

# NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS  
CONTRA A  
CORRUPÇÃO**



**TRANSPARÊNCIA  
INTERNACIONAL**  
Brasil



**FGV** | DIREITO RIO  
DIREITO SP

# 04 MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO PARA ELEIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS



## 15. TRANSPARÊNCIA, RESPONSABILIDADE E DEMOCRACIA PARTIDÁRIAS

Os partidos políticos são peças fundamentais para o funcionamento da democracia. Por sua centralidade e importância, a Constituição brasileira deu aos partidos o monopólio do acesso aos cargos públicos eletivos, além de destinar ao seu funcionamento os valores proporcionais do Fundo Partidário. Infelizmente, porém, a generosidade da Constituição não encontrou pleno respaldo no desenvolvimento das obrigações partidárias. Muitos partidos tornaram-se negócios de família, outros se distanciaram das pessoas ao não promoverem mínimos mecanismos de acesso e controle social ou de filiados. Não por menos, partidos vêm se desgastando frente às inúmeras investigações que indicam o envolvimento de dirigentes partidários e o uso da máquina partidária para a consecução de esquemas de corrupção. Esta proposta pretende garantir a transparência das contas partidárias e dos processos decisórios, instituir sanções adequadas e proporcionais para os casos de irregularidades e fortalecer a democracia interna dos partidos.

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

---

▼  
Determina que os processos eleitorais internos dos partidos observem os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico, além daquele da alternância de poder. De modo geral, garante a participação dos filiados nos processos de tomada de decisão dos partidos dos quais fazem parte.

▼  
Prevê-se que os balanços financeiros e as prestações de contas mensais ou anuais dos partidos devem ter a maior publicidade, sendo publicadas na internet. Impede que partidos políticos dirigidos por Comissões Provisórias, escolhidas pelos dirigentes, não eleitas pelos filiados, registrem candidaturas para pleitos eleitorais dentro das respectivas circunscrições.

Prevê a responsabilidade civil, administrativa e eleitoral dos partidos, pela conduta de seus agentes, nos casos de movimentação de recursos paralelos à contabilidade legal, da utilização de bens e recursos derivados de infração penal ou fontes de recurso vedadas (como, atualmente, doações de pessoas jurídicas), entre outros. São sanções cabíveis a multa e a suspensão do funcionamento do diretório do partido político e da filiação do agente responsável.

Determina, ainda, a adesão a boas práticas de integridade, como a instituição de um comitê de ética e a criação de um canal de denúncias.

## **PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR**

Compatível com o cenário internacional, pretende-se aproximar o tratamento dado aos partidos políticos àquele dado a outras pessoas jurídicas. Nesse sentido, busca-se submetê-lo à Lei de Acesso à Informação e, analogamente, a algumas das regras previstas na Lei Anticorrupção. Considerando que são recursos públicos que financiam grande parte das atividades partidárias, nada mais correto que exigir a devida transparência em seus balanços financeiros.

Os resultados do Ranking de Transparência Partidária, elaborado pelo Movimento Transparência Partidária, já sinalizam a necessidade de reformas urgentes. Estruturado em torno de 4 eixos – Contabilidade, Dirigentes e Filiados, Procedimentos e Estrutura Partidária –, essa avaliação da transparência dos partidos brasileiros obteve péssimos resultados: nenhum partido teve nota maior que 3, em uma escala de 0 a 10<sup>16</sup>.

No contexto em que os partidos políticos são as instituições com menor confiança do público<sup>17</sup>, fortalecer a democracia interna e reduzir o poder dos “caciques”, muitos deles envolvidos em esquemas de corrupção, é fundamental para recuperar a sua credibilidade. O caminho não será diminuir a importância dos partidos, mas criar mecanismos de controle de filiados e da sociedade.

Há um flagrante abuso no uso de Comissões Provisórias pelos partidos políticos, já que estas se tornaram instrumentos para que os dirigentes partidários consigam impor sua vontade. Hoje, mais de metade dos diretórios regionais dos 10 maiores partidos é comandado por comissões provisórias<sup>18</sup>.

## 16. CRIAÇÃO DO TETO DE DOAÇÃO E AUTOFINANCIAMENTO ELEITORAL E EXTINÇÃO DO “FUNDÃO”

**Parte significativa dos escândalos de corrupção descobertos nos últimos anos tinha como um de seus objetivos obter recursos para financiar ilicitamente as campanhas eleitorais de políticos brasileiros. Da mesma forma, doações eleitorais – como se viu abundantemente nos escândalos do “Mensalão” e Lava Jato – são focos de origem de grandes esquemas de corrupção que se ramificam em diferentes áreas da administração pública e cartéis privados. Ainda que existam dificuldades de regulamentar o ingresso de recursos públicos e privados no universo de campanhas eleitorais, partimos da premissa de que é essencial para a nossa democracia que as campanhas tenham recursos suficientes para estabelecer o diálogo de ideias com a sociedade sem que exista presença abusiva, ilegal ou desequilibrada de recursos financeiros. Aprimorar a legislação brasileira sobre financiamento eleitoral é, portanto, um passo essencial no combate à corrupção, e esta proposta caminha nessa direção, fazendo esforços para limitar o poder do dinheiro na política.**

<sup>16</sup>MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA. *Ranking de Transparência Partidária*. São Paulo, mar. 2018. Disponível em: <<http://www.transparenciapartidaria.org/>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>17</sup>Pesquisa do Índice de Confiança Social (IBOPE) afirma que, em 2017, apenas 17% dos brasileiros confiam nos partidos políticos. Disponível em: <<http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

<sup>18</sup>O GLOBO. *Partidos abusam de comissões provisórias em diretórios regionais*. Rio de Janeiro, 12 fev. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-abusam-de-comissoes-provisorias-em-diretorios-regionais-20912730>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

## PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

---

Estabelece como teto para as doações oriundas de pessoas físicas o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (como é atualmente), limitados, para cada candidato, a 10% do teto de gastos de cargo pretendido.

---

Prevê um teto para o valor que um candidato poderá doar para sua própria campanha eleitoral – 7% do limite de gastos estabelecido pela lei no caso de candidatos proporcionais e 200 mil reais para os candidatos majoritários.

---

Extingue o chamado “Fundão” – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

---

Prevê um mínimo de recursos que os partidos deverão investir no financiamento das campanhas de mulheres.

## PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

---

O limite atual para doações (10% da renda), sem uma limitação por candidato, possibilita que determinado doador com posses exerça excessiva influência em um ou mais candidatos. Detentores de grandes fortunas podem financiar os custos quase integrais de candidatos, se for sua vontade, assim como faziam as empresas, cuja possibilidade de doar foi proibida pelo Supremo. A regra instituída limita a influência de doadores, já que poderão direcionar o máximo de 10% dos recursos permitidos para o cargo em questão.

---

Um dos vetos do Presidente Temer à Lei n. 13.488 de 2017 criou situação de insegurança jurídica com relação ao autofinanciamento. Esta proposta introduz limites rígidos que impedem que um candidato rico tenha vantagem desproporcional sobre seus adversários.

O “Fundão”, que deve totalizar 1,75 bilhão de reais, além de gerar como compensação a perda de investimentos em educação, saúde e segurança pública<sup>19</sup>, gerará um fortalecimento da burocracia partidária, a qual controlará ainda mais recursos a serem distribuídos para os candidatos preferenciais. O “Fundão” já vem tendo sua constitucionalidade questionada perante o STF (ADI n. 5.795).

A Lei n. 13.165 de 2015 previu um limite máximo para o financiamento de candidatas pelos partidos em 15% do valor recebido pelo fundo partidário. Trata-se de previsão sem sentido e já declarada inconstitucional pelo STF (ADI n. 5.617), até porque a lei eleitoral exige um percentual mínimo de 30% de candidatas na nominata dos partidos. Ela agrava a já preocupante desigualdade de gênero na política.

É importante ressaltar que muitos especialistas consideram que a redução de custos de campanha e a ampliação do acesso a cargos públicos passa por uma reforma política que reformule o sistema proporcional brasileiro. Uma das propostas que avança nessa direção é um dos pontos da iniciativa conhecida como “Reforma Política Democrática”, a qual defende a adoção de um sistema proporcional de dois turnos.

Contudo, vários especialistas também reconhecem que há outros sistemas defensáveis que igualmente constituiriam avanços em relação ao modelo atual, no tocante à redução dos incentivos para a corrupção. Além disso, essa se trata de uma discussão complexa por ter efeitos não apenas no controle da corrupção, mas em vários outros aspectos estruturais da democracia brasileira. Assim, ao mesmo tempo em se aponta a necessidade de avançar sobre esse tema, a presente iniciativa se absteve de formular proposta específica sobre esse assunto.

<sup>19</sup>ESTADÃO. Saúde e Educação perdem R\$ 472 milhões para campanhas. São Paulo, 8 jan. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,saude-e-educacao-perdem-r-472-mi-para-campanhas,70002142094>>. Acesso em: 16 de jan. 2018.

## 17. LEI ELEITORAL MAIS EFETIVA

**A Justiça Eleitoral é o principal instrumento para garantir a lisura das eleições, momento ápice do processo democrático. Acontece que, por conta de algumas lacunas na legislação, atualmente, existem diversos impedimentos ao exercício da atividade fiscalizatória, por parte do Ministério Público Eleitoral, das contas de campanha, o que se pretende suprir.**

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

A Certidão de Quitação Eleitoral, importante para a garantia de processos eleitorais íntegros, passa a ser concedida apenas para os candidatos e candidatas que tiverem suas contas aprovadas pela Justiça Eleitoral.

Aumenta-se o prazo para que o Ministério Público Estadual represente à Justiça Eleitoral para investigar eventuais violações à legislação eleitoral.

Propõe-se que a condenação de candidatos por abuso de poder econômico resulte em sanções – a suspensão do repasse do Fundo Partidário – também para os partidos políticos e coligações aos quais fazia parte.

Possibilita-se o ajuizamento da Ação Civil Pública de cunho eleitoral, bem como a instauração de inquérito civil público, instrumento essencial para a realização de investigações formais.

Detalha, por fim, as hipóteses de cabimento da Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (Aime), finalmente regulamentando um instrumento que só encontrava previsão genérica na Constituição Federal.

### PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Atualmente, a reprovação das contas de um candidato não produz maiores efeitos quanto à sua habilidade de concorrer novamente em eleições futuras.



O prazo atual para a apresentação de requerimentos para investigação pelo MPE é de apenas 15 dias após a diplomação, o que torna inviável, na prática, o desenvolvimento de atividades investigatórias prévias necessárias para identificar irregularidades nas contas de campanha. Esse prazo insuficiente é, inclusive, alvo de questionamentos sobre sua constitucionalidade perante o STF<sup>20</sup>.

O julgamento das contas de campanha é, atualmente, um processo marcado por formalismos e baixa perspectiva de impacto. Os julgamentos são insuficientes para fiscalizar adequadamente o cumprimento das regras eleitorais, como também oferecem argumentos defensivos – na forma da aprovação formal das contas – para políticos que posteriormente se veem envolvidos em escândalos de corrupção.

A responsabilização dos partidos por eventuais irregularidades cometidas pelos candidatos obrigará os partidos a se envolverem ativamente nas campanhas de seus candidatos para garantir a lisura de suas contas e o respeito à legislação eleitoral.

## **18. EXTINÇÃO DA COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL**

**Juízes e cortes eleitorais devem julgar apenas questões estritamente relacionadas às eleições, como o registro de candidaturas e partidos políticos. Afinal, a Justiça Eleitoral tem garantias e estrutura adequadas para lidar com essas questões. É por esse motivo que se propõe a extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral, deixando a responsabilidade de julgar casos de crimes eleitorais para a Justiça Federal.**

<sup>20</sup>ADINs n. 4.532 e 4.352.

## PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

---

Põe fim à competência criminal da Justiça Eleitoral, restringindo sua atuação aos conflitos de natureza eleitoral.

Atribui à Justiça Federal a competência para julgar os casos de crimes eleitorais.

## PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

---

A Justiça Eleitoral está sobrecarregada. A competência não penal da Justiça Eleitoral é grande e complexa o suficiente para que cortes e juízes eleitorais ainda tenham que se preocupar com questões criminais. O problema agrava-se devido à necessidade excepcional de celeridade dos processos eleitorais.

Desnecessária especialização da jurisdição. Em diversas ocasiões, o STF já decidiu que os crimes eleitorais ofendem bens jurídicos análogos a outros crimes e que, portanto, não configurariam modalidade de crime político. Além disso, a inexistência de uma teoria geral do crime eleitoral, ao lado da semelhança de seus aspectos constitutivos aos crimes comuns, corrobora o argumento de que aquele não deveria ser de competência exclusiva da justiça eleitoral.

Em decorrência de regras processuais de alteração de competência, em casos de conexão ou continência, crimes comuns, quando ligados a crimes eleitorais, acabam sendo julgados pela Justiça Eleitoral, o que agrava ainda mais sua sobrecarga.

Falta de vocação e aparelhamento da Justiça Eleitoral para enfrentar o julgamento de crimes comuns, o que resulta em uma redução na eficiência do judiciário.

Parcial inconstitucionalidade da competência criminal da Justiça Eleitoral, quanto à composição dos TREs e do TSE. Embora a Constituição preveja a participação de advogados não togados na composição desses órgãos, a jurisdição criminal exige a plenitude das garantias e deveres da magistratura, ausentes, na essência, para os juízes-advogados. Estes não são dotados, por exemplo, das garantias relacionadas à vitaliciedade.

## 19. ESTENDE OS DEVERES DA LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO PARA PARTIDOS POLÍTICOS

**Investigações recentes mostram que alguns partidos políticos vêm recebendo recursos de origens ilícitas e utilizando-os em campanhas eleitorais indiscriminadamente. Esse esquema, além de possibilitar a introdução de recursos originados na corrupção e em outras atividades criminosas na economia formal, corrompe o resultado das eleições e abala a própria democracia. Exigir mais transparência e responsabilidade por parte dos partidos políticos na administração das doações eleitorais é necessário, portanto, para fortalecer a própria democracia.**

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Impõe aos partidos políticos obrigações a que estão sujeitos bancos e instituições financeiras em relação ao combate à lavagem de dinheiro. São deveres relacionados à identificação e ao registro de doadores e à comunicação de operações financeiras.

Determina que o órgão regulador das agremiações e partidos políticos, no cumprimento desses deveres, será o Tribunal Superior Eleitoral.

### PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O Poder Judiciário vem investigando diversos casos de lavagem de dinheiro realizada dentro de partidos políticos ou agremiações partidárias por meio de caixas-brisas ou doações oficiais e não oficiais.

A medida visa aprimorar o combate à lavagem de dinheiro envolvendo partidos políticos, visto que suas atividades podem servir para ocultar, dissimular e utilizar recursos financeiros advindos de práticas criminosas.

Sobretudo durante o período eleitoral, os partidos políticos recebem grande volume de recursos provenientes de doações e fundo partidário, o que fornece um cenário propício para a lavagem de dinheiro. A mistura de dinheiro de origem pública com recursos ilícitos é especialmente preocupante.

## 20. CRIMINALIZAÇÃO DO “CAIXA 2” ELEITORAL

**A estrita delimitação das fontes lícitas para o financiamento eleitoral tem utilidade marginal se não houver a efetiva fiscalização das contas dos partidos, bem como a eventual punição daqueles (partidos políticos e indivíduos) sobre quem se revele o descumprimento de normas eleitorais. A prática do “Caixa 2” é frequente na política brasileira e esteve presente em inúmeros casos de corrupção descobertos pela Operação Lava Jato. Ao contrário do que afirmam muitos políticos acusados, a prática é grave e coloca em risco a democracia por corromper as perspectivas políticas, desequilibrar o pleito e deslegitimar os pleitos eleitorais.**

### PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Institui a responsabilidade administrativa, civil e eleitoral para partidos políticos envolvidos com “Caixa 2” – incluindo condutas como arrecadar, receber, manter, movimentar recursos, estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral; utilizar, para fins eleitorais, recursos provenientes de infração penal; ocultar ou dissimular a natureza ou origem de bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal ou fontes vedadas pela legislação.

Estabelece como sanções aplicáveis aos partidos multa no valor de 10% a 40% do valor de repasses do fundo partidário, suspensão do funcionamento do diretório do partido pelo prazo de 2 a 4 anos e até cancelamento do registro da agremiação partidária. Prevê, à semelhança da Lei Anticorrupção, que seja considerada na

dosimetria do valor da multa a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva dos códigos de ética e conduta.

Criminaliza o “Caixa 2” – “arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer valor, recurso, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral” –, prevendo pena de reclusão de 2 a 5 anos para envolvidos.

Autoriza o Ministério Público Eleitoral a estabelecer procedimentos preparatórios – inquéritos – para a apuração dessas condutas.

## **PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR**

Na contramão do grande prejuízo que traz o “Caixa 2” à lisura e à legitimidade das eleições no país, já foram ensaiadas diversas tentativas de se anistiar a prática dessa irregularidade, inclusive quando da tramitação das Dez Medidas Contra a Corrupção<sup>21</sup>. A proposta ora apresentada colocaria pá de cal a essa discussão, cimentando o reconhecimento da reprovabilidade do “Caixa 2”, que passa a ser crime e ilícito administrativo e eleitoral para os partidos.

A criminalização do “Caixa 2” aumenta os custos desse tipo de prática, que é, com frequência, a motivação para o estabelecimento de grandes esquemas de corrupção.

<sup>21</sup>EL PAÍS. Congresso articula de novo anistia a caixa 2 em reação à segunda lista de Janot. Brasília, 10 mar. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/08/politica/1489008077\\_216116.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/08/politica/1489008077_216116.html)>. Acesso em: 7 mar. 2018.