo, rubricas de contabilidade) com relevância tributária, a fim de que seja eventualmente ocultada informação contábil relevante à Fazenda Pública, pois, do contrário, sem que haja potencialidade lesiva, a conduta será irrelevante sob o ponto de vista penal.²⁸⁸ O programa de computador, nesse sentido, deve oferecer determinados *benefícios*, por assim dizer, ao contribuinte, no sentido de lhe possibilitar o auferimento de vantagens (ilícitas), naturalmente decorrentes da oferta de informações insuficientes ao Fisco, com a ulterior frustração da arrecadação estatal.²⁸⁹ Assim como o tipo penal previsto na Lei nº. 7.492/1986, o crime ora sob análise também configura norma penal em branco, na medida em que prevê, em seu preceito primário, que se verifique quais informações contábeis são, *por lei*, fornecidas à Fazenda Pública, impondo que se apure seu complemento em regramento diverso.

Não é, propriamente, delito que perquiria a contabilidade paralela em si, mas algo anterior, isto é, atos porventura praticados por contribuintes que lhes possibilitem essa prática negativa em seu dia a dia contábil – para Cezar Roberto Bitencourt, a partir desse tipo penal, são punidos atos preparatórios, em movimento de antecipação de tutela penal que também ocorre no delito previsto no artigo 254 do Código Penal.²⁹⁰ Não por outra razão, vale dizer, a pena cominada em abstrato é tão baixa, de modo a classificar o delito como de menor potencial ofensivo, sujeito, portanto, ao procedimento da Lei nº. 9.099/1995. De certa, forma, é coerente o posicionamento do legislador em tratá-lo como ilícito acessório, na medida em que o que se pretende no âmbito da Lei nº. 8.137/1990, em suma, é a prevenção e punição da sonegação fiscal, protegendo a ordem tributária de condutas voltadas à burla da arrecadação de recursos e subsequente gestão de gastos por parte do Estado, em benefício da sociedade.²⁹¹

²⁸⁷ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crimes federais*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 848.

²⁸⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. pp. 773-774.

²⁸⁹ PRADO, Luiz Régis. *Direito Penal Econômico...* Op. cit. p. 295.

²⁹⁰ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 773.

²⁹¹ *Ibid.* pp. 678-679.

Nesse sentido, cumpre salientar que o tipo penal em questão representa um *crime-meio*, acessório à sonegação fiscal. Ou seja, se porventura o contribuinte lograr êxito em sua empreitada de reduzir ou suprimir tributo ou contribuição social, a *utilização* do programa de processamento de dados será absorvida pelo ato mais grave efetivamente praticado no caso concreto, descrito nos incisos do artigo 1º da Lei nº. 8.137/1990, pela incidência do princípio da consunção.²⁹² Foi a maneira encontrada pelo legislador para expandir a rede de proteção à ordem tributária, punindo não apenas a sonegação em si, como também a própria *pretensão* do contribuinte à supressão ou redução de tributos a partir de engodos, estratégias em auxílio de interesses espúrios.

O delito em questão é de mera atividade, de modo que, ainda que não se produza o resultado lesivo – isto é, a efetiva supressão de informações contábeis relevantes e tributáveis à Fazenda Pública –, ainda assim o agente infrator estará sujeito às penas do artigo 2º, inciso V, da Lei nº. 8.137/1990. O mero *uso* do *software* que permita a posse de informação tributária diversa da fornecida às autoridades já é suficiente para a subsunção típica, cabendo, todavia, perquirir se o agente agiu imbuído de dolo ou não.²⁹³ No que tange ao segundo verbo reitor (*divulgar*), é compreensível e intuitivo que o ato só será, de fato, penalmente censurável, se o desiderato por trás for o *fomento* da comercialização e utilização de programas ilegais, não havendo que se falar em crime em eventual explanação a respeito dos mesmos *softwares* em jornais e revistas, com a finalidade de informar e explicar a população em geral quanto à existência e ilegalidade de tais ferramentas.²⁹⁴ Não constitui crime, portanto, a divulgação do programa sem a consciência de que seu uso poderá render ensejo à confecção de registros fraudulentos.²⁹⁵

Apesar de difícil – para não dizer impossível – verificação prática, sobretudo por estarmos diante de tipo penal de mera atividade, é possível pensar em tentativa envolvendo a aludida conduta delitiva. O fracionamento do *iter criminis* pode ocorrer, por exemplo, na modalidade *divulgação*, se o agente infrator estiver em vias de publicar um anúncio na internet e, por circunstâncias alheias à sua vontade, a página não for carregada na rede mundial de computadores; ou ainda se, ao apresentar seu anúncio a um jornal, a publicidade for vetada por

²⁹² BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 774. No mesmo sentido: PRADO, Luiz Régis. *Direito Penal Econômico...* Op. cit. p. 296; BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crimes federais...* Op.cit. p. 848.

²⁹³ Para Cezar Roberto Bitencourt, “[...] a má utilização do programa correto [fornecido pelo Fisco], ou a utilização de programa sem o conhecimento de que ele possibilita reter informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública, não são constitutivas de crime, nem mesmo a título de culpa, pois não há previsão legal da modalidade culposa” (BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado...* Op. cit. p. 774)

²⁹⁴ Ibid. p. 773.

²⁹⁵ Ibid. p. 775.

um supervisor com olhar atento, ciente se tratar de programa com aptidão a promover fraudes à contabilidade apresentada à Fazenda Pública, denunciando seu ato às autoridades competentes. Por outro lado, em sua manifestação pela via da *utilização*, a tentativa poderá ser caracterizada, por exemplo, se o agente for flagrado no ato de instalação do programa em seu computador ou ainda se o *software* ilegal já estiver instalado e pronto para operar, mas o contribuinte ainda não tiver incluído informações de natureza contábil de sua empresa e for flagrado em atividade fiscalizatória do Estado, frustrando a cadeia causal por circunstâncias alheias à sua vontade.²⁹⁶

A exemplo do que ocorre em relação ao tipo penal de contabilidade paralela previsto na Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, não são de fácil observância prática os casos envolvendo crime do artigo 2º, inciso V, da Lei nº. 8.137/1990. Exatamente por sua característica de *crime-meio* para a consecução de sonegação fiscal, em geral a busca por julgados nos sítios eletrônicos dos tribunais brasileiros não costuma resultar em resultados numerosos.

Nesse sentido, o Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº. 37.132/MG, julgado pela 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça em dezembro de 2014, sob a relatoria do então Ministro Jorge Mussi, é elucidativo em termos de visualização prática da configuração do delito em questão.²⁹⁷

Nesse caso, sócios de empresa de informática teriam criado e divulgado *software* gerencial voltado a estabelecimentos farmacêuticos, atuantes no mercado varejista, objeto de posterior pedido de cadastramento perante as autoridades fazendárias do Estado de Minas Gerais, ocasião em que declararam ser ele desprovido de mecanismos de facilitação à sonegação fiscal.

Sucedo que a versão submetida ao Fisco permitia, na verdade, que os usuários do aplicativo eletrônico realizassem vendas sem a devida emissão do documento fiscal correspondente, irregularidade essa que fora posteriormente identificada, em auditorias digitais efetuadas por fiscais da Receita Federal. Cerca de seis versões do referido *software* teriam sido comercializadas pelos acusados, todas elas com funcionalidades que permitiam a sonegação

²⁹⁶ ROSA, Fábio Bittencourt. Crime de sonegação fiscal. In: *Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 141, pp. 89-97, jan./mar. 1999, p. 93. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/452>>. Acesso em 27 jan. 2025.

²⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº. 37.132/MG. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 18 de dezembro de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 3 fev. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301162397&dt_publicacao=03/02/2015>. Acesso em 27 jan. 2025.

fiscal, fato esse que, segundo constatado pelos órgãos encarregados da persecução penal, também se manteve nas atualizações rotineiramente disponibilizadas do programa.

Tais fatos foram objeto de denúncia pelo Ministério Público mineiro, impugnada pelos denunciados pela via do *Habeas Corpus* perante a Corte local, que, todavia, sufragou sua aptidão, em entendimento subscrito em sede recursal pelo Superior Tribunal de Justiça, que reconheceu que a disponibilização à venda do produto informático em questão teria resultado grave dano patrimonial à coletividade, rememorando, na ocasião, que “[...] a simples divulgação de um instrumento informático capaz de proporcionar a sonegação fiscal por parte de seus usuários [...]”²⁹⁸ já seria suficiente para a configuração do tipo penal em questão, por se tratar de *crime formal* contra a ordem tributária.

Como se percebe, o tipo penal ora trazido à baila não preenche a lacuna aventada no subtópico anterior, quando tratamos do artigo 11 da Lei nº. 7.492/1986, voltado exclusivamente a instituições financeiras. O artigo 2º, inciso V, da Lei nº. 8.137/1990 se destina a oferecer mais uma barreira à prática de sonegação fiscal, como reflexo do progresso da informatização da relação estabelecida entre o Estado e os contribuintes, em que, até por uma questão de celeridade, a transmissão de dados fiscais sob a forma digital substituiu o uso de documentos físicos. Não incidirá nessa norma, todavia, a manutenção ou movimentação de valores por fora da contabilidade exigida por lei a partir de registros físicos ou por programas informáticos não voltados ao processamento de dados, como, por exemplo, os que se voltam à elaboração de planilhas ou de textos, onde esse tipo de anotação também podem ser feita, a fim de facilitar o acompanhamento, pelo administrador ou responsável legal, das entradas e saídas da empresa de maneira global.

É possível argumentar, por outro lado, que o motivo pelo qual a contabilidade paralela é apenada apenas sob determinadas circunstâncias na Lei nº. 8.137/1990, envolvendo a utilização de programa informático que facilite a sonegação fiscal, é que o seu objetivo principal é impedir eventuais tentativas de ludibriar o Fisco, e as *consequências* de eventual prática de “caixa dois” por parte dos responsáveis por pessoas jurídicas que não abrangidas pela Lei do Colarinho Branco já são apenadas no seu artigo 1º, incisos I e II, que impõe pena de 2 a 5 anos de reclusão e multa ao particular que “[...] omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias” (inciso I); e “[...] fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal” (inciso II). A ponderação, todavia, não resiste a um exame mais acurado da legislação citada.

²⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº. 37.132/MG... Op. cit. p. 7.

Os artigos 9º e 10º da Lei nº. 7.492/1986 estabelecem penas similares às consequências da prática de contabilidade paralela, prevendo pena de 1 a 5 anos de reclusão, além de multa, ao responsável legal que “[...] 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” (artigo 9º); e “[...] 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” (artigo 10º).

Nesse sentido, se há uma incoerência sistêmica quanto à inexistência de previsão legal de censura penal *direta* ao “caixa dois” eleitoral, a crítica também é pertinente no âmbito penal tributário.

2.3.3. Contabilidade paralela na Lei nº. 11.101/2005

Enquanto tipo penal, a legislação só conhece os tipos penais do artigo 11 da Lei nº. 7.492/1986, de subsunção restrita à ocorrência no âmbito de *instituições financeiras*, e do artigo 2º, inciso V, da Lei nº. 8.137/1990, esse último circunscrito ao uso de *software* informático que facilite a sonegação fiscal no cotidiano comercial de empresas de todo o tipo. A despeito disso, enquanto *conduta penalmente relevante*, no sentido de ser avaliada quando da subsunção de fato a tipos penais que contemplam a censura a outros comportamentos, há ainda outra figura relevante para se trazer à baila, de modo a compreender as manifestações do “caixa dois” no ordenamento jurídico especializado em matéria penal.

Com efeito, o artigo 168 da Lei nº. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 – também conhecida como Lei de Falências –, recentemente modificada pela Lei nº. 14.112, de 24 de dezembro de 2020, prevê o tipo penal de fraude a credores²⁹⁹, cominando pena de 3 a 6 anos de reclusão a quem pratique ato fraudulento voltado à frustração à expectativa do pagamento de dívidas a terceiros, sendo certo que, na eventual prática do aludido delito, a manutenção de contabilidade paralela assoma como causa especial de aumento de pena: o §2º do tipo estabelece

²⁹⁹ Art. 168. Praticar, antes ou depois da sentença que decretar a falência, conceder a recuperação judicial ou homologar a recuperação extrajudicial, ato fraudulento de que resulte ou possa resultar prejuízo aos credores, com o fim de obter ou assegurar vantagem indevida para si ou para outrem. Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

que ela será aumentada de um terço até a metade “[...] se o devedor manteve ou movimentou recursos ou valores paralelamente à contabilidade exigida pela legislação, inclusive na hipótese de violação do disposto no art. 6º-A desta Lei”.

De plano, já se observa que a contabilidade paralela enquanto causa de aumento de pena de crime falimentar acaba por ser a expressão de natureza penal mais gravosa ao “caixa dois” no ordenamento. Isso porque, em sua ocorrência prática, o resultado da somatória da pena mínima prevista (3 anos) ao artigo 168 da Lei de Falências e do *quantum* mínimo de aumento da sanção a partir da incidência da qualificadora (um terço) será de 4 anos de reclusão, inviabilizando, por exemplo, a celebração de acordo de não persecução penal (ANPP) entre acusado e Ministério Público, ante a superação da baliza temporal prevista no artigo 28-A, *caput* e §1º, do Código de Processo Penal.³⁰⁰

De acordo com Nilo Batista, a qualificadora em questão é baseada exatamente no tipo penal previsto na Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, sendo limitada, *in casu*, portanto, à escrituração mercantil ou cível (a comercial), e se caracterizando a prova da ilicitude por se dar em dois momentos: um *negativo*, que envolve a não inclusão de lançamentos no registro contábil, tal como exigido por lei; e outro *positivo*, referente à demonstração da reiterada prática de ações de manutenção ou movimentação dos valores à parte, não se exigindo, por isso, a elaboração de escrituração contábil, amadora ou não; sendo certo que, em relação ao *momento positivo*, “[...] dificilmente se poderá prescindir da apreensão, análise e eventualmente exame pericial de documentos”.³⁰¹

Leciona ainda Nilo Batista, e daí a relevância de incluir a qualificadora desse tipo penal da Lei de Falências na investigação ora empreendida, que a sua configuração envolve a análise do tipo subjetivo, “[...] integrado pelo dolo, enquanto vontade consciente de praticar os atos de conservação ou de operação dos recursos ou valores rotineiramente esquivados à escrituração contábil”.³⁰² Ao analisar a qualificadora em questão, Cezar Roberto Bitencourt aponta que a sua *ratio essendi* é impor juízo de reproche maior à fraude a credores quando feita por meio de contabilidade paralela, caracterizando, em contrapartida, o tipo penal da Lei nº. 7.492/1986, previamente analisado, como uma *omissão*.³⁰³

³⁰⁰ Pena mínima *inferior* a quatro anos, inclusive considerando a causa de aumento de pena aplicável ao caso concreto.

³⁰¹ BATISTA, Nilo. *Lições de direito penal falimentar*. Rio de Janeiro: Revan, 2006, pp. 180-181.

³⁰² Loc. cit.

³⁰³ “Na verdade, lá nos ‘crimes contra o sistema financeiro’ (Lei n. 7.492/86) criminaliza-se a *omissão* constituída pela não contabilização de receitas da instituição financeira e do resultado de operações e movimentações financeiras alheias à escrituração contábil oficial; aqui, ‘nos crimes falimentares’, foi transformada em mera *causa especial de aumento* do crime de ‘fraude aos credores’ a *manutenção ou movimentação de contabilidade*

Na práxis forense, não é tão comum se deparar com crimes falimentares qualificados pela manutenção de contabilidade paralela, o que se constata a partir dos escassos precedentes constantes dos repositórios de jurisprudência das Cortes brasileiras – o que, vale dizer, na pesquisa da tese, se revelou *regra* em relação ao “caixa dois” em matéria penal, mas, por outro lado, não significa também que inexistam casos na realidade concreta (a *cifra oculta*³⁰⁴ pode se dar não apenas em relação aos casos não levados ao Poder Judiciário, como também ao que não foi levado adiante em sede recursal, declarada base da pesquisa jurisprudencial).

De todo modo, a título de ilustração, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao julgar, em setembro de 2020, caso³⁰⁵ em que se apurava a prática do crime de fraude a credores em cenário de falência, afastou a causa especial de aumento em questão por entender que não basta a apuração de valores sem lastro ou destinação comprovados na escrituração da massa falida.

No caso do precedente, foi apurado, por meio de perícia contábil, que R\$ 220.000,00 foram creditados à empresa do acusado a título de estorno de pagamentos indevidos a fornecedores, sem referência específica à origem dos adimplementos, tampouco à destinação dada a tais valores. Não obstante, por entender ser crível que o valor apurado poderia se referir as próprias vantagens indevidas auferidas pelos infratores quando da prática das fraudes objeto da imputação, já punidas no preceito secundário do *caput* do artigo 168 da Lei de falências (“[...] com o fim de obter ou assegurar vantagem indevida para si ou para outrem”), o Tribunal mineiro entendeu que não haveria que se falar em contabilidade paralela, fundamentando não ser “[...] válido afirmar que tal circunstância de fato [o recebimento de valores sem origem ou destinação configurada], que é elementar típica do tipo penal em análise, possa ser valorada em duplicidade em desfavor do ré [como vantagem e como contabilidade paralela]”.

paralela.” – BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal econômico*, volume 2. São Paulo: Saraiva, 2016, pp. 552-553.

³⁰⁴ “A criminalização primária é um programa tão imenso que *nunca e em nenhum país se pretendeu levá-lo a cabo em toda a sua extensão nem sequer em parcela considerável, porque é inimaginável*. A disparidade entre a quantidade de conflitos criminalizados que realmente acontecem numa sociedade e aquela parcela que chega ao conhecimento das agências do sistema é tão grande e inevitável que seu escândalo não logra ocultar-se na referência tecnicista a uma *cifra oculta*. [...] Por conseguinte, considera-se *natural* que o sistema penal leve a cabo a seleção de criminalização secundária apenas como realização de uma parte ínfima do programa primário.” (ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito penal brasileiro*: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006, pp.43-44 – grifos do autor).

³⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Apelação criminal nº. 1655883-29.2015.8.13.0024. Relator Desembargador Alexandre Victor de Carvalho. Belo Horizonte, 15 de setembro de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Belo Horizonte 23 fev. 2020. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinha=3&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&numeroUnico=1655883-29.2015.8.13.0024&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar&>>. Acesso em 29 jan. 2025.

2.4 Contabilidade paralela *para fins eleitorais*: punibilidade indireta na esfera penal

2.4.1. O tipo penal do artigo 350 do Código Eleitoral

Conforme antecipado no percurso da tese, embora seja ato ilícito com sanção na esfera própria, que pode resultar na imposição de multas ou até a cassação de diploma de eleito ou do mandato em si e declaração de inelegibilidade do agente por abuso de poder econômico, não existe e nem nunca existiu, na legislação brasileira, tipo penal que censure, de forma específica e direta, em contexto eleitoral, a arrecadação, movimentação e manutenção de valores, auferidos para finalidade de subsidiar campanha de candidato ou financiar partido político, à revelia da contabilidade oficial.³⁰⁶

A despeito disso, não é de hoje que o fenômeno do “caixa dois” é uma realidade nas eleições brasileiras, sendo amplamente discutida, pela academia, imprensa, além da própria sociedade, formas de coibir essa prática que, para além de negativa e imoral, por envolver conduta praticada às escondidas, com o nítido desiderato de impedir que se tenha pleno conhecimento acerca de dado que deveria ser público – os valores efetivamente empregados por candidatos em suas campanhas eleitorais –, é também prejudicial a valores tão caros à Democracia, a exemplo da *isonomia*, princípio norteador da competição pelos cargos públicos sujeitos à votação, cuja observância resulta na *igualdade de chances*; da *lisura* enquanto postura esperada pelo pleiteante ao Poder Executivo (por envolver a efetiva administração do Estado) ou Legislativo (por envolver a outorga do direito de representação – *fala*, por assim dizer – em nome dos constituintes – eleitores – em prol dos preceitos difundidos quando da campanha, em detrimento de interesses individuais); da promoção do *pluralismo político*, pois, a preponderância de candidaturas que fazem uso de “caixa dois” poderia impactar na inviabilidade de êxito em campanhas envolvendo candidatos que não se utilizem do mesmo expediente, a resultar, em última análise, na preponderância de interesses homogêneos no cenário político, em interesse da diversidade de ideias – quais sejam, dos membros da elite econômica do país dispostos a financiar empreitadas eleitorais; além da própria *transparência* que deve imperar no trato da coisa pública. Isso tudo sem falar, por óbvio, na sua potencialidade de ser meio para a prática de corrupção.

³⁰⁶ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Crimes eleitorais*. Rio de Janeiro: Expressa, 2020, 8.19 (e-book).

Na ausência de previsão legal específica, a solução encontrada pela doutrina e pelos órgãos encarregados da persecução penal para oferecer resposta penal ao “caixa dois” eleitoral foi a censura das suas mais imediatas *consequências*, isto é, da *omissão* de receitas nas prestações de contas realizadas obrigatoriamente pelos candidatos após cada eleição, a partir do crime de falsidade ideológica eleitoral, previsto no artigo 350 da Lei nº. 4.737/1965, assim disposto:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dêle [sic] 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.

O delito objeto do artigo 350 do Código Eleitoral, cujo dispositivo jamais foi modificado desde sua redação originária, nada mais é do que o equivalente em legislação especial do crime de *falso* previsto no artigo 299 do Código Penal – também inalterado em seu preceito primário desde 1940 –, que envolve a informação em si que consta do documento alvo da ilicitude (*aspecto intelectual*), e não sua forma ou estrutura física, que é aceita como genuína ou materialmente verdadeira (*aspecto externo*), se diferenciando exclusivamente no especial fim de agir constante do dispositivo, que envolve o contexto sufragista.³⁰⁷ A despeito de o dispositivo contemplar redação mais moderna, o cerne do que se pretende salvaguardar não representou algo novo quando da edição da Lei nº. 4.737/1965, na medida em que os Códigos Eleitorais anteriores previam crimes similares: o Decreto nº. 21.076/1932³⁰⁸ já previa, em seu artigo 107, §§2º, 3º e 22, delitos de falsidade similares, em redação largamente replicada no âmbito do artigo 175, itens 5, 6, 23 e 32, da Lei nº. 1.164/1950³⁰⁹. No período, todavia, o

³⁰⁷ GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. 6. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 237.

³⁰⁸ “Art. 107. [...] § 2º Fazer falsa declaração para fins eleitorais, ou de que possa resultar qualificação *ex-officio*: Pena - multa de 500\$ a 5:000\$, conversível em prisão celular, nos termos das leis penais. § 3º Fornecer ou usar documentos falsos ou falsificados, para fins eleitorais: Pena - um a quatro anos de prisão celular, e perda do cargo público que exerça. [...] § 22. Falsificar ou substituir atas ou documentos eleitorais: Pena - dois a oito anos de prisão celular, e perda do cargo público que exerça.”

³⁰⁹ “Art. 175. São infrações penais: [...] 5 – Fazer falsa declaração para fins de alistamento eleitoral: Pena – detenção de um a seis meses ou multa de Cr\$ 500,00 a Cr\$ 2.000.00. 6 – Fornecer ou usar documentos falsos para fins eleitorais: Pena – reclusão de um a quatro anos. [...] 23 – Falsificar ou substituir atas ou documentos eleitorais: Pena – reclusão de dois a oito anos; [...] 32 – Fazer falsa declaração para os efeitos de exclusão do eleitor: Pena – detenção de um a seis meses ou multa de Cr\$ 500,00 e Cr\$ 2.000,00.”

instituto da prestação de contas eleitorais ainda não havia sido implementado na legislação eleitoral, de modo que sequer poderia se cogitar da subsunção típica do “caixa dois” eleitoral ou prática similar – se é que então existia – aos delitos previstos naquele recorte histórico, embora já se discutisse, à época, como visto em tópico anterior, a potencialidade nociva da influência do poder econômico nas eleições.

Como regra geral, o delito do artigo 350 do Código Eleitoral em vigor pode ser praticado por qualquer agente, individualmente ou em concurso de pessoas, não se exigindo uma característica especial ou condição específica a ser por ele ostentada para a sua prática. A exceção fica à cargo da subsunção efetuada em casos envolvendo prestação de contas eleitorais, na medida em que os responsáveis pelas informações apresentadas à Justiça Eleitoral são o próprio pleiteante ao cargo público e o administrador financeiro de sua campanha, na esteira dos artigos 20 e 21 da Lei nº. 9.504/1997, se tratando, para esse caso específico, de crime próprio. O sujeito passivo, de toda sorte, invariavelmente será a própria sociedade, considerando que a fé pública eleitoral é um valor por todos almejado, podendo, em casos específicos, ser também considerado como vítima o terceiro que eventualmente venha a sofrer danos pela prática da falsidade pelo sujeito ativo do delito.³¹⁰

Dados os verbos reitores contemplados na norma, a conduta descrita pelo legislador pode ser observada em casos concretos a partir de uma ação positiva (*comissiva*), nas modalidades *inserir* (forma direta, pelo próprio infrator) ou *fazer inserir* (forma indireta ou mediata, por meio de outra pessoa, propiciando o *falsum*) informação enganosa ou diversa da que deveria constar em documento público ou particular, ou de uma inação ou ação negativa (*omissiva*), quando o agente infrator *omitir* informação que deveria constar em documento público ou particular, modalidade essa que é a que a jurisprudência se formou no sentido de reconhecer a ocorrência de “caixa dois” eleitoral (no caso, omissão na prestação de contas apresentada pelo candidato e seu estafe).

De toda maneira, é fundamental que o conteúdo inserido ou omitido no objeto do delito ostente relevância jurídica, isto é, tenha *potencialidade* de prejudicar a fé pública eleitoral, não se exigindo, todavia, a efetiva ocorrência do dano. Não se está a falar, portanto, de um crime de *resultado*, mas de *mera conduta*, consumado a partir do próprio envio de informações não correspondentes à realidade à Justiça Eleitoral. O erro grosseiro, nesse sentido, evidente para qualquer um que analise o conteúdo e, por isso, sem aptidão para enganar efetivamente quem quer que seja, não resultará em fato típico³¹¹, assim como nos casos em que o documento não

³¹⁰ GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais...* Op. cit. p. 238.

³¹¹ Ibid. p. 239.

for considerado suficiente para comprovar o conteúdo que dele conste – é o caso, por exemplo, de declaração sujeita à ulterior constatação por parte do receptor da informação prestada.³¹²

No mais, exige-se, para a ocorrência do delito, que esteja presente o elemento subjetivo, consistente no dolo de cometer a falsidade ideológica para fins eleitorais, sendo certo que não se pode *presumir* a consciência da falsidade dos dados apostos no documento público ou particular, conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.³¹³ De igual modo, não há que se falar na prática do delito de forma imprudente, imperita ou negligente, haja vista a ausência de previsão legal de sua modalidade culposa.

Nesse sentido, o bem jurídico objeto de proteção é a fé pública eleitoral e a autenticidade dos documentos de relevo no exercício do múnus da Justiça Eleitoral, que resta inevitavelmente maculada a cada vez que conteúdos inverídicos constantes de documentos públicos ou particulares são cancelados pelo Poder Público, resultando na perda de confiança e crédito do Estado perante a população.³¹⁴ Importa notar, no ponto, que o legislador entendeu igualmente danoso o cometimento do delito em ambas as modalidades previstas, a partir de um não fazer, em sua modalidade *omissiva*, ou a partir de uma ação positiva, em suas modalidades *comissivas*, o que se percebe pela ausência de diferenciação na sanção prevista no preceito secundário da norma.

Embora o *quantum* de pena cominado em abstrato seja variável, a depender se for o documento alvo da falsidade público ou particular, em nenhuma hipótese o grau máximo de pena será igual ou inferior a dois anos, de modo que não se trata de delito de menor potencial ofensivo (artigo 61 da Lei nº. 9.099/1995), inviabilizando a aplicação no caso concreto do instituto da transação penal (artigo 76 da Lei nº. 9.099/1995), pese embora seja admitida a suspensão condicional do processo (artigo 89 da Lei nº. 9.099/1995). Em caso de condenação, é aplicável ainda o disposto no artigo 1º, inciso I, alínea ‘e’, item 4, da Lei Complementar nº. 64/1990, tornando inelegíveis, para qualquer cargo, os condenados com sentença transitada em julgado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena imposta.

³¹² Exemplo disso são as declarações de hipossuficiência econômica (pobreza), que gozam de presunção *juris tantum* (veracidade relativa), sujeitas à posterior confirmação pela parte interessada. O STJ, assim como o STF e o TSE, possui entendimento pacífico no sentido de reconhecer a atipicidade da conduta em casos de falsidade ideológica comum envolvendo esse tipo de documento – vide: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº. 49.437/SP. Relator Ministro Félix Fischer. Brasília, 24 de fevereiro de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1385269&num_registro=201401640443&data=20150304&formato=PDF>. Acesso em 29 jan. 2025.

³¹³ GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais...* Op. cit. p. 240.

³¹⁴ *Ibid.* p. 238.

As causas de aumento de pena previstas no parágrafo único do artigo 350 do Código Eleitoral geralmente não se aplicam à falsidade ideológica porventura cometida no contexto de prestação de contas eleitorais. Isso porque, ainda que o candidato esteja buscando reeleição – e, por isso, seja considerado funcionário público para fins de aplicação da lei penal –, ele precisaria estar cometendo a falsidade *prevalecendo-se do cargo* ocupado, o que simplesmente não se aplica, na medida em que a realização da prestação de contas não exige do agente infrator que se valha de prerrogativas de qualquer cargo público para a sua prática. Não há condição específica gozada por um Prefeito, um Vereador ou um Deputado, por exemplo, que lhe dê melhores condições de inserir informação inverídica ou omitir dado que deveria constar de sua prestação de contas de campanha. Do mesmo modo, o objeto da falsificação em sede de prestação de contas eleitorais envolve comprovação de receitas e gastos de campanha, fato que, na maior parte dos casos, não envolverá *assentamentos de registro civil*³¹⁵.

2.4.2. A construção jurisprudencial da punibilidade indireta ao “caixa dois” eleitoral

Não é nenhum absurdo afirmar que é recente a admissão do recurso ao tipo penal de falsidade ideológica eleitoral para situações que se relacionem à movimentação de recursos ao arrepio da contabilidade oficial de campanha, estatuída pelo regramento relativo à arrecadação e gastos eleitorais.

Durante algum tempo, imperou o entendimento de que faltava à conduta o especial fim de agir inerente ao tipo do artigo 350 do Código Eleitoral, na medida em que o momento em que se dá a prestação de contas é posterior às eleições.³¹⁶ A título de exemplo, foi esse o entendimento externado pelo Tribunal Superior Eleitoral ao julgar o Recurso Especial nº. 26.010/SP, declarando ausente, na ocasião, potencialidade lesiva com aptidão para macular o processo eleitoral, uma vez que o certame já havia de há muito ocorrido, oportunidade em que

³¹⁵ “No presente contexto, assentamento denomina a base em que se fazem registros, averbações, anotações e inscrições públicas. Trata-se, pois, dos livros, fichas ou arquivos (físicos ou digitais) inerentes ao Registro Público de atos ou fatos que aí devem ser gravados e perpetuados, tais como o nascimento, o casamento, a compra e venda de bem imóvel. Diferentemente, certidão designa o documento expedido pelo Oficial de Registro, revestido de fé pública, pelo qual se atesta ou se declara ato ou fato constante dos assentamentos confiados aos cuidados e à gestão daquele profissional. Assim, a causa de aumento em tela só incidirá se a falsidade for no próprio assentamento” (GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais...* Op. cit. pp. 242-243).

³¹⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Crime eleitoral: caixa 2. In: *Boletim informativo do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Eleitorais*, n. 80, ano VIII, pp. 1-4, dez./2016 a jan./2017, p. 1. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/734200/80_boletiminformativo_de_zembro_janeiro_2017.pdf>. Acesso em 31 jan. 2025.

foi rememorado ainda pelo Ministro Marcelo Ribeiro, relator, que, “[...] em se tratando de norma penal, sua interpretação deve ser estrita, jamais extensiva”³¹⁷.

Esse entendimento, no entanto, foi reiteradamente combatido pelo Ministério Público, sob o argumento de que descreditar a finalidade eleitoral da prestação de contas seria anular sua relevância enquanto elemento inerente ao processo eleitoral, pontuando, ademais, que tal instituto desponta como principal instrumento de combate às ilicitudes perpetradas no âmbito da arrecadação e gastos de campanha, em especial o abuso de poder econômico.³¹⁸ Nesse sentido, se seguiram investigações e oferecimento de denúncias, com a subsunção fática à moldura do artigo 350 do Código Eleitoral.

Aos poucos o cenário foi se modificando. Os primeiros precedentes das Cortes Superiores reconhecendo a incidência do artigo 350 da Lei nº. 4.737/1965 e confirmando a subsunção da prática do “caixa dois” a essa modalidade típica remontam ao fim dos anos 1990 e início dos anos 2000.³¹⁹

Como exemplo prático, é comum a referência às eleições gerais de 1998³²⁰, a primeira em que foi permitido aos atuais ocupantes de cargos do Poder Executivo buscarem a reeleição, quando a imprensa noticiou³²¹ a existência de suposta planilha secreta, com a listagem de contribuições efetuadas por empresários à campanha do então Presidente da República, mas que não foram enumeradas em sua prestação de contas oficial – isso não apenas naquela ocasião, como também nas eleições presidenciais anteriores, realizadas no ano de 1994, quando da conquista do primeiro mandato como chefe do Poder Executivo³²² –, resultando na instauração de procedimentos investigatórios perante a Justiça Eleitoral³²³, a fim de apurar a prática do crime de falsidade ideológica eleitoral, além de abuso de poder econômico, os quais

³¹⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº. 26.010/SP. Relator Ministro Marcelo Ribeiro. Brasília, 8 de maio de 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 2 jun. 2008. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/30101>>. Acesso em 31 jan. 2025.

³¹⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Crime eleitoral... Op. cit. p. 1.

³¹⁹ RIECHELMANN JÚNIOR, Marco Antônio; CLEMENTE, Lucas Bortolozzo. Reprimindo o “caixa dois”: a construção jurisprudencial da criminalização da contabilidade paralela em campanhas eleitorais. In: *Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP*, São Paulo, v. 5, n. 1, pp. 104-115, jan./jun. 2021, pp. 108-110. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8964>>. Acesso em 30 jan. 2025.

³²⁰ Ibid. p. 108.

³²¹ MICHAEL, Andrea; GRAMACHO, Wladimir. Documento secreto revela doações não registradas para campanha de FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 nov. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1211200013.htm>>. Acesso em 30 jan. 2025.

³²² MICHAEL, Andrea; GRAMACHO, Wladimir. Comitê de FHC omitiu doações em 1994. *Folha de São Paulo*, Brasília, 19 nov. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200019.htm>>. Acesso em 30 jan. 2025.

³²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº. 2.189/DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, 23 de julho de 2002. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 8 ago. 2002. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho67025/false>>. Acesso em 30 jan. 2025.

restaram, ao final, arquivados perante o Supremo Tribunal Federal, por ausência de provas, nos autos da Petição nº. 2.189/DF.

No âmbito do *Habeas Corpus* nº. 482/PR, impetrado em favor candidato eleito ao cargo de Prefeito de Curitiba, capital do Estado do Paraná, nas eleições de 2000, o Tribunal Superior Eleitoral, embora reconhecendo a incidência do tipo penal de falsidade ideológica eleitoral no caso concreto, determinou o trancamento de acusação por omissão na prestação de contas do referido pleiteante a cargo público, pois, embora beneficiado pelo engodo à Justiça Eleitoral, não teria sido ele o subscritor da declaração em si, de modo que atribuir-lhe o ônus criminal nesse cenário seria, no entender do voto prevalescente no acórdão, admitir responsabilidade penal *objetiva*, inviável por não haver como perquirir dolo que lhe fosse atribuível, por conduta praticada por terceiro, ao tempo em que o administrador financeiro da campanha sequer havia sido denunciado no caso concreto.³²⁴

Conforme rememoram Riechelmann e Clemente, uma série de iniciativas legislativas tramitaram naquele período, a fim de remediar a questão crônica do “caixa dois” eleitoral, que então pulsava no horizonte do financiamento eleitoral, a exemplo do Projeto de Lei nº. 2.679/2003, que propunha o fim da possibilidade de particulares contribuírem com campanhas eleitorais, o que passaria a ser encargo do próprio Estado, além da sanção de gravíssima de cassação do diploma de eleito ou do registro de candidatura para os candidatos que recebessem recursos não contabilizados, mas que ao final restou arquivado.³²⁵ Outra iniciativa foi o Projeto de Lei do Senado nº. 275/2005, aprovado após a eclosão do escândalo do “Mensalão”, e que resultou na promulgação da Lei nº. 11.300/2006, notabilizada por incluir na Lei das Eleições o ilícito eleitoral de arrecadação e gastos ilícitos (artigo 30-A da Lei nº. 9.504/1997) como visto em tópico anterior (2.2.1).³²⁶

Após tais marcos, o Tribunal Superior Eleitoral se pronunciou novamente sobre o tema em março de 2008, nos autos do *Habeas Corpus* nº. 581/MT³²⁷, impetrado em virtude de denúncia oferecida pelo Ministério Público Eleitoral, recebida pelo TRE/MT, em face de candidato ao cargo de Prefeito do município de Cuiabá que lhe imputou a prática do delito previsto no artigo 350 do Código Eleitoral, ao argumento de que teria fraudado, “maquiado” e

³²⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, *Habeas Corpus* nº. 482/PR. Relator Ministro Luiz Carlos Madeira. Brasília, 17 de junho de 2004. *Revista de jurisprudência do TSE*, Brasília, 27 ago. 2004. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/21160>>. Acesso em 31 jan. 2025.

³²⁵ RIECHELMANN JÚNIOR, Marco Antônio; CLEMENTE, Lucas Bortolozzo. Reprimindo o “caixa dois”... Op. cit. pp. 109-110

³²⁶ Loc. cit.

³²⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, *Habeas Corpus* nº. 581/MT. Relator Ministro Cezar Peluso. Brasília, 18 de março de 2008. *Diário da Justiça*, Brasília, 3 abr. 2008. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/29788>>. Acesso em 31 jan. 2025.

utilizado, em sua campanha eleitoral, recursos cujas fontes não foram identificadas em sua prestação de contas relativa às eleições realizadas no ano de 2004. Na ocasião, o TSE denegou a ordem e determinou o prosseguimento do processo, exarando entendimento de que o fato narrado “[...] amolda-se ao tipo do art. 350 do Código Eleitoral, na medida em que a omissão e a inserção de informações falsas nos documentos de prestação de contas, dado o suposto montante de despesas não declaradas, configurariam, em tese, ilícito eleitoral”³²⁸.

Desde então, a questão se tornou pacífica na mais alta Corte sufragista, rechaçando a jurisprudência antes dominante, para tornar incontroverso que a prática de “caixa dois” a partir da omissão na prestação de contas dos candidatos se configurará ainda que a execução dos atos delitivos tenham se dado fora do período eleitoral, restando caracterizado o especial fim de agir em sua relação de correspondência com a potencialidade danosa às atividades-fim da Justiça Eleitoral.³²⁹

Apesar de hoje ser prevalecente na prática forense, preponderando inquéritos e denúncias com vista à punição apenas do candidato³³⁰, e não do responsável financeiro da campanha – embora sejam ambos solidariamente responsáveis pela veracidade das informações apresentadas, na esteira dos artigos 20 e 21 da Lei das Eleições –, a interpretação quanto à subsunção típica da contabilidade paralela para fins eleitorais conferida pela jurisprudência não é unanimidade na doutrina especializada.

Nesse sentido, há autores que entendem, de forma pacífica, que o “caixa dois” eleitoral resta devidamente criminalizado³³¹ a partir do artigo 350 da Lei nº. 4.737/1965; há quem, ao se debruçar sob a matéria, se limita à diagnose contemporânea do referido delito³³², sem assumir posicionamento assertivo a respeito da suficiência e adequação da solução encontrada pela

³²⁸ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, *Habeas Corpus* nº. 581/MT... Op. cit. p. 6.

³²⁹ Nesse sentido, vide: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Conflito de Competência nº. 0600737-81/MG. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 2 de junho de 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, nº. 121, 22 jun. 2020. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1173141>>. Acesso em 31 jan. 2025; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº. 202.702/MS. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 28 de abril de 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, nº. 95, Brasília, 21 mai. 2015. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/51759>>. Acesso em 31 jan. 2025.

³³⁰ Citamos, como exemplo, a ação penal nº. 0600009-67.2020.6.19.0229, que tramitou perante a 204ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro.

³³¹ MILANEZ, Bruno Augusto Vigo. *Crimes eleitorais: aspectos penais e processuais penais*. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017, pp. 143-144; PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Crimes eleitorais*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, pp. 192-196; SANTOS, Paulo Fernando dos. *Crimes eleitorais comentados*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, pp. 268-276.

³³² BARROS, Francisco Dirceu. *Direito eleitoral criminal: Tomo I, direito material*. Curitiba: Juruá, 2016, pp. 400-403; BEM, Leonardo Schmitt de; CUNHA, Mariana Garcia. *Crimes eleitorais*. 3. ed. ampl. atual. e rev. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, pp.371-378; GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais...* Op. cit. pp. 237-243; GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pp. 336/342; VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Crimes eleitorais...* Op. cit. p. 8.19.

Justiça Eleitoral diante da ausência de disposição similar à constante da Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, e há quem aponte a inadequação da resolução jurisprudencial ou a persistência de lacuna legislativa.

Joel Cândido, por exemplo, se posiciona contrariamente à solução jurisprudencial adotada, entendendo que a prática de contabilidade paralela não deve ser subsumida ao tipo previsto no artigo 350 do Código Eleitoral. Sob o ponto de vista do referido autor, seria necessário haver figura típica voltada à conduta de efetuar gastos acima do valor máximo estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral, à luz do artigo 18 da Lei das Eleições, o que, vale dizer, já é censurado na esfera eleitoral (artigo 18-B), com pagamento de multa em valor equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico em razão do mesmo fato.³³³ No ponto, aliás, Frediano Teodoro, defende a criação de tipo penal a partir do artigo 18-B da Lei nº. 9.504/1997, em que candidato e administrador financeiro da campanha figurariam como sujeitos ativo e seriam solidariamente responsáveis pela ocorrência de gastos superiores ao limite previsto pelo TSE (o que caracteriza o delito como *crime próprio*), identificando a *concorrência democrática* como bem jurídico a ser resguardado.³³⁴

Por sua vez, Vinícius Cabeleira sustenta a inadequação do artigo 350 do Código Eleitoral não a partir de critérios dogmáticos, mas práticos, pontuando que a tipificação hodierna torna mais difícil, em sua percepção, a efetiva punição de candidatos e doadores de recursos por “caixa dois”, na medida em que: (i) a falsidade em questão seria praticada em documento de prestação de contas cuja elaboração não seria da responsabilidade de nenhum dos dois (olvida, nesse particular, do disposto no artigo 21 da Lei das Eleições); (ii) o tipo penal não abrange a contabilidade paralela eventualmente perpetrada por partidos políticos fora do período eleitoral; (iii) o *quantum* de pena cominado em abstrato ser baixo³³⁵, no seu sentir, em comparação com os tipos penais previstos na Lei nº. 7.492/1986 e 8.137/1990; (iv) não abrange situações de não apresentação de contas de campanhas; (v) a própria possibilidade de retificar as contas retiraria sua efetividade; e, por fim, (vi) o fato de a consumação do delito se dar no momento da prestação de contas, posterior às eleições, de modo a impedir a utilização, pelos órgãos encarregados da persecução penal, de medidas de produção de prova que possibilitem, por

³³³ CÂNDIDO, Joel. *Direito penal eleitoral e processo penal eleitoral*. Bauru: Edipro, 2006, pp. 413-414.

³³⁴ TEORODO, Frediano José Momesso. *Criminalização...* Op. cit. pp. 191-192.

³³⁵ Pena mínima de 1 ano, nos termos do artigo 284 do Código Eleitoral, e máxima de 5 anos, se o documento for público, a exemplo da prestação de contas eleitorais, conforme já de há muito reconhecido pelo Pretório Excelso (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Inquérito nº. 3.345/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 12 de agosto de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 186, 25 set. 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=262183698&ext=.pdf>>. Acesso em 29 jan. 2025).

exemplo, a prisão em flagrante.³³⁶ Para esse autor, com efeito, impõe-se a criação de novo tipo penal a fim de endereçar a temática da contabilidade paralela. Em contraste com tal posição, Alaor Leite entende ser necessário esclarecer alguns aspectos antes de se tomar esta decisão de política criminal: (i) definir qual o bem jurídico a ser tutelado pela tipificação do “caixa dois” eleitoral; (ii) qual a conduta que se visa proibir à luz do princípio constitucional da legalidade; e (iii) considerando o princípio da subsidiariedade do Direito Penal, analisar se o que se visa proteger não é já suficientemente protegido pelo próprio Direito Eleitoral, a partir das sanções previstas.³³⁷

Ao analisar a legislação posta, embora sem adentrar na celeuma relativa à caracterização, ou não, de “caixa dois” eleitoral a partir do tipo previsto no artigo 350 da Lei nº. 4.737/1965, Susana Camargo externa entendimento no sentido de serem insuficientes os delitos atualmente existentes, por não englobarem, em sua totalidade, as situações em que o poder do dinheiro é capaz de influenciar nas eleições, advogando ser imperiosa a tipificação de condutas voltadas a salvaguardar o exercício do sufrágio contra o abuso de poder econômico nesse contexto, por entender ser esse o maior risco existente ao processo eleitoral no país.³³⁸

2.5 Balanço preliminar

Se no primeiro capítulo nos preocupamos em assentar as bases para compreender os alicerces que envolvem o financiamento da política e, de maneira específica, doações eleitorais, a pretensão que animou a escrita desse segundo capítulo foi apresentar diagnose global da temática objeto da tese no ordenamento jurídico. Isso porque, antes de discutir a viabilidade, ou não, da criação de um novo tipo penal, a exemplo da contabilidade paralela para fins eleitorais, nada mais elementar que estudar as manifestações já existentes na legislação posta, a fim de compreender as razões subjacentes a cada uma delas, em especial o que pretendem remediar e em que medida, além da sua reverberação prática, a partir da análise de julgados, ainda que em amostragem diminuta, e do próprio bem jurídico objeto de salvaguarda.

³³⁶ CABELEIRA, Vinícius Soares. É necessária a criminalização do caixa dois? Sim. In: *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, Ano 25, n. 295, p. 2, jun. 2017.

³³⁷ LEITE, Alaor. É necessária a criminalização do caixa dois? Não. In: *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, Ano 25, n. 295, p. 3, jun. 2017.

³³⁸ GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais...* Op. cit. pp. 336/342, 375.

Nesse sentido, o estudo da temática sob o prisma do Direito Eleitoral puro serviu para compreendermos que a questão do financiamento da política, gênero do qual prestação de contas, doações eleitorais e abuso de poder são espécies, é relativamente recente na história do país, tendo principado a figurar nas legislações brasileiras a partir da Lei nº. 1.164/1950, há aproximadamente 75 anos, e aos poucos assumido o centro das discussões que envolvem a temática, seja pela crescente preocupação da influência do dinheiro e de interesses individuais no resultado das eleições, seja pelas dificuldades impostas à busca por equilíbrio no processo de escolha dos parlamentares e membros do Poder Executivo, tornando o momento mais importante da Democracia um *jogo de cartas*, se não marcadas, *financiadas*, onde quem tem maior acesso a grandes somas de dinheiro obtém maiores condições de perseguir trajetória exitosa na cena política.

Vimos, com efeito, que a legislação eleitoral foi se desenvolvendo a partir de *crises políticas*, desde a Era Vargas até a operação policial *Lava Jato*, e que hoje a contabilidade paralela para fins eleitorais, quando identificada, sujeita a punições doadores, candidatos e partidos políticos, em sanções que envolvem multas, suspensão de acesso aos recursos provenientes do Fundo Partidário e até a cassação do mandato, além da declaração de inelegibilidade, quando comprovado o abuso do poder econômico. Não existem balizas pré-determinadas do que pode ser considerado como utilização excessiva de recursos financeiros, em benefício de candidato ou partido, ao ponto de acometer a normalidade e a legitimidade das eleições. O abuso de poder econômico está sujeito à análise do caso concreto. Do mesmo modo, embora seja instrumento fundamental ao combate ao “caixa dois” em matéria eleitoral, entende-se que o instituto da prestação de contas não é suficiente para tanto, sobretudo por ser a conduta em questão praticada justamente “nas sombras”, às escondidas, com o desiderato de ocultar do conhecimento público as somas de dinheiro empregadas nas eleições por partidos políticos e candidatos que aderem a semelhante prática.

Mais relevante, restou evidente que os valores que se buscam resguardar com os ilícitos eleitorais que envolvem a questão da contabilidade paralela são a *lisura da campanha eleitoral*, no aspecto da transparência e moralidade dos recursos financeiros que transitam no financiamento da política, e o *equilíbrio da disputa*, promovendo a igualdade de chances entre os concorrentes do certame.

Por outro lado, observamos que existe, no ordenamento jurídico, manifestações *diretas* de “caixa dois” sujeitas a penas criminais.

É o caso do próprio crime de manutenção e movimentação de recursos em contabilidade paralela, de aplicação exclusiva aos casos que envolvem instituições financeiras, previsto no

artigo 11 da Lei nº. 7.492/1986, delito pluriofensivo que resguarda a *lisura ou credibilidade do sistema financeiro nacional*, o *patrimônio dos investidores lesados*, bem como, indiretamente, o próprio sistema tributário nacional.

A seu turno, a Lei nº. 8.137/1990 prevê delito acessório, de natureza informática, punindo a manutenção de software que permita ao contribuinte possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública (artigo 2º, inciso V). Nada mais significa do que a censura da contabilidade paralela em seu aspecto *procedimental*. Na mesma legislação, vale dizer, a omissão de informações ou prestação de informação falsa às autoridades fazendárias, que representa a punição da *consequência* de eventual “caixa dois”, também é objeto de punição pela referida lei (artigo 1º, incisos I e II), tendo por objeto o resguardo do Erário, além da própria ordem tributária.

Vimos, por fim, como derradeira manifestação *direta* de “caixa dois” na esfera penal, a causa de aumento de pena prevista na Lei nº. 11.101/2005, imposta ao crime de fraude a credores, consistente no cometimento do engodo a partir de contabilidade paralela (artigo 168, §2º), o que é declaradamente baseado no delito constante do artigo 11 da Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional.

É seguro dizer que a *lisura* e a *credibilidade* são valores visados por cada uma das manifestações de “caixa dois” atualmente previstas na lei penal, privilegiando, a partir dos dispositivos postos, cada qual sua objetividade jurídica em específico (ordem tributária, sistema financeiro nacional, etc.).

Noutro giro, foi trazido à baila como atualmente a questão está posta no âmbito penal-eleitoral, em que a contabilidade paralela para fins eleitorais é endereçada de maneira indireta pelos órgãos encarregados da persecução penal, a partir do delito previsto no artigo 350 da Lei nº. 4.737/1965, a assim chamada falsidade ideológica eleitoral, punindo a prática de *não declarar à Justiça Eleitoral como receita e gasto* determinados valores, que, à luz de elementos probatórios de cada caso concreto, teriam sido recebidos à margem da contabilidade oficial e empregados pelos candidatos.

Como visto, a punição ao “caixa dois” a partir dessa modalidade típica é relativamente recente, haja vista que a pacificação de entendimento jurisprudencial enquadrando a prática ao tipo penal do artigo 350 do Código Eleitoral data do início dos anos 2000, não sendo uma unanimidade na doutrina especializada, todavia, se o referido ilícito retrata exatamente o que se pretende resguardar. Mesmo porque, o delito em questão tem como bem jurídico alvo de proteção a *fé pública*, e não o *equilíbrio da disputa eleitoral* ou a *lisura da campanha*. Não seria necessária a criação de um delito específico para resguardar tais bens jurídicos? Há ainda

indagações outras, como a própria relação existente entre *corrupção* e “caixa dois” para fins eleitorais.

Feita a diagnose da atual conjuntura em torno da temática, o próximo capítulo endereçará a efetiva problemática em torno da ideia de se criar, ou não, novo tipo penal para tratar da questão.

3. CONTABILIDADE PARALELA, CORRUPÇÃO E BEM JURÍDICO

Ponto nevrálgico da moderna legislação penal é também o chamado direito penal simbólico. Este termo é usado para caracterizar dispositivos penais “que não geram, primariamente, efeitos protetivos concretos, mas que devem servir à manifestação de grupos políticos ou ideológicos através da declaração de determinados valores ou o repúdio a atitudes consideradas lesivas”. Comumente, não se almeja mais do que acalmar os eleitores, dando-se, através de leis previsivelmente ineficazes, a impressão de que está fazendo algo para combater ações e situações indesejadas. [...] Segundo a concepção aqui desenvolvida, a legitimidade ou ilegitimidade de elementos legislativos “simbólicos” de se o dispositivo, ao lado de suas finalidades de atuar sobre a consciência da população e de manifestar determinadas disposições de ânimo, se mostra realmente necessário para a efetiva proteção de uma convivência pacífica.³³⁹

3.1 Considerações iniciais

A contabilidade paralela ou “caixa dois” para fins eleitorais é, inegavelmente, um fenômeno social que possui pertinência para o Direito. Em virtude dessa prática, que, em certa medida, é inoculada na cultura política brasileira, ocorre inegável desequilíbrio na disputa eleitoral, ao menos no aspecto financeiro.

Ainda que não seja possível atestar, cabalmente, em que medida a preponderância de recursos proporciona êxito eleitoral, haja vista os demais fatores envolvidos na eleição, ou não, de um candidato – que vão desde o carisma até sua reputação ou popularidade –, se há uma burla às regras de financiamento postas, com a movimentação e emprego de recursos à margem da contabilidade oficial exigida, podendo inclusive provir de fontes vedadas pela Lei nº. 9.504/1997, há um prejuízo ao sistema eleitoral como um todo, maculado também na *transparência* que deve ser inerente aos haveres do Estado. Não por outra razão, aliás, o Direito Eleitoral prevê sanções específicas para essa ilicitude, que podem chegar à perda do mandato e a cassação de direitos políticos do infrator.

Não existe, todavia, como visto no capítulo anterior, um tipo penal específico que censure essa prática de forma *direta*, tal como ocorre, por exemplo, no âmbito dos crimes contra o sistema financeiro nacional.

³³⁹ ROXIN, Claus. Que comportamentos pode o Estado proibir sob a ameaça de pena? Sobre a legitimação das proibições penais. In: ROXIN, Claus. *Estudos de direito penal*. Trad. Luís Greco. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 47-48.

Na atual conjuntura, a resposta penal que se tem é *indireta*, a partir da imediata consequência da prática de “caixa dois” na esfera eleitoral, com a censura da omissão de receitas na prestação de contas eleitorais dos candidatos (artigo 350 do Código Eleitoral). Na diagnose desse cenário, a primeira pergunta que se pode fazer é: seria essa “lacuna”, por assim dizer, proposital? Afinal, a criação de novos tipos penais é um *ato político*, de atribuição dos parlamentares que integram o Poder Legislativo na esfera federal, e, nesse caso em específico, legislar em prol da censura *direta* ao “caixa dois” eleitoral representaria, ao menos em tese, gerar potencial prejuízo aos próprios possíveis alvos da modificação legal.

A bem da verdade, interesses pessoais de *toda a classe* política podem ser afetados por meio de eventual modificação de cenário quanto à repressão penal da contabilidade paralela no contexto de eleição.

Embora essa seja uma interpretação factível, mais importante que a discussão da motivação eminentemente política em torno da questão é a análise técnica quanto à viabilidade de iniciativas tendentes à modificação do *status quo*.

Mesmo porque, se por um lado é possível enxergar um conflito de interesses na análise da questão atinente à criminalização *direta* do “caixa dois” eleitoral, é também razoável, por outro lado, imaginar que determinados candidatos, mais afinados com espectro ideológico de cariz “punitivista”, digamos assim, possam traçar, como meta de campanha, modificar o atual estado de coisas, comunicando ao eleitor durante a trajetória eleitoral que, caso eleitos, trabalharão em prol da inclusão do reproche à contabilidade paralela. É, inegavelmente, um discurso capaz de gerar votos, na medida em que impera na população a percepção de que o “caixa dois” é uma prática negativa, que se mistura à corrupção, lavagem de dinheiro e fraudes licitatórias, por exemplo, sobretudo face à profusão de escândalos no meio político nos anos 1990, 2000 e 2010, referidos no capítulo anterior.

A criação de um novo tipo penal, todavia, não se justifica tão só na *constatação* de que determinada conduta ainda não é censurada, carente de proteção penal, sob pena de se incorrer na imposição de dispositivo legal simbólico, *inócuo* em termos práticos, ou, o que seria ainda pior, incorrer em violação ao *princípio da intervenção mínima*, que correlaciona o caráter fragmentário e subsidiário do Direito Penal.³⁴⁰ É comum em iniciativas legislativas, no entanto, a invocação da *dignidade penal* de uma ação, enquanto “[...] expressão de um juízo qualificado de intolerabilidade social, assente na valoração ético-social de uma conduta, na perspectiva da

³⁴⁰ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002, pp. 84-90.

sua criminalização e punibilidade”.³⁴¹ Nesse particular, olvida-se que o juízo de carência de tutela penal envolve o sopesamento da sua efetiva proporcionalidade, na acepção *necessidade e adequação*, tal como de há muito sustentava Manuel da Costa Andrade:

Hoje é pacífico o entendimento de que a dignidade penal de uma conduta não decide, só por si e de forma definitiva, a questão da criminalização. À *legitimação negativa*, mediatizada pela dignidade penal, tem de acrescer a *legitimação positiva*, mediatizada pelas decisões sem matéria de técnica de tutela (*Schutztechnik*). É a redução desta complexidade sobrança que se espera do conceito e do princípio de *carência de tutela penal*. [...] A afirmação da carência de tutela penal significa “que a tutela penal é também *adequada e necessária* (*geeignet und erforderlich*) para a prevenção da danosidade social, e que a intervenção do direito penal no caso concreto não desencadeia *efeitos secundários, desproporcionadamente lesivos*”.³⁴² (grifos do autor)

Jorge de Figueiredo Dias³⁴³, igualmente, ao tratar da questão da necessidade de tutela penal, rememora que a intervenção penal deriva, sempre, do princípio constitucional da proporcionalidade em sentido amplo, descabendo tal recurso quando outros meios se revelarem suficientes e adequados³⁴⁴ para endereçar eventual questão social tida como danosa.

Dito de outro modo, a fim de se evitar a profusão de leis penais que não sirvam, efetivamente, à proteção de bens jurídicos, mas apenas para apaziguar eleitores, reconciliando eventual crise de representatividade³⁴⁵, via de regra a atividade legiferante deve ser antecedida de reflexão, tanto sob o ponto de vista das *razões* que levam à criminalização de condutas quanto sob o aspecto das *consequências*.

No caso da contabilidade paralela para fins eleitorais, o juízo de *necessidade e adequação* de criação de um novo tipo penal é ainda reforçado pela efetiva existência de uma resposta penal, pese embora indireta, ao fenómeno social. Há um risco, ao fim e ao cabo, de se criar um tipo penal que não venha a ter aplicabilidade concreta. É preciso redobrado cuidado ao legislador para não incorrer na cilada da *demanda social*, que desconsidera a técnica jurídica.

³⁴¹ ANDRADE, Manuel da Costa. A “dignidade penal” e a “carência de tutela penal” como referências de uma doutrina teleológico-racional do crime. In: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, v. 2, n. 2, pp. 173-205, abr./jun. 1992, pp. 184-185. Disponível em: <http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=15440>. Acesso em: 13 fev. 2025.

³⁴² Ibid. pp. 185-186.

³⁴³ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Temas básicos da doutrina penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, pp. 57-59.

³⁴⁴ Na mesma linha: QUEIROZ, Paulo de Souza. *Do caráter subsidiário do direito penal: lineamentos para um direito penal mínimo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, pp. 63-70.

³⁴⁵ ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2013, p. 24.

Nesse sentido, ao se debruçar sob a racionalidade que envolve a política legislativa brasileira em matéria penal, Marcelo Buttelli Ramos³⁴⁶ aponta que a relação entre legisladores e teóricos das Ciências Criminais se notabiliza por um desinteresse mútuo, que resulta no que o autor chama de *quadro generalizado de irresponsabilidade*, que se percebe, por um lado, a partir de prisões em situação de superlotação, bem como, por outro, por uma candente dificuldade de as agências penais elucidarem delitos graves. Para o citado autor, essa relação acabar por resultar ainda, como corolário, na *hipertrofia da legislação penal*, com a subsequente *banalização* da atividade legislativa, de modo a favorecer a expansão do poder punitivo.³⁴⁷

Retomando propriamente o objeto de estudo, já houve iniciativas voltadas a qualificar como crime o assim chamado “caixa dois” eleitoral. Algumas delas, inclusive, seguem em curso, como ora se passa a demonstrar.

3.2 Panorama geral das perspectivas de *lege ferenda*

A busca por iniciativas legislativas nos repositórios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal revela que, ao contrário do que poderia se imaginar, pelo menos nos últimos vinte anos, não foram poucos os projetos de lei que buscaram a criminalização direta do “caixa dois” eleitoral.

3.2.1 PL nº. 5.691/2005

O primeiro que se tem notícia é o PL nº. 5.691/2005³⁴⁸, apresentado pelos Deputados Federais Luiz Antônio Fleury Filho (PTB³⁴⁹/SP) e José Múcio Monteiro (PTB/PE), que dispunha sobre propaganda, campanha eleitoral e seu financiamento, criando e alterando

³⁴⁶ RAMOS, Marcelo Buttelli. *Política legislativa penal: fundamentos e limites juspolíticos para a criminalização de condutas*. São Paulo: Marcial Pons, 2024, pp. 114.

³⁴⁷ Ibid. pp. 415-416

³⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 5.691 de 2005. Dispõe sobre propaganda, campanha eleitoral e seu financiamento, alterando os artigos 23, 44, 81 e criando os artigos 25A, 27A, 28A e 41A todos na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=327195&filename=PL%205691/2005>. Acesso em 13 fev. 2025.

³⁴⁹ Partido Trabalhista Brasileiro.

dispositivos da Lei nº. 9.504/1997. No que nos interessa, a alteração legislativa incluiu o artigo 27-A na referida legislação, punindo com reclusão, de 4 a 10 anos, além de multa de até cem vezes os valores envolvidos, tanto o ato de *doador* quanto o *recebimento* de bem ou quantia em dinheiro sem o devido registro na contabilidade oficial de campanha. Note-se:

Art. 27-A. Constitui crime eleitoral:

I – doar, direta ou indiretamente, a partido, coligação ou candidato, bem ou quantia em dinheiro, sem o devido registro ou contabilização exigidos pela lei eleitoral, para despesas de campanha eleitoral;

II – receber vantagem, bem ou quantia em dinheiro, sem o devido registro ou contabilização exigidos pela lei eleitoral, para despesas de campanha eleitoral.

Pena – reclusão, de quatro a dez anos, e multa de até 100 vezes o valor doado ou recebido.

§1º O candidato, se responsável pelo crime, além das penas cominadas neste artigo, está sujeito à perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos.

§2º Se a doação for efetuada por pessoa jurídica, além da pena de reclusão e multa aplicáveis aos responsáveis pela sua gerência e administração, ser-lhe-á aplicada a pena de multa de até cem vezes o valor doado, a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos

Como justificativa para a proposta, de forma geral, os parlamentares signatários do projeto citaram, genericamente, as “[...] graves e recentes denúncias envolvendo irregularidades no financiamento de campanhas eleitorais”³⁵⁰, que, dado o momento histórico da iniciativa (agosto de 2005), é provável que digam respeito ao escândalo do “Mensalão”, mencionado no capítulo anterior. Consta ainda da motivação do citado PL, a constatação dos parlamentares signatários de que o complexo de normas eleitorais em vigor teria se mostrado “[...] defasada e inócua para coibir os abusos relativos ao relacionamento entre governo, partidos, candidatos e empresas”, resultantes, na sua visão, dos elevados custos de campanha eleitoral, que teriam levado políticos “[...] a uma busca desenfreada por recursos, que muitas vezes resultou em compromissos espúrios e comprometimento da atuação livre do detentor do mandato eletivo”³⁵¹.

Especificamente quanto ao “caixa dois” de campanha eleitoral, os parlamentares alegaram ser necessária a sua criminalização a fim de coibir a *naturalização* da prática pela

³⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 5.691 de 2005... Op. cit. p. 4.

³⁵¹ Ibid. pp. 4-5.

sociedade civil e instituições políticas, além de inibir sua utilização como “[...] justificativa para acobertar delitos de natureza muito mais grave”³⁵², a exemplo de corrupção e tráfico de influência, nominalmente citados no PL nº. 5.691/2005.

Ou seja, apesar da elevada carga punitiva cominada em abstrata ao tipo penal (4 a 10 anos de reclusão³⁵³), com pena mínima superior a todos os delitos contra a administração pública previstos no Código Penal, o que se buscava evitar era menos uma ofensa a bem jurídico, e mais a perpetuação de discursos pela classe política.

A proposta, todavia, foi apensada ao PL nº. 5.855/2005, originário do Senado Federal (PLS nº. 275/2005), por similaridade temática, e, durante a tramitação na Câmara dos Deputados, acabou por ser julgada prejudicada, diante da aprovação do texto substitutivo apresentado pelo Relator designado na Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Ao fim e ao cabo, a proposta de modificação à Lei nº. 9.504/1997 se transformou na Lei nº. 11.300/2006, que, embora tenha sido artífice de uma série de modificações na Lei das Eleições, como inicialmente proposto pelo no PL nº. 5.691/2005, não contemplou a criminalização do “caixa dois” eleitoral.

3.2.2 PL nº. 4.883/2009

Cerca de quatro anos depois, em março de 2009, o Deputado Federal Rodrigo Rollemberg (PSB³⁵⁴/DF) apresentou o PL nº. 4.883/2009³⁵⁵, que contemplava, em seu bojo, a proposta de inserção no Código Eleitoral de dois novos tipos penais, quais sejam, o crime de “doação/recebimento indevido” (artigo 354-A) e o de “contabilidade paralela” (artigo 354-B), nos seguintes termos:

Doação/recebimento indevido

Art. 354-A. Receber, aceitar, doar, oferecer ou prometer, direta ou indiretamente, como pessoa física ou jurídica ou na qualidade de dirigente político-partidário, filiado

³⁵² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 5.691 de 2005... Op. cit. p. 5.

³⁵³ Mesma pena prevista para o crime de roubo simples, previsto no artigo 157 do Código Penal, e que envolve violência ou grave ameaça, vale dizer.

³⁵⁴ Partido Socialista Brasileiro.

³⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 4.883 de 2009. Altera a Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 e a Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965 para dispor sobre financiamento dos partidos políticos e registro das candidaturas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=640339&filename=PL%204883/2009>. Acesso em 14 fev. 2025.

ou de candidato político-eleitoral no que se refere a doação em dinheiro, estimável em dinheiro ou de qualquer outra espécie ou natureza, para financiamento de partido político ou de campanha eleitoral.

Pena – reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e pagamento de 250 dias-multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre aquele que, de qualquer maneira, facilita ou intermedeia o pagamento, recebimento, a aceitação a solicitação ou a exigência da doação.

Contabilidade paralela

Art. 354-B. Implementar, formar ou permitir a formação de contas à margem da contabilidade oficial de partido político para o fim de financiar o próprio partido ou campanhas político-eleitorais.

Pena – a mesma cominada ao recebimento indevido.

Parágrafo único. Aplica-se ao crime de contabilidade paralela o disposto no parágrafo único do artigo anterior.

Em essência, o PL nº. 4.883/2009 objetivava modificar o sistema de financiamento eleitoral em vigor no país, sepultando qualquer intervenção de particulares, instituindo o modelo eminentemente público de subvenção da política³⁵⁶. Nesse modelo, o Estado deveria assumir o encargo de custear os gastos de campanha em cada eleição. A medida seria necessária, segundo o parlamentar autor da proposta, para se “[...] estabelecer a *igualdade entre os candidatos* e zelar pela *transparência* da arrecadação eleitoral” (grifos nossos), evitando “[...] a influência do poder econômico nas eleições, que cada vez mais tende a se infiltrar nas instituições políticas”.³⁵⁷

Nesse sentido, a criminalização do *recebimento*, *aceite*, *oferecimento* ou *promessa* de doação (artigo 354-A), para a finalidade de financiar partido ou campanha eleitoral, faria sentido, pois haveria uma mudança de paradigma, ante a adoção de um modelo eminentemente público de financiamento da política.

Em contrapartida, a redação dada ao tipo penal proposto de contabilidade paralela incidiria exclusivamente no âmbito da partidos políticos, possivelmente à luz desse novo cenário, não restando esclarecido, todavia, em que medida o “caixa-dois”, quando praticado apenas por um candidato, em sua própria campanha, por exemplo, poderia ser subsumido a tal

³⁵⁶ Nesse sentido, era proposta a seguinte redação para o artigo 24 da Lei nº. 9.504/1997: “Art. 24. É vedado, a partido e a candidato, receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeira”. O §3º do citado artigo também chamava atenção, ao dispor que faria coisa julgada no âmbito de processo administrativo em desfavor de partidos políticos “[...] a sentença penal transitada em julgado que dê o filiado ou dirigente partidário incurso nas penas dos crimes de recebimento indevido e de *caixa-dois*” (grifo nosso).

³⁵⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 4.883 de 2009... Op. cit. p. 6.

delito. Isso porque, o dispositivo constante do artigo 354-B prevê a ilicitude de formação de contas à margem da *contabilidade oficial de partido*, e não de campanha eleitoral.

De toda sorte, a iniciativa legislativa foi apensada ao PL nº. 1.538/2007³⁵⁸, haja vista a pertinência temática, logo após sua apresentação, em abril de 2009. Por sua vez, o aludido projeto foi apensado ao PL nº. 5.924/2016 sete anos depois, em 16 de agosto de 2016, originário do Senado Federal (PLS nº. 663/2015), estando, desde então, sem tramitação efetiva, aguardando designação de Relator na Comissão de Finanças e Tributação.

A proposta não foi arquivada, e tramita sob regime de prioridade, nos termos do artigo 151, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas, dada a ausência de andamentos há longos anos, não parece estar dentre as prioridades da referida casa legislativa.

3.2.3 PLS nº. 236/2012

Outra iniciativa de destaque é o Projeto de Lei do Senado nº. 236/2012³⁵⁹, de autoria do Senador José Sarney (MDB³⁶⁰/AP). Diferentemente das demais propostas, focadas eminentemente em legislação eleitoral, essa iniciativa envolve a instituição de um novo Código Penal, em trabalho de fôlego que propõe reforma total ao sistema vigente, agregando à codificação toda a matéria atualmente pulverizada na legislação extravagante.

No texto originário, a despeito de prever 14 tipos penais no Título XI, denominado “Dos Crimes Eleitorais”³⁶¹, não havia ainda qualquer disposição dedicada à censura do “caixa dois” eleitoral. Isso somente foi feito em agosto de 2013, quando da apresentação de relatório parcial, em agosto de 2013, pela Comissão Temporária de Estudo da reforma do Código Penal, a partir do crime de “doação eleitoral proibida”, então topograficamente disposto no artigo 349, incluído sob a justificativa de que seria “[...] das condutas que mais podem afetar a disputa democrática de votos numa campanha eleitoral”³⁶². Naquela versão, o dispositivo proposto

³⁵⁸ Esse outro PL propõe que eleições majoritárias sejam financiadas exclusivamente por fontes públicas e que eleições proporcionais o sejam apenas por fontes privadas, modificando, para tanto, dispositivos da Lei nº. 9.504/1997.

³⁵⁹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº. 236 de 2012. Reforma do Código Penal brasileiro. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3515262&ts=1730150369744&disposition=inline>>. Acesso em 14 fev. 2025.

³⁶⁰ Movimento Democrático Brasileiro.

³⁶¹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº. 236 de 2012... Op. cit. pp. 125-130.

³⁶² BRASIL. Senado Federal. Parecer da Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, que reforma o Código Penal Brasileiro, e proposições anexadas, p. 220.

apenava com pena de 2 a 5 anos de reclusão o ato de se “fazer doação eleitoral em desacordo com a lei”, facultando ao juiz, em seu parágrafo único, a prerrogativa de “[...] deixar de aplicar a pena quando os valores que ultrapassarem os limites legais forem de pequena monta”³⁶³.

O tipo penal então proposto, todavia, era de todo genérico, além de se referir mais ao doador em si do que o candidato a cargo público. Afinal, a reprovação na modalidade delitiva em questão se dá ao ato de *fazer doação* em desacordo com a lei, nada dizendo a respeito do *recebimento* em si ou da manutenção de contabilidade paralela.

Cerca de um ano depois, quando da apresentação e aprovação de relatório com o texto substitutivo ao PLS, já no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJC), em dezembro de 2014³⁶⁴, chegou-se à redação atual do artigo 344 da proposição, que assim dispõe:

Doação eleitoral ilegal

Art. 344. Fazer doação proibida por lei, para fins eleitorais:

Pena – prisão, de dois a cinco anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem:

I – recebe ou aceita doação ilegal;

II – deixa de registrar doação feita ou recebida, na contabilidade apropriada.

§ 2º O juiz poderá deixar de aplicar a pena quando os valores que ultrapassarem os limites legais forem de pequena monta.

Embora não haja justificativa específica para o porquê das modificações implementadas no dispositivo em questão – que, de fato, se tornou mais amplo após a revisão na CCJC –, colhe-se do referido substitutivo motivação para a rejeição de emenda apresentada por parlamentar que sugeria fosse aumentada a quantidade de pena prevista em abstrato ao tipo penal em questão, em que se explica que o referencial adotado foi o próprio crime de falsidade ideológica, seja em sua modalidade prevista no Código Penal, seja em sua modalidade especial,

Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3516414&ts=1730150373645&disposition=inline>>. Acesso em 14 fev. 2025.

³⁶³ BRASIL. Senado Federal. Parecer da Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal... Op. cit. p. 386.

³⁶⁴ BRASIL. Senado Federal. Adendo ao parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 236, de 2012, do Senador José Sarney, que institui novo Código Penal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3518180&ts=1730150378080&disposition=inline>>. Acesso em 14 fev. 2025.

prevista no Código Eleitoral, que prevê pena de 1 a 5 anos de reclusão caso o falso se refira a documento público.³⁶⁵

Passados dez anos desde a apresentação do texto substitutivo, o PLS 236/2012 segue na CCJC e aguarda, desde março de 2023, a designação de novo relator.

3.2.4 PL nº. 757/2015

Em março de 2015, foi apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº. 757/2015³⁶⁶, de autoria do Deputado Federal Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB³⁶⁷/SP), que objetivava, unicamente, tipificar o crime de *contabilidade eleitoral paralela*, prevendo especial efeito da condenação, a partir de modificação não ao Código Eleitoral ou à Lei das eleições, mas à Lei dos Partidos Políticos, nos seguintes termos:

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;

³⁶⁵ “A Emenda nº 66, do Senador Randolfe Rodrigues, busca aumentar a pena pelo “caixa-dois” eleitoral. Entendemos que deve ser rejeitada. No texto do Substitutivo, já estamos criminalizando o caixa-dois com pena de dois a cinco anos de prisão. Chegamos a esse quantum tomando por base a pena hoje aplicável para a falsidade ideológica – tipo penal hoje aplicável subsidiariamente à conduta do caixa-dois. Do patamar atual – de um a três anos – passamos para uma pena mais alta – de dois a cinco anos. Assim, já estamos criminalizando especificamente a conduta do caixa-dois, com pena de quase o dobro do atualmente aplicável, o que consideramos suficiente.” (Ibid. p. 12).

³⁶⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 757 de 2015. Tipifica o crime de contabilidade eleitoral paralela, prevendo especial efeito da condenação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1309915&filename=PL%20757/2015>. Acesso em 14 fev. 2025.

³⁶⁷ Partido da Social Democracia do Brasil.

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.

Em sua justificativa, o parlamentar proponente cita, nominalmente, a Ação Penal 470/MG, resultante do escândalo do “Mensalão”, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, menos pela descoberta “[...] de um esquema de manipulação política de representantes de um Poder sobre o outro [Executivo sobre Legislativo]”, e mais pelo “[...] álibi que teria sido apregoadado por alguns dos réus [...] de que os recursos que indevidamente teriam transitado entre os envolvidos não passariam de ‘caixa dois’ (contabilidade paralela)”³⁶⁸.

À luz de tal fato histórico, o projeto legislativo parte da premissa de que a Constituição Federal estabeleceu o instituto da prestação de contas como *preceito* da atuação partidária (artigo 17, inciso III), enxergando, como corolário dessa regra constitucional, a necessidade de reprimir condutas direcionadas à fraude de contas partidárias ou de campanhas eleitorais. Nesse sentido, embora não esteja posto com todas as letras, é possível concluir que o projeto entende que a *transparência* das contas de campanha e partidárias, por si só, seria o bem jurídico a ser resguardado a partir da criminalização proposta.

Apesar de citar o crime de contabilidade paralela no contexto das Leis de nº. 7.492/1986 e 8.137/1990 – que contemplam, como máximo de pena em abstrato para tal conduta, 5 anos de reclusão –, do projeto não se extrai qualquer justificativa para o *quantum* de pena proposto, cominada entre 5 e 10 anos de reclusão, superior à grande maioria dos delitos previstos no ordenamento. O que há, tão somente, é a avaliação pessoal do parlamentar autor da proposta de que “[...] 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”³⁶⁹.

Por outro lado, o §3º da norma, que dá margem ao cancelamento do registro de partidos políticos utilizados para a prática de contabilidade paralela, é declaradamente baseado no dispositivo previsto no artigo 24 da Lei nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que prevê crimes

³⁶⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 757 de 2015... Op. cit. p. 2

³⁶⁹ Ibid. p. 4.

contra o meio ambiente³⁷⁰. Segundo o autor da proposta, a medida se justifica na necessidade de se normatizar “[...] o emprego da entidade como instrumento de fluxo ilegal de recursos, que traz tremendas consequências para a confiabilidade das instituições”, tratando-se de incremento à “[...]blindagem da probidade no exercício da atividade política”.³⁷¹

De toda sorte, logo após sua apresentação, esse projeto de lei foi apensado ao PL nº. 4.883/2009, citado no item 3.2.2 supra, e, tal como ele, encontra-se há nove anos na Comissão de Finanças e Tributação, sem andamentos desde agosto de 2016, aguardando apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

3.2.5 PL nº. 4.850/2016 (atual PL nº. 3.855/2019)

Já foi dito anteriormente, ao analisarmos o histórico da legislação eleitoral no país (capítulo 2, tópico 2.2.1), que o Congresso Nacional, via de regra, atua de forma reativa, a partir de crises políticas que vão se seguindo no curso do tempo. A mais impactante nos últimos doze anos foi, sem sombra de dúvidas, a operação “Lava Jato”, iniciada em março de 2014 pelo Ministério Público Federal.

Naquele momento histórico, em que havia massiva aprovação e adesão popular à referida operação – que, a bem da verdade, em dado momento se transformou em verdadeira *instituição* declaradamente voltada ao combate de ações criminosas praticadas por agentes públicos a partir e em prejuízo do Estado – foi lançado, pelo MPF, a campanha “10 medidas contra a corrupção”³⁷², autodefinida como “sem qualquer vínculo político-partidário”, que propunha uma série de alterações nas leis penais e processuais penais em vigor, que implementassem mudanças no sistema de justiça criminal, e, nas palavras do *Parquet*, com vista ao “fim da impunidade”, ao encerramento do que chamou de “círculo vicioso de corrupção privada e pública” e, em suma, por “um Brasil mais justo”.

Dentre as 10 medidas propostas, a oitava é a que interessa para o presente trabalho, consistente na proposta de responsabilização de partidos políticos e de criminalização do “caixa dois” eleitoral.

³⁷⁰ Segundo o qual: “Art. 24. A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.”

³⁷¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 757 de 2015... Op. cit. pp. 4-5.

³⁷² BRASIL. Ministério Público Federal. *10 medidas contra a corrupção*. Op. cit.

Por um lado, buscou-se adequar a Lei nº. 9.096/1995 às boas práticas de combate à corrupção administrativa, já exigidas a quaisquer outras pessoas jurídicas, a partir da responsabilização de partidos políticos pela eventual ocorrência, em seus quadros, dos atos lesivos descritos no artigo 5º da Lei nº. 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção)³⁷³, além de eventuais práticas de “caixa dois”, lavagem de capitais e utilização de doações de fontes vedadas. Isso se daria a partir da adição dos artigos 49-A, 49-B e 49-C à Lei dos Partidos Políticos.

Por outro lado, foi proposta alteração à Lei das Eleições, para tipificar, como crime, o “caixa dois” para fins eleitorais, além de variante com especial fim de agir do crime de lavagem de dinheiro, na forma dos seguintes dispositivos:

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

Pena – Reclusão, de 2 (dois) a 5 (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 1/3 (um terço) a 2/3 (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 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

³⁷³ Assim disposto: “Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada; II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei; III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; IV - no tocante a licitações e contratos: a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público; c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo; d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente; e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo; f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional”.

§ 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 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se os crimes definidos neste artigo forem cometidos de forma reiterada.

A justificativa da propositura se concentrou na percepção do *Parquet* de que a conduta do “caixa dois” ostentaria *dignidade penal*, por gerar *grande repercussão nas disputas eleitorais*, desequilibrando-as, além da alegada “[...] insuficiência das sanções extrapenais, como a rejeição das contas de candidatos ou partidos e mesmo a cassação do diploma que, por definição, só alcança candidatos eleitos”.³⁷⁴

Ao contrário do que seria de se supor, dada a expertise técnica natural dos seus redatores, a proposta ministerial não dedicou uma linha sequer para dizer por qual razão a censura atualmente dada à contabilidade paralela para fins eleitorais, na forma do artigo 350 do Código Eleitoral – *indireta*, é verdade, mas ainda assim pertinente –, não seria suficiente ao endereçamento do fenômeno social. Do mesmo modo, a redação proposta ao delito não alcança aqueles que se propõem a oferecer donativos à margem da contabilidade oficial de campanha, seja pelo comando do *caput* do artigo 32-A, por descrever condutas que não poderiam ser praticadas por particulares não envolvidos diretamente na eleição; seja pela disposição do seu §1º, que define os destinatários da norma penal, de forma a fazer perpetuar no ordenamento *lacuna de punibilidade* que envolve a prática que se visa coibir.

Seja como for, a campanha das “10 medidas contra a corrupção” do Ministério Público Federal logrou êxito em obter mais de dois milhões de assinaturas exigidas pela Constituição Federal (artigo 61, §2º) para resultar no Projeto de Lei nº. 4.850 de 2016, de iniciativa popular, apresentado em março de 2016 pelos Deputados Federais Antonio Carlos Mendes Thame, Fernando Francischini, Diego Garcia e João Campos. Foi, possivelmente, a proposta voltada à criminalização da contabilidade paralela para fins eleitorais que mais recebeu atenção da imprensa nos últimos anos, considerando o seu pano de fundo.

Os termos da proposta encaminhada pelo Ministério Público Federal, incluindo os dispositivos que se buscava incluir no ordenamento e as justificativas, não sofreram qualquer alteração e constavam, integralmente, do PL nº. 4.850/2016.

³⁷⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Medida 8: responsabilização de partidos políticos e criminalização do “caixa 2”*. Disponível em: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_8_ver_sao-2015-06-25.pdf>. Acesso em 15 fev. 2025.

Em julho de 2016, foi constituída Comissão Especial, para análise e parecer a respeito do Projeto de Lei, ocasião em que o Deputado Federal Onyx Lorenzoni foi designado relator da pretendida inovação normativa.

Em novembro daquele ano, foi apresentada e aprovada, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a redação final de texto substitutivo ao referido projeto, modificando sensivelmente o que o *Parquet* havia inicialmente proposto.³⁷⁵ Nesse sentido, o crime de “caixa dois” eleitoral não mais seria incluído na Lei nº. 9.504/1997, mas no próprio Código Eleitoral, com a seguinte redação:

Caixa dois eleitoral

Art. 354-A. Arrecadar, receber ou gastar o candidato, o administrador financeiro ou quem de fato exerça essa função, ou quem atuar em nome do candidato ou partido, recursos, valores, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela lei eleitoral:

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

§1º As penas serão aumentadas de um terço se os recursos, valores, bens ou serviços de que trata o caput forem provenientes de fontes vedadas pela legislação eleitoral ou partidária.

§2º Incorre nas penas prevista no caput e no § 1º quem doar, contribuir ou fornecer recursos, valores, bens ou serviços nas circunstâncias neles estabelecidas.

§3º Aplicam-se as penas previstas no caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo sem prejuízo das sanções previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e na legislação extravagante cujos crimes sejam de competência da justiça comum.

A proposta ministerial, notadamente baseada no disposto no artigo 11 da Lei nº. 7.492/1986, foi sensivelmente modificada, passando a contemplar outros verbos reitores e elementos normativos do tipo. Por outro lado, a adição de sujeitos ativos do delito, no §2º, resolveu a questão da ausência de censura ao doador que se dispusesse a contribuir de maneira dissonante ao estabelecido pela lei eleitoral, verificada na primeira versão do projeto de lei.

Durante a tramitação do PL nº. 4.850/2016, houve alguma polêmica em torno de suposta articulação entre parlamentares para que fosse incluída, a partir de emenda, dispositivo que

³⁷⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação final ao Projeto de Lei nº. 4.850-C de 2016. Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal; as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 4.737, de 15 de julho de 1965, 8.072, de 25 de julho de 1990, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, 8.906, de 4 de julho de 1994, 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.613, de 3 de março de 1998, e 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512405&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29>. Acesso em 14 fev. 2025.

anistiasse condutas praticadas previamente à futura publicação da lei relacionadas ao “caixa dois”³⁷⁶. Segundo Lauro Joppert Swensson Jr., foi propagado pela Câmara dos Deputados texto com a seguinte proposta de artigo a ser incluída no projeto de lei: “[...] não será punível nas esferas penal, civil e eleitoral, doação contabilizada ou não declarada, omitida ou ocultada de bens, valores ou serviços, para financiamento de atividade político-partidária ou eleitoral realizada até a data da publicação desta lei”³⁷⁷.

Por óbvio, não é possível anistiar quem quer que seja da prática de condutas que ainda não eram, até o momento da concessão do perdão, consideradas crimes. Nesse sentido, eventual inclusão e aprovação do dispositivo supracitado, sobretudo da forma como redigido, importaria em manobra política para isentar parlamentares da prática de delitos *relacionados* às doações recebidas por “caixa dois” até então. Restariam isentos de pena, portanto, pela omissão na prestação de contas eleitorais.

Esse, aliás, é um risco já vislumbrado por Silvana Batini em 2016, decorrente não apenas do parágrafo em questão, mas da própria criação de um novo tipo penal, pontuando que “[...] se entendermos todo o esquema de corrupção e lavagem como absorvido pelo crime de ‘Caixa 2’, uma eventual anistia deste abrangeria os crimes por ele absorvidos, aí incluídos corrupção e lavagem de dinheiro”.³⁷⁸

Se porventura aprovada, a emenda cogitada seria exemplo de manual de violação ao princípio *nemo iudex in causa sua*, justificada, naquele momento histórico, pela iminência de celebração de acordo de colaboração premiada por executivos de alvo da operação “Lava Jato”.³⁷⁹ Ao fim e ao cabo, muito em virtude também da pressão popular em torno da inviabilidade da proposta, o dispositivo não foi incluído no texto aprovado pelos parlamentares – o que se deu, vale dizer, também a partir de acordo celebrado entre os então Presidentes da

³⁷⁶ SIQUEIRA, Carol. Possível acordo para anistiar caixa dois dominou a discussão em Plenário. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 24 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/503301-possivel-acordo-para-anistiar-caixa-dois-dominou-a-discussao-em-plenario/>>. Acesso em 16 fev. 2025.

³⁷⁷ SWENSSON JR., Lauro Joppert. Anistia ao “Caixa 2” e os limites do poder legislativo. In: SWENSSON JR., Lauro Joppert; BEM, Leonardo Schmitt de; SILVA, Ricardo Guilherme Corrêa [orgs.] *Estudos de Direito Público: aspectos constitucionais contemporâneos* – volume 2. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018, p. 207.

³⁷⁸ BATINI, Silvana. Caixa 2 – Proibir para liberar? In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe [orgs.]. *Onze supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017, p. 189.

³⁷⁹ “O principal ponto que ameaçava a futura lei era uma possível versão de emenda para anistiar o crime de ‘caixa 2’ – [...] –, de modo a beneficiar, entre outros, os políticos investigados pela Operação Lava Jato. [...] Por mais que se tente disfarçar, a imoralidade da proposta de anistia é evidente. [...] Se alguém ainda duvida da vergonha do Congresso estar legislando em causa própria contra os iminentes acordos da Odebrecht e de seus executivos, que apresente então uma única justificativa razoável para a concessão de tal anistia.” (SWENSSON JR., Lauro Joppert. Anistia ao “Caixa 2”... Op. cit. p. 207).

República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme alardeado pela imprensa.³⁸⁰

De toda sorte, após remessa e retorno do Senado Federal, para fins de revisão, entre maio e julho de 2019, a proposta legislativa passou a tramitar sob a autuação PL nº. 3.855/2019. Atualmente, e desde março de 2023, aguarda-se a distribuição do projeto à Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados, estando, portanto, há cerca de dois anos parado na referida casa legislativa.

3.2.6 PL nº. 881/2019 e PLS nº. 1.865/2019

Outra iniciativa que obteve certa reverberação na imprensa foi aquela apresentada pelo ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Moro, que contemplou o conjunto de propostas que ficou conhecido pela alcunha “Projeto anti-crime”. Ao analisar o repositório da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no entanto, observa-se que duas propostas praticamente idênticas, envolvendo as modificações vislumbradas pelo ex-Ministro, tramitam em paralelo.

O PL nº. 881/2019³⁸¹, anterior, foi apresentado no dia 19 de fevereiro de 2019, pelo próprio ex-Ministro, enquanto representante do Poder Executivo, ocasião em que submeteu à apreciação do Congresso Nacional texto redigido com o objetivo de criminalizar o “caixa dois” em eleições, nos seguintes termos:

Art. 350-A. Arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso, valor, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral.

Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, se o fato não constituir crime mais grave.

§1º Incorre na mesma pena quem doar, contribuir ou fornecer recursos, valores, bens ou serviços nas circunstâncias estabelecidas no caput.

³⁸⁰ BRAGA, Isabel; CARVALHO, Jaílton de. Temer, Maia e Renan declaram que não vão patrocinar anistia ao caixa 2. *O Globo*, Rio de Janeiro, 27 nov. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/temer-maia-renan-declaram-que-nao-vao-patrocinar-anistia-ao-caixa-2-20549344>>. Acesso em 16 fev. 2025.

³⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 881 de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712087&filename=PL%20881/2019>. Acesso em 15 fev. 2025.

§2º Incorrem na mesma pena os candidatos e os integrantes dos órgãos dos partidos políticos e das coligações quando concorrem, de qualquer modo, para a prática criminosa.

§3º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), no caso de algum agente público concorrer, de qualquer modo, para a prática criminosa.

A motivação para a proposta de alteração legislativa era, declaradamente, “[...] o combate à corrupção e a efetividade de combate aos financiamentos paralelos à contabilidade exigida pela lei eleitoral”³⁸². Segundo o ex-Ministro, “[...] o controle das doações aos candidatos às eleições é premissa básica de *lisura* e *igualdade de eleições* em nosso país”³⁸³ (grifos nossos), de modo que a criminalização se justificaria na inexistência de previsão legal da conduta (*lacuna legal*), se caracterizando como um acréscimo necessário na legislação para alcançar casos de menor gravidade em relação à corrupção em si.

Ou seja, a pretensão era de que, quando houvesse contrapartida à doação eleitoral via “caixa dois”, consistente na execução de um ato de ofício pelo pleiteante a cargo público, a conduta fosse absorvida pelo tipo penal de corrupção em si. O “caixa dois”, nesse sentido, seria um delito subsidiário, a ser alvo de subsunção típica quando não houvesse provas, no caso concreto, de que um ato de ofício foi praticado como compensação à *vantagem obtida*.

Em setembro de 2019, todavia, o projeto de lei foi apensado ao PL 9.171/2017, que, por sua vez, encontra-se apensado ao já mencionado PL 4.883/2009, sem tramitação efetiva desde agosto de 2016 (subtópico 3.2.1 supra).

No mês seguinte à apresentação do PL nº. 881/2019 perante a Câmara dos Deputados, em março de 2019, foi apresentado o PLS nº. 1.865/2019, de autoria de doze Senadores, em propositura que replica, *ipsis litteris*, o texto que fora apresentado no mês anterior na outra casa legislativa, inclusive a sua justificativa.³⁸⁴

Após cerca de sete meses de tramitação no Senado Federal, em outubro de 2019, o PLS 1.865/2019 foi encaminhado à Câmara dos Deputados com ligeiras modificações em relação ao proposto pelo ex-Ministro, a exemplo da sua localização topográfica (o acréscimo ao Código Eleitoral seria do artigo 354-B, ao invés do artigo 350-A), além da adição de causa de aumento de pena no §4º, para o caso de os recursos, valores, bens ou serviços objeto de “caixa dois” serem provenientes de crime.

³⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 881 de 2019... Op. cit. p. 3.

³⁸³ Loc. cit.

³⁸⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº. 1.865 de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7935081&ts=1630423002375&disposition=inlin>>. Acesso em 15 fev. 2025.

Logo que chegou à Câmara dos Deputados, foi determinado o apensamento do projeto de lei ao PL 5.924/2016, onde atualmente se encontra. Não houve qualquer movimentação relevante desde então.

3.2.7 PLP nº. 112/2021

O derradeiro projeto de lei que se traz à baila, que pretende criminalizar a contabilidade paralela para fins eleitorais, é outro trabalho de fôlego, tal qual o PLS nº. 236/2012, e pretende sistematizar toda a legislação eleitoral, aparentemente seguindo o exemplo da esfera trabalhista, que consolidou o seu plexo legislativo a partir do Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943 (CLT).

Com efeito, o Projeto de Lei Complementar nº. 112/2021 foi apresentado pela Deputada Federal Soraya Santos (PL/RJ)³⁸⁵ em agosto de 2021, em coautoria com outros sete parlamentares, com o objetivo de consolidar a lei eleitoral em uma única codificação, ante a constatação de que “[...] a falta de coesão do corpo normativo facilita o surgimento de contradições internas ao sistema legal e dificulta a compreensão das normas que regulamentam o exercício da cidadania”³⁸⁶.

A iniciativa previa a criminalização do “caixa dois” eleitoral por meio do seu artigo 891, incluído no título VII, especificamente separado para tratar dos crimes na gestão financeira das campanhas eleitorais, nos seguintes termos:

Doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização

Art. 891. Doar, receber, ter em depósito ou utilizar, de qualquer modo, nas campanhas eleitorais ou para fins de campanha eleitoral, recursos financeiros fora das hipóteses da legislação eleitoral.

Pena – reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

§1º A pena será aumentada da metade se os valores forem provenientes de fontes vedadas e em dobro se os valores forem provenientes de infração penal, e utilizados meios para ocultar ou dissimular sua natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade.

³⁸⁵ Partido Liberal no Rio de Janeiro

³⁸⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº. 112 de 2021. Institui o Código Eleitoral, p. 364. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061&file=name=PLP%20112/2021>. Acesso em 16 fev. 2025.

§2º O juiz poderá deixar de aplicar a pena ou poderá reduzi-la de um terço a dois terços se a omissão ou irregularidade na prestação de contas for de pequeno valor, de origem lícita e advinda de doador autorizado pela legislação eleitoral.

§3º As ações penais ajuizadas antes da vigência desta lei e relativas à falsidade na prestação de contas, tipificadas no artigo 350 da Lei nº 7.737 [sic], 15 de julho de 1965, permanecerão por ele regidas, aplicando-se, no caso, o limite da pena estatuído no caput e a regra mais benéfica prevista no § 2º deste artigo.

Não se colhe, da justificativa que acompanha o PLP nº. 112/2021, menção específica à criminalização do “caixa dois”. Os parlamentares optaram por tratar das inovações na regulamentação dos delitos eleitorais de forma homogênea, atribuindo as modificações propostas à defasagem do Código Eleitoral de 1965, que, ao longo do tempo, naturalmente, deixou de refletir os problemas experimentados pela coletividade no contexto de sufrágio, tratando como delituosas, por exemplo, “[...] condutas de muito pequeno ou nenhum potencial delitivo”³⁸⁷.

Cerca de um mês após a apresentação do projeto, em setembro de 2021, foi votado e aprovado texto substitutivo no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que contemplou algumas modificações ao tipo penal em questão³⁸⁸.

Além de ser deslocado para o artigo 879, no *caput* do dispositivo foi excluído do rol de verbos reitores a expressão *ter em depósito*, e foram incluídas as expressões *próprias ou de terceiros*, logo após a primeira referência a *campanhas eleitorais*, além de *ainda que fora do período eleitoral*, entre vírgulas, antes da expressão *recursos financeiros*, bem como foi acrescentada *em qualquer modalidade*, logo após essa última. Observe-se, abaixo, o teor atualizado do tipo penal:

Doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização

Art. 879. Doar, receber ou utilizar, de qualquer modo, nas campanhas eleitorais próprias ou de terceiros para fins de campanha eleitoral, ainda que fora do período eleitoral, recursos financeiros, em qualquer modalidade, fora das hipóteses da legislação eleitoral e das exigências previstas em lei:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Foram mudanças sutis que acabaram por complementar a redação inicial, para não deixar dúvidas de que, mesmo fora do período eleitoral, a contabilidade paralela seria considerada para fins de censura penal.

³⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº. 112 de 2021... Op. cit. p. 370.

³⁸⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer às emendas de Plenário ao PL nº. 112 de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2071059&filename=PEP+1+CCJC+%3D%3E+PLP+112/2021>. Acesso em 16 fev. 2025

O §3º inicialmente cogitado no projeto também foi retirado, por uma questão de desnecessidade, considerando que legislador já consagrou, tanto em sede constitucional (art. 5º, inciso XXXIX, CF), tanto no âmbito da legislação ordinária (art. 1º, CP), o princípio da legalidade, segundo o qual não há crime sem lei anterior que o defina (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*). De fato, ante à função *constitutiva*³⁸⁹ do princípio da legalidade, no sistema de normas de natureza penal, além do corolário da própria irretroatividade da lei penal, não haveria qualquer necessidade da previsão inicialmente cogitada, de que as ações penais ajuizadas antes da vigência do novo Código Eleitoral permaneceriam sob a égide legal precedente.

Seja como for, logo após a aprovação do texto substitutivo na Câmara dos Deputados, o PLP nº. 112/2021 foi enviado ao Senado Federal e remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde atualmente tramita, sob a relatoria do Senador Federal Marcelo Castro (MDB/PI).

A própria agência de notícias³⁹⁰ do Senado divulgou, em julho de 2024, que estava prevista para o segundo semestre daquele ano a apreciação do relatório relativo ao referido projeto de lei, o que, todavia, não ocorreu. O último andamento do PLP data de dezembro de 2024, quando nova versão do relatório do Senador Marcelo Castro foi recebido pela CCJP, favorável à iniciativa legislativa, com algumas emendas, nenhuma das quais relativas à inclusão do crime de *doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização*, transcrito acima.

3.2.8 Balanço das proposições legislativas

Embora a atividade do Poder Legislativo possa gerar alguma *expectativa* ao jurista, sobretudo quando envolve inovações no ordenamento que venham a ocasionar modificações na cena forense atual – a exemplo da inserção de um novo tipo penal –, a verdade é que não se pode nutrir esperanças de que justificativas porventura externadas nos projetos de lei abarquem, em seu bojo, razões de índole técnica acerca do porquê da tomada de posição concretizada na

³⁸⁹ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica...* Op. cit. p. 68.

³⁹⁰ NOVO CÓDIGO Eleitoral deve ser apreciado no segundo semestre. *Agência Senado*, Brasília, 29 jul. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/29/novo-codigo-eleitoral-deve-ser-apreciado-no-segundo-semester>>. Acesso em 16 fev. 2025.

proposta. Invariavelmente, essas não são as razões principais pelas quais se promovem modificações no ordenamento jurídico.

Ainda que Deputados Federais, por exemplo, tenham à disposição (e façam uso de) elevada verba de gabinete para subsidiar a contratação de secretários parlamentares de sua confiança³⁹¹, para assessoramento direto em seus haveres legislativos, donde poderia provir maior cuidado com minúcias jurídicas inerentes ao tema eventualmente objeto de projeto de lei sob elaboração, fato é que o elemento motriz de suas ações propositivas não é a análise jurídica densa, própria do foro acadêmico, mas sim anseios populares de momento.

Mais importante do que estudar, à fundo, se em relação a determinado fenômeno social a *percepção de dignidade penal* ou da existência de *lacuna legal* de censura efetivamente se sustenta, é demonstrar aos próprios eleitores que, em face de denúncias de ilicitudes propaladas na imprensa ou eventual crise de representatividade aparentemente sentida pela população, as ações do parlamentar são no sentido de dar uma resposta aos anseios populares, fazer coro à indignação observada *nas ruas*.

É esse o tipo de justificativa que se encontra nos projetos de lei que propõe a criminalização do crime de “caixa dois”. Mesmo o projeto apresentado pelo ex-Ministro Sérgio Moro (PL nº. 881/2019), que foi Juiz Federal por longos anos e um dos principais atores da assim chamada operação Lava Jato, não contempla maiores digressões em torno da insuficiência de sua punição *indireta*, por exemplo.

Em suma, as proposições são motivadas por escândalos políticos, pela percepção de uma *lacuna de punibilidade*, pela pretensa *dignidade penal* do fenômeno da contabilidade paralela para fins eleitorais e, mais importante, pela luta perene que se deve ter contra a *corrupção* de agentes públicos.

Daí porque demorou a haver um norte aos congressistas. Nos primeiros projetos de lei analisados, a inclusão do novo tipo penal ora envolveu uma única modalidade delitiva, ora envolveu duas (PL nº. 4.883/2009); a pena imposta ao “caixa dois” variou entre 1 a 3 anos e 5 a 10 anos de reclusão (PL nº. 757/2015); e ora se intencionava modificar a Lei das Eleições (PL nº. 5.691/2005), ora o Código Eleitoral (PL nº. 4.883/2009) e ora a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (PL nº. 757/2015).

³⁹¹ De acordo com o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, a verba mensal de que atualmente dispõem os parlamentares é de R\$ 133.170,54, que pode ser utilizada para a contratação de 5 a 25 secretários parlamentares (VERBA DE gabinete e secretário parlamentar. *Assessoria de imprensa da Câmara dos Deputados*, Brasília, sem data. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/verba-de-gabinete>>. Acesso em 16 fev. 2025).

Foi apenas recentemente que houve consenso de que a modificação deveria ser inserida no Código Eleitoral, na forma de apenas uma modalidade típica (embora com diversos verbos-reitores) e contemplar resposta penal de 2 a 5 anos de reclusão – carga bastante próxima à praticada na atual conjuntura, em que o “caixa dois” é apenado de modo indireto.

Nesse sentido, em não havendo justificativa bem delimitada do ponto de vista técnico, e em havendo consenso, ao menos nos últimos anos, acerca da *quantidade* de pena da projetada conduta a ser alçada à condição de penalmente relevante, convém refletir acerca do porquê essa opção legislativa seria acertada.

Não é porque se entende que pode haver confusão entre corrupção e doações eleitorais não contabilizadas que se precisa de um novo tipo penal para endereçar a questão. Talvez a norma posta já seja suficiente e o problema maior resida na dificuldade probatória que envolve tais delitos, o que passa ao largo da dogmática penal.

3.3 Contabilidade paralela, doações eleitorais e corrupção

Invariavelmente, as iniciativas voltadas à criminalização da contabilidade paralela para fins eleitorais envolve a compreensão de que esse fenômeno é um importante foco de corrupção e de que doações eleitorais não escrituradas, sobretudo as entregues em espécie ou até mesmo por meio de transferências bancárias no exterior, em que não há destinação certa auditável pelas autoridades competentes, compõem o principal objeto material do delito.

Olvida-se, no entanto, que a contabilidade paralela não necessariamente se relaciona com um pacto ilícito anterior.

Não há uma relação automática entre ambos os fenômenos.³⁹² Se por um lado o que diferencia o “caixa um” do “caixa dois” é o fato de as doações eleitorais serem efetivamente contabilizadas, conforme determina a legislação posta, por outro não se pode concluir, como corolário, que *qualquer* doação eleitoral não escriturada importa em vantagem indevida, oferecida ou solicitada com a promessa de uma contraprestação vindoura, a partir de eleição do candidato “A” ou “B”.

³⁹² LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Caixa dois eleitoral, doações eleitorais e corrupção. In: PACELLI, Eugênio; CORDEIRO, Nefi; REIS JÚNIOR, Sebastião dos (coords.). *Direito Penal e processual penal contemporâneos*. São Paulo: Atlas, 2018, pp. 73-88.

Por exemplo, o artigo 23, §2º-A, da Lei das Eleições estabelece que o candidato a qualquer cargo eleitoral poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% dos limites estabelecidos para gastos de campanha no cargo em que concorrer. Nos termos da Portaria do TSE de nº. 593, de 17 de julho de 2024, um candidato a Vereador no Rio de Janeiro nas eleições passadas (2024) poderia empregar até R\$ 207.100,86 de seu próprio patrimônio em sua empreitada eleitoral.³⁹³ Valores eventualmente empregados pelo candidato, que provenientes de seus haveres, mas que superassem tais montantes e, por isso, não fossem declarados em sua prestação de contas, poderiam, por consequência, ser qualificados como “caixa dois”. Que há uma irregularidade nessa situação hipotética, isso é evidente, posto que fere regra eleitoral que sujeita o infrator a sanções nessa seara, mas ela serve para ilustrar como não necessariamente envolverá *outro delito antecedente* (embora importe, na atual conjuntura, em falsidade ideológica para fins *eleitorais*).

Alaor Leite e Adriano Teixeira³⁹⁴ trazem outro exemplo relevante: é possível pensar na hipótese de que o candidato seja amigo íntimo do doador e que o doador já não possa mais doar sem superar os limites legais previstos, mas resolva ainda assim fazer o donativo, sem declará-lo, para auxiliar o ente querido, sem interesse em eventualmente se aproveitar de eventual eleição do amigo para lhe pedir um favor ou outro atrelado ao cargo – o candidato-amigo, por óbvio, também não declara o respectivo recebimento ou gastos daí resultantes. A conduta é “caixa dois” e viola as regras postas em matéria eleitoral, se adequando também à subsunção típica no artigo 350 do Código Eleitoral, pelo menos para o candidato, mas decididamente não se traduz em *corrupção*.

É verdade, todavia, que apesar razoáveis e verossímeis, exemplos como os ora descritos não retratam a regra geral do problema que envolve a confusão entre doação eleitoral não contabilizada e corrupção. São os casos-limite que oferecem desafios reais aos juristas.

Há que se ter em mente, noutro giro, que não é porque uma doação eleitoral foi realizada de acordo com o que determina a lei, tanto por parte do doador quanto por parte do candidato que a recebe, que ela não se deu a partir de um acordo ilegal entre ambos, com a promessa de que, em caso de êxito no pleito eleitoral, haverá uma facilidade qualquer na celebração de

³⁹³ Limite de gastos foi estabelecido em R\$ 2.071.008,63, nos termos do anexo à Portaria em questão. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº. 593, de 17 de julho de 2024. Divulga o limite de gastos para as campanhas de prefeitos e vereadores nas Eleições de 2024. *Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 121, 19 de julho de 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2024/portaria-no-593-de-17-de-julho-de-2024>>. Acesso em 19 fev. 2025.

³⁹⁴ LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 144.

contratos com uma Prefeitura ou na aprovação de projetos de lei municipais em benefício dos negócios do doador, por exemplo. Assim como nem toda doação eleitoral via “caixa dois” é instrumento para se concretizar o delito de corrupção, nem todo donativo devidamente escriturado é dotado de higidez e idoneidade, sem qualquer rastro de ilicitude de natureza penal.

Nos últimos anos, as revelações resultantes de acordos de colaboração premiada celebrados no contexto da operação *Lava Jato* lançaram luzes sobre a questão. Com alguma frequência, empresários relataram aos órgãos encarregados da persecução que muitas das vezes as doações de campanha, independentemente se oficiais ou via “caixa dois”, serviam de *investimento*, no sentido de que eram distribuídos milhões de reais a diversos políticos, dos mais diferentes espectros ideológicos, *sem que houvesse uma contrapartida específica*, mas tão somente com a expectativa de boas relações no futuro, ante à avaliação de que determinado político ou partido teria condições de alcançar cargos mais elevados, garantindo *facilidades* futuras aos seus apoiadores.³⁹⁵

Nessa ordem de ideias, a busca pelas razões para prover criminalização *direta* à contabilidade paralela para fins eleitorais passa, necessariamente, por dedicar algumas linhas à relação “caixa dois” *versus* corrupção.

3.3.1 Os tipos penais dos artigos 317 e 333 do Código Penal

Luiz Régis Prado rememora, ao se debruçar sobre a temática, que o termo corrupção tem origem na ideia de degradação, menosprezo e deterioração, seja sob o aspecto natural, seja sob o ponto de vista de juízo de valor, orbitando entre o menoscabo à integridade moral ou à própria noção de dignidade da pessoa humana.³⁹⁶

No que interessa aos agentes públicos, a questão envolve um atuar que acaba por *degradar*, *menosprezar* ou *deteriorar* a própria administração pública, especialmente no aspecto reputacional – ou, segundo Celso Delmanto, da moralidade ou decência³⁹⁷. Existem outros delitos nesse sentido, a exemplo do peculato, concussão, excesso de exação, advocacia administrativa, além de todos os demais que compõem o rol de crimes praticados por

³⁹⁵ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens...* Op. cit. pp. 63-65.

³⁹⁶ PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro, volume 3: parte especial*, arts. 250 a 359-H. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 469.

³⁹⁷ DELMANTO, Celso *et al.* *Código Penal comentado*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 633.

funcionário público contra a administração em geral, previsto entre os artigos 312 e 327 do Código Penal.

Nos interessa, todavia, tratar em específico do fenômeno da corrupção, que, no Brasil, por inspiração no Código Penal suíço, que também influenciou a França e a Espanha à época, se subdivide em duas espécies independentes, “[...] de tal modo que a consumação de qualquer delas não fica, irrestritamente, na dependência de consumação da outra (ou, seja, do *encontro de vontades*)”³⁹⁸.

A corrupção *passiva* é um crime contra a administração pública que envolve a solicitação, aceite ou recebimento, pelo agente, *em razão da função* – e ainda que fora dela ou antes de assumi-la – de vantagem indevida (art. 317, *caput*, CP). É a contraface do delito de corrupção *ativa*, que envolve o ato de se oferecer ou prometer, para funcionário público, vantagem indevida, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (art. 333, *caput*, CP).

Há uma assimetria clara entre as modalidades *ativa* e *passiva*, que envolve o especial fim de agir (prática, omissão ou retardo de ato de ofício), expressamente exigido quando a prática for de iniciativa do agente *corruptor* (art. 333, CP), mas não previsto em relação ao funcionário público *corrompido* (art. 317, CP).

A diferença entre as modalidades descritas se explica na própria objetividade jurídica subjacente ao reproche dos delitos em questão.

Já prelecionava Nelson Hungria³⁹⁹ que o ponto central dos crimes de corrupção é a mercância, a venalidade da função pública, resguardando-se, como consequência, “[...] a normalidade funcional, probidade, prestígio, incolumidade e decoro da *Administração Pública*”⁴⁰⁰. Nada mais natural, nesse sentido, que a utilização do cargo para fins de obtenção de vantagem ilícita, por parte do agente *corrompido*, ainda que incerta a prática de determinado ato atrelado à função pública, seja censurada.

Na acepção de Heleno Cláudio Fragoso, a corrupção passiva seria, em essência, “[...] um tráfico de autoridade, no qual o funcionário vende ou procura vender um ato de ofício”, um crime torpe que acomete a administração sob o prisma da eficiência do serviço público e põe em perigo o seu crédito perante a população.⁴⁰¹ A corrupção ativa, por sua vez, ainda segundo

³⁹⁸ HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*: vol. IX, arts. 250 a 361. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 365.

³⁹⁹ Ibid. Op. cit. p. 365

⁴⁰⁰ Ibid. p. 311 (grifo do autor).

⁴⁰¹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal*: parte especial – 4º volume, artigos 293 a 359. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1965, p. 1.100.

o citado autor, seria o seu equivalente em relação ao agente *corruptor*, que “[...] pode ser qualquer pessoa, inclusive o funcionário que não aja como tal, sendo irrelevante, a este título, suas relações com o colega”, de modo a excluir o concurso na corrupção passiva.⁴⁰²

Ao dissertar acerca do tipo previsto no artigo 333 do Código Penal, Luiz Regis Prado acrescenta ainda que a previsão legal de punição ao agente corruptor se justifica “[...] para evitar que agentes públicos de frágil formação moral sejam estimulados a atentar contra o princípio da probidade administrativa”.⁴⁰³

Da mesma maneira, como aponta Cezar Roberto Bittencourt⁴⁰⁴, ao situar a *corrupção ativa* como conduta necessariamente precedente à prática de ato de ofício, torna-se atípica a conduta se a oferta, promessa ou pagamento efetuado ao funcionário público for *posterior* à ação pretendida, representando, quando muito, a prática de *concessão de gratificação*, o que não é considerado crime no ordenamento jurídico brasileiro sob o ponto de vista do agente corruptor. De toda sorte, é mais clara a configuração do delito de *corrupção ativa*, dadas as exigências expressamente previstas no tipo – a questão do *ato de ofício*.

No contexto de doações eleitorais, a configuração típica da *corrupção passiva* é mais tormentosa, pois o caso concreto nem sempre trará em seu bojo a identificação clara dos elementos normativos necessários à subsunção à lei penal.

3.3.2 Corrupção e doações eleitorais

O ato de *oferecer* doação eleitoral não é, de modo algum, conduta desinteressada. O doador, inequivocamente, possui interesse na eleição de determinado candidato ou no êxito de determinado partido político, o que pode ser desde um desejo pessoal, por uma questão de satisfação de vontade, até uma percepção de que a vitória de seus eleitos será favorável aos seus haveres profissionais ou financeiros.

Em contrapartida, o *recebimento* de donativos à campanha é proveitoso ao candidato ou partido político, pelo simples fato de que, quanto mais recursos à disposição, mais chances terá

⁴⁰² FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal...* Op. cit. p. 1.167.

⁴⁰³ PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal...* Op. cit. p. 564.

⁴⁰⁴ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*, vol. 5. Parte Especial: crimes contra a administração pública e crimes praticados por prefeitos. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 247.

de difundir o seu nome para o eleitorado e, naturalmente, maiores serão as possibilidades de eleição no primeiro domingo de outubro.

A caracterização de doações eleitorais como objeto material dos crimes de corrupção, todavia, sempre foi objeto de preocupação pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista “[...] o risco de criminalização de legítimas hipóteses de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, admitindo que não há linhas claras nesse campo”.⁴⁰⁵

Mais recentemente, conforme diagnose de Danyelle Galvão, houve profusão de “[...] denúncias formuladas pelo Ministério Público Federal nas quais se imputou a prática do crime de corrupção vinculado a doações eleitorais mesmo que contabilizadas”.⁴⁰⁶

De fato, se observarmos os elementos normativos do tipo penal de corrupção passiva, por exemplo, é inegável que o recebimento de uma doação eleitoral, ainda que escriturada, “via caixa um”, constitui uma *vantagem*, conceito que pode ser definido como “[...] prestação material ou imaterial que melhore de maneira objetiva e mensurável a situação econômica, jurídica ou apenas pessoal de um sujeito”.⁴⁰⁷ Em se tratando de “caixa dois”, é também inegável que a vantagem em questão é *indevida*, no sentido de ser ilegal, contrária à legislação posta, não havendo dúvidas quanto à caracterização nesse particular. Há ainda outro sentido, de todo modo, que pode ser aplicado às doações eleitorais *oficiais*, que é o fato de que ninguém é obrigado a efetuar contribuições a campanhas políticas de quem quer que seja. Nesse sentido, pelo simples fato de não ser *devida* a qualquer pessoa, a doação eleitoral, ainda que realizada de acordo com o que estabelece a Lei Eleitoral, pode ser também caracterizada como *vantagem indevida*.⁴⁰⁸

O elemento decisivo, todavia, para a caracterização do crime de corrupção passiva é o que a doutrina convencionou chamar de pacto de injusto entre *corruptor* e *corrompido*, o *quid pro quo*, “[...] a conexão entre a vantagem e a contrapartida do funcionário público, sem a qual o delito não se realiza”⁴⁰⁹, o que se concretiza, na redação do tipo do artigo 317, *caput*, do Código Penal, no elemento normativo “em razão do cargo”.

⁴⁰⁵ BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção*: critérios para distinção entre as condutas e definição do comportamento penalmente relevante. 2021. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 94.

⁴⁰⁶ GALVÃO, Danyelle. O crime do “caixa 2 eleitoral” e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – uma pesquisa empírica. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE*, ano 13, n. 25, Belo Horizonte, pp. 37-51, jul./dez. 2021, p. 37.

⁴⁰⁷ LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção... Op. cit. p. 140.

⁴⁰⁸ Ibid. pp. 141-142.

⁴⁰⁹ Ibid. p. 141.

Nesse sentido, é indiferente se a doação seja praticada pelas vias regulares, devidamente contabilizada por candidato e doador, ou se ela é realizada por meio de “caixa dois”.⁴¹⁰ A caracterização do tipo penal de corrupção passiva depende da observância, no caso concreto, do *pacto de injusto*.

Ocorre que o dispositivo em questão não exige, para a sua configuração, que o agente corrompido efetivamente pratique uma ação inerente ao seu cargo, um *ato de ofício*, diferentemente do que o legislador exigiu quanto à *corrupção ativa*, fato esse que sempre gerou entendimentos dissonantes. Heleno Cláudio Fragoso, por exemplo, percebia que a ideia fundamental do delito era justamente apenas “[...] a retribuição pelo ato de ofício [...] que o funcionário recebe ou aceita como *preço* de sua corrupção”⁴¹¹.

No aspecto eleitoral, a questão torna-se ainda mais complexa, pois existem variáveis envolvendo o próprio gozo de cargo público.

A caracterização de vantagem indevida ao candidato que já está empossado em determinado cargo, aspirante, portanto, à reeleição, parece não deixar margem a qualquer dúvida nas hipóteses em que o pacto de injusto estiver demonstrado. Haveria, nesse caso, o recebimento de vantagem indevida (que poderia ser o “caixa um” ou o “caixa dois” eleitoral), em razão do cargo (em que já está empossado).

Na variante envolvendo o candidato que não busca a reeleição, todavia, a caracterização da corrupção passiva é mais intrincada. Apesar de o tipo penal do art. 317, CP, prever que a conduta contrária ao direito pode ser praticada “ainda que fora da função ou antes de assumi-la”, sua configuração nos casos envolvendo *candidatos* não é pacífica.

Para Ludmila Bello, o candidato que não chega a ser eleito, não se torna funcionário público para os fins do artigo 327 do Código Penal (*óbice formal*), não podendo, por isso, praticar abuso de poder a partir da *mercância* de cargo público (*óbice material*), de modo a resultar na atipicidade da conduta sob o ponto de vista da corrupção.⁴¹²

Segundo a autora, o elemento decisivo para eventual caracterização da corrupção passiva seria o resultado da eleição, pois somente a partir de então é que seria possível observar todos os elementos inerentes ao tipo penal.

Por sua vez, Marco Antonio Ghannage Barbosa entende que a interpretação literal ou gramatical do tipo penal de corrupção passiva “[...] tende a se contentar com a mera

⁴¹⁰ BELLO, Ludmila Carvalho Gaspar de Barros. *A responsabilidade criminal do candidato a cargo eletivo e o crime de corrupção passiva*. 2021. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. pp. 101-105.

⁴¹¹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal...* Op. cit. p. 1.104.

⁴¹² BELLO, Ludmila Carvalho Gaspar de Barros. *A responsabilidade criminal...* Op. cit. pp. 112-114.

possibilidade de desempenho futuro da função, abrangendo a figura do candidato (eleito ou não eleito)”⁴¹³, diante da expressão ínsita ao tipo “ainda que fora da função e antes de assumi-la”.

Somos da opinião de que no específico caso de candidatos não eleitos, o pacto de injusto não se aperfeiçoa, na medida em que nunca passa aos domínios do agente *corrompido* a possibilidade de efetivamente mercadejar sob a coisa pública, influenciando, a partir de atos seus, a administração pública em benefício do agente *corruptor*. Nesse sentido, a expressão posta no art. 317, CP, ao nosso ver, representa uma expectativa *concreta* de direito, alicerçada na certeza de que o funcionário público estará, em futuro próximo, empossado.

No que tange aos candidatos que vêm efetivamente a ser eleitos, em que a dúvida sobre a caracterização não recai sob o supracitado elemento normativo do tipo, a jurisprudência foi se modificando nos últimos trinta anos.

Em 1994, ao julgar a Ação Penal nº. 307/DF, relacionada ao escândalo “PC Farias”, envolvendo o ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, e paradigmática para a configuração do crime de corrupção passiva envolvendo doações eleitorais, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que a caracterização do delito dependia da efetiva indicação de um ato de ofício vinculado à vantagem indevida recebida em favor do doador.⁴¹⁴

O critério da vinculação de ato de ofício, notadamente restritivo, se distancia do próprio tipo penal do artigo 317, CP, como visto acima. Para além disso, a adoção dessa exigência normativa acaba por retirar a potencial punibilidade de situações que, notadamente, orbitam a corrupção passiva. Em relevante diagnose, rememorada por Marco Antonio Ghannage⁴¹⁵, Gustavo Quandt apresenta que se pode perder de vista, ao fixar em *atos de ofício específicos*, que o próprio agente público pode “se vender”, o que naturalmente se revela de enorme potencial nocivo no âmbito eleitoral:

O problema dessa construção é que a concepção da corrupção como ato de venalidade não é incompatível com a ideia de venda da própria função, ou melhor, da própria aptidão para praticar atos de ofício: assim como o funcionário pode vender um ato, ele pode vender a si mesmo, pondo-se no bolso de quem estiver disposto a pagar o preço. E, aceita essa premissa, não é difícil constatar que essa conduta é muito mais grave do que a venda de um ou outro ato de ofício. [...] O problema, enfim, não é da necessidade da individualização de um específico ato de ofício para a aplicação da ideia de venalidade, mas a vagueza dessa própria ideia.⁴¹⁶

⁴¹³ BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção...* Op. cit. p. 25.

⁴¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Penal nº. 307/DF. Relator Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 13 de dezembro de 1994. *Diário da Justiça*, Brasília, 13 out. 1995. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324295>>. Acesso em 23 fev. 2025.

⁴¹⁵ BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção...* Op. cit. p. 33.

⁴¹⁶ QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 69-70.

De fato, conjugando o próprio dispositivo de lei com a hipótese de um candidato eleito estar à serviço de seu *financiador*, independentemente da identificação de um ato de ofício específico, há uma situação de inequívoca relevância penal, pese embora de difícil visualização prática. Melhor dizendo: como identificá-la? Não se pode simplesmente vender todos os aspectos que envolvem um cargo público.

Talvez sensível a isso, pouco mais de vinte anos depois, quando do julgamento da Ação Penal nº. 470/MG, relacionada a outro escândalo, o “Mensalão”, houve ligeira mudança de posicionamento por parte do Pretório Excelso quanto à exigência de individualização de um *ato de ofício*.

Conforme destaca Marco Ghannage Barbosa, a partir das especificidades desse caso penal, que envolveu o recebimento de valores, por parlamentares, em troca de apoio político ao Governo de forma geral, o Supremo Tribunal Federal “[...] passou a considerar inadequado, para a configuração do delito de corrupção passiva, a exigência de ato de ofício específico e individualizado”, passando entender configurado o tipo penal quando diante de situações que envolvessem um “ato de ofício em potencial”⁴¹⁷.

Por outro lado, esse entendimento também há de ser criticado, na medida em que, ao fim e ao cabo, acaba por se fundamentar no elemento normativo do tipo “em razão da função”, que não pode se confundir com o simples fato de o agente estar empossado no cargo público⁴¹⁸, sob pena de esvaziar o crime de corrupção passiva, substituindo-o por enriquecimento ilícito, que, embora seja considerado ato de improbidade administrativa (art. 9º, incisos I a XII, da Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992), não possui previsão legal enquanto crime na quadra atual da nossa Democracia.

Desde então, aos poucos passou a preponderar, no Pretório Excelso, entendimento no sentido de que a caracterização do crime de corrupção passiva por parte do agente público, que a vantagem indevida esteja inserida em contexto de *pacto de injusto* com o agente corruptor, “[...] como contraprestação à possibilidade de sua atuação viciada no espectro de atribuições da função pública que exerce ou venha a exercer [...] [desde que] o favorecimento negociado pelo agente público encontre-se no rol das atribuições previstas para a função que exerce”.⁴¹⁹

⁴¹⁷ BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção...* Op. cit. p. 31-32.

⁴¹⁸ Ibid. p. 35.

⁴¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Penal nº. 1.002/DF. Relator Ministro Edson Fachin. Brasília, 9 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 16 nov. 2020, p. 23. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344988330&ext=.pdf>>. Acesso em 23 fev. 2025.

Nesse sentido, há uma ligação entre o *pacto de injusto* e o *exercício da função pública* pelo agente, para fins de caracterização do crime de corrupção.

Especificamente no que concerne a doações eleitorais, Juliano Breda pondera que a *excepcionalidade* deve reger a filtragem dogmática aos crimes de corrupção previstos no ordenamento. Segundo o autor, eventual donativo ofertado a candidato sob o compromisso de aderência a determinadas pautas coletivas no Congresso Nacional não pode ser considerada ilícita, por constituir a própria liberdade de exercício da atividade parlamentar. Para Breda, o que diferencia o que deve ou não ser relevante para a finalidade de subsunção ao tipo do artigo 317 do Código Penal é o quão individual é o objetivo visado pelo doador:

O que claramente se deve impedir é o atrelamento da solicitação ou o oferecimento de financiamento de campanha pela contraprestação de ato da função de beneficiamento que possa ter um caráter individual, dirigido especificamente ao doador; como a alteração ou o aditamento indevidos de um contrato, a restrição à concorrência em um edital de contratação, a revisão, a diminuição ou a anistia de uma multa. Mas se o benefício é genérico, constitucional e legalmente defensável e de interesse público, coletivo, eventual vantagem daí advinda ao doador não pode ser considerada como indevida e elementar da corrupção.⁴²⁰

Nesse mesmo sentido, Alaor Leite e Adriano Teixeira sugerem, como pressupostos para afirmação de punibilidade em casos envolvendo doações eleitorais *oficiais*, por assim dizer, baseando-se em decisão do Tribunal Federal da Alemanha, a adoção dos seguintes requisitos: “[...] a) uma relação entre a doação e um *futuro* ato funcional *concreto* do servidor; e b) a exigência de que o ato funcional beneficie apenas o doador ou interesses individuais”⁴²¹.

Por sua vez, Marco Antonio Ghannage Barbosa busca no fundamento do injusto da corrupção critérios para definir quando doações eleitorais representarão objeto material do crime de corrupção e quando não. Segundo o autor, haveria uma relação triangular entre o agente público, a sociedade que lhe outorga poderes e o terceiro que seria o agente corruptor. Nesse sentido, o servidor público não poderia, em momento algum, se distanciar do interesse da coletividade durante o exercício das suas funções, de modo que, “[...] ao se dissociar da esfera pública, condicionado pela vantagem, o agente público coloca em risco a esfera de liberdade dos indivíduos, coletivamente considerados”⁴²². Haveria um *cruzamento de fronteiras* entre esfera pública e privada, condicionada pelo interesse pessoal do corrupto, que definiria o conteúdo do injusto do tipo penal de corrupção passiva:

⁴²⁰ BRED A, Juliano. *Corrupção, lavagem de dinheiro e política*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2022, p. 56.

⁴²¹ LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção... Op. cit. p. 146.

⁴²² BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção*... Op. cit. p. 81.

[...] podemos considerar, na definição do delito de corrupção passiva, a ideia de *pacto de injusto* como relação de conexão entre o exercício da função pública e a solicitação, aceitação ou recebimento de *vantagem privada*. Em caso de *vantagem pública/política*, o *pacto de injusto* exige o exercício da função política com violação à legalidade (atuação com infração de dever funcional). Esse seria o “objeto de proteção” do tipo penal de corrupção passiva, ao proibir esses específicos modos de colocar em risco a esfera de liberdade dos indivíduos, coletivamente considerados, delegatários do poder e “principal” da relação.⁴²³

Para Marco Antonio Ghannage Barbosa, as doações eleitorais integrariam a esfera eminentemente pessoal do candidato, se porventura realizadas de forma irregular, via “caixa dois”, representando, de plano, *vantagem privada* no sentido do tipo penal do artigo 317, CP; enquanto que os donativos *oficiais* integrariam a esfera pública, contemplando, em verdade, *vantagem política*, só passando a ter relevância para fins de caracterização do crime de corrupção passiva se porventura obtiverem, como contrapartida, ato inerente à função pública que importe em violação à legalidade.⁴²⁴

Assim, no peculiar caso das doações eleitorais, segundo o referido autor, a questão poderia ser definida nos seguintes termos:⁴²⁵

- (i) em caso de aceite, pelo candidato à reeleição, de doação eleitoral via “caixa dois”, desde que baseada em relação de troca entre ato inerente ao exercício da função pública, restaria devidamente caracterizado o tipo penal do artigo 317 do Código Penal, ainda que o ato porventura praticado fosse lícito ou de relevante interesse coletivo;
- (ii) em caso de aceite, pelo candidato à reeleição, de doação eleitoral devidamente contabilizada, só haveria que se falar em corrupção passiva se porventura no ato inerente à função pública houvesse qualquer nódoa de afronta à legislação;
- (iii) independentemente da forma como promovida a doação eleitoral, a conduta seria atípica para fins de configuração do crime de corrupção passiva se não houver contrapartida ou relação de *quid pro quo* entre o donativo e o exercício da função pelo candidato à reeleição.

⁴²³ BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção...* Op. cit. p. p. 84.

⁴²⁴ Ibid. pp. 85-93.

⁴²⁵ Ibid. pp. 97-99.

- (iv) em relação às hipóteses (i) e (ii), na visão de Marco Antonio Ghannage Barbosa, o candidato que não é ocupante de cargo público também seria incurso no tipo penal do artigo 317 do Código Penal, desde que preenchidos os demais elementos típicos, haja vista que a mera perspectiva de ser empossado já seria suficiente para tal.

3.3.3 Contabilidade paralela enquanto crime meio para a corrupção?

Dentre os conhecidos critérios adotados para a resolução de conflitos aparentes de normas, não se pode negar que os princípios da *subsidiariedade* e a *consunção* possuem notórias semelhanças.

Nas lições de Aníbal Bruno, aplica-se a consunção quando determinada conduta prevista em lei estiver também previsto em outra, em sentido mais amplo, como elemento constitutivo do tipo delitivo, sendo considerado *meio* para realizá-lo ou parte do todo representado por esse dispositivo diverso.⁴²⁶ É um critério voltado à restrição de punibilidade, limitação do poder punitivo, a fim de não permitir que o agente seja punido em excesso, por ambas as condutas, a partir do reconhecimento de que uma delas foi praticada como forma de se atingir outra finalidade, mais grave.⁴²⁷

Por outro lado, pelo princípio da subsidiariedade, entende-se que a norma principal deverá prevalecer sob a subsidiária quando elas se ocupam de fatos penalmente relevantes em graus diversos, quando envolvem o mesmo bem jurídico, “[...] sendo aplicáveis as normas relativas às formas menos graves só quando não caiba a aplicação da referente aos fatos de mais gravidade”.⁴²⁸ É comum, inclusive, na legislação, que o próprio delito subsidiário aponte que a

⁴²⁶ “Assim, se o ladrão arromba a porta de casa habitada e aí penetra e pratica furto, as figuras do dano e da violação de domicílio são consumidas pela do furto qualificado. Do mesmo modo, as lesões corporais que determinam a morte são absorvidas pela definição do homicídio, ou o sequestro pela redução de alguém a situação análoga à de escravo.” (BRUNO, Aníbal. *Direito penal*: parte geral, tomo 1º - introdução, norma penal, fato punível. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 262).

⁴²⁷ “Nesse sentido, pelo princípio da consunção, a norma definidora de um crime, cuja execução atravessa fases em si representativas de crime previsto em outra, exclui, por absorção, a aplicabilidade desta, bem como de outras que incriminem fatos anteriores ou posteriores do agente, efetuados pelo mesmo fim prático.” (SOUZA, Artur de Brito Gueiros de; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *Curso de Direito Penal*: parte geral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 130).

⁴²⁸ Ibid. pp. 262-263.

conduta será punível a partir do tipo penal em análise tão somente se o fato não constitui crime mais grave⁴²⁹.

De acordo com Juarez Cirino dos Santos, a partir do critério da subsidiariedade, entende-se que “[...] o tipo *principal* exclui o tipo *subsidiário* por uma relação de *interferência* lógica ou de *entrecruzamento* estrutural porque diferentes normas penais protegem iguais bens jurídicos em diferentes estágios de agressão (*lex primaria derogat legi subsidiariae*)”.⁴³⁰

A diferença entre ambas consiste, portanto no *conteúdo do injusto*⁴³¹: enquanto a subsidiariedade envolve um mesmo *bem jurídico*, no critério da consunção não há essa relação na resolução de concurso aparente de normas penais.

Embora próximos em pertinência temática, já que ambos se referem, ao fim e ao cabo, a haveres do Estado, não se pode dizer que o mesmo bem jurídico é resguardado pelo crime de corrupção, em quaisquer de suas modalidades, e pelo crime de falsidade ideológica para fins eleitorais, que atualmente guarda a punição indireta ao “caixa dois” eleitoral. Enquanto em um caso a administração pública em si é o interesse social resguardado, no outro o que se busca proteger é a fé pública sob o prisma das eleições.

As questões se tangenciam, sem sombra de dúvidas. Afinal, a *crença* e *confiança* depositada pelo eleitor na lisura do pleito eleitoral, é a mesma que consigna na administração pública e seus membros, cuja reputação é abalada a partir de condutas voltadas a macular a *probidade no exercício da função*.

Não obstante, são interesses sociais e condutas reprováveis distintas. Na contabilidade paralela enquanto delito punido indiretamente hoje, o agente falseia o quanto efetivamente arrecadou e gastou em sua campanha eleitoral. Por sua vez, na *corrupção passiva*, o agente público solicita e recebe doação ilícita (“caixa dois”), em razão da função aspirada ou gozada. Há ofensa à administração pública, no sentido da mercância do cargo ocupado, da qualidade do serviço público prestado à coletividade; e à ofensa à fé pública, na forma do emprego de valores às escondidas no pleito eleitoral.

Embora impere na doutrina a compreensão de que não há que se falar em relação de *subsidiariedade* entre os tipos penais do artigo 317 do Código Penal e 350 do Código Eleitoral,

⁴²⁹ Exemplos: artigos 132, 218-C, 238, 314, 325 e 337 do Código Penal.

⁴³⁰ SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 4. ed. rev. e atual. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 412.

⁴³¹ “[...] a relação de concurso da consunção abrange casos nos quais, não por necessidade conceitual (senão haveria especialidade), mas de *forma usual*, um delito é cometido com um outro, sem, no entanto, conter o mesmo conteúdo do injusto (senão, haveria subsidiariedade). Se, nesse caso, o conteúdo de injusto e de culpabilidade do delito mais brando é co-abarcado, em princípio, pelo mais grave, o delito concomitante é consumido.” (HILGENDORF, Eric; VALERIUS, Brian. *Direito penal: parte geral*. Trad. Orlandino Gleizer. São Paulo: Marcial Pons, 2019, p. 388).

há certa confusão na doutrina e jurisprudência entre esse critério e o da *consunção*, para relativizar a questão da necessidade de unidade de bens jurídicos resguardados por cada norma em conflito.

Ao analisar a questão sob o prisma dos crimes de lavagem de dinheiro e corrupção, Gustavo Badaró e Pierpaolo Bottini ponderam que a maior parte dos casos concretos em há reconhecimento de *consunção*⁴³², os delitos afetam justamente bens jurídicos diferentes, de modo que “[...] o que autoriza o afastamento de um deles não é a identidade de *bens tutelados*, mas o fato de um comportamento estar contido no outro, ainda que o objeto de proteção da norma seja distinto”.⁴³³ Nesse sentido, exemplificam a partir dos crimes de falsidade documental e sonegação fiscal:

Tome-se como exemplo um caso reconhecido amplamente pela jurisprudência como concurso aparente de normas: a hipótese de falsidade documental e o crime fiscal. Os bens jurídicos protegidos pelas normas em questão (CP, art. 299 e Lei 8.137/1990) são substancialmente distintos (fé pública e ordem tributária), porém, o fato da falsidade estar contida em determinadas formas de consumação dos delitos contra a ordem tributária autoriza seu descarte como tipo penal concorrente.⁴³⁴

A título de exemplo, nos autos do Inquérito nº. 3.102/DF, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, embora tutelem bens jurídicos distintos, haveria relação de consunção entre o crime de falso previsto no artigo 297, §4º, do Código Penal (bem jurídico: fé pública) e o crime de sonegação previdenciária, previsto no artigo 337-A, inciso III, do mesmo diploma legal (bem jurídico: saúde financeira da previdência social), motivo pelo qual uma conduta deveria absorver a outra.⁴³⁵

É possível, assim, pensar em relação de consunção entre ambas as condutas, sob a mesma lógica da relação de *exaurimento* entre a prática de lavagem de dinheiro e corrupção passiva.

Alaor Leite e Adriano Teixeira, nesse sentido, apontam que, no caso de doação eleitoral *regular*, se ela for combinada entre o agente corruptor e o agente corrompido como contrapartida à prática de ato de ofício, por exemplo, o seu recebimento não pode ser subsumido ao tipo penal do artigo 1º da Lei nº. 9.613/1998. Na diagnose dos autores, a doação seria, nesse

⁴³² Os autores, aparentemente tomam subsidiariedade e consunção como sinônimos em termos de critérios de resolução de concurso de normas penais.

⁴³³ BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, pp. 127-128.

⁴³⁴ Ibid. p. 128.

⁴³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Inquérito nº. 3.102/DF. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 25 de abril de 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 184, 19 set. 2013. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=171122023&ext=.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2025.

exemplo hipotético, o próprio objeto material do crime de corrupção, não havendo que se falar em relação de antecedência, mas de identidade entre ambos os delitos, aplicando-se, assim, o princípio da consunção.⁴³⁶

Em relação à doação eleitoral *irregular*, todavia, essa mesma racionalidade não pode ser aplicada. Se levarmos em consideração o “caixa dois” eleitoral tal como apenado pelo ordenamento hoje, a inviabilidade de aplicação do princípio da consunção em situações que envolvam corrupção reside no fato de que a omissão na prestação de contas por candidato simplesmente não é *meio* para a prática de corrupção passiva. Não se trata, pois, de conduta *necessária* para a consecução da mercância da função pública, mas ato posterior, com vistas a obliterar a Justiça Eleitoral quanto ao volume de recursos e gastos efetivamente empregados durante a campanha.

Dito de outro modo, se no caso concreto não houver indícios claros da prática do crime de corrupção passiva pelo agente público, mas estiverem presentes circunstâncias fáticas que denotem omissão na prestação de contas, os órgãos encarregados da persecução penal poderão vir a denunciá-lo pela prática do crime previsto no artigo 350 do Código Eleitoral. Do mesmo modo, se os indícios forem em relação a ambos os delitos, o agente poderá responder pela prática dos dois, em concurso de crimes, provendo o Ministério Público, assim, maior carga de reprovação às condutas do agente público. A ofensa à fé pública e a administração pública, portanto, terão o condão de ser igualmente punidas.

Por outro lado, digamos que seja aprovado o Projeto de Código Eleitoral, que prevê, em seu artigo 879, o crime de *doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização*. A sua estrutura típica envolve ou recebimento ou utilização, em campanhas eleitorais, de recursos financeiros fora das hipóteses da legislação eleitoral e das exigências previstas em lei. O ato de receber valores via “caixa dois” e empregá-los na campanha, assim, compõe, per si, o tipo penal.

Nessa ordem de ideias, como não admitir a consunção em relação ao crime de corrupção passiva, se porventura no caso concreto estiverem presentes os demais elementos para a configuração desse outro tipo penal?

Ora, se o tipo penal prevê o *recebimento de valores* para a campanha eleitoral como elemento típico, e se essa mesma conduta está prevista no artigo 317, *caput*, do Código Penal, pese embora sem o especial fim de agir, não se pode negar que no caso concreto se operará a

⁴³⁶ LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção... Op. cit. p. 148.

consumunção, consumindo o delito de natureza eleitoral, ante a maior gravidade do crime de corrupção passiva.

Se o que se tenciona com a inovação legislativa for *atacar a impunidade* ou *somar esforços contra a corrupção*, a verdade é que o efeito prático será *diminuir* a resposta penal observada atualmente em relação ao fenômeno do “caixa dois” eleitoral. No afã de criminalizar novas condutas, o resultado será o incremento do arsenal defensivo diante de casos concretos, com a possível – ou melhor, provável – diminuição do ímpeto acusatório em casos envolvendo corrupção e contabilidade paralela.

Embora não seja perfeito, haja vista a ausência de punição a *ator coadjuvante* na questão das doações eleitorais não contabilizadas – o doador –, e aí mereça algum reparo por parte do legislador ordinário, o tipo penal do artigo 350 do Código Eleitoral, acaba por prover adequada e suficiente reprimenda ao fenômeno social.

Se tecnicamente não se pode dizer, que a falsidade ideológica para fins eleitorais é um delito meio para a prática da corrupção, é possível diagnosticar, por outro lado, no sentido prático, divorciado dos critérios de resolução de concurso de normas penais, que hoje ele representa um *delito subsidiário*, por meio do qual o Ministério Público e as agências policiais podem endereçar práticas nocivas na senda eleitoral, inclusive quando não estiver diante dos requisitos necessários à configuração do delito do artigo 317 do Código Penal.

3.4 Há um bem jurídico carente de proteção na esfera penal?

Embora não seja o propósito do presente trabalho discutir, em si, a capacidade de rendimento da teoria do bem jurídico, importa-nos o diagnóstico atual de Humberto Souza Santos, segundo o qual ela é ainda hoje pertinente ao sistema jurídico-penal enquanto filtro limitador do legislador, “[...] pois a proibição penal de que os cidadãos se comportem de determinada maneira não encontra explicação legítima apenas no poder de decidir dos representantes estatais, ainda que regularmente eleitos”.⁴³⁷

Ao abordar a legitimidade do Direito Penal no Estado Democrático de Direito contemporâneo, Ana Elisa Bechara aponta que o grande desafio que se coloca ao jurista não

⁴³⁷ SANTOS, Humberto Souza. *Ainda vive a teoria do bem jurídico?* Uma contribuição ao debate sobre a teoria do bem jurídico e os limites materiais do poder estatal de incriminar. São Paulo: Marcial Pons, 2020, p. 58.

está na descoberta, em si, do *bem jurídico* que determinada norma deve salvaguardar, mas sim se há um *interesse social* carente de proteção jurídico-penal.⁴³⁸ Segundo a autora, para que partíssemos de um conceito de bem jurídico vinculado a teorias sociológicas e constitucionais, a definição do que seria um interesse a merecer proteção na esfera criminal exigiria duas avaliações: prescrutar a realidade social, buscando seu fundamento dinâmico; e, após esse primeiro exercício, identificar, nos “[...] princípios e valores constitucionais que inspiram o Estado Democrático de Direito os critérios político-criminais para determinar a necessidade de sua proteção por meio dessa via de controle social”.⁴³⁹

De forma bastante similar, Luiz Régis Prado enxerga na Constituição Federal o “[...] ponto jurídico-político de referência primeiro em tema de injusto penal – reduzido às margens da estrita necessidade – como afirmação do indispensável liame material entre bem jurídico e os valores constitucionais amplamente considerados”.⁴⁴⁰

No caso da contabilidade paralela para fins eleitorais, não há, propriamente, um comando de criminalização proveniente da Constituição Federal, apesar de haver disposição específica no sentido de ser a prestação de contas um dos preceitos para o bom e ordeiro funcionamento de partidos políticos (artigo 17, inciso III, CF).

Como vimos no capítulo anterior, os ilícitos eleitorais que se relacionam a tal fenômeno social buscam resguardar os seguintes valores: a *lisura da campanha eleitoral*, especialmente no que tange à transparência e moralidade que deve nortear a arrecadação e ulteriores gastos dos recursos financeiros que transitam no financiamento da política; e o *equilíbrio da disputa eleitoral*, em seu aspecto de paridade de armas, promovendo a igualdade de chances entre os concorrentes do certame.

Perscrutando a doutrina, observa-se que são poucos os juristas que efetivamente se debruçaram sob a compreensão de qual seria o bem jurídico subjacente a eventual censura às práticas de contabilidade paralela para fins eleitorais.

Dentre os que o fizeram, Frediano Teodoro⁴⁴¹ externou entendimento de que o “caixa dois” deve ser lido como conduta lesiva ao que chama de *representatividade democrática* e *concorrência democrática*, sob o argumento de que o artigo 14, §9º, da Constituição Federal, que dispõe sobre a proteção à normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, “[...] poderia ser encarado como um mandado *implícito* [grifo nosso] de

⁴³⁸ BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem jurídico-penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 385.

⁴³⁹ Ibid. p. 140.

⁴⁴⁰ PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e constituição*. 6. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 106.

⁴⁴¹ TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização...* Op. cit. pp. 178-185.

criminalização, visto que a determinação constitucional é de proteger as eleições [...] concluindo-se pela necessidade de se lançar mão da *ultima ratio* do Estado”.⁴⁴²

Nesse particular, Jorge de Figueiredo Dias⁴⁴³ preleciona que não se pode admitir a existência de mandados jurídico-constitucionais implícitos de criminalização. Segundo o autor, se por um lado a expressa indicação, pelo constituinte originário, da necessidade de intervenção penal para a tutela de determinados bens jurídicos é *mandatória*, sob pena do que ele chamou de inconstitucionalidade por omissão, por outro, quando não existirem determinações constitucionais expressas, “[...] da existência de um valor jurídico-constitucionalmente reconhecido como integrante de um direito ou de um dever fundamental, não é legítimo deduzir sem mais a exigência de criminalização dos comportamentos que o violam”, sob pena de violação da proporcionalidade em sentido estrito.⁴⁴⁴

Por outro lado, a compreensão da *representatividade democrática* e da *concorrência democrática* enquanto bens jurídicos merece algumas notas.

Por acepção, o gênero *crime eleitoral* envolve ofensa ao exercício de direitos políticos, além da legitimidade e regularidade das eleições.⁴⁴⁵ Nesse sentido, embora a Democracia em si, por se tratar da forma de organização de Estado eleita em nosso país, em alguma medida se relacione com qualquer haver inerente ao Direito Eleitoral, a exemplo do “caixa dois”, nos parece que o bem jurídico que envolve a questão se refere a algo mais imediato.

Mesmo porque, o que se entende por *atentado à democracia* ou à *representatividade democrática* hoje envolve condutas outras, a exemplo do impedimento ou perturbação das eleições mediante violência; da restrição ao exercício de direitos políticos ou a tentativa de deposição do governo constituído – todos esses, delitos previstos nos artigos 359-I a 359-P do Código Penal, sob o título “Dos crimes contra o Estado Democrático de Direito”, recentemente introduzidos no ordenamento, por meio da Lei nº. 14.197, de 1º de setembro de 2021.

Já houve, por certo, entendimento diverso, externado quando da vigência da Lei nº. 7.170, de 14 de dezembro de 1983, que se notabilizou por ser a última das legislações concernentes à assim chamada *doutrina da segurança nacional*, propalada no curso da ditadura militar, dispondo sobre os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, bem como estabelecendo seu processo e julgamento.

⁴⁴² TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização...* Op. cit. p. 184.

⁴⁴³ FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Temas básicos...* Op. cit. p. 59

⁴⁴⁴ Ibid. pp. 59-60.

⁴⁴⁵ GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais...* Op. cit. pp. 27-28.

Conforme rememoram Nilo Batista e Rafael Borges, entre os anos de 1985 e 1986 foi constituída Comissão de Juristas, pelo então Ministro da Justiça Fernando Lyra, a fim de elaborar anteprojeto de lei voltado à defesa do Estado Democrático de Direito, em substituição à Lei nº. 7.170/1983, a fim de extirpar definitivamente do ordenamento a racionalidade que imperou em tempos ditatoriais.⁴⁴⁶ Ao apresentar o anteprojeto, em janeiro de 1986, a Comissão justificou o seu trabalho na “[...] necessidade da promulgação de uma lei destinada a conviver com as mudanças ocorridas no país e que derivam, em última análise, da adoção de um sistema de pluralismo político-partidário e da alternância de poder”, deixando claro, ademais, que ele correspondia “[...] ao *estágio atual* de nossa sociedade e às aspirações gerais da população, no *momento histórico* em que estamos vivendo, de transição para o regime democrático” [grifos nossos].⁴⁴⁷

Dentre os dispositivos inseridos no referido anteprojeto, estava o artigo 37, inserto no capítulo IV, intitulado “Dos crimes contra o exercício das liberdades políticas e do direito de sufrágio”, sob o *nomen juris* abuso eleitoral do poder econômico, nos seguintes termos:

Abuso eleitoral do poder econômico

Art. 37 – Constituir fundos, caixas ou acumular recursos materiais de qualquer natureza e não autorizados pela legislação eleitoral ou acima dos limites por ela determinados, com o fim de empregá-los, em campanha eleitoral, favorecendo partido ou candidato.

Pena: detenção, de 6 meses a 3 anos.

Tencionava-se, com o referido dispositivo legal, em redação que não se diferencia muito das propostas legislativas hoje existentes voltadas à contabilidade paralela para fins eleitorais, resguardar a *igualdade de chances* entre os candidatos.⁴⁴⁸

Ocorre que a formulação dos juristas é anterior à construção jurisprudencial que passou a entender que o tipo penal do artigo 350 do Código Eleitoral poderia endereçar a contento o

⁴⁴⁶ BATISTA, Nilo; BORGES, Rafael. *Crimes contra o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Revan, 2023, pp. 43-48.

⁴⁴⁷ Ibid. p. 44.

⁴⁴⁸ “Existem modalidades dos chamados crimes eleitorais que não podem mais ser consideradas no plano da delinquência episódica, referível a determinadas conjunturas de um período da vida democrática – como sugere a denominação da categoria – porquanto revelam a disposição firme de abalar a segurança da democracia antes de caracterizarem a luta pela vitória eleitoral. A violência, a fraude, o abuso do poder econômico, com o ânimo deliberado de subverter o processo livre e democrático da colheita e apuração do voto popular, deixam de constituir, conforme motivação e objetivos do agente e a natureza da lesão, a criminalidade convencional em matéria eleitoral para assumirem a forma de atentado às liberdades políticas e ao direito de sufrágio (arts. 35 e 38). O abuso eleitoral do poder econômico deve ser punido ao nível de uma lei de defesa do Estado democrático, porque não somente corrompe a espontaneidade e convicção do sufrágio, como afeta o princípio de igualdade que deve reger a aquisição de meios de competição entre os candidatos.” (Ibid. p. 133).

fenômeno do “caixa dois” eleitoral, ainda que de forma indireta, inclusive com penas mais elevadas, na medida em que o arquivo de prestação de contas de campanha do candidato é, para todos os efeitos, considerado como documento público, de modo que a pena máxima prevista em abstrata é de cinco anos de reclusão.

Da mesma maneira, apesar da natural adequação da conduta “caixa dois” eleitoral ao tipo penal visado, dado que é essa uma das formas de se cometer o abuso do poder econômico, fato é que o declarado bem jurídico subjacente ao referido abuso, na seara sufragista, conforme reiteradamente apontado na senda forense, é a própria lisura da campanha, promovendo transparência e equilíbrio da disputa entre os candidatos aos cargos públicos concorridos. Nesse sentido, pode-se entender que o resguardo da democracia é um objetivo mediato, macro, do qual a partir da garantia da *lisura, transparência e equilíbrio* ou *igualdade de chances* poderia se ter o condão de alcançar.

No mais, o referido anteprojeto, que buscava alçar à condição de crime contra o Estado Democrático de Direito o abuso de poder econômico, é declaradamente reflexo de um determinado momento histórico, concernente à transição da ditadura para a Democracia. Não necessariamente as conclusões então adotadas seriam as mesmas adotadas pela Comissão de Juristas hoje, quase quarenta anos depois.

Outro autor que sustenta a pertinência da criminalização *direta* do “caixa dois” eleitoral, Evânio Moura entende é necessária a modificação legislativa para que se proceda à “[...] punição aos *atos atentatórios à democracia*, a regularidade dos pleitos eleitorais, a lisura e igualdade da disputa pelos candidatos e à corrupção eleitoral”.⁴⁴⁹

A justificativa é similar à de Frediano Teodoro no que tange ao atentado à democracia, endereçado nos parágrafos anteriores, agregando, no entanto, a conformidade da medida ao combate à corrupção eleitoral.

Nesse particular, somos da opinião de que uma nova criminalização não pode ser proposta com o desiderato de *punir* determinada conduta que já é prevista como crime no ordenamento.

Seja em seu aspecto geral, seja em seu aspecto específico, a corrupção já é punida no ordenamento jurídico. O artigo 299 do Código Eleitoral já pune, com reclusão de até quatro anos, o oferecimento ou promessa, por candidatos, cabos eleitorais ou qualquer outra pessoa, de vantagem de qualquer natureza em troca de voto ou abstenção; assim como a solicitação ou

⁴⁴⁹ MOURA, Evânio. *Corrupção eleitoral...* Op. cit. p. 129.

recebimento *via de regra* por parte do eleitor⁴⁵⁰. Da mesma maneira, os artigos 317 e 333 do Código Penal já resguardam a administração pública da venalidade potencialmente praticada por detentores de cargos estatais, além dos agentes corruptores, ambos punidos com pena de reclusão de 2 a 12 e multa.

Restam, assim, os interesses sociais da regularidade dos pleitos eleitorais, da lisura, da transparência e da igualdade da disputa, todos reputados pertinentes por quem entende pela criminalização da contabilidade paralela para fins eleitorais – e até mesmo pela Comissão de Juristas que pretendeu a criminalização do abuso de poder econômico, conforme rememorado por Nilo Batista e Rafael Borges.

Nesse sentido, a reflexão que ora se propõe é a de que todos esses interesses sociais terão o condão de ser garantidos a partir do gênero *fé pública*.

Em seus comentários ao Código Penal, Teodolindo Castaglione apresentava a crítica doutrinária geral em torno do conceito de fé pública nos anos 1950, tida por muitos doutrinadores como vago e abstrato.⁴⁵¹ Segundo o autor, todavia, havia ainda quem entendesse que a “[...] a palavra fé não é empregada no sentido de *fidelidade*, ou cumprimento de uma obrigação contratual, mas no sentido de crença e confiança [...]” dos cidadãos na autoridade pública, exprimindo não uma abstração, mas sim verdadeira realidade positiva.⁴⁵²

Ao tempo em que escrevia seus comentários ao Código Penal, Castaglione preocupa-se, sobretudo, com a figura do *falsário*.⁴⁵³ Não havia ainda prestação de contas eleitorais e o Código Eleitoral ainda era o de 1950, onde não havia figura típica que atualmente serve de punição *indireta* ao “caixa dois” eleitoral. Naquela altura, externou o citado autor que a sociedade precisava da fé pública para garantir a estabilidade de suas transações, e os governos, legislando

⁴⁵⁰ Não pode ser considerado crime próprio, todavia, na medida em que o tipo penal descreve que a aceitação ou recebimento pode ser “para si ou para outrem”. Nesse sentido: BEM, Leonardo Schmitt de; CUNHA, Mariana Garcia. *Crimes Eleitorais...* Op. cit. p. 112.

⁴⁵¹ CASTIGLIONE, Teodolindo. *Código penal brasileiro comentado*: 10º volume, 1ª parte – dos crimes contra a fé pública (artigos 289 a 295). São Paulo: Edição Saraiva, 1956, p. 6.

⁴⁵² Ibid. p. 7.

⁴⁵³ “No falsário, há sempre uma inverdade, que se manifesta. O homem, incapaz de menor ofensa à verdade, não falsifica, porque a falsidade exprime uma oposição à verdade. Em termos gerais, essa oposição, juridicamente, ora se projeta para atingir o conteúdo de um fato, ora da a maneira com que surge, ora a forma que prova. Aqui não se trata de definir o falsário, de acordo com esta ou aquela doutrina filosófica ou jurídica: falsário é quem infringe um dos dispositivos agrupados sob o título *Dos crimes contra a fé pública*. Não poucos juristas se detiveram perante o falsário. Citemos alguns. Para Garófalo, os crimes de falsidade ‘tem um elemento de improbidade, que consiste na probabilidade de um dano, impossível de medir-se exatamente, à sociedade e particulares’. [...] Niceforo vê no falsário ‘o doente do senso moral’; nele, escreveu Longo, ‘o senso moral é deficientíssimo’. [...] As falsificações não surgem em virtude da instrução de cada indivíduo, mas por força de deficiências éticas, cuja etiologia não nos cabe determinar, agravadas pela desorganização social, pelo afrouxamento dos costumes e por outros fatores.” (CASTIGLIONE, Teodolindo. *Código penal brasileiro comentado...* Op. cit. pp. 27-32)

sobre a punição aos atos que maculavam sua higidez, proviam respaldo à necessidade coletiva que se apresentava:

Repetiu-se não sabemos quantas vezes que é dever indeclinável do Estado facilitar a circulação das riquezas e remover os empecilhos que retardam o desenvolvimento harmônico do organismo coletivo. Para a consecução desse fim, o fortalecimento da fé pública é medida necessária. Se as leis concorreram para a formação da fé pública, é claro que também devem concorrer para perpetuá-la. O Estado, em suma, punindo os falsários, robustece a fé pública.⁴⁵⁴

Nelson Hungria⁴⁵⁵ situa a origem da fé pública no *direito à verdade*, ponderando, todavia, que a mentira, por si só, seria infração no campo da moral, e não para fins jurídicos, motivo pelo qual o fundamento da punição se situa na lesão da *fides publica* – que conformaria o *falsum* em sentido estrito – ou quando a conduta do agente desse causa ao seu enriquecimento ilícito às custas do prejuízo de terceiro, se configurando, portanto, enquanto fraude patrimonial (eis a raiz do estelionato). De acordo com Hungria, as críticas ao conceito de fé pública não deveriam ser consideradas:

Não se pode acoimar de inconsistência ou irreabilidade o sentimento coletivo de confiança na legitimidade dos sinais de valor, na força probatória ou eficácia jurídica das formas jurídicas de autenticação ou atestação da qualidade ou identidade das pessoas. A *realidade* não é só a que se apresenta com os objetos corporais do mundo exterior, a incidir sob os nossos cinco sentidos. A *fé pública* é, sem dúvida, uma *realidade* da vida coletiva, é um *fenômeno social*, provocado pela necessidade do curso normal dos negócios. [...] Os *crimina falsi* são lesivos, é certo, de *interesses vários*, mas entre estes se encontra e ressaí o interesse correspondente à necessidade social da fé pública. Não se pode desconhecer que esta seja um bem merecedor da proteção jurídica como os que mais o sejam, pois é o conteúdo de uma utilidade coletiva, um meio de satisfação de uma necessidade geral, ou de consecução de um escopo socialmente útil.⁴⁵⁶

Ora, em termos do que se espera no curso de processo eleitoral, não é exatamente a *verdade* quanto à prestação de contas de campanha por cada um dos candidatos? Garantindo-se que os candidatos apresentem o resultado *verdadeiro* de sua arrecadação e gastos, não se estará, por consequência, garantindo a própria regularidade, lisura e transparência da disputa, condições necessárias à igualdade de chances entre todos os pleiteantes a cargos públicos?

Especificamente quanto à falsidade ideológica *genérica*, prevista no artigo 299 do Código Penal, Heleno Fragoso lecionava que sua objetividade jurídica envolve a *fé pública*

⁴⁵⁴ CASTIGLIONE, Teodolindo. *Código penal brasileiro comentado...* Op. cit. p. 15

⁴⁵⁵ HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal...* Op. cit. p. 184.

⁴⁵⁶ Ibid. pp. 188-189.

enquanto veracidade de informação posta em documento acerca de *fato juridicamente relevante*, quando, por exemplo, “[...] isolada ou em conjunto com outros fatos, tenha significado direto ou indireto para constituir, fundamentar ou modificar direito ou relação jurídica pública ou privada”.⁴⁵⁷

Em sua transposição à matéria eleitoral, a partir do artigo 350 da Lei nº. 4.737/1965, a única diferença entre o que é objeto de censura é o especial fim de agir do agente, que necessariamente deve praticar a falsidade para fins eleitorais.

Na Alemanha, Bernd Schünemann⁴⁵⁸ aponta que problemas próximos ao que se entende no nosso país por “caixa dois” são resolvidos a partir do tipo penal previsto no §266 do *Strafgesetzbuch* (StGB, Código Penal alemão), a *Untreue*, ou crime de infidelidade patrimonial, inexistente no ordenamento pátrio, aduzindo que também lá a questão se deu a partir do desenvolvimento da jurisprudência, tal como nas nossas margens, pese embora com outras características, se relacionando ao eventual dano praticado ao próprio patrimônio de *partidos políticos*, não necessariamente tocando na relação com campanhas eleitorais.

Cita, como exemplo, a decisão Kanther, em que o *Bundesgerichtshof* (BGH, Corte equivalente ao Superior Tribunal de Justiça) absolveu, por ausência de dolo, um diretor de sucursal estadual de determinado partido político por ter, em colaboração com outro agente, reunido valores arrecadados em nome da agremiação, sem registro na contabilidade oficial, e, após mudança legislativa que teria reforçado controle sobre a escrituração de partidos, transferido os valores para o exterior, a ser posteriormente utilizado novamente em favor da agremiação política.⁴⁵⁹

Notadamente distinto dos casos usualmente apresentados à Justiça Eleitoral brasileira envolvendo “caixa dois”.

A bem da verdade, não é pacífica a caracterização dada pela jurisprudência alemã e há discussão doutrinária na Alemanha quanto à própria caracterização da *Untreue* nos casos de “caixa dois” âmbito de partidos políticos, “[...] pois se questiona se na hipótese o partido teria de fato, sofrido um *dano patrimonial*, vez que, em última análise, o dinheiro recebido via doação eleitoral permaneceu dentro do partido, apenas de forma irregular ou oculta”.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal...* Op. cit. pp. 1.013-1.015.

⁴⁵⁸ SCHÜNEMANN, Bernd. Infidelidade patrimonial e caixa dois: a perspectiva alemã. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 233-247.

⁴⁵⁹ Ibid. pp. 233-234.

⁴⁶⁰ LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Caixa dois como crime contra o patrimônio? Breves notas sobre o crime de infidelidade patrimonial. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 221.

No caso brasileiro, não há propriamente um *dano patrimonial* pelas condutas envolvendo “caixa dois” eleitoral. A questão cinge-se a aspectos outros, envolvendo a percepção social quanto à lisura e transparência do pleito, a desaguar em ofensa à isonomia.

Ao analisar a contabilidade paralela prevista na Lei nº. 7.492/1986 enquanto manifestação do delito de infidelidade patrimonial⁴⁶¹ no ordenamento jurídico-penal brasileiro, Rodrigo de Grandis alega que sua eventual subsunção ao tipo penal de falsidade ideológica, por exemplo, “[...] não apreende adequadamente o injusto da administração desleal, particularmente porque a criação ou a manutenção de um ‘caixa dois’ frustra uma relação interna que, no contexto da gestão do patrimônio alheio, deve ser marcada pela lisura e pela *transparência*”.⁴⁶²

Embora seu trabalho não se volte à matéria eleitoral e sua proposição seja pela inserção de novo delito no ordenamento jurídico, a constatação de Rodrigo de Grandis apenas reforça o que se está a defender, na medida em que aponta que *lisura e transparência* são exatamente os interesses sociais acometidos pela prática de contabilidade paralela, que nada mais são do que corolários da *fé pública*.⁴⁶³

Nesse sentido, não haverá nenhum ganho na criação de um novo delito voltado à punição direta do “caixa dois” eleitoral.

Se porventura o legislador optar por aprovar quaisquer dos projetos legislativos citados no tópico 3.2 supra, será tão somente uma opção política, pois o que se almeja punir a partir de um tipo penal específico de contabilidade paralela para fins eleitorais já encontra suficiente reprovação na forma do artigo 350 do Código Eleitoral, tanto no que concerne a candidatos, quanto no que concerne a partidos políticos, que também possuem o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral (arts. 28, inciso III, 30 e 37, *caput* e §15º, da Lei nº. 9.096/1995).

⁴⁶¹ “Em linhas gerais, pois, a *Untreue* consiste na causação de um prejuízo doloso para o patrimônio alheio mediante a violação do dever de cuidado incidente sobre o patrimônio. A infidelidade alemã, anota Schünemann, reside na ocorrência de uma ação jurídico-mercantil que infringe a relação interna e conduz a um dano patrimonial.” (GRANDIS, Rodrigo de. *O delito de infidelidade patrimonial e o direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2022, p. 33)

⁴⁶² Ibid. pp. 216-217.

⁴⁶³ Nesse sentido, relevante acrescentar que já há projeto de lei que objetiva a inserção do crime de infidelidade patrimonial no ordenamento jurídico brasileiro. É o PL nº. 4.705, apresentado em setembro de 2023 no Plenário da Câmara dos Deputados, de autoria dos Deputados Federais Carlos Chiodini e Agostinho Ribeiro, justificado no recente caso envolvendo o grupo empresarial Americanas. No caso tenciona-se a inserção do tipo penal 168-B no Código Penal, assim redigido: “Abusar dos poderes de administração de um patrimônio alheio que lhe foram incumbidos por lei, ordem legal ou negócio jurídico, com o fim de obter vantagem de qualquer natureza em benefício próprio ou de outrem, mediante infração do dever de salvaguarda, causando prejuízo ao patrimônio administrado: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa.” (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 4.705 de 2023. Tipifica o crime de infidelidade patrimonial, alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2335140&filename=PL%204705/2023>. Acesso em 23 fev. 2025).

Em sua maioria, os delitos propostos preveem a mesmíssima pena hoje cominada em abstrato à conduta *indireta* e, na prática, não será diferente a dinâmica em torno da sua aplicação prática.

Basta pensar que o ato de manter contabilidade paralela, ao fim e ao cabo, só será demonstrado no momento em que for exigido do candidato a cargo público que esclareça qual foi sua arrecadação e seus respectivos gastos no pleito eleitoral que se passou. Enquanto a campanha estiver ocorrendo, ainda que incorra em irregularidade voltada à publicização dos seus recebimentos de doação em dinheiro – que devem ser divulgado após 72 horas, nos termos do artigo 28, §4º, inciso II, da Lei nº. 9.504/1997 –, não há obrigação legal de divulgar os respectivos gastos em tempo real, os quais poderão, por exemplo, continuar a ser escriturados em paralelo.

É inerente à prática delitiva justamente a exclusão de todo e qualquer rastro que demonstre um conluio ilícito voltado ao favorecimento de um candidato em detrimento do restante da população, dos seus demais concorrentes e da própria Justiça Eleitoral, em ofensa à estabilidade das eleições. São dificuldades similares às encontradas nos crimes de corrupção passiva e ativa, além de lavagem de dinheiro.

Não há um bem jurídico carente de proteção que justifique a criminalização direta do da contabilidade paralela para fins eleitorais. Há, no entanto, um agente que não é punido na atual conjuntura, que é o *doador*.

Se nos crimes de corrupção ativa e passiva há uma relação de *venalidade* da função pública, envolvendo as figuras do *corruptor* e *corrompido*, no crime de falsidade ideológica para fins eleitorais há uma *mentira* contada também por dois agentes, pois sem a *doação eleitoral* por ambas as partes não declarada, não há que se falar em “caixa dois” – ficando a exceção a essa regra por conta do emprego de verbas próprias acima dos limites legais, referida linhas atrás.

E assim *voltamos ao início* e fica claro o porquê enunciamos no capítulo primeiro ser relevante a noção de quem tem interesse nas eleições ao ponto de oferecer donativos: são também esses atores relevantes na cena da contabilidade paralela para fins eleitorais, merecedores de atenção jurídico-penal.

Na atual conjuntura, essa é a real lacuna que se apresenta: como apenas o candidato e a pessoa por ele indicada como administrador da campanha é quem são os responsáveis pelas informações financeiras que são prestadas à Justiça Eleitoral, o doador não pode ser punido pela prática do delito de falsidade ideológica para fins eleitorais. Mesmo porque, embora tenha o

dever de declarar perante a Receita Federal eventuais doações praticadas, a mera condição de doador não gera o dever de prestar contas à *justiça especializada*.⁴⁶⁴

A conduta do doador é tão nociva à transparência, lisura e ao equilíbrio da disputa eleitoral quanto os atos do pleiteante a cargo público, não sendo demais rememorar que, ao aceitar ou oferecer doação em tais condições, o próprio agente que tenciona contribuir de modo ilegal à campanha política pode estar empregando valores oriundos de crime por ele próprio praticado, a exemplo de lavagem de dinheiro ou sonegação de tributos, de modo a perpetuar escalada de ilicitudes.

Assim, embora os interesses sociais subjacentes à contabilidade paralela para fins eleitorais estejam contidos no gênero *fé pública*, o agente que pratica o fato antecedente que o proporciona, consistente na doação não escriturada em si, não é hoje abrangido pela lei penal, de modo a caracterizar efetiva lacuna a ser endereçada pelo Poder Legislativo.

⁴⁶⁴ Nesse sentido: “Doação de bens estimáveis em dinheiro. Cessão de veículo para campanha. Omissão do uso de automóvel na prestação de contas eleitoral. Os candidatos e os partidos devem prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo os responsáveis pela administração financeira dos recursos transitados em campanha e, por conseguinte, pela emissão dos recibos eleitorais, consoante Resolução TSE n. 23.463/15. Somente eles, desse modo, podem ser sujeitos ativos do delito de falsidade ideológica eleitoral mediante omissão de dados em prestação de contas de campanha. *Eventuais doadores não possuem responsabilidade de prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo inviável, portanto, sua responsabilização criminal*. Omissão, por sua vez, penalmente irrelevante para atrair a responsabilização ao candidato. Entendimento jurisprudencial no sentido de que a cessão temporária e pontual de veículo para uso em campanha, sem o devido registro na contabilidade eleitoral, constitui falha inexpressiva e incapaz de conduzir ao juízo de desaprovação. Desproporcional, dessa forma, a condenação na esfera penal. Para a configuração do ilícito de falsidade ideológica eleitoral deve haver, de forma concomitante, além da realização de algum dos verbos nucleares, o dolo, consistente na vontade, livre e consciente, de praticar o delito, uma vez que não há responsabilização objetiva do candidato. Omissão irrelevante a ensejar a atipicidade da conduta. Absolvição com base no art. 386, inc. III, do Código de Processo Penal.” (BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Ação penal nº. 45.531/RS... Op. cit.).

4. BALANÇO FINAL

4.1 Respostas às perguntas enumeradas na introdução

Pergunta 1: Que critérios a dogmática penal oferece para diferenciar o “caixa dois” eleitoral como meio da corrupção do “caixa dois” eleitoral puro?

Resposta: A mais moderna concepção doutrinária converge no sentido de que a corrupção passiva detém, como principais traços definidores o *pacto de injusto* entre *corruptor* e *corrompido* e do ato vinculado ao efetivo *exercício* da função pública, inserido, portanto, no feixe de atribuições do agente empossado em cargo do Estado.

Nesse sentido, conforme aponta Marco Antonio Ghannage, a doação eleitoral *irregular*, praticada à margem da legalidade, será considerada *vantagem indevida* para fins de caracterização de corrupção passiva quando ela se der *em troca* de atos relativos ao exercício de mandato eletivo, ainda que relevantes à coletividade ou desprovidos de ilicitude pelo agente público (*corrupção imprópria*). Nesses casos, o “caixa dois” será um meio para a corrupção.

Por outro lado, em não havendo *pacto de injusto* ou conexão entre a doação eleitoral oferecida a título de “caixa dois” e o exercício da função pública pelo agente *corrompido*, não haverá que se falar em caracterização do tipo penal previsto no artigo 317, CP. A contabilidade paralela para fins eleitorais, nesse caso, será objeto de persecução penal de per si.

Pergunta 2: Há um bem jurídico autônomo a ser tutelado, já não protegido por outro tipo penal?

Resposta: O que se busca resguardar a partir da censura, pelo Direito Penal, da conduta popularmente denominada “caixa dois” eleitoral são, simultaneamente, a *transparência nas eleições*, a *lisura na campanha* e a *igualdade de chances entre os candidatos*. É isso o que se extrai do estudo da temática sob o ponto de vista eleitoral, cuja legislação correlata prevê sanções que vão desde a multa até a cassação do mandato e suspensão de direitos políticos de candidatos e eleitos que fazem uso de tal expediente.

Tais interesses, todavia, ao nosso sentir, já são abrangidos pelo bem jurídico *fé pública*, que inevitavelmente engloba a seara sufragista e que, por sua vez, é resguardado pelo tipo penal

de falsidade ideológica eleitoral, já previsto na Lei nº. 4.737/1965, a partir do qual a contabilidade paralela para fins eleitorais é hoje subsumida.

Neste cenário, a resposta é negativa. Os interesses que se visa resguardar a partir de eventual criminalização *direta* do “caixa dois” eleitoral já estão contidos no bem jurídico fé pública.

Pergunta 3: Há necessidade de se promover a criminalização *direta* do “caixa dois” eleitoral?

Resposta: Não propriamente. Embora indireta, a punibilidade hoje proporcionada pelo artigo 350 do Código Eleitoral já apresenta, ao nosso ver a contento, reprimenda aos *interesses sociais* subjacente à demanda de criminalização que, no entanto, segue em curso no Congresso Nacional na forma de projetos legislativos.

Por outro lado, há uma inequívoca *lacuna* de punibilidade na figura do *doador*, hoje não penalizado por contribuições de “caixa dois” eleitoral. Se a fé pública eleitoral é abalada pela conduta do candidato que se utiliza de valores à margem da sua contabilidade oficial, o doador que resolve se envolver na proposta ilícita é, também, inegavelmente, parte da equação.

Há, inclusive, previsão legal de punição na esfera eleitoral para o doador que efetua doação acima dos limites fixados no art. 23, §1º, da Lei nº. 9.504/1997 (10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição), consistente no pagamento de multa na totalidade da quantia doada em excesso (art. 23, §3º, do mesmo diploma legal), o que se aplica também ao “caixa dois”. O mesmo não pode se dizer quanto ao crime do artigo 350 do Código Eleitoral.

Somente pratica a omissão penalmente relevante na *prestação de contas* eleitorais o próprio candidato ao cargo público e a pessoa responsável pela administração financeira de sua campanha, por ele indicada, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei das Eleições. Dessa forma, na inviabilidade de se demonstrar o *pacto de injusto* ou o *ato de ofício* porventura praticado em contrapartida à doação não escriturada, não haverá que se falar, por parte do doador, em corrupção ativa, tampouco na prática de qualquer outro delito.

Nesse sentido, embora seja um ato reprovável, na medida em que a doação por “caixa dois” também envolve uma omissão por parte de quem se propõe a contribuir de forma escusa a determinada campanha eleitoral, não é viável, na atual conjuntura, a censura penal a ela.

Existe, portanto, ato contrário ao direito a merecer reprimenda pela via do Direito Penal, na exata *ratio* dos crimes de corrupção ativa e passiva.

4.2 Proposta

Diante de todo o estudo realizado no curso da tese, entende-se que a repressão penal da contabilidade paralela para fins eleitorais restaria complementada, atendendo aos interesses sociais que envolvem a questão, a partir da seguinte modificação ao artigo 350 do Código Eleitoral:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dêle [sic] 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.

§1º. 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.

§2º. *Nas mesmas penas incorre o agente que efetua doação eleitoral sem o subsequente registro e informação às autoridades competentes.*

O *parágrafo único* atualmente existente passaria a se tornar um §1º e, a partir da inserção do §2º acima, não apenas o candidato a cargo público sofreria censura, mas também o *doador*, particular que adere à ideia de violar a fé pública eleitoral, também seria punido, o que atualmente não ocorre.

CONCLUSÃO

Ao fim do percurso trilhado nos capítulos que compõem a tese ora apresentada, chegamos às seguintes conclusões, numeradas de acordo com cada um deles:

1.1 Ao correlacionar dados divulgados pelo IBGE e pelo TSE, é possível afirmar que, desde que excluída a possibilidade de empresas figurarem como doadoras nas eleições, a parcela da população brasileira que se engajou nesse sentido não chegou a 0,5% da população do país.

1.2 Enquanto em eleições municipais predominam doações de menor valor, em eleições gerais um número significativamente inferior de pessoas possui maior impacto nas campanhas eleitorais.

1.3 Revelações obtidas a partir da assim chamada operação *Lava Jato* demonstraram que, historicamente, grandes doadores efetuaram doações por interesse em se aproximar de ocupantes de cargos do governo, criando relações de confiança com autoridades, investindo em prol de futuros benefícios junto à administração pública.

1.4 O financiamento eleitoral privado, embora relevante para a democracia, é terreno fértil para a cooptação de agentes públicos, em prejuízo do interesse da coletividade.

1.5 Não é possível, no entanto, pura e simplesmente excluir a possibilidade de pessoas físicas efetuarem doações eleitorais. A prerrogativa de oferecer donativos eleitorais é baseada nos princípios constitucionais (i) democrático; (ii) do pluralismo político; (iii) da isonomia e do seu corolário, (iii.1) da igualdade de chances; além do direito fundamental à liberdade de expressão.

1.6 Há três modelos atualmente existentes de financiamento eleitoral: eminentemente público ou privado e misto.

1.7 Se exclusivamente público, o financiamento eleitoral ofereceria, como risco, a possibilidade de partidos políticos se tornarem “estatizados”, estabelecendo-se uma relação de dependência que não se coaduna com o debate franco de ideias.

1.8 Um modelo exclusivamente privado de financiamento da política poderia ser mais *coerente*, privilegiando maior engajamento na relação entre cidadão, partidos e eleitos, mas a proximidade entre detentores de poder político e detentores do poder econômico provoca desequilíbrio na competição eleitoral, além da promoção verdadeiras oligarquias com governança voltada aos interesses de poucos em detrimento da coletividade.

1.9 Vigora, no país, um sistema de financiamento misto, que engloba fontes públicas e privadas, que, todavia, é permeado por distorções. Há uma percepção de que o modelo brasileiro

carece de imposição de limitações de ordem quantitativa (*quanto doar e gastar*) e qualitativa (*para quem se pode doar*), a fim de impedir que sejam permitidas doações para dois candidatos ao mesmo cargo do Poder Executivo, por exemplo.

2.1 Ao prescrutar o tratamento dispensado à temática da contabilidade paralela no âmbito do Direito Eleitoral, observa-se que se regramento é relativamente recente na história brasileira.

2.2 A legislação eleitoral foi evoluindo a partir de *crises políticas* e o “caixa dois” eleitoral, quando identificado, atualmente sujeita a punições doadores, candidatos e partidos políticos, em sanções que envolvem multas, suspensão de acesso aos recursos provenientes do Fundo Partidário e até a cassação do mandato, além da declaração de inelegibilidade, quando comprovado o abuso do poder econômico.

2.3 A avaliação quanto ao grau de punição que está a merecer a contabilidade paralela empregada por candidatos está sujeita à discricionariedade do julgador, sendo analisada caso-a-caso.

2.4 Embora seja instrumento fundamental ao combate ao “caixa dois” em matéria eleitoral, a prestação de contas não se mostra suficiente, sobretudo por ser a conduta em questão praticada justamente “nas sombras”, às escondidas.

2.5 Os bens jurídicos resguardado a partir das sanções cominadas à prática de contabilidade paralela na esfera sufragista são a *lisura da campanha eleitoral*, no aspecto da transparência e moralidade dos recursos financeiros que transitam no financiamento da política, e o *equilíbrio da disputa*, promovendo a igualdade de chances entre os concorrentes do certame.

2.6 Na esfera penal, existem duas manifestações claras do “caixa dois” enquanto conduta penalmente relevante.

2.7 A Lei nº 7.492/1986 possui, em seu artigo 11, tipo penal voltado exatamente à contabilidade paralela, voltado exclusivamente ao contexto de instituições financeiras. Trata-se de delito pluriofensivo que resguarda a *lisura ou credibilidade do sistema financeiro nacional*, o *patrimônio dos investidores lesados*, bem como, indiretamente, o próprio sistema tributário nacional.

2.8 Por sua vez, a Lei nº. 8.137/1990 prevê delito acessório, de natureza informática, por meio da qual pune a contabilidade paralela em seu aspecto procedimental, a partir do tipo previsto no artigo 2º, inciso V, que se refere à manutenção de software que permita ao contribuinte possuir informação contábil diversa daquela que é, por lei, fornecida à Fazenda Pública.

2.9 A Lei nº. 11.101/2005 traz, em seu bojo, causa de aumento de pena à prática do crime de fraude a credores, consistente no cometimento do engodo a partir de contabilidade paralela (artigo 168, §2º).

2.10 Os bens jurídicos resguardados pelas manifestações diretas de “caixa dois” atualmente previstas na lei penal são *lisura* e a *credibilidade*, privilegiando, a partir dos dispositivos, cada qual sua objetividade jurídica em específico.

2.11 O “caixa dois” enquanto fenômeno eleitoral nunca deixou de ser percebido pela sociedade e pelo Poder Judiciário e, diante da ausência de um tipo penal específico para censurá-lo, a solução foi fazer uso do artigo 350 do Código Eleitoral, que censura a falsidade ideológica para fins eleitorais. Pune-se, assim, a omissão na prestação de contas eleitorais das receitas obtidas à margem da contabilidade oficial.

2.12 O bem jurídico resguardado pelo tipo penal do artigo 350 do CE é a *fé pública* em seu aspecto eleitoral, e não, propriamente, a *lisura* ou o *equilíbrio da disputa*, resguardados a partir das sanções ao “caixa dois” pela instância sufragista pura.

3.1 Existem inúmeras propostas legislativas em trâmite perante o Congresso Nacional voltadas à criminalização da contabilidade paralela para fins eleitorais. Em nenhuma delas há, todavia, critérios claros, extraídos de análise jurídica, pelos quais há necessidade de se incluir novo tipo penal no ordenamento.

3.2 Entre as justificativas de *lacuna legislativa* e *dignidade penal*, além de somar esforços na luta contra a impunidade e a corrupção, as propostas atualmente encontradas não possuem clareza sequer acerca de qual lei deveria ser modificada para albergar o tipo penal que puna, diretamente, o “caixa dois” eleitoral. Ora a proposta é modificação à Lei das Eleições, ora é para a inserção do crime no Código Eleitoral, e ora se objetiva modificar a Lei dos Partidos Políticos.

3.3 Mais recentemente, assentou-se a percepção de que a modificação legislativa deveria se centrar no Código Eleitoral, com a inclusão de tipo penal que penalizasse, de 2 a 5 anos, o “caixa dois” eleitoral, englobando em algumas dos PLs não apenas a figura do candidato, como também do próprio doador.

3.4 Há, de fato, noção difundida no senso comum de que o “caixa dois” eleitoral é um importante foco de corrupção, pese embora nem sempre a jurisprudência tenha entendido de modo tão pacífico a questão, haja vista o risco de criminalização da própria política.

3.5 Atualmente, vigora o entendimento de que, para a caracterização da contabilidade paralela para fins eleitorais como *meio* para a corrupção, é preciso que estejam preenchidos os requisitos do *pacto de injusto*, consistente no acordo de vontades entre *corruptor* e *corrompido*,

devidamente conjugado com o efetivo exercício da função pública por parte do agente empossado em cargo do Estado.

3.6 A diferenciação do “caixa dois” puro do “caixa dois” enquanto veículo da corrupção passa pela apreensão de tais critérios no caso concreto, independentemente de um ganho para a comunidade. Basta a conjugação do pacto de injusto e o efetivo exercício da função pública, além da contrapartida para o agente corruptor, para a caracterização da mercância do cargo.

3.7 Se tecnicamente não se pode dizer, que a falsidade ideológica para fins eleitorais é um delito meio para a prática da corrupção, é possível diagnosticar, por outro lado, que hoje ele representa um *delito subsidiário*, pelo qual a autoridade policial e o Ministério Público pode garantir a censura de comportamentos negativos na esfera eleitoral quando não estiver diante dos requisitos necessários à configuração do delito do artigo 317 do Código Penal

3.8 A escorreita análise do bem jurídico fé-pública acaba por revelar que *transparência* e *lisura* são *interesses sociais* corolários desse valor. A garantia da transparência e lisura, ao fim e ao cabo, resultam na *igualdade de chances* na cena eleitoral. Nesse sentido, punir o “caixa dois” a partir do artigo 350 do Código Eleitoral não se revela, de modo algum, desacertado, eis que promove o resguardo do que se busca reprimir no seio social.

3.9. Não haverá nenhum ganho na criação de um novo delito voltado à punição direta do “caixa dois” eleitoral.

3.10 Se porventura o legislador optar por aprovar quaisquer dos projetos legislativos atualmente em trâmite, será tão somente uma opção política, pois o que se almeja punir a partir de um tipo penal específico de contabilidade paralela para fins eleitorais já encontra suficiente reprovação na forma do artigo 350 do Código Eleitoral. Em sua maioria, os delitos propostos preveem a mesmíssima pena hoje cominada em abstrato à conduta *indireta* e, na prática, não será diferente a dinâmica em torno da sua aplicação prática.

3.11 Há, no entanto, um agente que não é punido na atual conjuntura, que é o *doador*. Se nos crimes de corrupção ativa e passiva há uma relação de *venalidade* da função pública, no crime de falsidade ideológica para fins eleitorais há uma *mentira* contada também por dois agentes, pois sem a *doação eleitoral* por ambas as partes não declarada, não há que se falar em “caixa dois”.

4.1 Nesse sentido, conclui-se não ser necessário a inclusão de outro tipo penal para criminalizar o “caixa dois” eleitoral. Ele já é punido a contento nos termos da legislação posta, ainda que de maneira *indireta*.

4.2 Não há bem jurídico carente de proteção. O que as regras eleitorais buscam aplacar encontra agasalho no conceito de fé pública.

4.3 A lacuna atualmente existente, concernente à figura do doador, que não pode ser punido por prestação de contas eleitorais, simplesmente pelo fato de não ser a ele exigido esse ônus, restaria resolvida a partir da inclusão de um segundo parágrafo ao artigo 350 do Código Eleitoral, com os seguintes dizeres: “§2º. *Nas mesmas penas incorre o agente que efetua doação eleitoral sem o subsequente registro e informação às autoridades competentes*”.

REFERÊNCIAS

Legislativas e jurisprudenciais

BRASIL. *Anteprojeto do Código Penal*: parte especial. Brasília: Ministério da Justiça, 1984. Disponível em: <<http://dspace.mj.gov.br/handle/1/11095>>. Acesso em 25 jan. 2025

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília/DF, 5 out. 1988

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer às emendas de Plenário ao PL nº. 112 de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2071059&filename=PEP+1+CCJC+%3D%3E+PLP+112/2021>. Acesso em 16 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 5.691 de 2005. Dispõe sobre propaganda, campanha eleitoral e seu financiamento, alterando os artigos 23, 44, 81 e criando os artigos 25A, 27A, 28A e 41A todos na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=327195&filename=PL%205691/2005>. Acesso em 13 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 4.883 de 2009. Altera a Lei nº. 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº. 9.504, de 30 de setembro de 1997 e a Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965 para dispor sobre financiamento dos partidos políticos e registro das candidaturas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=640339&filename=PL%204883/2009>. Acesso em 14 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 757 de 2015. Tipifica o crime de contabilidade eleitoral paralela, prevendo especial efeito da condenação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1309915&filename=PL%20757/2015>. Acesso em 14 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº. 112 de 2021. Institui o Código Eleitoral, p. 364. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2050061&filename=PLP%20112/2021>. Acesso em 16 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 4.705 de 2023. Tipifica o crime de infidelidade patrimonial, alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2335140&filename=PL%204705/2023>. Acesso em 13 fev. 2025

BRASIL. Decreto nº. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de

outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º fev. 2006. Seção 1, pp. 1-10. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 14 jul. 2024

BRASIL. Decreto nº. 8.381, de 29 de dezembro de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 11 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº. 8.948, de 29 de dezembro de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 dez. 2016

BRASIL. Decreto nº. 9.661, de 1º de janeiro de 2019. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º jan. 2019, edição especial.

BRASIL. Decreto nº. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, DF, 26 fev. 1932, Seção 1, p. 3.385.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 14, de 3 de junho de 1965. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1965.

BRASIL. Legislação informatizada: dados da norma – Lei nº. 4.738, de 15 de julho de 1965. *Portal da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4738-15-julho-1965-368285-norma-pl.html>>. Acesso em 27 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 mai. 1990.

BRASIL. Lei nº. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº. 4.738, de 14 de julho de 1965. Estabelece novos casos de inelegibilidades, com fundamento no artigo 2º da Emenda Constitucional número 14. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jul. 1965.

BRASIL. Lei nº. 5.878, de 11 de maio de 1973. Dispõe sobre a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 mai. 1973. Seção 1, p. 4.697.

BRASIL. Lei nº. 14.158, de 2 de junho de 2021. Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2021. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 jun. 2021, edição extra.

BRASIL. Lei nº. 14.663, de 28 de agosto de 2023. Define o valor do salário-mínimo a partir de 1º de maio de 2023; estabelece a política de valorização permanente do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024; e altera os valores da tabela mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, e os valores de dedução previstos no art. 4º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995. *Diário Oficial da União*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 ago. 2023, edição extra

BRASIL. Ministério Público Federal. *10 medidas contra a corrupção*. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em 11 ago. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Medida 8: responsabilização de partidos políticos e criminalização do “caixa 2”*. Disponível em: <https://dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_8_versao-2015-06-25.pdf>. Acesso em 15 fev. 2025

BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília: Senado Federal, 1992. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&ts=1593995841506&disposition=inline>>. Acesso em 28 dez. 2024.

BRASIL. *Relatório final dos trabalhos da CPMI ‘dos Correios’ – volume I*. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/84897/RF_CPMI_correios_2006_v.I.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 31 dez. 2024.

BRASIL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS)*. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/609900>>. Acesso em 4 jan. 2025.

BRASIL, Senado Federal. Adendo ao parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o Projeto de Lei do Senado nº. 236, de 2012, do Senador José Sarney, que institui novo Código Penal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3518180&ts=1730150378080&disposition=inline>>. Acesso em 14 fev. 2025

BRASIL, Senado Federal. Parecer da Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, que reforma o Código Penal Brasileiro, e proposições anexadas, p. 220. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3516414&ts=1730150373645&disposition=inline>>. Acesso em 14 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº. 236 de 2012. Anteprojeto de Código Penal. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3518180&ts=1594009222148&disposition=inline>>. Acesso em 10 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 881 de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712087&filename=PL%20881/2019>. Acesso em 15 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº. 1.865 de 2019. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7935081&ts=1630423002375&disposition=inline>>. Acesso em 15 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Ação Penal nº. 643/MT. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 1º de fevereiro de 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 23 fev. 2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800650536&dt_publicacao=23/02/2012>. Acesso em 26 jan. 2025

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 1.115.358/RS. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. Brasília, 18 de junho de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 ago. 2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1332045&num_registro=200900871345&data=20140804&peticao_numero=201400142801&formato=PDF>. Acesso em 25 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº. 37.132/MG. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília, 18 de dezembro de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 3 fev. 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301162397&dt_publicacao=03/02/2015>. Acesso em 27 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Ordinário em *Habeas Corpus* nº. 49.437/SP. Relator Ministro Félix Fischer. Brasília, 24 de fevereiro de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 mar. 2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1385269&num_registro=201401640443&data=20150304&formato=PDF>. Acesso em 29 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4.650/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 24 de fevereiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 34, 23 fev. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>>. Acesso em 24 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Penal nº. 307/DF. Relator Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 13 de dezembro de 1994. *Diário da Justiça*, Brasília, 13 out. 1995. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324295>>. Acesso em 23 fev. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 130/DF. Relator Ministro Carlos Ayres Brito. Brasília, 30 de abril de 2009. *Diário da*

Justiça Eletrônico, Brasília, n. 208, 6 nov. 2009. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>>. Acesso em 3 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 496/DF. Relator Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 235, 24 set. 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753910283>>. Acesso em 3 jul. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 572/DF. Relator Ministro Edson Fachin. Brasília, 18 de junho de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 271, 12 nov. 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346358281&ext=.pdf>>. Acesso em 3 jul. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Inquérito nº. 3.345/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. Brasília, 12 de agosto de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 186, 25 set. 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=262183698&ext=.pdf>>. Acesso em 29 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº. 2.189/DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, 23 de julho de 2002. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 8 ago. 2002. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho67025/false>>. Acesso em 30 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600542-31.2020.6.19.0195. Relatora Desembargadora Eleitoral Kátia Valverde Junqueira. Rio de Janeiro, 24 de março de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 91, 30 mar. 2022. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/2082336>>. Acesso em 15 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0000023-30.2017.6.19.0254. Relatora Desembargadora Eleitoral Cristiana Serra Feijó. Rio de Janeiro, 20 de agosto de 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 190, 24 ago. 2018. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1358841>>. Acesso em 18 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0000445-65.2016.6.19.0116. Relator Desembargador Eleitoral Raphael Ferreira de Mattos. Rio de Janeiro, 4 de outubro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 254, 11 out. 2017. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1347333>>. Acesso em 18 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Recurso Eleitoral nº. 0600942-29.2020.6.19.0071. Relator Desembargador Eleitoral Tiago Santos Silva. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 234, 24 ago. 2022.

Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/2754520>>. Acesso em 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Representação Eleitoral nº. 0000009-42.2011.6.19.0000. Relator Desembargador Eleitoral Abel Fernandes Gomes. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 217, 21 set. 2012. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1346290>>. Acesso em 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, Representação Eleitoral nº. 0606569-62.2022.6.19.0000. Relator Desembargador Eleitoral Peterson Barroso Simão. Rio de Janeiro, 1º de agosto de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, n. 208, 13 ago. 2014. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3329839>>. Acesso em 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. RJ tem mais de 17 mil candidaturas para as eleições de outubro. *Portal do TRE/RJ*, 26 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.tre-rj.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/rj-tem-mais-de-17-mil-candidaturas-para-as-eleicoes-de-outubro>>. Acesso em 19 fev. 2025

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Ação penal nº. 45.531/RS, Relator Desembargador Eleitoral Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Porto Alegre, 26 de setembro de 2018. *Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS*, nº. 177, 28 set. 2018. Disponível em: <<https://jurisprudencia-tres.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=3010222¶ms=s>>. Acesso em 6 fev. 2025

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Apelação Criminal nº. 0490119-02.2002.4.02.5101/RJ. Relator Desembargador Federal André Fontes. Rio de Janeiro, 22 de junho de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Rio de Janeiro, 6 jul. 2010. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/gsa/?movimento=cache&q=cache:AriZ3lapiW4J:trf2nas.trf.net/iteor/TXT/RJ0108210/1/55/308969.rtf+contabilidade+paralela+inmeta:Relator%3DANDR%C3%89%2520FONTES&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8>. Acesso em 26 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Apelação Criminal nº. 0012743-89.2009.4.03.6181/SP. Relator Desembargador Federal José Lunardelli. São Paulo, 16 de fevereiro de 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, São Paulo, 25 fev. 2016. Disponível em: <<https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/4930967>>. Acesso em 26 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Apelação Criminal nº. 2002.71.03.002756-2/RS. Relator Juiz Federal convocado Luiz Carlos Canalli. Porto Alegre, 9 de fevereiro de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Porto Alegre, 24 fev. 2010. Disponível em: <https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&docGedpro=2972872&origem=TRF4&termosPesquisados=MjAwMi43MS4wMy4wMDI3NTYtMnwyMDAyNzEwMzAwMjc1NjI=>>. Acesso em 26 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Ação de investigação judicial eleitoral nº. 0601779-05.2018.6.00.0000. Relator Ministro Luís Felipe Salomão. Brasília, 9 de fevereiro de 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, n. 44, 11 mar. 2021. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1410228>>. Acesso em 15 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Conflito de Competência nº. 0600737-81/MG. Relator Ministro Og Fernandes. Brasília, 2 de junho de 2020. *Diário de Justiça Eletrônico*, nº. 121, 22 jun. 2020. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/1173141>>. Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, *Habeas Corpus* nº. 482/PR. Relator Ministro Luiz Carlos Madeira. Brasília, 17 de junho de 2004. *Revista de jurisprudência do TSE*, Brasília, 27 ago. 2004. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/21160>>. Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, *Habeas Corpus* nº. 581/MT. Relator Ministro Cezar Peluso. Brasília, 18 de março de 2008. *Diário da Justiça*, Brasília, 3 abr. 2008. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/29788>>. Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição cível nº. 0600720-40.2022.6.00.0000. Relator Ministro Presidente Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fevc-pdt/@@download/file/PDT.pdf>. Acesso em 6 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº. 26.010/SP. Relator Ministro Marcelo Ribeiro. Brasília, 8 de maio de 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 2 jun. 2008. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/30101>>. Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Especial Eleitoral nº. 28.387/GO. Relator Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 19 de dezembro de 2007. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 fev. 2008. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/29623>>. Acesso em 22 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº. 202.702/MS. Relator Ministro João Otávio de Noronha. Brasília, 28 de abril de 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, nº. 95, Brasília, 21 mai. 2015. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/51759>>. Acesso em 31 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Ordinário nº. 1.233/TO. Relatora Ministra Luciana Lóssio. Brasília, 1º de fevereiro de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 21 mar. 2017. Disponível em <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/29623>>. Acesso em 22 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Recurso Ordinário nº. 46.338/SP. Relator Ministro Kássio Nunes Marques. Brasília, 20 de junho de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília,

9 ago. 2014. Disponível em: <<https://sjur-servicos.tse.jus.br/sjur-servicos/rest/download/pdf/3329177>>. Acesso em 23 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divulgação de candidaturas e contas eleitorais*. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>>. Acesso em 16 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas de eleição*: estatísticas de comparecimento e abstenção. Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-compbst/home?session=211222852828825>>. Acesso em 14 jun. 2024

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Disponível em: <<https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/pessoas-fisicas-doadoras?session=216549236504417>>. Acesso em 12 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Hoje (19) é o último dia para a diplomação das eleitas e dos eleitos em 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Dezembro/hoje-19-e-o-ultimo-dia-para-a-diplomacao-das-eleitas-e-dos-eleitos-em-2024>>. Acesso em 16 jan. 2025

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em 27 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº. 593, de 17 de julho de 2024. Divulga o limite de gastos para as campanhas de prefeitos e vereadores nas Eleições de 2024. *Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 121, 19 de julho de 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2024/portaria-no-593-de-17-de-julho-de-2024>>. Acesso em 19 fev. 2025

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº. 23.459, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre os limites de gastos para os cargos de vereador e de prefeito nas eleições municipais de 2016. *Diário de Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF, n. 244, 28 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://sintse.tse.jus.br/documentos/2015/Dez/28/diario-da-justica-eletronico-tse/resolucao-no-23-459-de-15-de-dezembro-de-2015-dispoe-sobre-os-limites-de-gastos-para-os-cargos-de-vereador-e-de-prefeito-nas-eleicoes-municipais-de-2016#page=2>>. Acesso em 6 jan. 2025

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Série 87 anos: Extinta em 1937, Justiça Eleitoral é reinstalada oito anos depois, em 1945*. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2019/Fevereiro/serie-87-anos-extinta-em-1937-justica-eleitoral-e-reinstalada-oito-anos-depois-em-1945>>. Acesso em 7 jan. 2025.

PORTUGAL. *Ordenações Manuelinas* – Livro I. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984. Disponível em: <<https://gulbenkian.pt/publications/ordenacoes-manuelinas-livro-i/>>. Acesso em 20 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO. Resolução nº. 746, de 27 de dezembro de 2024. Fixa o valor da UFIR-RJ para o exercício de 2025. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 30 dez. 2024.

Reportagens jornalísticas

DEDÉ ASSUME cadeira no legislativo no lugar de Marco Santo Antônio. *Jornal A Voz da Cidade*, Barramansa, 29 jan. 2018. Informação disponível em: <<https://avozdacidade.com/wp/dede-assume-cadeira-no-legislativo-no-lugar-de-marco-santo-antonio/>>. Acesso em 20 jan. 2025.

DUAILIB, Julia. Como a riqueza de Doria o ajudou a se eleger. *Revista Piauí*, São Paulo, 16 out. 2016. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/como-a-riqueza-de-doria-o-ajudou-a-se-eleger/>>. Acesso em 6 jan. 2025

GREENWALD, Glenn; NEVES, Rafael. As mensagens secretas da Lava Jato, parte 27: ‘vazamento seletivo ... 🙈’. *Intercept Brasil*, Rio de Janeiro, 29 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2019/08/29/lava-jato-vazamentos-imprensa/>>. Acesso em 8 jan. 2025.

LO PRETE, Renata. Jefferson denuncia mesada paga pelo tesoureiro do PT. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 jun. 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200502.htm>>. Acesso em 31 dez. 2024.

MICHAEL, Andrea; GRAMACHO, Wladimir. Documento secreto revela doações não registradas para campanha de FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 nov. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1211200013.htm>>. Acesso em 30 jan. 2025.

_____; _____. Comitê de FHC omitiu doações em 1994. *Folha de São Paulo*, Brasília, 19 nov. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200019.htm>>. Acesso em 30 jan. 2025.

NOVO CÓDIGO Eleitoral deve ser apreciado no segundo semestre. *Agência Senado*, Brasília, 29 jul. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/29/novo-codigo-eleitoral-deve-ser-apreciado-no-segundo-semester>>. Acesso em 16 fev. 2025

OAB-RJ. OAB/RJ lança campanha de combate ao caixa 2 e app para denúncias. *Redação da Tribuna do Advogado*, Rio de Janeiro, 14 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.oabRJ.org.br/noticias/oabRJ-lanca-campanha-combate-ao-caixa-2-app-denuncias>>. Acesso em 16 jan. 2025

SCHREIBER, Mariana. Defendido pelo PT, financiamento de campanha 100% público só existe em um país. *BBC News Brasil*, Brasília, 30 mar. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150330_financiamento_butao_ms>. Acesso em 28 jul. 2024

SHALDERS, André. *Lava Jato* vai do ‘auge’ a derrotas em série nos 580 dias de prisão de Lula. *BBC News Brasil*, Brasília, 11 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50373115>>. Acesso em 10 ago. 2024.

SILVEIRA, Marilda de Paula. O desafio de reconhecer o caixa dois: sem o eleitor, não há salvação. *Jota*, Brasília, 24 set. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/e-leitor-o-desafio-de-reconhecer-o-caixa-dois>>. Acesso em 16 jan. 2025.

SIQUEIRA, Carol. Possível acordo para anistiar caixa dois dominou a discussão em Plenário. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, 24 nov. 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/503301-possivel-acordo-para-anistiar-caixa-dois-dominou-a-discussao-em-plenario/>>. Acesso em 16 fev. 2025

VERBA DE gabinete e secretário parlamentar. *Assessoria de imprensa da Câmara dos Deputados*, Brasília, sem data. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/verba-de-gabinete>>. Acesso em 16 fev. 2025

Livros e artigos

AGRA, Walber de Moura. *Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção. In: *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, pp. 49-61, 2015.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALMEIDA, Igor Martins Coelho. As minirreformas políticas e eleitorais de 2015 e 2017 no contexto democrático da contemporaneidade. In: *Revista Direito, Estado e Sociedade*, n. 57, pp. 110-148, jun./set., 2020. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1388>>. Acesso em: 5 jan. 2025

AMARAL, Carlos Eduardo Frazão do. *Direitos políticos na constituição de 1988: uma proposta de revisitação de seus pressupostos filosóficos, teóricos e dogmáticos*. 2023. 423 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

ANDRADE, Manuel da Costa. A “dignidade penal” e a “carência de tutela penal” como referências de uma doutrina teleológico-racional do crime. In: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, v. 2, n. 2, pp. 173-205, abr./jun. 1992. Disponível em: http://201.23.85.22/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=15440. Acesso em: 13 fev. 2025.

BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. In: *Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*,

Brasília/DF, pp. 1-8, 2001. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Lavagem de dinheiro: aspectos penais e processuais penais*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Breves considerações sobre o “caixa dois” na lei dos crimes contra o sistema financeiro nacional (lei n. 7.492, art. 11). In: *Revista CEJ*, v. 4, n. 10, pp. 89-92, 20 abr. 2000. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/254>>. Acesso em 25 jan. 2025.

BARROS, Francisco Dirceu. *Direito eleitoral criminal: Tomo I, direito material*. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. *Crimes federais*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BATINI, Silvana. Caixa 2 – Proibir para liberar? In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe [orgs.]. *Onze supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, Supra, Jota, FGV Rio, 2017.

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. 8. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. *Lições de direito penal falimentar*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

_____; BORGES, Rafael. *Crimes contra o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Revan, 2023.

BARBOSA, Marco Antonio Ghannage. *A interseção entre doação eleitoral e corrupção: critérios para distinção entre as condutas e definição do comportamento penalmente relevante*. 2021. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, 2021.

BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva. *Bem jurídico-penal*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BELLO, Ludmila Carvalho Gaspar de Barros. *A responsabilidade criminal do candidato a cargo eletivo e o crime de corrupção passiva*. 2021. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

BEM, Leonardo Schmitt de; CUNHA, Mariana Garcia. *Crimes eleitorais*. 3. ed. ampl. atual. e rev. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal econômico*, volume 1. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *Tratado de direito penal*, vol. 5. Parte Especial: crimes contra a administração pública e crimes praticados por prefeitos. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

BORÇA JÚNIOR, Gilberto Rodrigues; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Analisando a crise do subprime. In: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, pp. 129-159, dez. 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8344/1/RB%2030%20Analisando%20a%20Crise%20do%20Subprime_P_BD.pdf>. Acesso em 16 nov. 2024.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BREDA, Juliano. *Corrupção, lavagem de dinheiro e política*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2022.

BRUNO, Aníbal. *Direito penal: parte geral, tomo 1º - introdução, norma penal, fato punível*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

CABELEIRA, Vinícius Soares. É necessária a criminalização do caixa dois? Sim. In: *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, Ano 25, n. 295, p. 2, jun. 2017.

CAMPOS, Ligia Fabris. Litígio estratégico para igualdade de gênero: O caso das verbas de campanha para mulheres candidatas. In: *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, pp. 593–629, 2019. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/39816>>. Acesso em: 4 jan. 2025.

CÂNDIDO, Joel. *Direito eleitoral brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2008.

_____. *Direito penal eleitoral e processo penal eleitoral*. Bauru: Edipro, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2000.

CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARUSO, Tiago. Um panorama das dificuldades dogmáticas decorrentes da estrutura dos tipos da Lei nº 7.492/1986. In: *Revista do Instituto de Ciências Penais*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, pp. 386-418, 2021. Disponível em: <<https://www.ricp.org.br/index.php/revista/article/download/99/158/504>>. Acesso em 25 jan. 2025

CASTIGLIONE, Teodolindo. *Código penal brasileiro comentado: 10º volume, 1ª parte – dos crimes contra a fé pública (artigos 289 a 295)*. São Paulo: Edição Saraiva, 1956.

CHALITA, Savio. *Manual completo de Direito Eleitoral*. Indaiatuba: Foco, 2014.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Manual de contabilidade do sistema CFC/CRCS*. Brasília: CFC, 2009. Disponível em: <https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/1_manual_cont.pdf>. Acesso em 11 nov. 2024

COSTA, Adriano Soares da. Comentários à Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. In: *Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 2, n. 2, pp. 37-52, jan./abr. 2006. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/8256>>. Acesso em 2 jan. 2025

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 19. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

DELMANTO, Celso *et al.* *Código Penal comentado*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DOURADO, Tatiana; ALMEIDA, Sabrina; PIAIA, Victor. Fraude nas urnas e contestação eleitoral no Brasil: análise multiplataforma de atores políticos, viés conspiratório e moderação de conteúdo. In: *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 30, e3017, pp. 1-26, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8676896>>. Acesso em: 30 dez. 2024

EVANS, Trevor. Cinco explicações para a crise financeira internacional. In: *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 3, n. 1, pp. 9-30, 2011. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/103/108>>. Acesso em 16 nov. 2024.

FELONIUK, Wagner Silveira. O Desenvolvimento Normativo do Direito Eleitoral no Período Imperial Brasileiro. In: *Revista Brasileira de História do Direito*, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, pp. 73-93, 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/654>. Acesso em: 21 dez. 2024.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.

FERREIRA, Waldemar. A corrupção eleitoral pelo suborno: capítulo de história de direito político colonial. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 52, pp. 65-71, 1957. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66263/68873/87649>>. Acesso em 20 dez. 2024.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Temas básicos da doutrina penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto *et al.* Financiamento de campanha: nível de regulamentação em perspectiva comparada. In: *E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, Brasília/DF, v. 8, n. 17, pp. 36-50, maio/ago. 2015 Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4819/2015_figueiredofilho_financiamento_campanha_nivel.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 21 dez. 2024.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, Brasil, v. 36, n. 106, pp. 33–53, 2022. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/205912/189429>>. Acesso em 30 dez. 2024.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de direito penal: parte especial – 4º volume*, artigos 293 a 359. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1965.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

GALVÃO, Danyelle. O crime do “caixa 2 eleitoral” e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – uma pesquisa empírica. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral: RBDE*, ano 13, n. 25, Belo Horizonte, jul./dez. 2021.

GARCIA, Emeson. O abuso de poder no procedimento eletivo. In: *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, edição comemorativa, Rio de Janeiro, pp. 469-497, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/2792>>. Acesso em 13 jan. 2025.

GOMES, João Paulo Pombeiro; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, pp. 295-322, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6689>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020 (e-book).

_____. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. 6. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GOMES, Marcus Alan. *Mídia e sistema penal: as distorções da criminalização nos meios de comunicação*. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

GRANDIS, Rodrigo de. *O delito de infidelidade patrimonial e o direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Marcial Pons, 2022.

GRECO, Luís; LEITE, Alaor. A “recepção” das teorias do domínio do fato e do domínio da organização no direito penal econômico brasileiro: observações sobre as formas de intervenção no delito na Ação Penal 470 do Supremo Tribunal Federal brasileiro (“Caso Mensalão”). In: *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Baden-Baden: Nomos, n. 7-8, pp. 386-393, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://www.zis-online.com/dat/artikel/2015_7-8_937.pdf>. Acesso em 8 jan. 2025.

HILGENDORF, Eric; VALERIUS, Brian. *Direito penal: parte geral*. Trad. Orlandino Gleizer. São Paulo: Marcial Pons, 2019.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*: vol. IX, arts. 250 a 361. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Rio de Janeiro, 2000.

_____. *Censo demográfico 2022 – população por idade e sexo: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3102/cd_2022_populacao_idade_sexo_br.pdf> Acesso em 12 jun. 2024.

_____. *Censo Demográfico 2010: resultados gerais da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/99/cd_2010_resultados_gerais_amostra.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024.

JORGE, André Guilherme Lemos; SOARES, Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. In: *Revista de Informação Legislativa*: RIL, v. 54, n. 216, pp. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87.pdf>. Acesso em 14 jun. 2024

KRUGMAN, Paul. *A crise de 2008 e a economia da depressão*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, Alaor. É necessária a criminalização do caixa dois? Não. In: *Boletim do IBCCRIM*, São Paulo, Ano 25, n. 295, p. 3, jun. 2017.

_____. TEIXEIRA, Adriano. Caixa dois eleitoral, doações eleitorais e corrupção. In: PACELLI, Eugênio; CORDEIRO, Nefi; REIS JÚNIOR, Sebastião dos (coords.). *Direito Penal e processual penal contemporâneos*. São Paulo: Atlas, 2018.

_____; _____. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

_____; _____. Caixa dois como crime contra o patrimônio? Breves notas sobre o crime de infidelidade patrimonial. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

LIMA, Sídia Maria Porto. *Prestação de contas & financiamento de campanhas eleitorais*. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020 (e-book).

MARINHO, Josaphat. Lei orgânica dos partidos políticos no Brasil. In: *Revista de informação legislativa*, Brasília/DF: Senado Federal, v. 3, n. 12, pp. 45-58, out./dez., 1966.

MELO, Ines da Trindade Chaves de. Cláusula de barreira: do aspecto histórico, constitucional e atual. In: *Justiça Eleitoral em Debate*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 23-33, 2. sem. 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5319>>. Acesso em 30 dez. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILANEZ, Bruno Augusto Vigo. *Crimes eleitorais: aspectos penais e processuais penais*. Porto Alegre: Canal Ciências Criminais, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Crime eleitoral: caixa 2. In: *Boletim informativo do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Eleitorais*, n. 80, ano VIII, pp. 1-4, dez./2016 a jan./2017. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/734200/80_boletiminformativo_dezembro_janeiro_2017.pdf>. Acesso em 31 jan. 2025.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação *mani pulite*. In: *Revista CEJ*, Brasília, v. 8, n. 26, pp. 56-62, jul./set. 2004. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/625/805>>. Acesso em 2 jan. 2025

MOURA, Evânio. *Corrupção eleitoral: princípio da proporcionalidade e proteção jurídica insuficiente*. Curitiba: Juruá, 2018.

NEISSER, Fernando Gaspar. *Crime e mentira na política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

_____. Financiamento eleitoral e corrupção: limites do atual modelo de controle. In: BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, Ignacio; BECHARA, Ana Elisa Liberatore Silva (Coord.). *Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013.

OECD. *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Publishing, 2016.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-2022*. Disponível em: <<https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/hdr2021-22ptpdf.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2024.

OSORIO, Aline Rezende Peres. *O direito eleitoral e a liberdade de expressão: política, palavra e paixão*. 2015. 282 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

PASCHOAL, Gustavo Henrique; ANDREOTTI, Paulo Antonio Brizzi. Considerações sobre o sistema de precedentes judiciais no novo Código de Processo Civil. In: *Revista Juris UniToledo*, v. 3, n. 4, pp. 45–60, 2023. Disponível em: <<https://wyden.periodicos.cientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/251>>. Acesso em: 21 jan. 2025.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Crimes eleitorais*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. *Eleições e financiamento de campanhas no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2016.

_____; MARQUES, Larissa Martins; RIBEIRO, Leandro Molhano. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral das mulheres nas eleições brasileiras (1998-2020). In: *Estudos Avançados*, São Paulo, Brasil, v. 36, n. 106, p. 93–116, 2022. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/205984/189543>>. Acesso em 30 dez. 2024

PIMENTEL, Manoel Pedro. *Crimes contra o sistema financeiro nacional: comentários à lei 7.492, de 16.6.86*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e constituição*. 6. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

_____. *Curso de direito penal brasileiro, volume 3: parte especial, arts. 250 a 359-H*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

_____. *Direito penal econômico*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017

QUEIROZ, Paulo de Souza. *Do caráter subsidiário do direito penal: lineamentos para um direito penal mínimo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

RAMOS, Marcelo Buttelli. *Política legislativa penal: fundamentos e limites juspolíticos para a criminalização de condutas*. São Paulo: Marcial Pons, 2024.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Saraiva, 2002.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A distância entre intenção e gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. In: *Boletim de Análise Político Institucional*, n. 21, pp. 67-76, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/191021_bapi_21_artigo_6.pdf>. Acesso em 6 jan. 2025

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da política no Brasil*. 2010. 239 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, Anabela Miranda. Direito penal económico: é legítimo? é necessário? In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 25, n. 127, pp. 15-38, jan. 2017.

ROSA, Fábio Bittencourt. Crime de sonegação fiscal. In: *Revista de informação legislativa*, v. 36, n. 141, pp. 89-97, jan./mar. 1999. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/452>>. Acesso em 27 jan. 2025

ROXIN, Claus. *A proteção de bens jurídicos como função do direito penal*. Org. e trad. André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2013.

_____. Que comportamentos pode o Estado proibir sob a ameaça de pena? Sobre a legitimação das proibições penais. In: _____. *Estudos de direito penal*. Trad. Luís Greco. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RUBIO, Delia Ferreira. Fundos públicos versus fundos privados. In: *Novos Estudos – CEBRAP*, n. 73, pp. 5-15, São Paulo, 2005.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 2010. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SALLUM JÚNIOR, Brasília João; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixao e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 82, pp. 163-200, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

SANDES-FREITAS, Vitor Eduardo Veras de; *et al.* Combate à pandemia de covid-19 e sucesso eleitoral nas capitais brasileiras em 2020. In: *Revista brasileira de ciência política*, v. 36, pp. 1-40, out. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/QgDgXcmqjjNDWfXXNQR6TYm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 jun. 2024.

SANTANO, Ana Cláudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. In: *Revista Direito Público*, v. 17, n. 91, pp. 229-262, jan./fev., 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 21 dez. 2024.

SANTOS, Ariovaldo dos; RIBEIRO, Suzana Lopes Salgado. Correção Monetária: por uma Periodização do Uso da Ferramenta, de 1944 a 1995. In: *Revista Contabilidade & Finanças*,

São Paulo, Brasil, v. 25, pp. 334–345, set./dez. 2014. Disponível em: <<https://revistas.usp.br/rf/article/view/98021/96828>>. Acesso em 28 dez. 2024.

SANTOS, Humberto Souza. *Ainda vive a teoria do bem jurídico?* Uma contribuição ao debate sobre a teoria do bem jurídico e os limites materiais do poder estatal de incriminar. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal: parte geral*. 4. ed. rev. e atual. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SANTOS, Paulo Fernando dos. *Crimes eleitorais comentados*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. In: *Direitos Fundamentais e Justiça*, ano 8, n. 26, pp. 15-38, jan./mar., 2014. Disponível em: <<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233/747>>. Acesso em 3 jul. 2024

_____; _____. Uma mistura tóxica: política, dinheiro e financiamento das eleições. In: SARMENTO, Daniel. *Direitos, Democracia e República: escritos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. *Financiamento público partidário e eleitoral: (im)possibilidade de um modelo social de distribuição e controle de recursos para o Brasil*. 2023. 324 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

SCHÜNNEMANN, Bernd. Infidelidade patrimonial e caixa dois: a perspectiva alemã. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (orgs.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Matheus Pelegrino da. Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária: uma proposta de solução do problema a partir da teoria da construção escalonada do direito de Merkl. In: *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 9, n. 3, pp. 681-706, set./dez. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rinc/a/cQSVvfNMSVMbQR8G6NdnrCL/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 27 dez. 2024.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros de; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *Curso de Direito Penal: parte geral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SUTHERLAND, Edwin H. *Crime de colarinho branco*: versão sem cortes. Trad. Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

SWENSSON JR., Lauro Joppert. Anistia ao “Caixa 2” e os limites do poder legislativo. In: _____; BEM, Leonardo Schmitt de; SILVA, Ricardo Guilherme Corrêa [orgs.] *Estudos de Direito Público*: aspectos constitucionais contemporâneos – volume 2. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 211, pp. 241–269, jan./mar. 1998. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47142/45717>>. Acesso em 2 jul. 2024

TAVARES, André Ramos; MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. O voto eletrônico no Brasil. In: *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 6, n. 3, pp. 9-25, set./dez. 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1581>>. Acesso em 30 dez. 2024

TAVERNA, Aline Rosenente; TAVERNA, Máira Rosenente; MELLO, Eloisa Helena. Processo histórico do analfabetismo no Brasil (1500-1945). In: *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 8, n. 9, pp. 62.250-62.265, set. 2022. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/download/52006/38926/129428>>. Acesso em 21 dez. 2024.

TEODORO, Frediano José Momesso. *Criminalização do financiamento ilícito de partidos políticos*. Curitiba: Juruá, 2017.

TORRES, Ricardo Ezequiel. *Democracia, corrupção e financiamento partidário e eleitoral: uma contribuição do Direito Financeiro para erigir um sistema de custeio participativo e hígido*. 2021. 254 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

TÓRTIMA, José Carlos. *Crimes contra o sistema financeiro nacional* (uma contribuição ao estudo da lei nº 7.492/86). 3. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2011.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2023*. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2023>>. Acesso em 31 jul. 2024.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Crimes eleitorais*. Rio de Janeiro: Expressa, 2020 (e-book).

ZAFFARONI, Eugênio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito penal brasileiro*: primeiro volume – Teoria Geral do Direito Penal. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 7. ed. rev. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. In: *Opinião pública*, Campinas, Vol. XI, n. 2, Outubro, 2005, pp. 287-336. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/op/a/LCZbd6MjbsctTPcmmKkJsSc/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 14 jul. 2024.