



Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Ve

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Revista Jurídica

VERBA LEGIS

2014

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Ve

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba L



A LEI ANTICORRUPÇÃO E O FINANCIAMENTO ILÍCITO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Marcello Santiago Wolff¹

No final de janeiro de 2014, entrou em vigor no país a denominada Lei Anticorrupção, destinada a ampliar as possibilidades de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

O presente artigo se propõe a avaliar as possibilidades de aplicação da Lei 12.846/2013 aos casos de financiamento ilegal de campanhas eleitorais patrocinados por pessoas jurídicas, questão jurídica que se mostra relevante ante a ausência de previsão normativa expressa.

De início, verifica-se que a nova legislação é decorrente de compromissos assumidos pela República do Brasil perante a comunidade internacional, particularmente em razão de sua adesão à Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais,² da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), composta pelos países mais industrializados do mundo.

Na mesma linha, o legislador pátrio já havia, com a edição da Lei 10.467/2002, feito inserir três novos artigos no Código Penal que tratam dos crimes de corrupção ativa em transação comercial internacional e tráfico de influência em transação comercial internacional e dão o conceito de funcionário público estrangeiro para fins penais (arts.

337-B, 337-C e 337-D).

Os atos puníveis em face da Lei 12.846/2013 estão previstos em seu artigo 5º e consistem na prática de corrupção ativa (“I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada”), bem como condutas fraudulentas praticadas em licitações e contratos firmados com a Administração Pública, ilícitos que já se encontravam tipificados como crimes na legislação penal e também como atos de improbidade administrativa na Lei nº 8.429/92.

Até então, a possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas era bastante escassa, abrangendo apenas a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da lei de Improbidade Administrativa: a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) ressarcimento integral do dano, quando houver; c) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e; d) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três a dez anos.

Doravante, as pessoas jurídicas, assim consideradas aquelas relacionadas no parágrafo único do artigo 1º da Lei 12.846/2013³, estarão sujeitas às seguintes sanções, que poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa: a) multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do exercício anterior à instauração do processo administrativo, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando possível sua estimativa; b) multa no valor R\$

1 Procurador Regional Eleitoral de Goiás e Procurador da República.

2 A Convenção foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 3.678, de 30.11.2000.

3 Lei nº 12.846/2013. “Art. 1º (...). Parágrafo único. Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.”

6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), quando não seja possível utilizar-se o critério do faturamento bruto; c) obrigação de reparar integralmente o dano causado à Administração Pública; d) publicação extraordinária da decisão condenatória; e) suspensão ou interdição parcial de suas atividades; f) proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras oficiais, pelo prazo de 1 (um) a 5 (cinco) anos; g) dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Em que pese a severidade das sanções referidas, o principal objetivo perseguido pela Lei Anticorrupção é o de provocar uma mudança de atitude no empresariado brasileiro, o que pode ser observado nos estímulos à adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade (sistemas de compliance) e à colaboração com as Autoridades Públicas, em investigações e processos administrativos destinados à apuração dos atos previstos na Lei (acordos de leniência).

É inegável o avanço legislativo trazido pela Lei nº 10.846/2013, que vem se somar a outras iniciativas igualmente importantes, tais como a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) para a erradicação da corrupção que é reconhecida hoje como um dos principais desafios do nosso País.

Todavia, é imperioso questionar: como será possível combater eficazmente o fenômeno da corrupção sem enfrentar um dos seus aspectos mais relevantes, que é o financiamento das campanhas eleitorais mediante doações lícitas e ilícitas de pessoas jurídicas?

Para diversos estudiosos do assunto, a corrupção está intrinsecamente relacionada com o financiamento de campanhas eleitorais por parte de empresas interessadas na obtenção de contratos públicos, favores fiscais, financiamentos públicos

e outras vantagens que possam ser obtidas a partir da influência sobre mandatários públicos. Essa, aliás, é hoje uma constatação quase unânime até por parte de leigos, tamanho o número de escândalos públicos relacionados com o tema.

GOMES, ao tratar do tema do financiamento de campanha eleitoral, realiza as seguintes reflexões, sem dúvida enriquecidas a partir de sua vasta experiência como órgão do Ministério Público Eleitoral:

“Muito se discute acerca da conveniência do financiamento privado, porquanto ao eleito cedo ou tarde sempre se enviarão as faturas, já que, conforme dizia Tomás de Aquino, nesse mundo não há ação sem finalidade. Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente.

Sob o aspecto ético, o único “retorno” que se poderia esperar do mandatário público assenta-se na própria representação democrática ou promoção dos ideais políticos-sociais de seus apoiadores; por igual, não há problema se a atuação do político coincidir com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, condena-se o desvio do sentido da representação. Para muitos, a doação de campanha constitui verdadeiro investimento, do qual se espera retorno econômico-financeiro. A experiência tem mostrado que aí reside um dos focos (existem outros!) relevantes da corrupção endêmica que assola o País. Em numerosos casos, a retribuição se dá pela contratação de empresas ligadas direta ou indiretamente ao doador, pelo favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncias fiscais. Afinal, há que se recuperar as altas somas doadas à campanha,

de preferência com o acréscimo de bons lucros. Nessa perspectiva, o financiamento de campanha pode ser visto como um bom negócio, cuja álea reside na eleição do beneficiário. Pior que isso são financiadores porventura ligados ao crime organizado, pois nessa hipótese o Estado poderia tornar-se instrumento de promoção de crimes! É despiendo dizer que, ao final, a conta é sempre levada aos eleitores-contribuintes que, além de ludibriados em sua boa fé, são privados dos benefícios de políticas e investimentos públicos sérios, gratuitos e de qualidade. Ademais, as ilícitas contratações afetam a economia do País e em nada contribuem para a concorrência saudável entre as empresas.”⁴

Sem adentrar no mérito das alternativas ao modelo atual de financiamento de campanhas eleitorais, verifica-se de *lege lata* que é perfeitamente lícita a realização de doações eleitorais a candidatos por parte de pessoas jurídicas, desde que observado o limite de até 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior à eleição, estabelecido no artigo 81, § 1º, da Lei 9.504/97. Tais doações devem ser necessariamente realizadas mediante depósito na conta específica de campanha dos candidatos ou na conta do comitê financeiro do partido político, mediante recibo eleitoral, na forma disciplinada pela Resolução do TSE nº 22.250/2006.

Admite-se também que as pessoas jurídicas realizem doações eleitorais diretamente aos partidos políticos, sem limite de valor, na forma da Lei 9.096/95. Tais doações também devem ser realizadas por meio de depósitos bancários, diretamente na conta do Fundo Partidário ou na conta do Fundo Partidário, conforme o caso.

No entanto, ao lado das doações lícitas, as pessoas jurídicas também podem financiar campanhas eleitorais mediante doações ilícitas, podendo-se verificar três hipóteses:

I) doações realizadas por pessoas jurídicas que, nos termos do artigo 24 da Lei das Eleições, constituem fonte vedada de financiamento eleitoral. Entre tais pessoas jurídicas se encontram as empresas públicas, os concessionários ou permissionários de serviços públicos, as entidades de classe e outras⁵.

II) doações realizadas a candidatos ou a comitês financeiros de partidos políticos além do limite legal de 2% (dois por cento) do faturamento bruto;

III) doações realizadas sem declaração à Justiça Eleitoral e sem a emissão de recibos, fenômeno conhecido como “caixa 2 de campanha”.

Na primeira e na terceira hipótese, restará caracterizada a arrecadação ilícita de recursos, sujeitando-se o candidato à responsabilização na forma do artigo 30-A da Lei das Eleições, o que pode conduzir à cassação de seu registro ou diploma, caso eleito, bem como à inelegibilidade pelo prazo de 8 (oito) anos, na forma do artigo 1º, I, “j”, da Lei Complementar nº 64/90.

⁵ “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;
IX - entidades esportivas;
X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.”

⁴ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. SP: Atlas, 2013, pp. 318-319.

Na segunda hipótese, verificada a realização de doação eleitoral acima dos limites legais, as pessoas jurídicas estão sujeitas às penalidades previstas no artigo 81, §§ 2º e 3º da Lei 9.504/97, a serem aplicadas pela Justiça Eleitoral: a) pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso e; b) proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos.

A questão que se apresenta, a partir da edição da Lei nº 12.846/2013, é saber se as pessoas jurídicas envolvidas na realização de doações eleitorais “não contabilizadas” a candidatos e comitês financeiros de partidos políticos poderão sofrer as penalidades nela previstas.

Embora a citada norma não tenha mencionado o financiamento ilícito de campanhas eleitorais em suas hipóteses de incidência, vislumbra-se o possível enquadramento dessa conduta no tipo do seu artigo 5º, inciso I: “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada”.

O recebimento de uma doação eleitoral “não contabilizada” representa sem dúvida alguma vantagem indevida por parte do candidato, pois os recursos financeiros assim arrecadados, por não estarem sujeitos a qualquer tipo de controle por parte da Justiça Eleitoral, podem vir a ser empregados para a realização de gastos ilícitos, tais como a contratação massiva de cabos eleitorais, a distribuição de brindes aos eleitores, realização de atos de campanha proibidos, como churrascos, festas, shows, compra de espaços publicitários e compra de votos, entre outros.

É indubitável também que a realização de doações eleitorais ilícitas está diretamente relacionada ao crime de corrupção ativa, pois os doadores objetivam adquirir influência sobre os agentes políticos por eles financiados, uma vez eleitos.

Para REIS, um dos principais argumentos a favor da proibição do financiamento privado de campanhas eleitorais está em que “as contribuições privadas podem favorecer a corrupção política. Grandes empresários realizarão doações de campanha com o objetivo de receber como pagamento futuro a celebração de contratos com o Poder Público ou outros benefícios ilegais.”⁶

A dificuldade para enquadrar-se o ato de financiamento ilegal de campanha na hipótese do artigo 5º, I, da Lei Anticorrupção está na utilização da elementar “agente público” como sendo a pessoa beneficiária do ato de corrupção ativa. Todavia, é possível superar-se tal limitação nos casos de candidatos que já ocupam cargos públicos eletivos ou que se enquadram no conceito de funcionário público previsto no Código Penal, por analogia.

Segundo a legislação penal: “Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública. § 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública”.

Dessa forma, sempre que for constatada a realização de doação eleitoral ilícita por pessoa jurídica, mormente nos casos de doação realizada em “caixa dois”, em favor de candidato que ostente a condição de agente público, entendemos perfeitamente possível a aplicação da Lei 12.846/2013 e das sanções nela previstas.

Partindo-se da premissa de que os candidatos que já ocupam cargos públicos eletivos possuem maior visibilidade junto ao eleitorado e ao empresariado, tornando-se assim os principais beneficiários de doações eleitorais lícitas ou ilícitas,

6 REIS, Márlon. Direito Eleitoral Brasileiro. Brasília: Alumnus, 2012, p. 456.



verifica-se que há amplo espaço para aplicação da Lei Anticorrupção.

Registre-se que, mesmo que o sistema de financiamento eleitoral brasileiro venha a ser objeto de reforma, mediante a adoção do financiamento exclusivamente público de campanha, ou mediante a proibição de doações eleitorais por parte de pessoas jurídicas, o tema do combate ao financiamento ilícito de campanha continuará sendo atual e relevante, pois continuará a ser praticado à margem da lei.

Assim, é recomendável, de *lege ferenda*, que o legislador atente para a gravidade da questão e faça constar expressamente no rol das condutas ilícitas previstas no artigo 5º da Lei 12.846/2013 o financiamento ilícito de campanha, de modo a ampliar a proteção jurídica à lisura dos pleitos eleitorais. Inobstante, já é possível aplicar-se a novidade legislativa nos casos de candidatos que ostentem a condição de agentes públicos.

