



5 a 9 de julho de 2021

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E O CAIXA DOIS: UM PROBLEMA EM ABERTO

FINANCING ELECTORAL CAMPAIGNANS AND SLUSH FUND: AN THE OPEN PROBLEM

Daniel Falcão

Controlador Geral do Município de São Paulo, Advogado e Cientista Social. Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Professor dos cursos de Graduação e Pós Graduação *latu-sensu* em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). *E-mail:* danielfalcao@danielfalcao.adv.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4589353032538080>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5474-1088>.

Tiago Augustini de Lima

Graduando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Bolsista do Programa de Educação Tutorial (PET). Bolsista de Iniciação Científica (PUB-US). Membro do Grupo de Direito Eleitoral da FDRP-USP. *E-mail:* tiagoaugustini@usp.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/4991489383377335>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9164-8587>.

Resumo: O trabalho teve como campo de análise e objetivo o histórico do instituto de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e suas mudanças expressivas frente ao combate à corrupção e a lavagem de dinheiro por meio de caixa dois no contexto das eleições. A metodologia escolhida fora a dedutiva e de revisão bibliográfica. A posterior mudança legislativa já gerou impactos positivos tanto nas eleições gerais de 2018 quanto nas eleições municipais de 2020. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio de sistema informacional, constatou que houve nas eleições de 2020 um desvio, possivelmente de caixa dois eleitoral, pois ainda estão em análise no Tribunal, no valor superior a R\$ 588 milhões. Portanto, a dificuldade que se tem envolvendo investigações relacionadas ao caixa dois eleitoral é a possibilidade de rastrear a origem do dinheiro ilícito e a melhora na transparência partidária.

Palavra-chave: Financiamento de Campanha; Caixa Dois; Eleições; Corrupção.

Abstract: This paper had as its field of analysis and objective the history of the electoral campaign financing institute in Brazil and its significant changes in the face of the fight against corruption and money laundering through slush fund in the context of the elections. The methodology chosen was deductive and bibliographic review. The subsequent legislative change has already generated positive impacts both in the 2018 general elections and in the 2020 municipal elections. However,



5 a 9 de julho de 2021

the Superior Electoral Court, through an information system, found that in the 2020 elections there was a deviation, possibly of electoral slush fund, as they are still under analysis in the Court, in the amount of more than R \$ 588 million. Therefore, the difficulty involved in investigations related to electoral slush fund is the possibility of tracing the origin of the illicit money and the improvement in party transparency.

Key-words: Financing Electoral; Slush Fund; Elections; Corruption

1 Introdução

Este artigo tem como escopo analisar como fora constituído o sistema de financiamento de campanha eleitoral e sua relação com a corrupção e constituição de caixa dois eleitoral. O tema é de relevância primordial para o Direito Eleitoral, pois a democracia eleitoral tem como sua viabilidade provida através do aporte de recursos financeiros. Dessa maneira, analisaremos como funciona e o que é o financiamento de campanhas eleitorais no processo eleitoral brasileiro, pois é somente dessa forma que se materializa o alcance dos votos necessários para a diplomação do candidato.

Além disso, esse estudo buscou realizar apontamentos das formas que o Brasil apresenta em sua legislação para garantir que o sistema e processo eleitoral ocorra através do financiamento. As várias alterações que ocorreram durante os anos nos institutos de financiamento assim foram feitas para viabilizar e coibir práticas ilegais de financiamento de campanha – o caixa dois eleitoral.

Nessa linha, a ligação entre o financiamento de campanha, democracia representativa, agremiações partidárias e combate a corrupção gera um sistema interligado que afeta todo o bem comum, que é o Estado Democrático de Direito, pois a possibilidade de eleições justas e livres é expressão da aplicação da cidadania.

Portanto, esse estudo objetivou a demonstrar quais os motivos da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e seus mecanismos de ação e possibilidades aos partidos e candidatos conjuntamente ao Fundo Partidário e as doações de pessoas físicas às campanhas eleitorais.

Por fim, a opção metodológica aplicada no estudo fora a dedutiva. Para o artigo fora utilizada a revisão bibliográfica específica sobre o tema de financiamento de campanha eleitoral e caixa dois e, também, a análise de dados e valores legais disponíveis pela Justiça Eleitoral.

2 Financiamento de Campanha Eleitoral

5 a 9 de julho de 2021

Quando se tem em mente Eleições, a ligação que se faz entre detenção de Poder político Estatal, como o ente competente para regular a violência e, de outro modo, como aquele que detém o Poder Econômico de todos os cidadãos de determinada localidade, não é imediata. Isso porque, a relação lógica quando esse é o ramo do Direito, tem-se os conceitos e regulações pertinentes ao sufrágio e à aplicação da cidadania.

A política, dessa maneira, não possui características ou formas claras, lineares. Isso ocorre porque a política pode buscar atender questões de equilíbrio de poder, sua administração ou regulação; ou usada para atender questões e influências particulares – seja em âmbito pessoal ou até mesmo institucional como, por exemplo, partidos políticos.

Sendo assim, entende-se que a lógica entre os conceitos de eleições, política e poder econômico funcione como um fluxograma de causa e efeito. Contudo, muitos pesquisadores e doutrinadores entendem que a utilização de grandes quantias de dinheiro para o financiamento de uma campanha não deve ser analisada como causa direta do sucesso nas eleições, isso porque há outros elementos de influência nos resultados, essa é a posição de Ana Claudia Santano (p. 519, 2018) e Peter Burnell (p. 6, 1998), por exemplo.

Nessa linha de raciocínio, entende-se que o financiamento de uma campanha eleitoral é de suma importância, pois é a forma que os partidos políticos e também os candidatos ao pleito se relacionam com o eleitorado. Portanto, não é concebível realizar propaganda e campanha eleitoral sem a utilização de recursos financeiros, pois a demonstração de ideais e projetos é um dos pressupostos para a escolha entre os candidatos, de acordo com a vontade do eleitorado (GOMES, 2020).

A partir de 2015, o financiamento de campanha eleitoral é realizado, majoritariamente, por investimento público. Portanto, há o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), e o Fundo Partidário, este mesmo não tendo o fim último o financiamento eleitoral, também poderá ser destinado parte desses recursos para campanha eleitoral. Isso decorreu após o julgamento da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) n.º 4.650, de relatoria do ministro Luiz Fux, em setembro de 2015, que declarou inconstitucional os dispositivos que autorizavam financiamento de campanha eleitoral realizado por pessoas jurídicas, como analisaremos em breve.

Entretanto, José Jairo Gomes (p. 631, 2020), orienta que há três formas de se compreender a destinação e o financiamento de campanhas eleitorais. A primeira delas são os recursos oriundos do próprio Estado de forma exclusiva. Nesse modelo, seus defensores arguem que a capacidade corruptiva é diminuta, pois os candidatos passam a não depender de coações morais de seus



5 a 9 de julho de 2021

financiadores e a igualdade e equilíbrio entre os candidatos na disputa eleitoral. Contudo, Gomes afirma que é impossível garantir que alguma parte de recursos oriundos de entes privados chegue aos candidatos ou partidos por vias escusas. Assim, o financiamento de campanha com recursos exclusivamente oriundos do sistema público não coloca ao cabo a corrupção ou ambição de políticos, candidatos ou partidos políticos e também não impede o uso de Caixa dois pelos agentes privados.

Por outro lado, há o financiamento privado de campanhas eleitorais. Neste sistema os recursos são oriundos de agentes particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas. O problema desse tipo de financiamento é a legitimidade que se põe à prova da capacidade de exercer direitos políticos, pois, como afirma Gomes (2020), pessoa jurídica não é cidadã.

Já os que defendem o modelo de doação ou financiamento privado para campanhas e eleições, argumentam que não há o objetivo concreto quanto às doações, pois há inúmeras empresas que doaram para diferentes partidos políticos e de variadas posições ideológicas num mesmo pleito.

Como exemplo desse tipo de doação pragmática de empresas privadas às campanhas eleitorais, temos as eleições gerais de 2014. O grupo JBS, do ramo de carnes e derivados, doou, à época, para 162 deputados federais eleitos um montante total de R\$ 61,2 milhões. O grupo Bradesco doou para 113 deputados federais eleitos, distribuídos em 16 partidos diferentes, um montante avaliado em R\$ 20,3 milhões¹.

Já no ramo das empreiteiras e ainda nas eleições de 2014 para os cargos de deputado federal, o grupo OAS doou o montante de R\$ 13 milhões e ajudou a eleger 79 deputados divididos em 17 partidos; a Andrade Gutierrez investiu também R\$ 13 milhões e proporcionou a diplomação de 68 deputados; a Odebrecht doou R\$ 6,5 milhões e ajudou a eleger 62 deputados federais, por exemplo.

Esse sistema privado de financiamento de campanha seria viável se não houvesse conflito de interesse entre a atuação do deputado e o possível retorno econômico ao grupo privado que o ajudou na eleição por meio de votos e projetos.

Por fim, a terceira forma de financiamento de campanha é o modelo misto que se concebe com o somatório de recursos públicos e também de agentes privados, que é o sistema adotado pela legislação brasileira, portanto, seguem os valiosos apontamentos de Gomes (p. 634, 2020)

¹ Fora utilizado no corpo do texto apenas as empresas que mais doaram e que achamos pertinente para o contexto da explicação e argumentação do artigo. TOLEDO, José Roberto; MAIA, Lucas de Abreu; BURGARELLI. **As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara.** O Estadão: 08/11/2014. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>>. Acesso em: 08 de abril de 2021.



5 a 9 de julho de 2021

Pode haver várias configurações de financiamento, sendo a variação determinada pela legislação de cada país. No setor público, há casos em que o Estado: *i*) destina determinada quantia a partidos e candidatos; *ii*) dentro de certos limites, os reembolsa dos gastos com a campanha eleitoral; *iii*) arca com parte dos custos, como o de acesso à televisão e ao rádio para a realização de propaganda. No setor privado, é sempre permitida, dentro de certos limites fixados em lei, a doação de pessoa física a candidatos e partidos políticos. Já as pessoas jurídicas (empresas e organizações privadas) estão sujeitas a restrições, pois, conforme a legislação do país: *i*) só podem doar a partido político (não a candidato); *ii*) podem doar a partido político e candidatos; *iii*) podem realizar despesas *independentes*, ou seja, sem vinculação a partido e candidato, com o fito de promover suas ideias e projetos.

Dessa forma, no Brasil, os agentes privados apenas poderão doar como pessoa física, como já dito alhures, assim, o montante máximo para doação privada são 10% de seus rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição².

Além disso, como orienta Raquel Cavalcanti Ramos Machado (p. 249, 2018), o financiamento privado ainda possui outra forma de disponibilização de recursos que é o *crowdfunding* – denominadas vaquinhas eleitorais, ou financiamento coletivo de campanha eleitoral. Machado leciona que não se trata de outra modalidade, pois as doações só são permitidas por pessoas físicas, de acordo com a Lei n° 13.488, de 2017.

O *crowdfunding* passou por grandes questionamentos no TSE e fora proibido em plenário no dia 22 de maio de 2014 ao ser questionado pelo então deputado federal Jean Wyllys (PSOL/RJ). A base argumentativa do relator, o ministro Henrique Neves, à época fora que: “A legislação diz que o candidato, partido político ou coligação podem ter na página da internet mecanismo para que o eleitor possa, pela internet, fazer a doação. Não admite intermediários, que inclusive seriam remunerados por isso.”³ Quando da data do julgamento, o ministro relator ainda orientou que seria papel do Congresso Nacional legislar sobre a problemática e, a partir de então, no ano de 2017, fora sancionada a Lei n° 13.488 permitindo essa modalidade de financiamento de campanha.

Já o sistema público de financiamento de campanha veremos a seguir, por se tratar de conceitos e institutos específicos.

² De acordo com o §1º, do art. 23 da Lei das Eleições. (Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 08 de abril de 2021.

³ BRASIL. TSE. **Sites de financiamento coletivo não podem arrecadar para campanha**. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/recursos-de-campanha-nao-podem-ser-arrecadados-por-paginas-de-financiamento-coletivo>>. Acesso em: 10 de abril de 2021.



5 a 9 de julho de 2021

2.1 O Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha

2.1.1 Fundo Partidário

Dentre esses dois institutos o Fundo Partidário (FP) é o mais antigo deles. Foi concebido através da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), em setembro de 1995. A Lei dos Partidos definiu que apenas os partidos políticos que estiverem estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é que poderão receber os recursos do FP⁴.

A Lei 9.096/1995, criou capítulo específico para regulamentar o FP e sua constituição é feita por: (i) multas e penalidades aplicadas de acordo com o Código Eleitoral; (ii) recursos financeiros aos destinados aos partidos de acordo com lei; (iii) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósito diretamente na conta do Fundo Partidário; (iv) dotações orçamentárias da união.

A distribuição do FP aos partidos deve respeitar requisitos legais como, por exemplo, de acordo com inciso I, do art. 41-A, da Lei dos partidos, que 5% do FP será destinado, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do FP; já no inciso II do mesmo dispositivo, há a descrição dos 95% restantes do FP que serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Essa captação de recursos do FP ocorre anualmente e, normalmente, são utilizadas para cobrir os gastos para a manutenção de cada partido como, por exemplo, o pagamento das contas de água, luz, aluguéis, passagens aéreas, alistamento e campanhas eleitorais, criação e manutenção de programas de promoção da participação feminina nas eleições e, a partir de 2019, o custeio de impulsionamento de conteúdos na internet⁵.

2.1.2 Fundo Especial de Financiamento de Campanha

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) também é fruto dos efeitos da ADI n.º 4.650 que colocou fim ao financiamento de campanha eleitoral por empresas privadas. Além disso, a Lei das Eleições, em seu art. 79, já determinava que o financiamento de campanhas eleitorais deveria ter legislação específica.

⁴ §2º, do art. 7º - Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei. (grifo nosso). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

⁵ BRASIL. TSE. **Conheça as Diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral.** Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>>. Acesso em: 07 de abril de 2021.

5 a 9 de julho de 2021

Com esse entendimento, o FEFC emerge no cenário político, social e econômico como meio para dotar o financiamento de campanha majoritariamente de recursos públicos, impactando substancialmente no cenário político do país (SCHLICKMANN, 2018).

Nessa linha, já no ano de 2017, fora emendada à Lei das Eleições o art. 16-C pela Lei nº 13.487 que regula o FEFC. Esse capítulo da Lei, portanto, prescreve que os recursos serão concebidos por meio de dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.

Dessa maneira, como o FP, o FEFC não possui valor fixo e sim variável de acordo com a representação partidária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal da última eleição geral. Nas eleições municipais de 2020, por exemplo, o FEFC fora de R\$ 2.034.954.824, disponibilizados aos partidos de acordo com a Resolução nº 23.605/2020 do TSE.

Portanto, para o pleito de 2020 e de acordo com o §7º, do art. 16-C, da Lei das Eleições, os três partidos que mais receberam parcelas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foram o Partido dos Trabalhadores (PT), com o valor de R\$ 201.297.516,62; o Partido Social Liberal (PSL), com o montante de R\$ 199.442.419,81 e o Movimento Democrático Brasileiro, com o valor de R\$ 148.253.393,14.⁶

Essa divisão do FEFC possui os seguintes critérios: (i) 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última Eleição Geral; (ii) 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenha pelo menos um representante na Câmara; (iii) 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado e (iv) 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.

Além disso, a lei determina exigência da definição de critérios para o uso FEFC pelos partidos, de acordo com o já citado §7º, do art. 16-C, da Lei nº 9.504/97. Raquel Machado Cavalcante, em artigo publicado em 2020, salienta que a expressão “definir critérios”, em que pese sua constitucionalidade, parece ter conteúdo vago e impreciso e, em suas palavras, “os partidos são inteiramente livres para estabelecer os critérios, inclusive usando palavras vagas, exatamente em razão da autonomia partidária, mas não livres para chamar qualquer texto de critérios.”

Ainda sobre os critérios de distribuição do FEFC, em 2018, através da ADI nº 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, o Supremo Tribunal Federal, em plenário, decidiu que, a distribuição do Fundo Eleitoral aos partidos deve respeitar o percentual de 30% para candidaturas

⁶ BRASIL. TSE. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 10 de abril de 2021.



5 a 9 de julho de 2021

femininas, em consonância com o pluralismo jurídico, a cidadania e o interesse do bem comum – da democracia.

Em seu voto, o ministro relator, Edson Fachin salientou que

Há ainda muito a se fazer. Não se pode deixar de reconhecer que a presença reduzida de mulheres na vida política brasileira “colabora para a reprodução de concepções convencionais do ‘feminino’, que vinculam as mulheres à esfera privada e/ ou dão sentido a sua atuação na esfera pública a partir do seu papel convencional na vida doméstica” e “coloca água no moinho da reprodução de posições subordinadas para as mulheres e da naturalização das desigualdades de gênero [...] Daí porque a atuação dos partidos políticos não pode, sob pena de ofensa às suas obrigações transformativas, deixar de se dedicar também à promoção e à difusão da participação política das mulheres. (STF – ADI nº 5.617. Min. Relator: Edson Fachin. DJE: 15/03/2018.)

Já em 2020, especificamente no dia 25 de agosto, o TSE decidiu que a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha deve ser proporcional ao total de candidatos negros que o partido propor para a disputa do pleito.⁷ Nessa decisão, a corte fora consultada pela deputada federal Benedita da Silva (PT/RJ), quanto a possibilidade de reservar vagas para os candidatos negros e negras com encaminhamento de 30% do FEFC aos partidos que tiverem candidatos negros e negras em seus quadros.

O Presidente da corte, ministro Luis Roberto Barroso, em seu voto. Prescreve que

as candidaturas negras contam, em regra, com menor apoio das estruturas partidárias. Tanto é assim que, mesmo vencido o desafio das eleições, o cenário de desigualdade se repete na organização do Parlamento: no final de 2019, verificou-se que, entre 30 postos de líderes na Câmara, somente quatro, todos homens, se autodeclararam pardos. No Senado, de 22 posições de liderança, apenas seis líderes se autodeclararam negros. Também na relatoria da Câmara é possível verificar desigualdade: “brancos, que são 75% dos deputados, foram responsáveis por 87% dos relatórios de 2019”. Ademais “dos 4.125 pareceres apresentados, apenas 65 foram assinados por congressistas que e declaram pretos, enquanto 423 são e deputados pardos” (TSE. Consulta nº 0600606-47/2019. Dje. 25/08/2019).

Entretanto, a percentagem de 30% de alocação dos recursos do FEFC para candidaturas de políticas negras e negros, de acordo com o presidente da corte, ministro Barroso, é impossível, pois, caso assim delimitasse, aquela corte se tornaria legisladora positiva e, portanto, a delimitação

⁷ A decisão também contempla o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional ao número de candidatos negros que o partido apresentar para a disputa eleitoral.



5 a 9 de julho de 2021

de percentual cabe ao Congresso Nacional e as novas regras entrarão em vigência nas eleições gerais de 2022.

Dessa maneira, de acordo com Mônica Caggiano (p. 19, 2017), os pontos positivos quando se trata de financiamento público de campanhas referendam-se em três princípios primordiais: a isonomia, independência e transparência. Isso ocorre pela característica igualitária – conforme a representação partidária – da distribuição dos recursos e, além disso, favorece a liberdade e independência ideológica partidária e política.

2.2 Financiamento Ilegal em Campanha Eleitoral

Como já citado alhures, o processo eleitoral é fator primordial para o sistema democrático, pois confere sua maior expressão que são os conceitos de representatividade e cidadania. Entretanto, nos moldes que a OECD e também a Carta Magna de 1988 permitem, é inegável que haja custos, pois é impossível se conceber uma campanha político partidária sem recursos econômicos (CAGGIANO, 2017).

Contudo, a acertada decisão em sede da citada ADI 4.650, do STF, demonstrou que os recursos para financiamento de campanha eleitoral até aquele momento eram, em algumas vezes, incoerentes com a isonomia da competição eleitoral e também com o princípio da igualdade, pois, em comparação com a pessoa física, o cidadão comum, as quantias vultuosas doadas pelas empresas privadas violentam o princípio da igualdade.

Dessa forma, a legislação brasileira prescreve quais fontes de recursos são proibidas, vide art. 24, da Lei das Eleições:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiro; II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III – concessionário ou permissionário de serviço público; IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V – entidade de utilidade pública; VI – entidade de classe ou sindical; VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII – entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei no 11.300, de 2006) IX – entidades esportivas; (Redação dada pela Lei no 12.034/2009) X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei no 11.300, de 2006) XI – organizações da sociedade civil de interesse público (Incluído pela Lei no 11.300, de 2006)



5 a 9 de julho de 2021

Dessa maneira, como a prestação de contas dos partidos é sistema obrigatório prescrito pela Lei das Eleições, faz-se mister citar a diferença entre a não utilização de recursos e a não comprovação de utilização de recursos do FP e do FEFC. Nessa toada, não utilização de recursos é quando o aporte financeiro disponível à agremiação não é utilizado e, assim sendo, há saldo positivo no caderno contábil. De outro turno é a não comprovação de utilização de recursos, nesse caso o recurso fora utilizado, entretanto não se encontram registros documentados, assim, esse valor correspondente precisa ser devolvido ao Tesouro Nacional (GOMES, 2020).

Nessa linha, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em seu art. 36 e incisos, prescreve as sanções às agremiações que incorrerem em ilícito referente aos recursos e sua documentação

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;

Dessa maneira, o partido político ou candidato que se incumbir em não registrar os recursos oriundos de maneira ilícita incorre-se em ato corruptivo. O conceito de corrupção e suas definições são inúmeras e não objeto desse trabalho, entretanto, vale ressaltar os ensinamentos de Mônica Caggiano (p. 7, 2002),

Em verdade, falar em dinheiro como fator de corrupção no campo das campanhas eleitorais é mero simbolismo. A luta que nesses domínios é travada constitui pura disputa de poder ou busca de prestígio. Portanto, o dinheiro comparece como algo instrumental, o meio que viabiliza alcançar o poder, o prestígio ou outros objetivos perseguidos. Por isso, relevante é identificar a sua origem, como, ainda, o seu destino, ou seja, como é gasto, pois essa é a trilha que irá desvendar a linha utilizada para a conquista de influência a ser convertida em outras vantagens e recursos próprios da esfera do poder político.

3 O Caixa Dois

Dessa maneira, passaremos às análises do que ficou conhecido como Caixa Dois, que, Vladimir Passos de Freitas (2020), credita como prática econômica ilegal que burla os registros de recursos em livros contábeis, gerando transações e reservas monetárias ilegais que visam “deixar de pagar impostos devidos (sonegação de impostos), para financiar atividades ilegais ou para fazer lavagem de dinheiro.”



5 a 9 de julho de 2021

Como o objeto de nosso trabalho é o processo da utilização do caixa dois na Justiça Eleitoral, na captação de recursos ilegais para financiamento de campanha, todo o complexo compêndio relacionado à corrupção não será abordado.

Nesse turno, o caixa dois referente ao ambiente e processo eleitoral, decorre da entrada de recursos financeiros e econômicos para a campanha de candidato sem o devido registro no livro de contas e, por questões lógicas, também sem a inclusão desse montante às prestações de contas obrigatória a ser feita à Justiça Eleitoral.

Como vimos, a proibição de doação de empresas privadas às campanhas eleitorais e financiamento de campanha é uma realidade, mas também, o TSE editou a Resolução nº 23.607/2019 que prescreve sobre o assunto de doações às campanhas; há também a Resolução 8.009/2020, que regula a aplicação dos recursos em campanha eleitoral pelos partidos e candidatos (FREITAS, 2020).

Entretanto, na legislação eleitoral brasileira já havia proibição dessa prática ilegal. A previsão e regulação é referente ao que já dispunha o Código Eleitoral, mas de uma maneira aberta e apenas em *latu senso*, o que permitia interpretação extensiva do dispositivo:

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

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

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

Recentemente, a Lei nº 13.488, de 2017, emendou o Código Eleitoral no capítulo de Crimes Eleitorais e inseriu o art. 354-A – que, diferentemente do art. 350 de 1965, traz dicção que remete diretamente ao conceito de caixa dois e financiamento ilegal de campanha eleitoral

Art. 354-A. Apropriar-se o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função, de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito próprio ou alheio: [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa. [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

Há também a disposição da prática ilegal do caixa dois na Lei de Lavagem de dinheiro, a dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e na Lei dos Crimes Contra a Ordem Tributária, mas esses institutos versam sobre o caixa dois que não é atinente diretamente à Justiça Eleitoral.



5 a 9 de julho de 2021

Portanto, estando o caixa dois inserido no capítulo de crimes eleitorais do Código Eleitoral Brasileiro – arts. 350 e 354-A – ocorre o debate doutrinário se a constituição de caixa dois surge como conceito de crime.

Isso ocorre, pois há diferenças salutaras nos elementos dos crimes eleitorais daqueles referidos e prescritos no Código Penal, por exemplo. A primeira diferença é a abrangência do sujeito passivo que, no processo eleitoral, é toda sociedade, em cada cidadão não individualizado e, assim sendo, os crimes eleitorais têm caráter difuso e, possuindo natureza difusa como os direitos fundamentais, sua reparação torna-se complexa (CORDEIRO, FARIA, 2017).

Dessa forma, Cordeiro e Faria, (2017), lembram que na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os crimes eleitorais, na verdade, possuem natureza política em relação ao bem jurídico tutelado e sendo comuns – aqueles que se referem ao sujeito ativo.

Nessa toada, para o surgimento do caixa dois há a necessidade do dolo e a operação Lava Jato, com âmbito e atuação em quase todas as legendas partidárias do país, demonstrou que grandes conglomerados privados ou até mesmo agentes financeiros, *lobbyistas e* *doleiros*, transferiam altos montantes financeiros aos candidatos para conseguir em troca projetos que lhes favorecessem; informações privilegiadas de processos licitatórios; adiamentos contratuais e etc. (CORDEIRO; FARIA, 2017).

Contudo, há doutrinadores e juristas que entendem que o caixa dois não possui tipo penal específico. Essa afirmação decorre de hermenêutica no sentido de que a expressão “prestação de declaração falsa” constitui, na verdade, falsidade ideológica.

Além disso, em 14 de março de 2019, o STF decidiu, de acordo com sua jurisprudência, de que é competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns que apresentam conexão com crimes eleitorais e também é de competência da Justiça Eleitoral delimitar, caso a caso, a existência de conexão de delitos comuns aos delitos eleitorais e, caso não houver, remeter-se-ão à Justiça Competente.

Nessa linha, o que dificulta a responsabilização, acesso e julgamento nos processos em que se envolve o caixa 2 eleitoral é a incapacidade de rastrear o dinheiro sem que alguém que sabe do sistema ilícito o delate. Assim, Silvana Batini Góes (p. 128, 2015), prescreve que, nesses casos, o *iter* do recurso depende de investigação minuciosa, quebra de sigilo bancário e fiscal e, além disso, necessidade de haver, sobretudo, tempo para cruzar os dados e identificar as movimentações financeiras com lavagem de dinheiro e gastos não contabilizados.

A figura e existência do caixa dois eleitoral, portanto, encontra-se sempre em análise de regulação do TSE. Com a reforma eleitoral e a impossibilidade da doação por empresas privadas



5 a 9 de julho de 2021

às campanhas eleitorais, escândalos envolvendo caixa dois como o apresentado na Lava Jato; a Ação Penal 470 – o mensalão; o escândalo do Banestado; anões do orçamento, por exemplo, serão mais difíceis de ocorrer.

A possibilidade de rastrear o dinheiro investido em financiamento de campanha eleitoral é visto na Resolução 8.009/2020 do TRE/SC, por exemplo, que em seu art. 18, §1º que doações a partir de R\$ 1.064,10 só poderá ser realizada mediante transferência eletrônica, facilitando o controle⁸.

Entretanto, a prática da utilização de recursos ilícitos em campanhas eleitorais ainda persiste. Nas eleições municipais de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral apurou que, problemas nas prestações de contas dos candidatos, até novembro de 2020 já ultrapassavam o montante de R\$ 588 milhões⁹.

Nesse levantamento do TSE, fora constatado que, fornecedores de campanha que possuem membros beneficiados pelo programa Bolsa Família e do auxílio emergencial pela pandemia da covid-19, os valores subiram de “R\$ 940.121,29 para mais de R\$ 386 milhões, figurando a ocorrência com o maior valor de possíveis indícios de irregularidades¹⁰.”

Na mesma linha e em segundo plano daqueles que mais apresentaram problemas no levantamento do TSE, encontram-se aqueles que criaram empresas em data recente à das eleições e dentre o quadro societário há filiados a partido político. Nesses casos, o aumento do valor fora de R\$ 3,3 milhões para R\$ 68,7 milhões em gastos contratados com essas empresas.

4 Conclusão

O sistema eleitoral e todo processo eleitoral brasileiro fora delineado e legislado pensando no interesse comum, na igualdade, moralidade, impessoalidade, liberdade e com vias a tutelar o interesse público. Dessa maneira, o financiamento de campanhas eleitorais insere-se no âmbito do processo eleitoral como a viabilidade de constituir um debate público e social ético, possível e demonstrativo.

⁸ TRE/SC, Resolução 8.009/20. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/resolucao/2020/resolucao-n-8-009-de-18-de-fevereiro-de-2020>. Acesso 12 de abril de 2021.

⁹ BRASIL. TSE. **Indícios de Irregularidades em doações nas Eleições 2020 já somam mais de R\$ 588 milhões.** 24/11/2020. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

¹⁰ Ibidem nota 9.



5 a 9 de julho de 2021

Nessa linha, podemos analisar no trabalho proposto que o financiamento de campanhas eleitorais de forma mista como fora legislado no Brasil, tem trabalhado para garantir mais moralidade e licitude em seu arregimento.

Essas recentes ações do STF, como no julgamento que proibiu a doação de pessoas jurídicas ao financiamento de campanha, as resoluções editadas pelo TSE e também as reformas eleitorais, todas estão em vias de promover a tutela da democracia eleitoral e reequilibrar as forças a esfera eleitoral.

Como visto, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha reduziu drasticamente o aporte financeiro disponível aos candidatos e também impôs limites às doações de pessoas físicas para as campanhas.

Os avanços e a coibição para o financiamento ilegal de campanhas estão surtindo alguns efeitos práticos, entretanto, como fora levantado neste trabalho, a apuração de indícios de caixa dois pode levar tempo e, com o aperfeiçoamento da área tecnológica de cruzamento de dados do TSE, ainda se constata grandes montantes de dinheiro utilizados de forma irregular nas campanhas eleitorais.

Portanto, em que pese as grandes mudanças e ações para coibir a prática ilegal, o que se tem visto é a incapacidade dos próprios partidos e candidatos em manterem um sistema íntegro, permitindo que a corrupção e a utilização de caixa dois ainda perdurem em nosso sistema democrático.

Referências

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade** STF – ADI nº 5.617. Min. Relator: Edson Fachin. DjE: 15/03/2018. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338766077&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

BRASIL. **Código Eleitoral**. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Conheça as Diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>>. Acesso em: 07 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **CONSULTA Nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – CLASSE 11551 –BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Dje. 25/08/2019. Disponível em: < https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-consulta-

5 a 9 de julho de 2021

0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/at_download/file>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec>>. Acesso em 10 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Indícios de Irregularidades em doações nas Eleições 2020 já somam mais de R\$ 588 milhões**. 24/11/2020. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/indicios-de-irregularidades-em-doacoes-nas-eleicoes-2020-ja-somam-mais-de-r-588-milhoes>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

BRASIL. TSE. **Sites de financiamento coletivo não podem arrecadar para campanha**. Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/recursos-de-campanha-nao-podem-ser-arrecadados-por-paginas-de-financiamento-coletivo>>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

BRASIL. TRE/SC, Resolução 8.009/20. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/legislacao/compilada/resolucao/2020/resolucao-n-8-009-de-18-de-fevereiro-de-2020>. Acesso 12 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei das Eleições**. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 08 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei dos Partidos Políticos**. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 07 de abril de 2021.

BURNELL, Peter; WARE, Alan (Ed.). *Funding democratization*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

CAGGIANO, Monica Herman Salem (Org). LEMBO, Cláudio (coord.). **Reforma política: um mito inacabado**. Barueri: Manole, 2017.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Corrupção e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. In, Revista TRE/PR, nº 43, p. 25-44, jan/mar, 2002. Curitiba, 2002. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/332>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

CORDEIRO, Siderlei Ostrufka; FARIA, Gabriella Murakami Rocha. **A Criminalização do Caixa Dois em Campanhas Eleitorais**. In. Paraná Eleitoral. Vol. 6, nº 2, 2017, p. 245-261. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5428>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

FREITAS, Vladimir Passos. **Caixa dois, lavagem de dinheiro e Justiça Eleitoral**. In. Conjur. 9/08/2020. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-ago-09/segunda-leitura-caixa-dois-corrupcao-lavagem-dinheiro-justica-eleitoral>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

GÓES, Silvana. Batini. C. **Alterações pontuais na Lei da Eleições podem auxiliar no combate ao caixa dois**. In: Falcão, J. *Reforma eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.



5 a 9 de julho de 2021

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2020.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. 2ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2018.

____MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Os critérios para distribuição do fundo eleitoral não são critérios**. CONJUR, 7/09/2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-07/raquel-machado-distribuicao-fundo-eleitoral>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

SANTANO, Ana Claudia. **Uma Análise Econômica da Legislação Referente ao Financiamento da Política no Brasil: Reformas e Efeitos**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como Instrumento de Financiamento Público de Campanhas Eleitorais no Brasil: Natureza e Aspectos Críticos**. In. Revista do TRE/RS. ano. 23, vol. 45 jul/dez de 2018. Disponível em: <[https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2857/mod_resource/content/1/Revista do TRE-RS - 45.pdf](https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/2857/mod_resource/content/1/Revista_do_TRE-RS_-_45.pdf)>. Acesso em: 10 de abril de 2021.

TOLEDO, José Roberto; MAIA, Lucas de Abreu; BURGARELLI. **As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara**. O Estadão: 08/11/2014. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>>. Acesso em: 08 de abril de 2021.