

EMPRESAS ESTATAIS E ELEIÇÕES: DOIS CASOS NA HISTÓRIA RECENTE

STATE COMPANIES AND ELECTIONS: TWO CASES IN RECENT HISTORY

Marcos Augusto Perez¹

Maria Virginia Nabuco Amaral Mesquita Nasser²

Recebido em 26/10/23 e aprovado em 12/11/23.

RESUMO

Este artigo aborda o debate sobre o uso indevido das empresas estatais no contexto político brasileiro, destacando a relevância desse tema desde a “Operação Lava Jato” em 2013. A pesquisa utiliza dados do Google Trends e do Latino-barômetro para analisar a percepção pública sobre corrupção, indicando uma mudança de foco nas preocupações da população ao longo dos anos. O texto compara dois casos específicos: o envolvimento da Petrobras na “Lava Jato” e a Caixa Econômica Federal (CEF) durante as eleições de 2022, explorando possíveis abusos de poder econômico. A conclusão destaca diferenças marcantes entre os dois casos, mas também revela uma triste coincidência em relação ao uso político das estatais, levantando questões sobre o comportamento do sistema jurídico-eleitoral diante de indícios de abusos.

Palavras-chave: Empresas estatais, eleições, Operação Lava Jato, corrupção.

ABSTRACT

This paper addresses the debate on the misuse of state-owned companies in the Brazilian political context, highlighting the relevance of this topic since “Operation Lava Jato” in 2013. The research uses data from Google Trends and Latino-barômetro to analyze public perception about corruption, indicating a change

¹ Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Livre-docente em Direito do Estado e advogado.

² LL.M pela London School of Economics and Political Science, PhD em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo e advogada.

in focus on the population's concerns over the years. The text compares two specific cases: the involvement of Petrobras in “Lava Jato” and Caixa Econômica Federal (CEF) during the 2022 elections, exploring possible abuses of economic power. The conclusion highlights striking differences between the two cases, but also reveals a sad coincidence in relation to the political use of state-owned companies, raising questions about the behavior of the legal-electoral system in the face of signs of abuse.

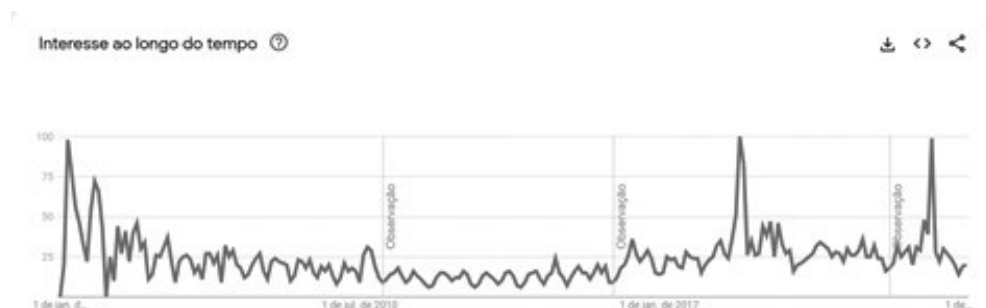
Keywords: State companies, elections, Operation Lava Jato, corruption.

Sumário: Introdução. 1. Uso político ou uso eleitoral das empresas estatais: uma distinção necessária. 2. As estatais na Lava Jato: reflexos no Direito Eleitoral. 3. O caso da CEF em 2022. 3.1. Caixa Para Elas. 3.2. Empréstimos consignados sobre o Auxílio-Brasil. 3.3. Programa de regularização de dívidas. 4. Conclusão; Bibliografia.

INTRODUÇÃO

O debate sobre o uso indevido das empresas estatais brasileiras ganhou maior relevância política a partir de 2013, com a deflagração da autodenominada Operação Lava Jato. Desde então, as discussões sobre as empresas estatais e sua gestão vêm quase sempre acompanhadas de reflexões sobre corrupção na máquina pública, adquirindo centralidade no debate eleitoral e na opinião pública.

Uma pesquisa com a ferramenta *Google Trends*, que mede a intensidade das pesquisas por determinada palavra no buscador Google, mostra que o vocábulo “estatais” atinge um pico de procura no Google em outubro de 2018, justamente o mês do primeiro turno das eleições. Esse pico não se repete em outubro de 2022, mas somente em dezembro daquele ano, provavelmente por conta de buscas relacionadas à expectativa de distribuição recorde de dividendos da Petrobras referente àquele ano.



FONTE: GOOGLE TRENDS

Pontuação de buscas e tráfego para a palavra “estatais” no Google Trends de junho a dezembro 2018	Pontuação de buscas e tráfego para a palavra “estatais” no Google Trends de junho a dezembro de 2022
2018-06: 27	2022-06: 31
2018-07: 24	2022-07: 20
2018-08: 36	2022-08: 31
2018-09: 51	2022-09: 21
2018-10: 100	2022-10: 48
2018-11: 83	2022-11: 39
2018-12: 26	2022-12: 99

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, A PARTIR DE TABELAS DISPONIBILIZADAS NO GOOGLE TRENDS

Por outro lado, de acordo com o Latinobarómetro, já em 2015 a corrupção era vista pelos brasileiros como o *maior* problema do país. Era o único país dentre os 18 países latino-americanos cobertos pela pesquisa com essa percepção. Essa percepção da corrupção como grave problema encontrava-se ligada à ideia de desvios nas empresas estatais, sobretudo na Petrobras. Não é sem motivo que o escândalo de corrupção em empresas estatais apurado no âmbito da Lava Jato tenha sido apelidado de Petrolão. Na análise de Feres Júnior e Sassara, a oscilação na percepção da corrupção como grave problema nacional (que vai de 3% dos entrevistados pela pesquisa em 2010 para 22% em 2015) está relacionada aos dois maiores escândalos de corrupção em nosso país das últimas décadas: o chamado Mensalão e o escândalo da Petrobrás, também denominado de Lava Jato ou Petrolão por boa parte dos meios de comunicação³.

O mesmo não ocorre em 2022. Naquele ano, o pico de pesquisa e tráfego de informações com a expressão “estatais”, segundo visto, não ocorre no mês do primeiro turno das eleições, mas em dezembro, após a Petrobras anunciar nova antecipação de dividendos, que aliás foi recorde naquele exercício. O Latinobarómetro não divulgou o mesmo relatório de pesquisa de opinião realizado em 2015 para o ano de 2022, mas as pesquisas eleitorais demonstravam a queda na preocupação com a corrupção entre o eleitorado⁴.

Uma série de fatores podem explicar essa mudança, tais como o aumento do nível de preocupação da população com outros problemas como saúde, educa-

³ FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política*. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 205, jul. 2016.

⁴ PRAZERES, Leandro. *Como “brasileiro menos preocupado com corrupção pode influenciar eleições?”*. BBC News, 21.mar.2022. Acesso: 25.set.2023.

ção e desemprego, a própria saturação da pauta do enfrentamento à corrupção, ou a descoberta dos abusos cometidos pelos promotores e pelo célebre juiz Moro, na implementação da Operação Lava Jato. De fato, além de não ter resolvido os problemas socioeconômicos do país (que, no proselitismo da Lava Jato, se relacionavam diretamente com a corrupção), a operação passou a ter suas decisões contestadas e anuladas.

De qualquer forma, se existe algo que não se pode tomar como explicação válida para este cenário seria a hipótese de que os desvios por parte de agentes públicos, sobretudo na cúpula do Governo Federal, teriam diminuído consideravelmente, ou que o envolvimento de empresas estatais no uso eleitoral da máquina pública teria sido eliminado.

Longe disso, o último pleito eleitoral presidencial se deu em uma disputa altamente polarizada e acirrada, marcada por toda sorte de abusos do poder político e econômico, tanto com relação ao mal uso de recursos financeiros, quanto de recursos não financeiros. Uma empresa estatal, em especial, apareceu envolvida em uma dessas ações de legalidade duvidosa: a Caixa Econômica Federal (Caixa), uma instituição financeira pública com mais de 150 anos e altíssima capilaridade no território nacional.

Uma matéria divulgada na Folha Uol em 29 de outubro de 2022 indicava que, já dentro do período eleitoral, a Caixa teria movimentado, até o final das eleições, R\$ 48 bilhões em pagamentos de benefícios sociais e programas de crédito. Esses benefícios estariam relacionados pagamentos do Auxílio Brasil, Vale Gás, Vale Táxi, ações de crédito para empreendedorismo voltadas a mulheres e empréstimos consignados sobre o Auxílio Brasil. Fora desse montante, mas igualmente arcados pela Caixa, estariam os recursos correspondentes a um programa de renegociação de dívidas que oferecia descontos de até 90% nos débitos de mutuários da instituição⁵.

É de se esperar que a Caixa movimente regularmente valores relativos a programas sociais com frequência e em grandes volumes, uma vez que o banco é o agente financeiro responsável pela operacionalização de uma série de programas sociais. Chama a atenção, entretanto, a velocidade com que eram aprovados pagamentos e empréstimos pela instituição, justamente durante o período eleitoral, como também era de se notar com estranheza a opção da Caixa por ofertar em massa, nesse mesmo período, uma determinada modalidade de crédito popular.

⁵ GARCIA, NATHALIA. [Caixa Movimenta R\\$ 48 bi em benefícios sociais em crédito para mulheres no período eleitoral](#). Folha de São Paulo on line, 29.out.2022. Acesso em 25.09.2023.

O distinto grau de atenção dado pela opinião pública e consequentemente pelo sistema jurídico eleitoral (partidos e Judiciário) ao uso aparentemente ilegal das empresas estatais, como instrumento de abuso de poder político e econômico, parece dialogar com o que estudos indicam ocorrer no campo da corrupção: percebe-se como corrupção somente aquilo que é processado e divulgado pela opinião pública como tal. Além disso, a percepção de sua gravidade está fortemente ligada à intensidade cobertura midiática dos respectivos episódios. Essas percepções coletivas são alimentadas pela mídia e pela cobertura jornalística da atuação de autoridades de persecução e controle, como foi o caso da Lava Jato, e acabam por sedimentar visões bastante difusas dos problemas concretos que visam a narrar.

Neste estudo, buscamos, portanto, fazer uma comparação entre dois episódios, em momentos históricos e eleições distintas (ainda que recentes) em que parece ter havido uso político ilegal de empresas estatais e, a partir daí, propor algumas reflexões a respeito de suas implicações para o Direito Eleitoral.

Os casos que tomamos para comparação são o envolvimento da Petrobras na obtenção de recursos para partidos políticos, investigado durante a Operação Lava Jato, e o envolvimento da Caixa em ações visando a favorecer a reeleição, em 2022, de Jair Bolsonaro. A questão central que nos dirigimos a responder é se, a partir de indícios de abusos, nos dois casos, o sistema jurídico-eleitoral se portou de modo semelhante.

1. USO POLÍTICO OU USO ELEITORAL DAS EMPRESAS ESTATAIS: UMA DISTINÇÃO NECESSÁRIA

Antes de passarmos ao exame dos casos que nos propomos a analisar, é importante fazer uma distinção central para o estudo proposto. Na verdade, precisamos iniciar por uma generalização: toda a atuação das empresas estatais tem fundo político.

Ora, quando a Petrobras decide expandir suas atividades para além da exploração de poços de petróleo, passando a investir na cadeia de refino, essa é uma escolha política. Quando, ao contrário, decide concentrar suas atividades, desfazendo-se de algumas linhas de negócio, trata-se de escolha política. Quando decide distribuir dividendos correspondentes a todo o lucro obtido pela empresa em um dado exercício, trata-se, igualmente, de uma escolha política. Se decidir reter parte significativa deste lucro para investir em transição energética, visando a atingir metas de sustentabilidade, ou no fomento à industrial naval, por se tratar de um setor intensivo em empregos, de novo, são escolhas políticas.

Dizendo de outro modo, empresas estatais são instrumentos de implementação de políticas públicas, as quais se dão por meio da atuação do Estado no domí-

nio da economia. Essas escolhas precisam, por óbvio, ser motivadas e condizentes com os motivos que determinaram a criação da respectiva empresa estatal. Esses motivos, vale lembrar, devem ser relacionados à segurança nacional ou interesse coletivo definidos em lei. Caso contrário, não se permite a atuação direta ou empresarial do Estado no domínio econômico (art. 173 da Constituição Federal).

Mais recentemente, a Lei n. 13.303/2015 (“Lei das Estatais”) determinou que as empresas estatais explicitem de forma clara em seus estatutos a missão pública que motivou sua criação e, na carta anual de políticas públicas, os compromissos de consecução de objetivos de política pública assumidos por tais empresas em atendimento ao interesse coletivo ou ao imperativo de segurança nacional que justificou a autorização para suas respectivas criações, definindo recursos a serem empregados para esse fim, bem como dos impactos econômico-financeiros da consecução desses objetivos, mensuráveis por meio de indicadores objetivos (art. 8º da Lei das Estatais).

Assim, deve haver balizas para a atuação das estatais (além daquelas relacionadas à preservação dos direitos dos acionistas minoritários privados, caso existam). Mas isso não elide o fato de que os governos de cada ente federativo controlador de empresas estatais farão escolhas – políticas, insistimos – quanto à melhor forma de se atingir tais objetivos, ou mesmo quanto ao conteúdo destes objetivos.

A questão da persecução de objetivos de política pública das estatais, inclusive das sociedades de economia mista, que contam com acionistas privados, não é restrita ao cenário nacional. Um estudo recente do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa⁶ analisou a política de propriedade de empresas estatais de 23 países⁷, identificando a presença não apenas do debate sobre os objetivos dessas companhias (e do Estado, quando as cria), mas sobre as formas adotadas por diferentes jurisdições para permitir a avaliação e crítica permanente dos resultados dessa política.

A gestão mais ou menos bem-sucedida em termos de retornos socioeconômicos propiciados pela empresa estatal pode trazer ganhos eleitorais para o grupo político envolvido naquela gestão, por meio da conquista do voto de eleitores que de alguma forma foram beneficiados ou simplesmente aprovaram

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Políticas de Propriedade Estatal*. 2022. Acesso: 27.9.2023.

⁷ O estudo define política de propriedade como “o conjunto de princípios e regras, consolidados em um ou mais documentos, de maneira explícita ou implícita, por meio dos quais um Estado justifica, organiza e orienta a sua atuação como proprietário de participações em empresas estatais.” Cit., p. 9.

a forma de gestão da empresa em um dado período histórico. Trata-se de dividendos eleitorais lícitos.

O uso ou gestão inadequados e ilícitos da estatal estariam, então, na condução dos negócios da empresa em meio a excessos ou desvios de sua finalidade. Ou seja, de um abuso do poder político de condução dos negócios da empresa e do poder econômico da empresa para fins eleitorais, maculando a isonomia das condições de concorrência entre candidatos no pleito eleitoral.

Feitos esses esclarecimentos, faremos referência neste trabalho à expressão “uso das empresas estatais para fins eleitorais” e, não mais, ao “uso político das estatais”.

2. AS ESTATAIS NA LAVA JATO: REFLEXOS NO DIREITO ELEITORAL

É difícil dizer com precisão o que a Lava Jato revelou. Condutas distintas foram apuradas nas centenas de procedimentos tramitados na operação, boa parte deles tramitaram no foro da 13ª Vara Criminal de Curitiba. A razão para essa atração de competência está na própria definição de Quandt sobre o que era, à época, a Lava Jato:

[C]onjunto de processos e investigações derivadas de um caso relativo à lavagem de dinheiro realizada por uma empresa de lavagem de carros, e que, pela aplicação generosíssima e assaz controvertida das regras legais sobre conexão e prevenção, atingiu proporções astronômicas. O objeto central da operação, que lhe deu visibilidade internacional, é um esquema de corrupção envolvendo a estatal Petrobras e numerosos empresários e políticos; entre os réus, passou a figurar recentemente o ex-presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva⁸.

Veja-se que a aplicação generosíssima e assaz controvertida das regras de competência já era perceptível aos olhares mais críticos muito antes de virem a público as mensagens trocadas entre membros da Força-tarefa da Operação Lava Jato, obtidas na chamada Operação Spoofing. Como a Petrobras estava envolvida nessa investigação inicial da Lava Jato, a referência à estatal era corrente em todas as peças acusatórias, decisões judiciais e administrativas e no proselitismo político amplificado pelos meios jornalísticos e mídias sociais, pois era a partir disso que se conseguia alargar a competência da 13ª Vara Criminal de Curitiba. Aliás, as

⁸ QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alair; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2017. p. 54.

razões de decidir em diversas decisões do então Juiz Sérgio Moro, sobretudo ao determinar prisões preventivas, além de carregadas de referências ilustrativas⁹, nas palavras de Limongi, aos crimes cometidos na Petrobras, trazem também argumentos de ordem política (e não jurídica), com diversas menções ao estado de corrupção sistêmica em que mergulhava o país, o que justificaria medidas “arrojadas”, fora da ortodoxia processual, para seu enfrentamento.

O website da Operação Lava Jato, cuja existência e forma de divulgação das peças processuais também não deixam de ser controversas, trazia, em 2018, o seguinte infográfico para que o cidadão entendesse o caso:



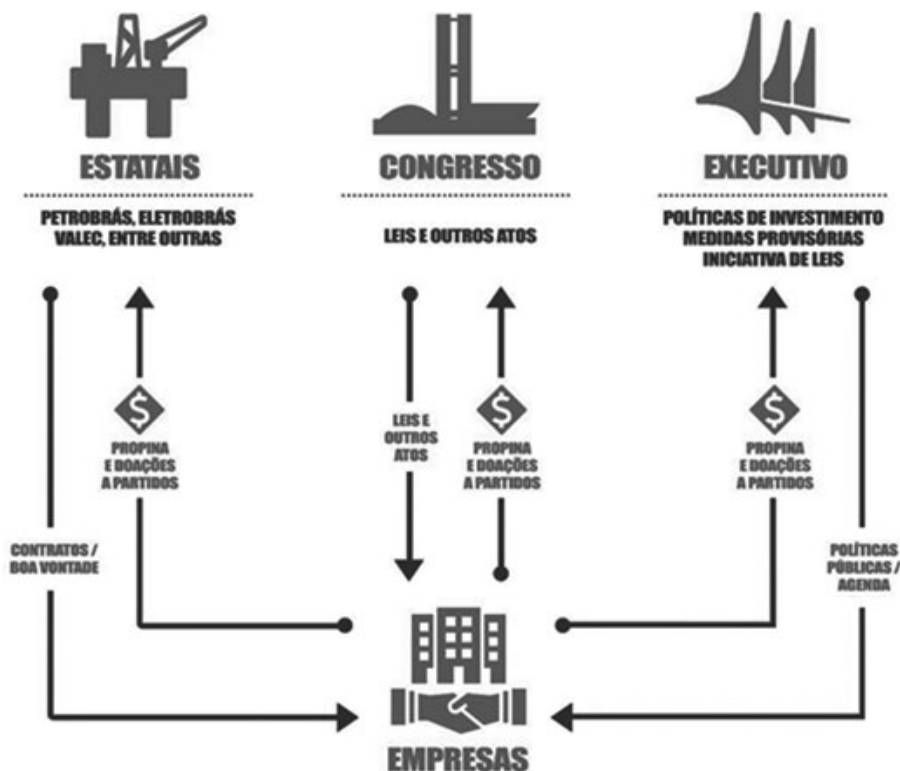
FONTE: CASO LAVA JATO. ENTENDA O CASO. PARA O CIDADÃO, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DISPONÍVEL EM:

[HTTP://WWW.MPF.MP.BR/PARA-O-CIDADA0/CASO-LAVA-JATO.](http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato)

ACESSO EM: AGO. 2018.

⁹ LIMONGI, Fernando. Operação Impeachment. Dilma Roussef e o Brasil da Lava Jato. São Paulo: Todavia, 2023.

Um infográfico alternativo¹⁰, utilizando os mesmos recursos de imagem, melhor reflete os achados da Lava Jato:



FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, FORMATADO COM A AJUDA DE ISABELA GIANELLA.

De fato, os procedimentos carreados naquilo que se chamou Operação Lava Jato refletem muito mais um déficit amplo e geral de governança, ou um esquema multifacetado de captura do poder de agenda de investimentos do Estado, que propriamente um único e enorme ilícito de corrupção, ou de abuso de poder econômico em campanhas eleitorais.

O que a Lava Jato revelou foi o funcionamento de parte de um sistema político e social oligárquico, cuja história é bem mais antiga do que os anos em que uma coligação capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores exerceu, pela primeira vez, a chefia do Executivo Federal. As grandes empresas do setor de construção pesada se consolidam como agentes econômicos muito próximos

¹⁰ MESQUITA NASSER, Maria Virginia N. do A. *Lava a Jato: O Interesse Público entre Punitivismo e Desgovernança*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

a agentes políticos desde a ditadura civil militar¹¹, ou até mesmo antes se lembrarmos da mão nada invisível do getulismo na economia brasileira e os anos desenvolvimentistas de JK.

Analisando todas as condutas delatadas em acordos de colaboração premiada ou depoimentos dados à Justiça Eleitoral¹², vemos que o conjunto das ações pode ser enquadrado em mais de uma categoria e que nem todas elas aderem com exatidão aos tipos penais de corrupção ativa ou passiva do Código Penal, ou ao ilícito empresarial correlato tipificado na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013).

Fazendo um exercício de sistematização, as categorias em que podemos enquadrar aquilo que a Lava Jato denominava genericamente como “pagamento de propina” seriam as seguintes¹³: (i) doação a candidato para que apoie determinado setor ou política (doação eleitoral pura); (ii) doações para garantir boas relações com agentes políticos, na expectativa de se obter políticas ou ações públicas favoráveis a certos setores, ou como forma de obter apoio futuro para mitigar riscos regulatórios ou contratuais em contratos com a Administração Pública; (iii) pagamentos como recompensa por uma política ou ação pública implementada; (iv) pagamento para obter liberação final de uma medida lícita, dentro de uma política já aprovada (como o caso de aprovação de investimento de bancos públicos em projetos que já haviam sido aprovados em suas análises técnicas); (v) pagamento para viabilizar medida ilegítima, contrato com alto risco ou investimento de retorno duvidoso; e (vi) pagamentos para viabilizar, manter ou rever contratos com a Administração Pública.

É claro que uma parte dos ilícitos investigados se tratava de corrupção ativa ou passiva, enquadrando-se, do ponto de vista empresarial, no art. 5º, inc. I, da LAC. Ninguém, em bom juízo, poderia afirmar o contrário após alguns executivos das empresas estatais investigadas pactuarem com autoridades a devolução de somas milionárias à Petrobras.

¹¹ V., nesse sentido, CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar: 1964-1988*. Rio de Janeiro: EDUFF, 2015 e MESQUITA NASSER, cit., p. 55 e ss.

¹² Aqui nos parece fundamental fazer um registro. Os depoimentos prestados no âmbito da Ação de Investigação na Justiça Eleitoral n. 1943-58.2014.6.00.0000 parecem ter sido prestados em um clima de maior cooperação para investigação da realidade dos fatos em relação às delações colhidas pela Força Tarefa da Lava Jato, sobretudo em Curitiba. Os primeiros constituem material bastante rico de pesquisa, tendo se revelado um importantíssimo material de pesquisa. Além disso, nota-se maior higidez dos depoimentos, que não foram alvo de posterior contestação. Nesse sentido, pode-se aventar a hipótese de que, não obstante a AIJE ter sido julgada improcedente, sem resultar em sanção aos investigados, a Justiça Eleitoral foi o foro onde se pode ver uma justiça mais restaurativa com relação à Lava Jato.

¹³ Uma sistematização detalhada e com exemplos pode ser encontrada em MESQUITA NASSER, cit., p. 59 e ss.

O enquadramento se torna menos óbvio, entretanto, quando se olha para transações em que o acusado de corrupção passiva (estando, portanto, na situação de quem receberia a vantagem) não ocupa posição que lhe permitiria praticar o tal ato ou medida objeto da transação ilícita, embora possa ter alguma influência direta ou indireta sobre agentes públicos. Há razões básicas pelas quais se procura delimitar a corrupção passiva ou ativa *strictu sensu* a casos em que, de alguma forma, se vende ou negocia o exercício da função pública, em desvio de poder. Ou seja, para o requisito do *quid pro quo*¹⁴.

A primeira delas é que, se considerarmos que todos os pagamentos indevidos a um agente público constituem crimes, teríamos uma série de casos enquadrados como tal, quando estes estariam melhor tratados fora do âmbito penal. Pagar a um promotor ou a um juiz de direito um valor exorbitante para ministrar uma palestra, sem que essa paga esteja vinculada à prática de um ato dentro de suas atribuições, pode ser moralmente incorreto, mas definitivamente não configura crime de corrupção¹⁵. Se esse tipo de situação se torna uma prática corrente entre determinada classe de agentes públicos, parece-nos que seria o caso tratar do problema por meio da expedição de normas disciplinares (fixando valores máximos de remuneração ou limite do número de eventos, por exemplo), mas não por meio de processos penais, dada a desproporcionalidade e potencial ineficiência do manejo desses instrumentos, que ainda correriam o risco da seletividade.

Transferindo a questão para o campo eleitoral, a questão se intensifica. Campanhas eleitorais necessitam do dispêndio de grandes somas financeiras e podem ser tão mais custosas quanto maior o tamanho dos distritos eleitorais envolvidos. É esperado que partidos políticos, mesmo contando com financiamento público

¹⁴ Em verdade, o requisito da existência de um “ato de ofício”, a ser comprado ou negociado é previsto de forma expressa para o crime de corrupção ativa (art. 333 do Código Penal), mas não para o crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal). A doutrina e a jurisprudência entendiam que esse requisito também se aplicava a este último tipo, mas agora vem flexibilizando o requisito do ato de ofício no sentido que não é necessário identificar uma relação quase contratual da corrupção, com delimitação exata do ato que seria ou deixaria de ser praticado, bastando a identificação apenas genérica de atos que o corrompido poderia praticar no exercício de suas atribuições.

¹⁵ Quandt também aponta para o risco de recrudescimento desproporcional do processo penal decorrente do excessivo esgarçamento dos tipos penais quando observa o seguinte: “Esse empobrecimento do requisito do ato de ofício pode ser levado a novos extremos se aliado a certas práticas sobre ônus da prova que já se consagraram em outros crimes. Da mesma maneira que, no furto, se diz que “a posse injustificada da res furtiva gera a presunção de autoria, invertendo-se o ônus probatório, incumbindo-se ao agente demonstrar a licitude da aquisição do bem, bastaria dizer-se que, ‘na corrupção, o funcionário ou o particular que prometeu a propina deve justificar o pagamento da vantagem, sob pena de presumir-se que ela se referia a algum ato de ofício pertinente às funções do funcionário’, para transformar o crime de corrupção passiva num crime de enriquecimento ilícito. Tudo isso sob a proclamação formal de que, tanto na corrupção ativa (por força de lei) como na passiva (por construção doutrinária), a vantagem indevida deve referir a ato de ofício” (cit., p. 60. As aspas simples foram extraídas de TJ-MG, Apelação Criminal 10393140019646001, p. 24.2.2016)

de campanha, busquem doações junto a seus apoiadores. E é igualmente esperado que particulares façam doações eleitorais a campanhas de candidatos com cujas ideias ou projetos se identifiquem. Mesmo as doações feitas na expectativa de um candidato apoiar determinada medida (como, por exemplo, a reforma tributária ou o fomento de energias renováveis, dentre tantos exemplos) não torna esta doação necessariamente corrupta. Nesse contexto, segundo Lowenstein,

Definir como suborno práticas nas quais os políticos são quase forçados a se engajar rotineiramente é, entre outras coisas, dar discricionariedade aos agentes de persecução para decidir no caso concreto quais práticas devem ser punidas e, no pior cenário, para abusarem de seus cargos ao serem partidários ou tomarem parte em outras seletividades não justificadas adequadamente¹⁶.

Gomes¹⁷ aponta que há os que defendem que o financiamento exclusivamente público de campanhas contribui decisivamente para a redução da corrupção na gestão estatal, porque os candidatos eleitos deixam de estar à mercê da influência e da cooptação de seus financiadores privados. Mas, segundo o próprio autor, um argumento mais sensato e realista é o de que o financiamento exclusivamente público de campanhas não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, pois o dinheiro privado certamente nelas ingressará por vias tortuosas, o que, além de não resolver o problema, contribuirá para que candidatos ingressem no campo da ilicitude. Até porque, o financiamento privado de campanhas não é o único fator a influir de forma decisiva na corrupção de agentes políticos.

Um estudo interessante de Ohman, comparando formas de financiamento público de campanha de diferentes jurisdições, também aponta que o financiamento público não resolve em definitivo as questões de corrupção e captura política. Segundo o autor, o financiamento público traz problemas como o possível distanciamento entre partidos e eleitores, já que os primeiros não mais precisam se conectar com os últimos para financiar suas atividades. Resultaria daí a ossificação dos partidos, que não precisam se adaptar às demandas populares para se conectarem aos eleitores e se financiarem. Esses problemas levariam à transformação do partido em uma entidade que representa o Estado perante os cidadãos, e não o contrário. Haveria que se levar conta, ainda, os problemas relacionados a estruturas não exatamente democráticas de distribuição dos recursos dentro dos

¹⁶ LOWENSTEIN, Daniel Hays. *When is a campaign contribution a bribe?* In: HEFFERNAN, William C.; KLEINIG, John (Eds.). *Public and private corruption*. Maryland: Rowman and Littlefield, 2004. p. 125-172.

¹⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 632.

partidos. E, adicionalmente, a própria impopularidade da medida, sobretudo em países em que faltam recursos para áreas como saúde e educação públicas¹⁸.

Ciente dessas questões, Carazza defende que o ideal seria o financiamento misto de campanhas políticas, com a imposição de limites ao financiamento privado¹⁹.

Nosso objetivo nesse trabalho não é analisar as melhores formas de financiamento eleitoral, mas é importante passar por esta discussão para entendermos por que os sistemas jurídicos admitem as doações eleitorais e se ocupam de traçar limites entre o que seria uma doação eleitoral (regular ou não) e o crime de corrupção.

Voltando às condutas investigadas na Lava Jato, nomeadamente aquelas envolvendo empresas estatais, identificamos sem muita sombra de dúvida os crimes de corrupção ativa e passiva nos pagamentos feitos em troca da obtenção ou manutenção de contratos, ou mesmo de um relacionamento amistoso, sobretudo quando havia um enriquecimento ilícito dos prepostos das empresas estatais que recebiam tais pagamentos.

As linhas se tornam mais tênues, entretanto, quando passamos a considerar os pagamentos feitos a partidos e campanhas eleitorais. O uso da relação entre empresários e estatais como Petrobras, Eletrobras e o FI-FGTS (gerido pela Caixa) para obtenção de doações eleitorais milionárias parece estar mais voltado a um ilícito eleitoral que ao crime de corrupção. Note-se que, nas condutas em análise, não houve envolvimento direto dos recursos das estatais na captação de sufrágio (via, por exemplo, distribuição de combustíveis abaixo do custo à população), mas uma exploração indireta de seu poder de compra para a obtenção de financiamento. E isso se enquadrava em um esquema que ia muito além das estatais. Parece ter sido, durante anos, a forma de produzir política por uma parte da oligarquia brasileira (tanto à direita, como à esquerda)^{20 21}.

¹⁸ OHMAN, Magnus. *Practical Solutions for the Public Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, pp. 56-81. In OHMAN, Magnus and ZAINULBHAI, Hani (Eds.) *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: IFES, 2012. Acesso: 25.9.2023.

¹⁹ CARAZZA, Bruno. Dinheiro, Eleições e Poder. As Engrenagens do Sistema Político Brasileiro. São Paulo: Cia das Letras. 2019. pp. 239 e 240.

²⁰ Segundo LIMONGI, Fernando. Ibid, p. 70-71: "Aécio Neves mudou de estratégia. Abandonou a fraude, mas continuou a contestar a legitimidade dos resultados, adotando o discurso que ganhou corpo com a entrada da Lava Jato em cena, afirmando que 'Eu perdi a eleição para uma organização criminosa que se instalou no seio de algumas empresas brasileiras patrocinadas por esse grupo político que aí está'. A estratégia, ao contrário do que pode parecer, não era desprovida de riscos. As empreiteiras comandadas pelos detidos na Operação Juízo Final haviam feito doações igualmente generosas à sua campanha. De acordo com os cálculos divulgados pela imprensa, teriam destinados 68,5 milhões de reais para o PT e 40,2 milhões de reais para o PSDB. Difícil sustentar que PT e PSDB levantassem fundos de forma, que apenas um deles seria tratado como uma organização criminosa".

²¹ Obviamente que a prática de doação eleitoral não devidamente contabilizada pode engendrar outros ilícitos

Esta faceta eleitoral das condutas investigadas no âmbito da Lava Jato não passou, é bem verdade, totalmente ao largo da Justiça Eleitoral. As denúncias de financiamento partidário irregular foram objeto da Ação de Investigação na Justiça Eleitoral n. 1943-58.2014.6.00.0000 (“AIJE 1943”), que pugnava pela cassação da Chapa Dilma-Temer, vencedora das eleições presidenciais de 2014, por abuso de poder político e econômico durante o pleito eleitoral²².

A ação trazia outras acusações além do financiamento irregular de campanha, como desvio de finalidade em pronunciamentos oficiais em favor da Presidente Dilma Rousseff (então candidata à reeleição), veiculação de propaganda institucional em período vedado, ocultação de dados econômico-sociais, gastos acima do limite permitido e propaganda eleitoral com recursos geridos por entidades sindicais. A acusação mais grave, entretanto, era a de que doações regulares e declaradas, de grandes construtoras à campanha eleitoral ou ao Partido dos Trabalhadores, viriam de propinas pagas em contratos firmados pela Petrobras com essas construtoras. Os indícios iniciais apresentados seriam a lista de doações eleitorais declaradas e trechos da delação de Paulo Roberto da Costa, ex-diretor da estatal.

O processo de produção de provas carreado na AIJE 1943 resultou em 64 depoimentos. Quase todos os executivos de grandes construtoras envolvidas na Lava Jato foram ouvidos, além de agentes políticos, marqueteiros de campanha e outros depoentes. A ação tem 33 volumes. Os depoimentos colhidos na ação constituem rico material de pesquisa e, em geral, são coerentes entre si. Todos expõem um padrão de financiamento de partidos políticos de cuja existência muitos já desconfiavam, mas, a partir de então, passaram a constituir relato oficial. Enquanto uma série de depoimentos prestados no âmbito de acordos de colaboração premiada vem sendo questionada, tanto por seus delatores, como por críticos de potencial parcialidade induzida dos depoimentos²³, o mesmo não ocorre com relação aos depoimentos da AIJE 1943. É claro que, considerado um esquema tão grande e disseminado de captura política, não caberia aos limites de uma ação de

criminais como sonegação fiscal (Lei n. 4.729/65), falsidade ideológica eleitoral (art. 350 do Código Eleitoral) e outros. Apenas não estamos cogitando aqui da prática do crime de corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral) porque o respectivo tipo penal consiste na compra (efetiva ou prometida) ou venda (efetiva ou prometida) do próprio voto do eleitor. Veja-se, nesse sentido, DIETRICH, Gustavo Henrique, *A Corrupção Eleitoral Passiva e a Figura Atípica da Promessa de Apoio Político*. Revista dos Tribunais, v. 797/2022, mar. 2002, pp. 485-491.

²² De fato, o Diretório Nacional do PSDB e a Coligação Muda Brasil ajuizaram quatro ações visando a cassação do mandato de Dilma Rousseff e Michel Temer – Ação de Investigação na Justiça Eleitoral n. 154781, AIJE 194358, Representação n. 846 e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo n. 761. A produção de provas foi centralizada na AIJE 194358 e os feitos foram julgados conjuntamente.

²³ SCORTECCI, Catarina e BACHTOLD, Felipe, *Delações da Lava Jato têm fila de reclamações e arrependimentos anos após acordos*. Folha de São Paulo on line, 23.set.2023. Acesso: 06.10.2023.

investigação na justiça eleitoral “passar o país a limpo”. Mas foi onde talvez se tenha chegado mais perto disso. Do que está ali apurado, muito ainda pode ser feito em termos de reformas estruturais, seja no sistema de financiamento partidário e seu controle, seja nas relações contratuais entre particulares e a Administração Pública, seja na governança dos investimentos estatais.

Em apertada votação, os ministros do TSE decidiram pela improcedência da ação. A maioria dos ministros entendeu que a prova contida nos autos revelava, sim, o financiamento irregular de partidos, mas não teria sido demonstrado de forma cabal que os valores oriundos de contratos com a Petrobras teriam sido aportados na campanha da chapa Dilma-Temer. A ementa da decisão faz questão de lembrar que as construtoras apontadas na denúncia faziam doações para todos os grandes partidos brasileiros²⁴.

Entretanto, se a AIJE 1943 constituiu um caso histórico da Justiça Eleitoral, é forçoso reconhecer que, em outros casos, a competência da Justiça Eleitoral foi suprimida em seu nascedouro por aquela aplicação assaz controvertida das regras legais de prevenção e conexão associada à prática de, por vezes, enquadrar como corrupção condutas que não se amoldavam suficientemente ao tipo. O caso mais dramático e polêmico dessa prática na Lava Jato é sem dúvida o da Ação Penal n. 5046512-94.2016.4.04.7000/PR, que resultou em condenação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, posteriormente anulada pelo Supremo Tribunal Federal.

Há, no entanto, caso que nos parece mais caricato. Trata-se da denúncia ofertada pela Força Tarefa em desfavor de João Santana, conhecido marqueteiro político, que atuava em campanhas do Partido dos Trabalhadores. Na denúncia, João Santana, um publicitário famoso, conhecido por sua expertise em propaganda eleitoral, é equiparado a funcionário público, para então ser acusado de corrupção passiva, juntamente com sua esposa e sócia Mônica Moura. O casal admitiu que uma dívida de campanha do Partido dos Trabalhadores com a empresa de *marketing* eleitoral e aconselhamento político de que eram titulares havia sido quitada pelo Grupo Odebrecht “por conta e ordem” do partido²⁵. Nenhum deles ocupava cargo político e, portanto, não tinha como “vender” qualquer ato praticado no âmbito de funções públicas. Na narrativa da denúncia:

²⁴ TSE. Ação de Investigação na Justiça Eleitoral n. 1943-58, Rel. Originário Min. Hermann Benjamin, Rel. designado p/ acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJE 12.set.2018.

²⁵ Esse depoimento não pode ser considerado no julgamento da AIJE, relacionar-se a questão não levantada quando da determinação dos limites objetos da demanda. Há quem reconheça que essa questão de ordem processual foi decisiva para o desfecho da AIJE.

Exatamente neste contexto de manutenção do Partido dos Trabalhadores no poder é que os denunciados MONICA MOURA e JOÃO SANTANA passaram a desempenhar papel fundamental, desde 2002 até 2015. Ao mesmo tempo em que tinham pleno conhecimento do esquema de corrupção implementado na PETROBRAS e que eram beneficiados economicamente por recursos provenientes dos ilícitos cometidos em desfavor da Estatal, MONICA MOURA e JOÃO SANTANA, fazendo uso de seus conhecimentos no âmbito publicitário, trabalhavam estrategicamente a imagem e a atuação da agremiação partidária, agindo como verdadeiros conselheiros do Partido dos Trabalhadores, tanto para que se mantivesse a alta projeção nacional do partido quanto para que as gestões de seus membros eleitos fossem exercidas de forma midiaticamente conveniente ao Partido dos Trabalhadores²⁶.

Note-se que novamente se afirma que o recurso da alegada propina veio do esquema de corrupção implementado na Petrobras. Analisando a questão de uma perspectiva ampla, no entanto, conclui-se que não necessariamente esses recursos estavam relacionados a contratos com a Petrobras, ou somente a eles, podendo ser também referentes a outras medidas negociadas entre a empresa e o Governo Federal. A referência à Petrobras importava (à força tarefa) tão somente para a fixação do foro da justiça federal de Curitiba.

Há clareza, desse modo, que tanto o sistema eleitoral, quanto o sistema penal não são indiferentes ao fato de que um prestador de serviços relevante de campanhas políticas do Partido dos Trabalhadores tenha recebido o pagamento de parte dos serviços prestados de uma empresa privada, por intermédio de uma empresa *offshore*. Certamente havia figuras típicas a serem investigadas, como sonegação fiscal e potencial falsidade ideológica eleitoral, mas não corrupção. No entanto, a denúncia não chegou a ser contestada, porque João Santana e Mônica Moura fizeram acordos de colaboração premiada.

Assim, chegamos ao final desse item concluindo que, na Lava Jato, o que se denominada como uso político das estatais era na verdade parte de um esquema de obtenção de financiamento partidário, obtido junto a empresas que tinham interesse não apenas em contratos com estatais, mas em uma série de outras

²⁶ Denúncia oferecida na Ação Penal n. 5019.727-95.2016.4.04.7000/PR. Na peça, a suposta prova da influência de João Santana sobre o núcleo político da presidência da República é um correio eletrônico enviado pelo Professor Mangabeira Unger a João Santana, solicitando que intercedesse a ela para que a ex-Presidente lhe concedesse uma audiência. Seria anedótico se não fosse realmente muito grave.

medidas do governo. Neste caso, existia uma forma difusa (e nem sempre eficiente) de influência do setor econômico privado sobre agentes públicos, notadamente aqueles eleitos e, portanto, dependentes do financiamento campanhas eleitorais. Juntamente com esse esquema, alguns executivos e agentes públicos obtinham propinas para si próprios.

O *modus operandi* da operação consistia em alargar ao máximo a competência da Justiça Federal, notadamente a da 13ª Vara Criminal de Curitiba, enquadrando como corrupção condutas que não se adequavam perfeitamente ao tipo. Com isso, a resposta penal ao déficit de governança revelado pela Lava Jato teve um objetivo distinto daquele que, em tese, se encontrava nas lindes do processo penal. Esse ambiente de vale tudo jurisdicional criou um problema de proporções gigantescas, levando à disrupções na economia e no sistema político, que abriram grande espaço para o avanço da polarização e do extremismo no ambiente social. O triste final dessa história todos os brasileiros bem conhecem.

3. O CASO DA CEF EM 2022

Das 15 ações judiciais TSE propostas em face do ex-Presidente Jair Bolsonaro no por condutas relacionadas ao dramático pleito eleitoral de 2022, uma se refere às chamadas “bondades financeiras” oferecidas pelo Executivo Federal durante o período de campanha. Trata-se da Ação de Investigação na Justiça Eleitoral n. 0601987-47.2022.6.00.0000.

Nela se pugna pela aplicação da pena de elegibilidade aos acusados em razão das práticas de abuso de poder político e econômico configurado a partir da oferta de auxílios financeiros em período eleitoral. São eles: (i) erros na inclusão de beneficiários do Bolsa-Família (com o intuito de aumentar o número de beneficiários); (ii) oferecimento de vantagens a concursados da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal; (iii) antecipação dos repasses do Auxílio-Brasil e do Auxílio-Gás durante o segundo turno; (iv) inclusão de 500 mil famílias no programa Auxílio-Brasil em outubro de 2022; (v) antecipação de pagamento de benefício para caminhoneiros; (vi) relançamento do programa de renegociação de dívidas “Você no Azul” pela Caixa; (vii) anúncio da liberação de uso do FGTS “futuro” no financiamento imobiliário e aumento dos subsídios do programa Casa Verde e Amarela; (viii) anúncio de crédito e outros produtos voltados para mulheres; (ix) antecipação do pagamento de benefícios para taxistas e caminhoneiros; (x) anúncio de benefício extra de até R\$ 500 para taxistas; e (xi) oferta de crédito consignado lastreado no pagamento do Auxílio-Brasil.

É certo que essas práticas devem ser olhadas em conjunto para se aferir a eventual existência de do abuso de poder político e econômico em campanha

eleitoral. Para este estudo, entretanto, interessam aquelas que tenham envolvido, de alguma forma, um abuso dos recursos – financeiros ou não – da Caixa.

A Caixa Econômica Federal é o agente responsável por operacionalizar diversos benefícios e programas sociais do Governo Federal, dada sua enorme capilaridade. Em algumas das ações acima mencionadas, a Caixa atua como mero agente repassador de valores disponibilizados pelo Governo Federal. Assim, se o Governo Federal de alguma forma obtém fundos para adiantar os repasses do Auxílio-Brasil e do Auxílio-Gás, não caberia, em princípio, à Caixa represar tais valores²⁷.

Mas há ações entre as acima mencionadas que dependeram de decisões próprias da Caixa. É o caso, pelo menos, do anúncio de crédito para a mulher empreendedora; do empréstimo consignado sobre o Auxílio Brasil; e do programa de renegociação de dívidas. É sobre esses casos que vamos nos debruçar a fim de verificar se a alta administração da estatal tomou decisões comparáveis às tomadas pela Petrobras, analisadas no tópico anterior, abusando dos recursos da empresa e, assim, do poder econômico para fins eleitorais.

Os dois primeiros casos envolvem a concessão de crédito pela Caixa. Não se trata de repasse automático de recursos disponibilizados pelo Governo Federal. Cabe à Caixa aprovar a oferta desses programas e, após lançá-los, apreciar cada um dos pedidos apresentados, decidindo se estão conforme as políticas de crédito e risco do banco. O último envolve a decisão negocial de renunciar a receitas cuja recuperação pode ou não ser duvidosa, conforme o grau de inadimplência dos financiamentos concedidos e o momento econômico. Fazemos a seguir uma breve análise de cada um deles.

3.1. Caixa Para Elas

O programa de crédito para mulheres empreendedoras (ação “Caixa Para Elas”) consistia, em termos conceituais, no apoio via crédito a mulheres microempreendedoras. O programa foi relançado já no período de campanha eleitoral. A presidência da Caixa havia sido transmitida a uma mulher há três meses, em resposta a denúncias de assédio sexual contra o então presidente da instituição. As ações do programa não estavam apenas voltadas a ações de empreendedorismo, na verdade. O pacote de vantagens oferecidas exclusivamente a mulheres (eleitorado no qual o candidato Jair Bolsonaro, então Presidente da República buscando a ree-

²⁷ Situação jurídica distinta seria aquela em que o Governo, sem disponibilizar à CEF os valores, pede que ela faça os pagamentos antecipados aos beneficiários, tomando um crédito junto ao banco, o que é vedado pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

leição levava desvantagem, segundo as pesquisas de intenção de voto realizadas à época) incluía (i) descontos nas taxas juros em operações de crédito; (ii) desconto em taxas de administração em consórcio para aquisição de veículos; (iii) isenção da cesta de serviços da conta corrente; (iv) isenção no aluguel da máquinas de pagamento para faturamentos acima de R\$ 100,00; (v) cartão de crédito com design exclusivo e novos benefícios; (vi) seguro de vida com isenção no pagamento no caso de câncer e indenização nos casos de câncer de mama, ovário e útero; e (vii) previdência Vida Mulher com direito a uma consulta ginecológica por ano e pagamento de R\$ 50 mil em caso de nascimento de gêmeos ou mais filhos. A estimativa da Caixa era movimentar R\$ 1 bilhão de reais na concessão desses benefícios.

Parece cogitável que, em hipótese, um banco público com razoável penetração nas camadas populares tenha ações voltadas ao público feminino, sobretudo as de facilitação de acesso a crédito e fomento à independência financeira das mulheres, que se responsabilizam pelo sustento financeiro de milhares de lares brasileiros. Questionável, no entanto, é se as medidas acima elencadas eram as mais adequadas para atingimento desse objetivo e se, implementadas justamente durante o período eleitoral, não gerariam externalidades relacionadas à indução de eleitores ao voto pela reeleição do então Presidente da República, o que se conformaria à figura do desvio de poder. O relatório financeiro da Caixa para o terceiro trimestre de 2022 menciona as ações do programa e seu estrondoso sucesso em termos de contratação dos produtos, mas não traz qualquer justificativa para a escolha dessas medidas²⁸.

3.2. Empréstimos consignados sobre o Auxílio-Brasil

Em agosto de 2022, o governo federal começou a pagar o Auxílio Brasil, então o principal programa de transferência de renda do país, em valor reajustado. Passara de R\$ 400,00 mensais para R\$ 600,00.

Logo em seguida, foi aprovada a Lei n. 14.431/2022, permitindo o empréstimo consignado sobre benefícios pagos no âmbito de programas de transferência de renda até o limite de 40% do valor do benefício.

A autorização do uso do Auxílio Brasil como garantia de empréstimos a juros que em geral chegariam a 51% ao ano foi de pronto criticada por economistas²⁹.

²⁸ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Relatório da Administração*. 3T22. Acesso: 05.10.2023.

²⁹ KUPFER, José Paulo. *Aprovação do Consignado é armadilha e maldade com quem ganha Auxílio Brasil*. Folha de São Paulo (on line), 08.07.2022. Acesso: 07.10.2023; SABOIA, João e HALLAK NETO, João. *Novo crédito consignado e aumento da inadimplência*. Valor Econômico (on line), 20.10.2022. Acesso: 07.10.2023.

O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (USP) e o Acredito iniciaram um abaixo-assinado solicitando “o adiamento do início da comercialização do crédito para o Auxílio Brasil e outros programas de transferência de renda, para elaboração de estudos e manifestação técnica dos especialistas”, de modo a evitar que as operações do consignado fossem contratadas sem resguardar o mínimo existencial necessário aos beneficiários, explorando ao extremo sua vulnerabilidade³⁰.

A Lei n. 14.431/2002 teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal³¹. Os maiores bancos privados brasileiros – Bradesco, Santander e Itaú – decidiram não operar a modalidade de crédito consignado sobre o Auxílio Brasil, considerando não apenas o alto risco de inadimplência dessas operações, como também o risco reputacional do envolvimento em uma oferta de crédito de legalidade questionável.

A Caixa, entretanto, mergulhou fundo na oferta do empréstimo consignado. Segundo relatório da Controladoria Geral da União, a Caixa foi responsável por 83% de todos os empréstimos oferecidos nessa modalidade, tendo fornecido R\$ 7.629.911.779 em crédito. Desse total, 93% dos contratos firmados estão concentrados no mês de outubro de 2022³², justamente a reta final da campanha eleitoral.

A CGU aponta, ainda, que não houve o devido cuidado no momento de se formatar o programa de oferta de empréstimos consignados, que cobravam taxas significativamente maiores que as de outras modalidades de crédito consignado, sem considerar que famílias continuariam endividadas após a exclusão do benefício.

Em janeiro de 2023, o Instituto de Defesa do Consumidor já havia enviado ofício ao Ministério de Justiça solicitando a suspensão e revisão dos contratos de crédito consignado para beneficiários do Auxílio Brasil, por considerar que a oferta desse crédito havia criado uma massa de endividados vulneráveis que não

³⁰ O manifesto foi assinado por economistas como Luiz Gonzaga Belluzzo, Ladislav Doubor e Laura Carvalho, além de professores da universidade de São Paulo como Maria Paula Bertran, que capitaneava a iniciativa e Diogo Rosenthal Coutinho. A petição pode ser lida em <https://www.change.org/p/assine-contr-a-superendividamento-dos-mais-pobres>. Acesso 5.10.2023. Ver também JORNAL DA USP (on line), [Abaixo-assinado quer rever empréstimo consignado para o Auxílio Brasil](#). 30.8.2022. Acesso: 5.10.2023.

³¹ ADI 7223-DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgada improcedente em 3.8.2023.

³² CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. [Relatório de avaliação](#). Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Caixa Econômica Federal. Acesso: 05.10.2023

podiam compreender à época da contratação do crédito as obrigações extremamente onerosas que estavam assumindo³³.

3.3. Programa de regularização de dívidas

Também em outubro de 2022, a Caixa lançou a campanha Você no Azul, que concedia descontos e até 90% para regularização de dívidas. 4 milhões de clientes pessoas físicas e 396 mil clientes pessoas jurídicas foram contemplados na ação. 70% das propostas da campanha puderam ser habilitadas pelo site da Caixa, pelo aplicativo dos Cartões Caixa ou por WhatsApp, o que demonstra a clara intenção de promover uma massiva regularização de dívidas com rapidez³⁴. Duas questões se colocam aqui. Primeira: quais foram os critérios que orientaram a concessão dos descontos para renegociação de dívidas? Houve alguma análise baseada na probabilidade de recuperação desses créditos, que é o que geralmente precede esse tipo de renegociação? Segunda: se havia algum espaço financeiro-orçamentário para se promover a renegociação de dívidas de parte da população, por que não oferecer um programa que permitisse a renegociação de dívidas de cidadãos endividados junto a todos os bancos, ao invés de beneficiar apenas os devedores da Caixa?

Para definir se essas medidas adotadas pela Caixa constituíram abuso de poder econômico (ou do poder político de controle da empresa estatal) no processo eleitoral, consideramos importante fazer uma breve análise conceitual.

Gomes, antes definir o abuso de poder econômico para fins eleitorais, retoma o conceito de *abuso* (do latim *ab + usu*) como mau uso, uso errado, desbordamento do uso, ultrapassagem do uso normal, exorbitância. Para o autor, no contexto da legislação eleitoral,

[a] expressão abuso de poder econômico deve ser compreendida como a realização de ações (ativas ou omissivas) que consubstanciem mau uso de recurso, estrutura, situação jurídica ou direito patrimoniais em proveito ou detrimento de candidaturas. A finalidade do agente é influenciar a formação da vontade política dos cidadãos, condicionando o sentido do voto, e assim interferir em seus comportamentos quando do exercício do sufrágio. Por terem o propósito de exercer indevida influência no processo eleitoral, as

³³ PAPP, Ana Carolina e FERNANDES, Adriana. [Idec pede suspensão de crédito atrelado ao Auxílio Brasil em ofício enviado do governo](#). Estado de São Paulo (on line), 5.1.2023. Acesso 9.10.2023.

³⁴ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório da Administração.

referidas ações não são razoáveis nem normais à vista do contexto em que ocorrem, revelando a existência de exorbitância, desbordamento ou excesso no exercício da situação jurídica ou dos respectivos direitos e no emprego de recursos³⁵.

Para o mesmo autor, a caracterização do abuso de poder econômico com fins eleitoral pressupõe, obviamente, que haja um pleito eleitoral ocorrendo ou em vias de ocorrer³⁶.

Satisfeita essa última condição, pois estamos tratando exatamente do período eleitoral de 2022, deve-se buscar parâmetros objetivos para verificar se houve abuso.

Nesta seara, a Lei das Estatais é, por excelência, a fonte de onde se deve extrair o padrão esperado de atuação das estatais. Havendo desvio em relação a esse padrão, haverá indícios de abuso que demandariam investigação.

A Lei das Estatais, vale dizer, foi editada³⁷ como resposta às investigações da Lava Jato. Nesse contexto, a lei buscou trazer não apenas regras específicas para contratos, patrocínios e outras ações, como também fixar princípios gerais de atuação das companhias.

O art. 27 da Lei das Estatais determina em seu *caput* que as empresas que ela regula terão a função social atender o interesse coletivo ou o imperativo de segurança nacional expresso no instrumento que autoriza sua criação. A realização desse interesse coletivo, na dicção da lei, deve se orientar para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos pela empresa pública (§ 1º), bem como para a ampliação *economicamente sustentada* do acesso de consumidores aos produtos e serviços que tenham por objeto ofertar (inc. I). Ainda no mesmo artigo, a lei determina que as estatais devem adotar práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social corporativa compatíveis com o mercado que atuam.

Os mandamentos extraídos do texto legal estabelecem, de um lado, (1) que as estatais devem se orientar à consecução de uma missão pública (do contrário, como já observamos, não se justificaria a atuação do Estado no domínio econômico e a própria existência da estatal), e, de outro lado, (2) que essas empresas

³⁵ Cit., p. 962.

³⁶ Ibid., p. 962.

³⁷ Dizemos “também” aqui porque essa não foi a única razão da promulgação da Lei n. 13.303/2015. Já era previsto na Constituição de 88 que uma lei disporia sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (art. 173, § 1º).

devem ampliar, de forma economicamente sustentada, o acesso a seus bens e serviços. Ou seja, é importante que na condução gerencial da empresa, seus dirigentes visem a conciliar a crescente concretização de sua função pública com sua sustentabilidade financeira, buscando-se, nessa toada, também alguma coerência com as práticas do mercado em que a estatal atua.

Não nos cabe aqui fazer conjecturas sobre o julgamento das ações acima indicadas, que será obviamente proferido pela Justiça Eleitoral com base nas provas recolhidas nos autos. Mas é possível vislumbrar, numa análise teórica sobre esse quadro, a potencialidade, sim, de desvios sobre o padrão de atuação esperado para a Caixa, enquanto empresa estatal.

A Caixa ofertou créditos em volumes consideráveis, concentrados no período eleitoral, em modalidades que não foram ofertadas por instituições de mesmo porte. Não há registro de que essas operações tenham sido parte de uma política pública de assistência social ou de microcrédito estruturadas, eis que implementadas em tempo recorde, sem a realização de estudos necessários para impedir os efeitos nocivos da oferta de crédito a pessoas vulneráveis, subvertendo o fim social da medida.

Por fim, o programa de renegociação de dívidas, além de significar a renúncia de potencial receita da Caixa sem a divulgação dos parâmetros que orientaram a concessão dos descontos, promoveu um tratamento não isonômico entre os devedores da instituição e os devedores de outros bancos.

Difícil, portanto, deixar de pensar que os atos praticados não redundaram em abuso do poder econômico, considerada a amplitude com que a jurisprudência do TSE tem tratado o tema:

A orientação jurisprudencial do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL é firme no sentido de que ‘a caracterização do abuso do poder econômico resulta do excesso de aproveitamento da capacidade de geração de riqueza, apto a desequilibrar o pleito eleitoral, em benefício de candidato’ (RO 0603902-35, Rel. Min. SÉRGIO BANHOS, DJe de 12/11/2020)³⁸.

Da mesma maneira, não se pode deixar de cogitar, em hipótese, sobre o desvio de poder de controle da companhia estatal, ou, em outras palavras, o desvio

³⁸ AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL N. 0600427- 08.2020.6.24.0086 – BRUSQUE – SANTA CATARINA. Relator originário: Ministro Ricardo Lewandowski. Redator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Link consultado em outubro de 2023.

de finalidade das políticas da empresa, as quais teriam sido instrumentalizadas ou capturadas pelos interesses da campanha política para a reeleição presidencial. Também nesse caso a jurisprudência do TSE aborda o abuso de poder político de forma tanto ampla, quanto claramente aderente à situação aqui analisada (caso venha a ser comprovados os pressupostos fáticos com que aqui laboramos):

Para a configuração do abuso do poder político, é necessário que o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, atue em benefício eleitoral próprio ou de candidato, de modo a comprometer a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos³⁹.

4. CONCLUSÃO

Comparando aquilo que se classificou como o “uso político das estatais” investigado na Operação Lava Jato e o alegado episódio de abuso de poder econômico em campanha eleitoral envolvendo a Caixa nas eleições de 2022, podemos extrair diferenças significativas e uma triste coincidência entre os episódios.

No primeiro, o uso ou, se quisermos, abuso das estatais, nomeadamente da Petrobras, para fins eleitorais, se deu de forma indireta, pelo uso das relações da empresa com outras empresas privadas na obtenção de recursos para partidos políticos e campanhas eleitorais.

No segundo, os recursos da Caixa parecem ter sido diretamente empregados na tentativa de influenciar o eleitor, sobretudo de baixa renda, por meio de um esforço massivo de oferta de crédito.

No primeiro caso, embora a Justiça Eleitoral tenha tido a oportunidade de examinar a questão em sede de ação de investigação na justiça eleitoral, houve significativa supressão de sua competência pelo enquadramento excessivamente alargado das condutas investigadas como crime de corrupção, num movimento que parece deliberado para fixar a competência de alguns processos na 13ª Vara Criminal da Justiça Federal de Curitiba.

No segundo, a Justiça Eleitoral foi provocada no nascedouro da demanda judicial, também por meio de uma ação de investigação na justiça eleitoral.

³⁹ [AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL N. 0602936-45.2018.6.06.0000 – FORTALEZA – CEARÁ](#). Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Link consultado em outubro de 2023.

O primeiro caso gerou grande comoção popular, tendo em vista sua cobertura midiática e a atuação de algumas autoridades que participaram da operação. O segundo, embora não tenha passado sem registro na imprensa, não cristalizou uma preocupação fundamental da sociedade brasileira. Daí se conclui que a comoção social não está ligada apenas à gravidade das condutas, mas também à forma e intensidade com que são comunicadas. (e isso mostra que a Justiça por vezes dialoga excessivamente com a chamada opinião pública, fazendo-se levar pela “onda”).

Em ambos os casos, a Justiça Eleitoral não pôde agir a tempo para evitar as práticas abusivas ainda no processo eleitoral, eis que intentadas, no primeiro caso, quando as doações já haviam sido em parte acumuladas irregularmente e, no segundo, após as eleições.

Ao fim dessas reflexões, permanece o desafio de fazer com que o Direito Eleitoral, apesar da complexidade e da maior ou menor repercussão pública dos casos que analisa, possa dar respostas tempestivas de modo a não apenas investigar e sancionar, mas coibir o uso indevido dos recursos das estatais no financiamento partidário e nas campanhas eleitorais. Está marcado o encontro das estatais com as normas que regulam a política e a democracia.

BIBLIOGRAFIA

CARAZZA, Bruno. Dinheiro, Eleições e Poder. As Engrenagens do Sistema Político Brasileiro. São Paulo: Cia das Letras. 2019.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar: 1964-1988. Rio de Janeiro: EDUFF, 2015.

CAIXAECONÔMICA FEDERAL. Relatório da Administração. 3T22. Disponível em <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/fb86b0b8-b4e9-407b-a575-ba3668a566a9/3036abce-4c02-bea5-1baa-7657029c26ee?origin=1>. Acesso: 05.10.2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de avaliação. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Caixa Econômica Federal. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/09/cgu-conclui auditorias sobre credito consignado do auxilio brasil e encaminha relatorio ao tse para analise de possivel uso eleitoral do beneficio>. Acesso: 05.10.2023.

DIETRICH, Gustavo Henrique, A Corrupção Eleitoral Passiva e a Figura Atípica da

Promessa de Apoio Político. Revista dos Tribunais, v. 797/2022, mar. 2002, pp. 485-491.

FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. Novos estudos CEBRAP, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 205-225, jul. 2016.

GARCIA, NATHALIA. Caixa Movimenta R\$ 48 bi em benefícios sociais em crédito para mulheres no período eleitoral. Folha de São Paulo on line, 29.out.2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/10/caixa-movimenta-r-48-bi-em-beneficios-sociais-e-credito-para-mulheres-no-periodo-eleitoral.shtml>. Acesso em 25.09.2023.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Políticas de Propriedade Estatal. 2022. Disponível em <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24552/Pol%c3%adticas%20de%20Propriedade%20Estatal.pdf>. Acesso em 27.09.2023.

JORNAL DA USP (on line), Abaixo-assinado quer rever empréstimo consignado para o Auxílio Brasil. 30.08.2022. Disponível em: <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/abaixo-assinado-quer-rever-emprestimo-consignado-para-o-auxilio-brasil/>. Acesso em 05.10.2023.

KUPFER, José Paulo. Aprovação do Consignado é armadilha e maldade com quem ganha Auxílio Brasil. Folha de São Paulo (on line), 08.07.2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/jose-paulo-kupfer/2022/07/08/aprovacao-do-consignado-e-armadilha-e-maldade-com-quem-ganha-auxilio-brasil.htm>. Acesso em 07.10.2023 .

LOWENSTEIN, Daniel Hays. When is a campaign contribution a bribe? In: HEFFERNAN, William C.; KLEINIG, John (Eds.). Public and private corruption. Maryland: Rowman and Littlefield, 2004. p. 125-172.

MESQUITA NASSER, Maria Virginia N. do A. Lava a Jato: O Interesse Público entre Punitivismo e Desgovernança, 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

OHMAN, Magnus. Practical Soltions for the Public Funding of Political Parties and Eletoral Campaigns, pp. 56-81. In OHMAN, Magnus and ZAINULBHAI, Hani (Eds.) Political Finance Regulation: The Global Experience. Washington: IFES, 2012. Disponível em https://www.eods.eu/library/IFES.Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf. Acesso em 25.09.2023.

PAPP, Ana Carolina e FERNANDES, Adriana. Idec pede suspensão de crédito atrelado ao Auxílio Brasil em ofício enviado do governo. Estado de São Paulo (on line), 5.1.2023, disponível em <https://www.estadao.com.br/economia/idec-pede-suspensao-credito-consignado-auxilio-brasil/> . Acesso em 09.10.2023.

SABOIA, João e HALLAK NETO, João. Novo crédito consignado e aumento da inadimplência. Valor Econômico (on line), 20.10.2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/novo-credito-consignado-e-aumento-da-inadimplencia.ghtml>. Acesso em 07.10.2023.

SCORTECCI, Catarina e BACHTOLD, Felipe, Delações da Lava Jato têm fila de reclamações e arrependimentos anos após acordos. Folha de São Paulo on line, 23.set.2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/09/delacoes-da-lava-jato-tem-fila-de-reclamacoes-e-arrependimento-anos-apos-acordos.shtml>. Acesso em 06.10.2023.

PRAZERES, Leandro. Como “brasileiro menos preocupado com corrupção pode influenciar eleições?”. BBC News, 21.mar.2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-60802231>. Acesso em 25.09.2023.

QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alair; TEIXEIRA, Adriano (Orgs.). Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2017

Jurisprudência mencionada:

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Ag. Reg. no Rec. Ordinário Eleitoral n. 0602936-45.2018.6.06.0000 – Fortaleza – Ceará. Rel.: Ministro Luís Roberto Barroso. In [https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/abuso-de-poder-e-uso-indevido-de-meios-de-comunicacao-social/caracterizacao/abuso-do-poder-politico#:~:text=\(Ac.%20de%2016.12.2021%20no%20AgR%2DRO%2DEI%20n%C2%BA%20060293645%2C%20rel.%20Min.%20Lu%C3%ADs%20Roberto%20Barroso.\),](https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/abuso-de-poder-e-uso-indevido-de-meios-de-comunicacao-social/caracterizacao/abuso-do-poder-politico#:~:text=(Ac.%20de%2016.12.2021%20no%20AgR%2DRO%2DEI%20n%C2%BA%20060293645%2C%20rel.%20Min.%20Lu%C3%ADs%20Roberto%20Barroso.),) link consultado em outubro de 2023.

----- Ag. Reg. Ag. Recurso Especial Eleitoral n. 0600427- 08.2020.6.24.0086 – Brusque – Santa Catarina. Rel. originário: Ministro Ricardo Lewandowski. Rel. p/ acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. In https://www.google.com/search?q=TSE+abuso+de+poder+econ%C3%B4mico&oeq=TSE+abuso+de+poder+econ%C3%B4mico&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCQgAEUEYORigATIGCAEQRRhA0gEJMjM4NDhqMGo0qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#:~:text=Abuso%20do%20poder%20econ%C3%B4mico%20%2D%20Temas,tse.jus.br%20%E2%80%BA%20caracterizacao, link consultado em outubro de 2023.

----- Ação de Investigação na Justiça Eleitoral n. 1943-58, Rel. Originário Min. Hermann Benjamin, Rel. designado p/ acórdão Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJE 12.set.2018.