

O COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E À CORRUPÇÃO ELEITORAL*

FIGHTING ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND ELECTORAL CORRUPTION

Evânio Moura **

RESUMO

O presente artigo faz uma correlação entre o combate à improbidade administrativa e à corrupção eleitoral, enfatizando práticas administrativas que podem a um só tempo configurarem condutas ímprobas e também resvalarem na corrupção eleitoral tipificada no art. 41-A da Lei nº. 9.504/97 (captação de sufrágio) e no art. 299 do Código Eleitoral. Faz-se, ainda, uma análise voltada para o estudo das alterações inseridas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº. 14.230/21. O texto busca demonstrar que a adequada utilização da Lei de Improbidade Administrativa, sem excessos e respeitando as garantias fundamentais, valoriza a política e enaltece a administração pública.

Palavras-Chave: improbidade administrativa; retroatividade da nova lei; captação de sufrágio; corrupção eleitoral; garantias fundamentais.

ABSTRACT

This article makes a correlation between the fight against administrative improbity and electoral corruption, emphasizing administrative practices that can at the same time configure improbable conduct and also slip into electoral corruption typified in art. 41-A of Law no. 9.504/97 (gathering of suffrage) and in art. 299 of

*Este artigo foi apresentado como palestra no evento Sexta Cultural realizado pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia do TRE-BA em 18/03/2022.

** Doutor em Direito Penal - PUCSP. Mestre em Processo Penal - PUCSP. Pós-Graduado em Direito Penal Econômico - Ibccrim/Universidade de Coimbra, Filosofia PUC/RS e Direito Constitucional UFS. Professor de Direito Penal da graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito 8 de Julho. Advogado. Procurador do Estado de Sergipe. Autor de obras jurídicas como Corrupção Eleitoral e Processo Penal Eleitoral, publicadas pela editora Jurua.

the Electoral Code. There is also an analysis focused on the study of the changes inserted in the Law of Administrative Improbability by Law nº. 14.230/21. The text seeks to demonstrate that the proper use of the administrative improbity law, without excesses and respecting fundamental guarantees, values politics and praises public administration.

Keywords: administrative improbity; retroactivity of the new law; suffrage capture; electoral corruption; fundamental guarantees.

1. ATUALIDADE DO DEBATE SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O ADVENTO DA LEI Nº 14.230/21 QUE ALTEROU SUBSTANCIALMENTE A LEI Nº. 8.429/92

O debate acerca das condutas administrativas e atos de gestão que podem configurar improbidade administrativa, tipificados na Lei nº. 8.429/92, sempre foi atual e relevante, suscitando diversas interpretações e correntes de posicionamento sobre a aplicabilidade de referidos institutos e sua compatibilização com os sistemas de garantias esculpido na Constituição Federal de 1988, notadamente o devido processo legal (*substantive due process of law*) e seus consectários lógicos, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da *Lex Legum*³).

No afã de combater às más práticas administrativas passou-se a superestimar a lei de improbidade administrativa, deflagrando-se diversas demandas, muitas vezes com reconhecidos excessos interpretativos por parte do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário. Passou-se a confundir irregularidade administrativa com improbidade. Proliferaram ações de improbidade administrativa pelas mais variadas imputações. Passou-se a perseguir a condenação do administrador inábil, tratando-o como desonesto.

Várias as práticas administrativas consideradas ímprobas, inclusive atos de gestão pública diretamente vinculados ao processo eleitoral, a exemplo de algumas condutas vedadas esculpidas no art. 73 da Lei nº. 9.504/97, conforme será adiante explorado, passaram a ser investigadas sob a égide da lei de improbidade administrativa.

3 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

Essa pletera de demandas, deflagrando variadas *actio civilis* para apurarem improbidade administrativa, perseguindo a condenação de gestores, agentes políticos e servidores de carreira pela prática de condutas culposas, propondo imputação de condutas que não importaram em qualquer dano ao erário ou ainda promovendo-se acusações com enquadramento no antigo tipo infracional aberto do art. 11 da Lei nº. 8.429/92⁴ (com sua redação originária, consistindo em “violar princípios da administração pública”), passou a configurar rematados abusos, frutificando um verdadeiro “direito administrativo do medo”⁵, convertendo-se alguns integrantes do Ministério Público em “*improbicidas*”.⁶

A diferença entre o veneno e o remédio é a dosagem utilizada. Essa a conclusão em sede introdutória, no sentido de que nem todas irregularidades administrativas ou equívocos de gestão configuram necessariamente improbidade administrativa, sendo neste aspecto muito bem-vinda a nova Lei de Improbidade Administrativa que buscou corrigir diversos equívocos interpretativos.

Superado este breve introito, deve-se voltar os olhos para as diversas alterações inseridas com o advento da Lei nº. 14.230/21, que modificou substancialmente a Lei nº. 8.429/92.

A vigência de referido diploma alterou de forma tão profunda a Lei nº. 8.429/92 (quer em relação a tipificação de condutas, as sanções impostas, a exigência de dano, a proibição de punição da improbidade culposa, com exigência do dolo específico e as regras

4 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

5 Este o título de relevante obra que estuda o fenômeno da intimidação dos gestores provocado pela disfunção dos órgãos de controle, associada a um elevado rigor interpretativo da norma administrativa e a um crescente ativismo judicial que menospreza garantias fundamentais. No dizer do próprio autor: “Referida conjugação de fatores tem levado a uma disfunção burocrática: o exercício medroso das funções administrativas”. (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 69).

6 Cuida-se de neologismo criado pelo autor para referir-se ao uso imoderado das ações de improbidade, apontando a existência de condutas ímprobas em várias situações inexistentes ou quando muito em equívocos que configuram meras irregularidades administrativas, inexistindo o dolo específico de lesionar o erário. Não se pode olvidar que improbidade é ausência de probidade, desonestidade, ação má, perversa e danosa. Mover a máquina do Estado, ofertar demanda de improbidade, imputar referida conduta a um gestor ou ex-gestor, a um agente político ou servidor de carreira, estando a acusação desprovida de um lastro probatório mínimo, inexistindo justa causa ou mesmo elementos probatórios aptos a comprovarem o dolo, a desonestidade ou má-fé do administrador público, torna o acusador um verdadeiro “*improbicida*” capaz de banalizar relevante instrumento de combate a falta de moralidade administrativa.

de contagem do prazo prescricional) que acabou sendo rebatizado pela doutrina como Nova Lei de Improbidade (Lei nº. 14.230, de 25.10.2021, com vigência a contar de 26.10.2021).

Referida lei integra a improbidade administrativa ao microsistema do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º da Lei nº. 8.429/92) e agasalha diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema, inclusive no que diz respeito à estrita observância das prerrogativas constitucionais.

Acerca da relevância do rigoroso respeito às garantias constitucionais (devido processo legal, contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, impossibilidade de responsabilidade objetiva, dentre outras de idêntica importância), coibindo-se os excessos, Fernando Capez assevera que:

O que provoca injustiças e leva intromissão abusiva e autoritária do Estado na esfera da dignidade da pessoa, em contraste com o devido processo legal e os princípios dele derivados, e, mais do que isso, em afronta a todo um conjunto de regras e valores estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito. Penas com severidade igual ou superior às de natureza criminal, como são as da Lei de Improbidade Administrativa, não podem ser impostas sem o preenchimento de requisitos de verificação da responsabilidade individual, sob pena de afrontar os princípios constitucionais limitadores do poder punitivo estatal.⁷

Importante consignar que não obstante críticas lançadas, na maioria das vezes de forma açodada, contra a nova Lei de Improbidade Administrativa, insinuando que referida alteração legislativa implicaria em aumento da impunidade, filio-me ao posicionamento diametralmente oposto que procura não confundir eventual irregularidade administrativa com improbidade. Nem toda ilegalidade implica em ato ímprobo, doloso e danoso ao erário. Não é possível confundir o administrador e gestor inábil com o desonesto.

Portanto, ao invés de apontar a nova Lei de Improbidade como vetor de impunidade, penso em sentido diverso. Com a nova lei, assegurando regras mais claras, tipificando as condutas com maior precisão, afastando-se da responsabilidade objetiva e do “direito administrativo do medo”, buscar-se-á mais efetividade e racionalidade na sua incidência.

7 CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de Improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 24.

Seguindo essa trilha, posiciona-se a atualizada doutrina:

Há de se deixar claro, portanto, que não acreditamos que a mudança que agora se impõe seja um “passe livre” para a prática dos atos de improbidade. Do contrário. A caracterização adequada pode, inclusive, fazer com que os atos de improbidade “reais” sejam efetivamente combatidos.⁸

Nesse contexto, não deve remanescer o menor laivo de dúvida acerca da retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa, aplicando-se o contido no art. 5º, XL, da Constituição Federal⁹, sendo que referido princípio de natureza originariamente penal, aplica-se nas hipóteses de direito administrativo sancionador, estabelecendo expressamente a Nova Lei de Improbidade Administrativa que as regras tipificadas e as sanções fixadas estão adstritas aos princípios que norteiam o direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º da Lei nº. 8.429/92 com a redação da Lei nº. 14.230/21¹⁰).

Colhe-se de relevante estudioso da matéria a importante lição:

No direito penal essa regra está consolidada no inciso XL artigo 5º da Constituição Federal que descreve o princípio da irretroatividade da lei penal. Neste contexto, a lei sempre retroagirá para trazer ao réu uma situação mais benéfica. A indagação é se tal princípio é aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador e a resposta é, desde já, positiva. E está em total consonância com a Justificativa do Projeto de Lei quando da sua apresentação no Congresso Nacional: demais disso, o texto também altera, de maneira direta, a lógica e o sistema de sanções por atos de improbidade. Algum paralelo foi feito com o processo penal, na medida em que se optou por um modelo elástico e aberto baseado em parâmetros mínimos e máximos a serem aplicados pelo magistrado mediante fundamentação e justificação tal e qual o processo de dosimetria estabelecido nos processos criminais.¹¹

8 GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Saraiva, 2021. p. 45.

9 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

10 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

11 GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Saraiva, 2021. p. 51.

Nesse diapasão, tem-se como importante realçar que somente as ações de improbidade que imputem condutas dolosas e que expressamente indiquem a existência de dano ao erário podem efetivamente frutificar, não havendo margem para a deflagração de ações de improbidade administrativa inférteis e totalmente improdutivas, muitas vezes beirando a perseguição ao agente público.

Versando sobre esta exigência expressamente positivada na Nova Lei de Improbidade Administrativa assim se posiciona o professor Marçal Justen Filho:

Ademais, a Lei 14.230/2021 proscreveu uma solução que tinha sido difundida pela jurisprudência, consistente em admitir a presunção e a ficção de lesão ao erário. Passou a exigir a existência de dano efetivo e comprovado para a configuração da improbidade. [...] A alteração da redação do *caput* do art. 10, que foi reiterada em diversos outros dispositivos, destinase a eliminar a solução de sancionamento por improbidade, nas hipóteses referidas no art. 10, sem a ocorrência de dano efetivo e comprovado ao patrimônio público.¹²

Registre-se que tão logo a Nova Lei de Improbidade Administrativa foi publicada no Diário Oficial da União, o Ministério Público passou a combatê-la em uma postura incompreensível, sendo deflagradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF buscando a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos do novel diploma normativo.¹³¹⁴

A Lei nº. 14.230/21, desde o seu debate no parlamento, enfrenta severas críticas, sendo que, em razão de diversos questio-

12 JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 107-109.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que altera e insere os arts. 17, caput, §§ 14 e 20, e 17-B, na Lei 8.429/92, bem como os arts. 3º e 4º, X, do referido diploma legislativo. Requerente: ANAPE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, tendo por objeto os arts. 17, caput e § 14, e 17-B, caput e §§ 5º e 7º, da Lei 8.429/1992, alterados e acrescentados pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, bem como os arts. 3º, §§ 1º e 2º, e 4º, X, da referida Lei 14.230/2021. Requerente: ANAFE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

namentos em feitos em curso que abordam a matéria, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral no Recurso Extraordinário nº. 843.989/PR, devendo o plenário do STF deliberar sobre a retroatividade ou irretroatividade das disposições da Lei nº. 14.230/21, especialmente quanto a necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para configuração do ato de improbidade administrativa e a aplicação dos novos prazos prescricionais (geral e intercorrente).¹⁵

Espera-se que o STF ao se posicionar em definitivo sobre os vários pontos arguidos e dúvidas suscitadas contra a Nova Lei de Improbidade Administrativa, reafirme a importância do respeito à independência dos poderes (art. 2º, Constituição Federal), reverenciando a esfera de atuação do parlamento brasileiro que tem plena competência para legislar sobre a matéria, reconhecendo-se a constitucionalidade da nova lei, notadamente com relação a exigência de comprovação do dolo direto para caracterização do ato de improbidade administrativa (art. 1º, § 1º da Lei nº. 8.429/92¹⁶), aplicando-se ao sistema de improbidade os princípios do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº. 8.429/92¹⁷), razão pela qual devem retroagir as regras favoráveis para os processos em curso (*novatio legis in melius*), nos termos do art. 5º, XL, da *Lex Mater*, observando-se, ainda, que somente as condutas que impliquem em dano ao erário podem configurar atos puníveis com a incidência da Lei de Improbidade Administrativa (art. 10¹⁸),

15 O Procurador-Geral da República ingressou com Embargos de Declaração no bojo do RE nº. 843.989/PR, tendo o Ministro Alexandre de Moraes, Relator do Recurso Extraordinário, acolhido os aclaratórios para determinar a suspensão do prazo prescricional de todos os feitos com repercussão geral reconhecida e que versem sobre referido tema. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 843989/PR*. Recurso extraordinário com agravo. Lei 14.230/2021. Aplicação retroativa das disposições sobre o dolo e a prescrição na ação de improbidade administrativa. Repercussão geral reconhecida. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022).

16 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

17 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

18 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

observando-se, por fim, os novos marcos prescricionais esculpidos no art. 23 da Lei nº. 8.429/92 com a redação da Lei nº. 14.230/21.¹⁹

2. O COMBATE À CORRUPÇÃO COMO PAUTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA E A CORRUPÇÃO NA POLÍTICA E DA POLÍTICA

Os últimos escândalos políticos nacionais diretamente voltados para o financiamento de campanhas eleitorais, descobertos no âmbito da Operação Lava Jato, fizeram com que o tema do combate à corrupção passasse a ser tratado na ordem do dia, integrando uma agenda de reivindicações da população.

Referida situação ficou evidenciada na última eleição nacional realizada em 2018, sendo este assunto “combate à corrupção” apontado por 49% da população brasileira como o principal problema a ser enfrentado pelos candidatos eleitos no pleito eleitoral. Ao invés de ocuparem a pauta temas tradicionais como desemprego, saúde, educação, habitação e segurança pública, passou o brasileiro a preocupar-se de forma mais direta com o combate à corrupção.²⁰

A percepção da necessidade de combate à corrupção não foi somente evidenciada pela população brasileira, alçando o tema à ribalta do debate presidencial. Em verdade vários organismos internacionais também perceberam referida situação, sendo sugeridas medidas internacionais de combate à corrupção, podendo-se afirmar que “a corrupção é uma prioridade emergente para a comunidade internacional”²¹, o que deságua nos diplomas vigentes na atualidade e na sedimentação de uma concepção de que devem ser desenvolvidas ações integradas que objetivem a cooperação transnacional entre as nações e os diversos organismos governamentais (OEA, ONU, FMI, Banco Mundial etc.) e não governamentais (Transparência Internacional).

19 BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

20 KRAKOVICS, Fernanda. Para 49%, combate à corrupção deve ser prioridade do próximo governo. *O Globo*, São Paulo, 28 mar. 2018. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/para-49-combate-corruptao-deve-ser-prioridade-do-proximo-governo-22535490>. Acesso em: 01 jun. 2022.

21 ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001. p. 243.

A Transparência Internacional é uma organização sem fins lucrativos voltada para a pesquisa e disseminação de práticas anticorrupção, com sede em Berlim e atuação internacional, sendo responsável pela criação do ICP - Índice de Percepção da Corrupção, responsável pela realização de pesquisas anuais em todos os países credenciados.

Exatamente em razão dos diversos escândalos recentes de corrupção na administração pública e na política brasileira, resultando na prisão de um ex-presidente da República, deputados federais, senadores, dirigentes partidários, empresários, etc., tudo no âmbito do maxiprocessos de combate à corrupção denominado “Operação Lava-Jato”, o Brasil apresentou queda de 17 posições no Índice de Percepção da Corrupção - ICP – índice organizado pela Transparência Internacional. O país atualmente ocupa a 96^a colocação no *ranking* global, contra a posição de número 79^o da pesquisa anterior (96^a lugar entre os 180 países avaliados).²²

Esse aumento da visibilidade da corrupção também vem associado a uma necessidade de intervenção legislativa, sendo reivindicados por setores da mídia, por acadêmicos e operadores do direito uma alteração da legislação penal, buscando no punitivismo uma resposta para problemas seculares, aparecendo a utilização do Direito Penal como panaceia para todos os males, fazendo-se uso e defesa do recrudescimento penal como única saída no combate à corrupção e as demais condutas que violam relevantes bens jurídicos, vitimizando a população.²³

Referida situação política vivenciada no Brasil, em que se destacam a divulgação de vários casos de corrupção descobertos, investigados e alguns punidos, contribuiu decisivamente para o aumento de um movimento que busca a demonização da política e dos políticos. Ao contrário daqueles que defendem referidos ataques à política, passando a descredibilizar e desacreditar a política, tenho como relevante e essencial promover a defesa da

22 SOUZA, Ludmilla. Índice de percepção da corrupção no Brasil tem queda e país fica pior no ranking. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 21 fev. 2018. Notícias. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2018-02/indice-de-percepcao-da-corrupcao-no-brasil-tem-queda-e-pais-fica-pior-no>. Acesso em: 01 jun. 2022.

23 Sobre a vitimização da população, quase sempre mais carente e necessitada de assistência social, o professor argentino Zaffaroni de forma sábia já definiu que “A nossa sociedade é uma vítima ávida por mais vitimização”. (ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *En busca de las penas perdidas*. 6. reimpr. Buenos Aires: Aidar, 2013. p. 19).

boa política, aumentando a participação popular, democratizando o acesso aos espaços e esferas de poder, viabilizando maior interação da comunidade, especialmente porque “A política é o único poder ao alcance dos que não tem poder”.²⁴

Não se pode olvidar que, desde a sua gênese, lamentavelmente, a administração pública brasileira convive com práticas corruptas. Não é despiciendo lembrar que, já na Carta do Descobrimento, endereçada a El Rey D. Manuel, Pero Vaz de Caminha, escrivão da armada de Pedro Álvares Cabral, após narrar as maravilhas da Ilha de Vera Cruz – onde “querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo” – e descrever os nativos encontrados – que “andam nus, sem nenhuma cobertura” para esconder “suas vergonhas” –, conclui o relato e, antes de se despedir reverenciosamente com “beijo as mãos de Vossa Alteza”, pede um cargo para seu genro Jorge de Osório, “mercê que receberei muito obrigado”.²⁵

Portanto, já na nossa certidão de nascimento se verifica um pedido de emprego para um parente, uma tendência ao uso do nepotismo como prática de loteamento e nomeação para cargos públicos, fruto da cultura predominante no reino de Portugal e que foi disseminada na Colônia, enraizando-se até os dias atuais.

Somos um país de larga tolerância com atos de corrupção, tendo o Visconde de São Lourenço, Tesoureiro-Mor de D. João VI, ao orientar seu sobrinho que iria ocupar um cargo na Coroa, da seguinte forma: “Menino, trate de mamar enquanto a vaca dá leite”.²⁶

Referidas práticas, normalizadas, reiteradas e até adredeamente pensadas, criaram uma sociedade estamental²⁷, onde predominam o excesso de burocracia, a confusão entre o público e o privado e os malefícios provocados em razão da prática desses maus costumes na nossa formação econômica e cultural.

É nesse cadinho que se forma a identidade cultural do nosso povo, adepto de posturas reprováveis e corruptas, sempre justificadas pelo “jeitinho brasileiro”, dando ensejo a práticas políticas

24 INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração política e os riscos para a democracia*. São Paulo: Leya, 2017. p. 34.

25 CAMINHA, Pero Vaz de. *A carta do descobrimento ao rei D. Manuel*. Edição e atualização Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013. p. 53.

26 OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 1.

27 “[...] supremacia burocrático-monárquica, estamental na forma, patrimonialista no conteúdo. Um aparente paradoxo: o Estado, entidade alheia ao povo, superior e insondável, friamente tutelador, resistente à nacionalização, gera o sentimento de que ele tudo pode e o indivíduo quase nada é.” (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000. p. 443-444).

degradadas e deletérias, além de valorizar a esperteza e a vantagem pessoal em detrimento do interesse público. Somos o país da “Lei de Gerson”.²⁸

Referidos vícios culturais e históricos se espriam em reprováveis condutas dos administradores públicos brasileiros e de seu eleitorado, atuando este último de forma consciente ou não. Urge corrigir os vícios existentes no processo eleitoral brasileiro e a atuação política, sem, contudo, demonizar a política e tampouco buscar criminalizá-la. A reforma não é com a adoção de um punitivismo exacerbado. Na verdade a reforma dar-se-á com alterações legislativas, mas principalmente com modificação de posturas e práticas nos atos de campanha eleitoral e na abordagem perante o eleitor e na mudança de postura dos próprios eleitores que também não aceitem atos de corrupção. Esse o grande desafio a ser enfrentado.

3. O FINANCIAMENTO POLÍTICO DA DEMOCRACIA E A CORRUPÇÃO ELEITORAL (ART. 41-A DA LEI Nº. 9.504/97 E ART. 299, CÓDIGO ELEITORAL)

Os sucessivos escândalos de corrupção noticiados no país, todos com forte conotação de direcionamento de recursos de empresas privadas que são contratadas, fiscalizadas ou regulamentadas pelo Estado como principais doadoras de campanhas eleitorais, originaram movimento que resultou na deflagração da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 4650 no Supremo Tribunal Federal, sendo declarada, por maioria, a inconstitucionalidade da contribuição de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

Referido julgamento ensejou a aceleração da aprovação da Emenda Constitucional nº. 97/2017 que já foi aplicada nas eleições de 2018, criando-se um financiamento público da campanha elei-

28 No ano de 1976 uma propaganda de cigarros protagonizada pelo jogador de futebol Gerson Oliveira Nunes, campeão do mundo pela seleção brasileira na copa de 1970, imortalizou a ideia de “levar vantagem em tudo”, sendo que tal máxima de obtenção de vantagens, sem se preocupar com implicações éticas ou externalidades negativas, ainda é muito popular e praticada no Brasil, o que permite o enraizamento de uma corrupção sistêmica, com sérias consequências no processo eleitoral. “Na peça publicitária, Gérson concedia entrevista a um interlocutor justificando o porquê de sua preferência pela marca. E disse: ‘Por que pagar mais caro se o Vila me dá tudo aquilo que eu quero de um cigarro? Gosto de levar vantagem em tudo, certo? Leve vantagem você também, leve Vila Rica!’” (RODRIGUES, Roberto. Lei de Gérson. *Estadão*, São Paulo. 13 ago. 2017. Economia. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lei-de-gerson,70001934333>. Acesso em: 17 maio 2022).

toral por intermédio do FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, regulamentado pela Lei nº. 13.487/17.

Tem-se com a criação do FEFC um mecanismo apto a permitir a utilização de recursos de financiamento público, partindo diretamente do Tesouro Nacional (art. 16-C, § 2º, fixado pelo TSE, com ampla publicidade e fiscalização).²⁹

Registre-se que foi proposta uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº. 7.058³⁰) pelo Partido Novo, questionando o aumento do Fundo Eleitoral na LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ao julgar referida ação, o Supremo Tribunal Federal por 9 votos a 2 declarou a constitucionalidade de referida destinação orçamentária. Após a aprovação do Fundo Eleitoral, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº. 23.664, de 9 de dezembro de 2021, regulamentando os critérios de distribuição entre os partidos políticos de referidos valores.

Solucionadas as questões atinentes ao financiamento eleitoral e como distribuir mencionados recursos públicos, embora ainda existente a possibilidade de financiamento privado com doações de pessoas físicas, inclusive pela internet e do próprio candidato, passa-se a enfrentar a relevante questão de que democracia e dinheiro coexistem em constante tensão, não sendo absurdo afirmar que existe um “preço da democracia” e que referidos recursos utilizados nas campanhas eleitorais, se bem empregados, contribuem para o fortalecimento do sistema democrático e do processo eleitoral.

O problema se afigura presente quando existem desvios de finalidade na aplicação dos recursos públicos do Fundo Eleitoral,

29 “Nas eleições deste ano, o valor do fundo eleitoral será de R\$ 4,9 bilhões. O valor é inédito para as campanhas, um aumento de quase 200% em relação à previsão inicial e que representa a maior soma de recursos que já foi destinada ao fundo eleitoral desde a sua criação”. (STF mantém valor de R\$ 4,9 bilhões para o fundo eleitoral de 2022. *TV Senado*, Brasília, DF, 07 mar. 2022. Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/03/stf-mantem-valor-de-r-4-9-bilhoes-para-o-fundo-eleitoral-de-2022>. Acesso em: 17 maio 2022).

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.058*. Direito constitucional, financeiro e orçamentário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de diretrizes orçamentárias. Fundo especial de financiamento de campanha. Reserva de iniciativa. Usurpação de competência. Poder de emenda do legislativo. Vício formal. Inocorrência. Plano plurianual. Compatibilidade. Aumento de despesas. Ausência. Fórmula de cálculo. Art. 16-c da lei n. 9.504/1997. Valor ao menos equivalente. Balizas definidas por lei de diretrizes orçamentárias (ldo). Possibilidade. Desvio de finalidade. Inexistência. Lei orçamentária anual (loa). Parametricidade. Invasão de competência pela ldo. Antecipação de despesas. Inocorrência. Observância da anualidade eleitoral. Impertinência. Prudência fiscal. Desproporcionalidade e abusividade. Inexistência. Alocação de recursos. Opção política do legislativo. Legitimidade. Separação dos poderes. Controle jurisdicional excepcional. Requerente: Partido Novo. Intdos.: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. André Mendonça, 03 mar. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>. Acesso em: 02 jun. 2022.

podendo configurar ilícitos eleitorais e também atos de improbidade administrativa.

Uma das principais formas de desvio dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha seria com a prática do famigerado “caixa dois” eleitoral, sendo que referidas doações eleitorais, quando não adequadamente contabilizadas, implicam em grave problema, inclusive criminal, colhendo-se da doutrina o seguinte posicionamento:

Doações eleitorais e partidos políticos representam, já há algum tempo, um problema jurídico de difícil apreensão para o direito penal. Essas doações podem ser seguidas da não contabilização dos recursos, em contrariedade aos termos legais, com o que surge o problema do vulgarmente chamado caixa dois eleitoral.³¹

Atualmente as condutas que poderiam ser definidas como caixa dois eleitoral são enquadradas, valendo-se de verdadeira ginástica interpretativa, no art. 350 do Código Eleitoral³². Entende a doutrina que a objetividade jurídica do tipo penal estampado no art. 350 do Código Eleitoral é a fé pública eleitoral, restando configurado o ilícito “quando, nas prestações de contas exigidas pelos arts. 28 e 29 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), o candidato omite receitas ou gastos, ou presta informações distintas das que deveria prestar”.³³

Entrementes, o fato de se buscar a realização de enquadramento no art. 350 do Código Eleitoral não supre a lacuna normativa existente, notadamente pelo fato de que referida conduta somente atinge o candidato responsável pela prestação das contas, deixando completamente impunes todos aqueles que arrecadaram e doaram recursos que não foram contabilizados na campanha eleitoral, além de não haver qualquer punição pela utilização de recursos oriundos de fontes vedadas pela legislação eleitoral.

31 LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017. p. 135.

32 “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 cinco a quinze dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de três a dez dias-multa, se o documento é particular”. (BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022).

33 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 119.

Apresenta-se como necessária e até urgente a tipificação do crime de caixa dois eleitoral, devendo ser adequadamente definido o tipo penal de forma taxativa e com todos os seus contornos, preenchendo verdadeira lacuna de punibilidade, protegendo relevante bem jurídico, consistindo na necessária punição aos atos atentatórios à democracia.³⁴

A arrecadação de recursos ou o recebimento de bens ou valores não contabilizados, por partidos políticos ou candidatos, durante o pleito eleitoral, fora do controle e fiscalização da justiça eleitoral, implica em “perigo para a legitimidade das eleições e do sistema democrático.”³⁵ Ademais, não se pode olvidar que o caixa dois eleitoral está umbilicalmente ligado à prática do crime de corrupção eleitoral e à compra direta de votos, pois “como a despesa com a compra de votos não pode ser declarada, os recursos utilizados para tal fim em geral não tramitam pela conta de campanha. Durante o período eleitoral, as notícias de candidatos comprando votos com dinheiro em espécie chegam às centenas”.³⁶

Aliado ao combate ao caixa-dois eleitoral, tem-se como grande desafio no processo eleitoral atual que sejam detectados, investigados, processados e punidos os atos que impliquem em corrupção eleitoral, quer na esfera cível, com a captação ilícita de sufrágio e suas consequências (art. 41-A da Lei nº. 9.504/97³⁷), quer no âmbito criminal, com o crime etiquetado no art. 299 do Código Eleitoral.³⁸

A corrupção eleitoral consiste em verdadeira ameaça à democracia, restando violado um mandado implícito de criminalização, notadamente em razão da relevância do bem jurídico tutelado. Ademais, a corrupção eleitoral transforma o voto e o eleitor em mercadorias, rebaixando o valor da cidadania, passando a impressão

34 Relevante destacar que fora aprovado o Projeto de Lei nº 1.865/2019 perante a CCJ – Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sendo que referido projeto acresce o art. 350-A ao Código Eleitoral (Lei nº. 4.737/65), preenchendo relevante lacuna de punibilidade, apresentando de maneira clara e objetiva o conceito de “Caixa Dois”. Além disso, referido projeto apresenta a discussão acerca da “Lavagem de dinheiro para fins eleitorais”. (BRASIL. *Projeto de Lei nº 1865, de 2019*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-1865-2019>. Acesso em: 21 maio 2022).

35 CABELEIRA, Vinícius. Direito em debate: é necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? Sim. Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, a. 25, n. 295, p. 2, jun./2017. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_sumario/337-295-Junho2017. Acesso em: 02 jun. 2022.

36 Ibidem

37 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

38 BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

de que “cada homem tem um preço” e está à venda.

A prática espúria da corrupção eleitoral atenta contra o Estado Democrático de Direito, contra as eleições livres e a própria ideia de soberania popular e liberdade do exercício do voto.

A prática da corrupção no âmbito eleitoral, inclusive associado a atos de improbidade administrativa, está adstrita a uma dupla possibilidade de punição, podendo configurar a prática de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº. 9.504/94³⁹) e a corrupção eleitoral (art. 299 do Código Eleitoral⁴⁰).

A punição na esfera cível-eleitoral dar-se-á em ação específica, aplicando-se o rito da Lei Complementar nº. 64/90 e com as sanções de cassação do diploma eleitoral, perda do mandato, inelegibilidade e multa, enquanto que a denúncia em feito criminal pelo crime de corrupção eleitoral está adstrita a uma pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa.

Presentes as hipóteses que configuram improbidade administrativa, compra de voto mediante captação de sufrágio e o crime de corrupção eleitoral, devem referidas condutas serem investigadas, denunciadas e, ao final, comprovada a autoria e à materialidade, punidas com o rigor da lei, evitando-se a proliferação de anomalia que pode contaminar o sistema democrático brasileiro.

4. ALTERAÇÕES NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE (LEI Nº. 14.230/21) E VINCULAÇÃO ELEITORAL

Apresentando de forma sistemática as alterações inseridas na Nova Lei de Improbidade (Lei nº. 14.230/21), pode-se elencar referidas modificações da seguinte forma:

- a) Melhor delimitação do conceito de improbidade administrativa, sendo abolida a técnica de utilização de tipos penais abertos e vagos, passando a ser melhor especificada a conduta proibida (deixa de configurar improbidade administrativa a violação e princípios – antigo art. 11 da Lei nº. 8.429/92, que inclusive poderia ser praticada no âmbito eleitoral);
- b) Impossibilidade de punição de improbidade administrativa praticada mediante conduta culposa, havendo a exigência do dolo específico para configuração do ilícito administrativo;

39 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

40 BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

- c) Alteração na tipificação das condutas, sendo revogados expressamente os arts. 11, I e II;
- d) Modificações nos prazos prescricionais e sua forma de contagem, podendo-se dividir da seguinte forma:
 - i. Prescrição da pretensão punitiva - 08 anos a contar do fato e não mais 05 anos a contar do término do mandato ou gestão;
 - ii. Prescrição intercorrente – 04 anos a contar do recebimento da exordial até a sentença ou da sentença até o trânsito em julgado;
 - iii. Critérios de suspensão do prazo prescricional e de duração do Inquérito Civil – vedação a eternização dos procedimentos em respeito ao princípio constitucional da duração razoável do processo – art. 5º, LXXVIII, *Lex Mater*;
- e) Modificação das penas de suspensão dos direitos políticos:
 - i. Até 14 anos – art. 9º;
 - ii. Até 12 anos – art. 10;
 - iii. Até 04 anos – art. 11.⁴¹

Eis um relevante elenco das alterações no âmbito do microsistema das improbidades administrativas.

Além dessas mudanças normativas que demandarão estudo específico e amadurecimento doutrinário e jurisprudencial, deve-se inserir uma informação com relação a junção feita entre a incidência da Lei de Improbidade Administrativa e a aplicação da legislação eleitoral.

Com efeito, sempre se entendeu possível o enquadramento da prática das condutas vedadas esculpidas no art. 73 da Lei nº 9.504/97, notadamente aquelas que configuram atos de gestão, como condutas passíveis de serem enquadradas na Lei de Improbidade Administrativa (art. 11, I, da LIA).

Com a mudança legislativa (Lei nº. 14.230/2021), referidas condutas agora serão consideradas atípicas, posto que revogado expressamente o art. 11, incisos I e II, da Lei nº. 8.429/92.

Ao contrário dos críticos vorazes da Nova Lei de Improbidade Administrativa que já apontam como retrocesso a revogação de referidos dispositivos, impossibilitando o enquadramento de gestores que usam a máquina pública praticando condutas vedadas, acredito ser prematuro chegar a essa conclusão, sem ao menos aguardar

41 BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

a inteira incidência dos dispositivos da nova lei de improbidade e a sua plenitude.

Acredito que o pleito de 2022 servirá como um excelente experimento para se verificar se as alterações sofridas pela lei de improbidade administrativa vão aperfeiçoar o combate às condutas ímprobas ou, ao contrário, implicarão em maior leniência que, no âmbito eleitoral, pode significar a prática de condutas vedadas e de atos que podem resvalar para a prática da corrupção eleitoral. O tempo e a experiência dirão. Enquanto isso devemos ficar de atalaia.

De qualquer sorte existe um largo campo de discussão no âmbito da improbidade administrativa, na prática de condutas administrativas que podem configurar condutas vedadas (art. 73 da Lei nº. 9.504/97), no uso de recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha, nos recursos partidários, enfim, em toda a superestrutura necessária para a realização de eleições e para o financiamento da democracia.

Particularmente acredito que não é com um apego exacerbado ao punitivismo e à defesa do direito penal ou administrativo sancionador de forma genérica que serão resolvidos problemas estruturais da democracia brasileira. É preciso ter tirocínio e equilíbrio ao propor reformas legislativas ou mesmo o aumento indiscriminado de penas.

Também entendo que a Nova Lei de Improbidade Administrativa de forma escoceita veio para corrigir inúmeros equívocos interpretativos existentes e excessos em sua incidência e aplicabilidade, demonstrando a experiência prática que mais importante que várias ações de improbidades deflagradas ou em considerar tudo improbidade é que as ações sejam cirúrgicas, bem propostas, calcadas em provas sólidas e que desaguem em resultados práticos para a coletividade.

Por derradeiro, entendo ser necessário equilíbrio na aplicação da lei, afastando-se dos extremos (*in medio virtus*), buscando evitar condutas e comportamentos que demonizam a política e os políticos. Punir os abusos, não ter tolerância com a corrupção eleitoral e as condutas ímprobas é tão essencial para a jovem democracia brasileira que ainda não viceja em sua plenitude, quanto à defesa da política e das modificações necessárias pelas vias estritamente democráticas.

5. CONCLUSÃO

Ao fim e ao cabo desta breve manifestação, apresentam-se as seguintes conclusões:

- 1) A Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 14.230/2021) veio em boa hora, corrigindo diversos equívocos interpretativos, evitando a proliferação do direito administrativo do medo, punindo efetivamente as condutas que atentem contra a probidade administrativa;
- 2) A nova lei enfatiza a necessidade de não se confundir irregularidade administrativa com improbidade administrativa, tampouco deve-se considerar o administrador inábil como desonesto;
- 3) Ao estabelecer uma tipificação clara e direta, abolindo os tipos abertos e vagos, a Nova Lei de Improbidade homenageia a taxatividade e se insere completamente no microsistema do direito administrativo sancionador (*nulla poena sine tipo*);
- 4) A Nova Lei de Improbidade Administrativa deverá ter efeitos retroativos (*novatio legis in melius*), notadamente com relação à impossibilidade de punição de improbidade culposa e a exigência de um dano para configurar o ato de improbidade administrativa;
- 5) A Lei de Improbidade não pode ser vista como panaceia para todos os males, assim como o Direito Penal deve ser aplicada em *ultima ratio*;
- 6) A democracia tem um custo e o financiamento público das campanhas eleitorais, estabelecido pela Emenda Constitucional nº. 97/17 e regulamentado pela Lei nº. 13.487/17 que criou o FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, implica em adequada fiscalização do gasto de referidos recursos públicos.
- 7) A sociedade brasileira tem uma larga tolerância com atos de corrupção que permeiam toda nossa história, infelizmente não sendo diferente no processo eleitoral.
- 8) Com as novas regras de aplicação de recursos públicos e até de atos que podem configurar improbidade administrativa com fins eleitorais, deve-se intensificar não somente a fiscalização como a investigação e eventual punição de condutas que configurem a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97) e a corrupção eleitoral (art. 299, Código Eleitoral).
- 9) Continua sendo necessária a tipificação do crime de “Caixa Dois”, preenchendo-se uma relevante lacuna de punibilidade, buscando com referida postura estreitar os mecanismos de fiscalização e punição às condutas eleitorais desonestas e que desequilibram o pleito eleitoral e a própria ideia de democracia.

10) A utilização racional da lei de improbidade punindo o mau gestor, que, inclusive, resvala para a prática de ilícitos eleitorais, implica em valorização da cidadania e fortalecimento da democracia que ainda é incipiente no Brasil.

11) Não é com a demonização da política e sua criminalização de forma graciosa que serão encontrados pontos de equilíbrio. É preciso fazer a reforma política para fortalecer a representatividade e a própria democracia.

Deve-se ao fim intensificar as condutas que impliquem em maior transparência, sempre proporcionando o adequado debate público, fazendo-o de forma efetiva, contribuindo para o afastamento e reprovabilidade do candidato que abusa dos gastos de campanha, recebe “caixa 2”, desvia recursos do Fundo Eleitoral, pratica atos de improbidade administrativa e não se mostra digno de receber o voto da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 com redação da Lei nº 14.230, de 2021*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade ad-

ministrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1865, de 2019*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para criminalizar o uso de caixa dois em eleições. Disponível em: <https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-1865-2019>. Acesso em: 21 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que altera e insere os arts. 17, caput, §§ 14 e 20, e 17-B, na Lei 8.429/92, bem como os arts. 3º e 4º, X, do referido diploma legislativo. Requerente: ANAPE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043*. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE, tendo por objeto os arts. 17, caput e § 14, e 17-B, caput e §§ 5º e 7º, da Lei 8.429/1992, alterados e acrescentados pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, bem como os arts. 3º, §§ 1º e 2º, e 4º, X, da referida Lei 14.230/2021. Requerente: ANAFE. Intdos.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=758799154&tipo=DJ&descricao=DJE Nº 249 - 17/12/2021>. Acesso em: 01 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.058*. Direito constitucional, financeiro e orçamentário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de diretrizes orçamentárias. Fundo especial de financiamento de campanha. Reserva de

iniciativa. Usurpação de competência. Poder de emenda do legislativo. Vício formal. Inocorrência. Plano plurianual. Compatibilidade. Aumento de despesas. Ausência. Fórmula de cálculo. Art. 16-c da lei n. 9.504/1997. Valor ao menos equivalente. Balizas definidas por lei de diretrizes orçamentárias (lido). Possibilidade. Desvio de finalidade. Inexistência. Lei orçamentária anual (loa). Parametricidade. Invasão de competência pela lido. Antecipação de despesas. Inocorrência. Observância da anualidade eleitoral. Impertinência. Prudência fiscal. Desproporcionalidade e abusividade. Inexistência. Alocação de recursos. Opção política do legislativo. Legitimidade. Separação dos poderes. Controle jurisdicional excepcional. Requerente: Partido Novo. Intdos.: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. André Mendonça, 03 mar. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 843989/PR*. Recurso extraordinário com agravo. Lei 14.230/2021. Aplicação retroativa das disposições sobre o dolo e a prescrição na ação de improbidade administrativa. Repercussão geral reconhecida. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2022.

CABELEIRA, Vinícius. Direito em debate: é necessária a tipificação do crime de “caixa 2” eleitoral? Sim. *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, a. 25, n. 295, jun./2017. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_sumario/337-295-Junho2017. Acesso em: 02 jun. 2022.

CAMINHA, Pero Vaz de. *A carta do descobrimento ao rei D. Manuel*. Edição e atualização Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2013.

CAPEZ, Fernando. *Limites constitucionais à lei de Improbidade*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, 2000.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: Saraiva, 2021.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2012.

INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação: a frustração política e os riscos para a democracia*. São Paulo: Leya, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

KRAKOVICS, Fernanda. Para 49%, combate à corrupção deve ser prioridade do próximo governo. *O Globo*, São Paulo, 28 mar. 2018. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/para-49-combate-corrupcao-deve-ser-prioridade-do-proximo-governo-22535490>. Acesso em: 01 jun. 2022.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001.

RODRIGUES, Roberto. Lei de Gérson. *Estadão*, São Paulo. 13 ago. 2017. Economia. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lei-de-gerson,70001934333>. Acesso em: 17 maio 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SOUZA, Ludmilla. Índice de percepção da corrupção no Brasil tem queda e país fica pior no ranking. *Agência Brasil*, Brasília, DF, 21 fev. 2018. Notícias. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-02/indice-de-percepcao-da-corrupcao-no-brasil-tem-queda-e-pais-fica-pior-no>. Acesso em: 01 jun. 2022.

STF mantém valor de R\$ 4,9 bilhões para o fundo eleitoral de 2022. *TV Senado*, Brasília, DF, 07 mar. 2022. Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/03/stf-mantem-valor-de-r-4-9-bilhoes-para-o-fundo-eleitoral-de-2022>. Acesso em: 17 maio 2022.

ZAFFARONI, Eugênio Raúl. *En busca de las penas perdidas*. 6. reimpr. Buenos Aires: Aida, 2013.