



**TANURI VILELA RIBEIRO**

**O FINANCIAMENTO ELEITORAL POR CAIXA 2: UMA  
ANÁLISE NA PERSPECTIVA DA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

**LAVRAS-MG  
2019**

**TANURI VILELA RIBEIRO**

**O FINANCIAMENTO ELEITORAL POR CAIXA 2: UMA ANÁLISE NA  
PERSPECTIVA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Artigo apresentado à Universidade Federal de  
Lavras, como parte das exigências do Curso de  
Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

Profa. Ms. Paula Vieira Teles  
Orientadora

**LAVRAS- MG  
2019**

**TANURI VILELA RIBEIRO**

**O FINANCIAMENTO ELEITORAL POR CAIXA 2: UMA ANÁLISE NA  
PERSPECTIVA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**CAIXA 2 ELECTORAL FINANCING: AN ANALYSIS IN THE PERSPECTIVE OF THE  
ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW**

Artigo apresentado à Universidade Federal de  
Lavras, como parte das exigências do Curso de  
Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADO EM 29 DE NOVEMBRO DE 2019

Profa. Dra. Paula Vieira Teles

UFLA

Prof. Dr. Ricardo Augusto de Araújo Teixeira

UFLA

Grad. Maysa Cristina Magalhães Santos

UFLA

Profa. Ms. Paula Vieira Teles  
Orientadora

**LAVRAS- MG  
2019**

## AGRADECIMENTOS

Neste tempo, de tantas lutas, nada mais justo do que citar aqueles que contribuíram com forças e conhecimentos para a concretização deste trabalho. Agradeço primeiramente a Deus, digno de toda honra e toda glória, por ter me dado forças para poder concretizar este trabalho. Agradeço por ter colocado pessoas extraordinárias em minha vida e no meu caminho.

Agradeço a minha mãe, por sempre ter motivado a continuação de meus estudos, indicando que esta seria uma oportunidade para mudança de vida. Ao meu pai, por também ter mostrado que a educação seria um caminho para a vitória. Ao meu irmão Rafael, por ter me ajudado nas condições que tinha com seus conselhos. Minha namorada Cinthia, que tanto me apoiou e me deu forças para poder construir e realizar as pesquisas que estão presentes neste trabalho.

Minha orientadora Paula, que contribuiu de forma ímpar, com delicadeza e profissionalismo. Aos professores Ricardo e Maysa, que prontamente se dispuseram a fazer parte desta banca de TCC.

Aos meus colegas e amigos, em especial os amigos de classe. Guilherme (um paizão), Jessé (um tio), Peixe ( um primo ousado) e William ( um irmão centrado e consciente, que não nasceu para concordar).

Aos meus irmãos da igreja, pelas orações durante toda essa jornada.

A todos que de alguma forma contribuíram para a construção deste trabalho.

Muito obrigado a todos vocês.

*“Porque todo o que é nascido de Deus vence o mundo; e esta é a vitória que vence o mundo, a nossa fé.” 1 João 5:4*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo abordar uma revisão de literatura acerca dos recursos patrimoniais não declarados – comumente chamados Caixa 2 - e a pertinência da aplicação das disposições presentes na Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92). Será realizada uma breve diferenciação e discussão a respeito do crime de corrupção e sua conexão à antijuridicidade da prática do Caixa 2, discutindo-se principalmente sua presença e seus efeitos na esfera pública, onde os estudos presentes na literatura têm sido mais concentrados. Em tal contexto, brevemente, discute-se a respeito de outro método similar de combate à improbidade administrativa utilizado na esfera pública nos EUA – *Qui tam Actions*. Dado a evolução desse tema que muito atrai os holofotes e desperta as discussões, primordialmente será apresentada uma análise crítica e discussão a respeito da relevância e efetividade da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa às ações de não declaração de recursos patrimoniais, com base em estudos realizados por setores ligados ao Ministério da Justiça. Por fim será apresentado os resultados e discussões, com base nas percepções sobre os conteúdos encontrados na literatura.

**Palavras – chave:** Improbidade Administrativa. Recursos não declarados. Campanha eleitoral. Eleições. Qui tam actions.

## ABSTRACT

This paper aims to approach a literature review about the undeclared patrimonial resources - commonly called “Caixa 2” - and the pertinence of the application of the provisions present in the Administrative Misconduct Law (Law No. 8429/92). There will be a brief differentiation and discussion about the crime of corruption and its connection to the anti-juridicity of the practice of *Caixa 2*, mainly discussing its presence and its effects in the public sphere, where the studies present in the literature have been more concentrated. In such a context, we briefly discuss another similar method of combating administrative misconduct used in the US public sphere - Qui tam Actions. Given the evolution of this theme that attracts the spotlight and arouses discussions, primarily a critical analysis and discussion will be presented regarding the relevance and effectiveness of the application of the Administrative Misconduct Law to actions of non-declaration of patrimonial resources, based on studies carried out by sectors linked to the Ministry of Justice. Finally the results and discussions will be presented, based on the perceptions about the contents found in the literature.

**Keywords:** Administrative Misconduct. Non-declaration resources. Election Campaign. Elections. Qui tam actions.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	7
2	RECURSOS PATRIMONIAIS NÃO DECLARADOS: “O CAIXA 2”.....	8
3	O CAIXA 2 E O CRIME DE CORRUPÇÃO .....	14
4	DOS RECURSOS PATRIMONIAIS NÃO DECLARADOS NA PERSPECTIVA DA LIA (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) .....	16
5	UMA DISCUSSÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS <i>QUI TAM ACTIONS</i> .....	20
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	22
	REFERÊNCIAS .....	25



## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente o presente trabalho levanta o histórico da movimentação de recursos patrimoniais não contabilizados mediante a legislação eleitoral, prática popularmente conhecida como Caixa 2.

Vencida esta etapa, apresenta-se um estudo bibliográfico de revisão sobre o tema, que almeja, dentre outros pontos, refletir sobre a incidência da Lei da Improbidade Administrativa - Lei nº 8429, de 02 de junho de 1992 - como hipótese de repressão às práticas antijurídicas do Caixa 2.

Em seguida discute-se definições do termo Caixa 2, e para melhor compreensão dessa conduta devido sua popularidade, durante o trabalho será mencionado e referenciando o termo dessa maneira para as situações que configurem a ausência de declaração e contabilização de recursos financeiros aos órgãos responsáveis.

A Lei de Improbidade Administrativa tem sido tema de discussões jurídicas nos três poderes políticos que compõe o Estado Democrático de Direito brasileiro. Dentre estas constantes discussões, que refletem diretamente na sociedade brasileira, um dos temas específicos que gera grande comoção social são as práticas ilícitas que agentes públicos<sup>1</sup> se valem para obterem benefícios em interesse próprio, com claro desvio da finalidade ao qual estão vinculados.

O dever de probidade, expresso diretamente no art. 4º da Lei nº 8.429/92, é norma dirigida primordialmente aos agentes públicos. Estes devem interpretá-la com o objetivo de cumpri-la produtivamente, o que significa aprimorar a cada instante pelo seu cabal acatamento.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), que trata da moralidade e probidade enquanto princípios, considera que ambos têm abrangência similar, até o momento que este último passa a destoar ao primeiro quando se trata de ato ilícito, assumindo a improbidade um sentido mais amplo e mais preciso, abrangendo além dos atos desonestos imorais, como também os atos ilegais.

No que se refere a atuação pública dos agentes políticos, pode-se afirmar que em grande medida, é presente a insatisfação social com as frequentes notícias que a mídia veicula sobre a atuação, ditas imorais e ímprobas de tais agentes, utilizando de práticas

---

<sup>1</sup> Segundo Di Pietro (2019, p. 679) “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.”.

desleais à confiança depositada pela sociedade para uma adequada representação dos interesses sociais.

Exemplos dessas situações ocorrem no cenário político e na inconformidade com as condutas legais (porém imorais) de aprovações de vantagens econômicas em benefício próprio, até mesmo situações de corrupção que importam no recebimento de vantagens econômicas indevidas por terceiros em troca de benefícios e vantagens desleais.

Tais situações podem ser oriundas de várias condutas, como o superfaturamento de custos de obras públicas, entrega de medicamentos com qualidade inferior e preço superfaturado, entrega de serviços com má qualidade por alto custo, além de grande números de condutas utilizadas para esconder outras mazelas que incidem diretamente na vida dos cidadãos.

A presença recorrente desses fatos tem despertado a atenção e preocupação dos poderes políticos existentes no Estado Brasileiro, ainda decorrente de certa inércia legislativa sobre o tema, refletindo em escassez de métodos para o combate a ações desse tipo à tais condutas que podem produzir, e como já citado, provoca efeitos negativos na sociedade. Diante destas situações, o presente trabalho buscará explicitar e discutir o estado da arte da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa às condutas do enriquecimento proveniente do Caixa 2, ao revisar e refletir sobre as técnicas e leis que tratam do combate à improbidade e corrupção, em específico, sobre as práticas do “Caixa 2”.

Diante disso buscará responder o problema deste trabalho, qual seja, a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92) como instrumento para a repressão da prática do Caixa 2 no contexto eleitoral, bem como realizar discussões do tema tratado com outros aspectos que também estão inseridos ao assunto. Nesse sentido, abordará também uma análise frente a mecanismos similares de combate a condutas ímprobas no cenário internacional, mencionando ao final semelhanças da Lei de Improbidade Administrativa com as *Qui tam Actions* norte americanas.

## **2 RECURSOS PATRIMONIAIS NÃO DECLARADOS: “O CAIXA 2”**

A prática do Caixa 2, para a definição de uma conduta que por vezes é praticada por cidadãos, sociedades empresárias e principalmente agentes políticos, trata-se da não declaração de movimentações patrimoniais com finalidades eleitorais, incluído aqui vasta espécie de bens e recursos financeiros, aos órgãos de controle responsáveis pela validação dessas declarações.

Ao realizar a pesquisa do termo Caixa 2 nos mecanismos de busca disponíveis na internet verifica-se que a expressão está vinculada a diversos temas. Segundo o site Significados<sup>2</sup>, o Caixa 2 pode ser definido como uma conduta dota de ilegalidade, baseada na ausência de registros de um fluxo de caixa, criando uma contabilidade paralela àquela que existe de fato. Neste ponto, dado a obscuridade e ausência de conhecimento desse recurso patrimonial, este pode ser destinado até mesmo ao financiamento de atividades ilegais ou para a sonegação de impostos.

No contexto eleitoral, trata-se em grande parte, da utilização de movimentações de recursos patrimoniais, em sua maioria financeiros, realizadas através de doações destinadas a candidatos e partidos políticos, e não declaradas aos órgãos competentes para este fim, qual seja, a Justiça Eleitoral. Essa conduta é vedada no nosso ordenamento jurídico, conforme pode ser verificado na Lei n° 4737, de 15 de julho de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, e de entendimento do Supremo Tribunal Federal pela impossibilidade de doação de pessoas jurídicas.

De acordo com Machado (2018) e Gomes (2015), embora se reconheça que o Caixa 2 é um tema amplo, sendo tratado como uma possibilidade do abuso de poder no Direito Eleitoral, observa-se em nosso ordenamento a aplicação das leis administrativas, como a Lei de Improbidade Administrativa e as leis que tratam de cunho eleitoral para conter surtos, e trazer a responsabilidade daqueles que participam do processo eleitoral, em situações irregulares.

Nesse sentido, o ordenamento passou por transformações modificando as hipóteses de financiamento de campanhas eleitorais, como a declaração da inconstitucionalidade de doações por pessoas jurídicas. No entanto, há de se considerar que não só no Brasil, mas em muitos países do mundo, as campanhas eleitorais necessitam de recursos financeiros para sua viabilização.

Jorge e Soares (2017) afirmam que a vedação das doações oriundas de pessoas jurídicas não viabiliza a melhoria do financiamento de campanhas eleitorais brasileiro, pois tratando-se de arrecadação de fundos em campanhas eleitorais, as restrições e entendimentos existentes devem ser monitorados e acompanhados com mecanismos eficientes de fiscalização, sobre o risco de se tornar e de favorecer práticas ilegais ocultas, como o Caixa 2.

Segundo Machado (2018), o ordenamento jurídico brasileiro caminha para diminuir a desigualdade, com hipótese de financiamento de campanha eleitoral público e próprio. Uma

---

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.significados.com.br/caixa-2/>>. Acesso em 15/11/2019

possibilidade de regulamentação e controle, através de prévias declarações desses recursos patrimoniais aos órgãos de controle responsáveis. Dessa forma, busca-se evitar situações onde pessoas jurídicas doam (num sentido coloquial do termo) valores elevados e depois passam a cobrar esses valores através de favores. Igualdade dos candidatos e igualdade dos eleitores.

A segunda turma do Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento<sup>3</sup> de que o Caixa 2 pode constituir crime de falsidade ideológica, atribuindo à Justiça Eleitoral a competência para julgamento desse ilícito. Em interpretação ao artigo 78 do Código de Processo Penal, em seu inciso IV, é presente o entendimento de prevalência da justiça especializadas sobre a justiça comum. Mostrando-se o Caixa 2 como um ilícito eleitoral e administrativo, aplica-se o entendimento da incidência das disposições do artigo 350 do Código de Eleitoral à conduta do Caixa 2:

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

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

Parágrafo único. Se o agente da falsidade documental é funcionário público e comete o crime prevalecendo-se do cargo ou se a falsificação ou alteração é de assentamentos de registro civil, a pena é agravada. (BRASIL, 1965).

Do ponto acima destacado, observa-se a definição de competência para julgamento das ações das condutas de financiamento eleitoral vedadas, as quais são tipificadas como o Caixa 2. Sobre essa análise, considera-se a definição presente no Código Eleitoral destacada afim de destacar um ilícito eleitoral. Contudo, destaca-se que embora seja a interpretação vigente, mostra-se como uma tipificação genérica para essa conduta de ausência de declaração.

É preciso acentuar ainda, que embora tal conduta seja vedada e entendida como um ilícito eleitoral, estas também estão submetidas à interpretação diante da Lei de Improbidade Administrativa, sem contudo, incorrer em *bis in idem*, considerando uma perspectiva do ponto de vista cível e administrativo. Assim sendo, cabe ressaltar, que tratando de sufrágio e sua incidência nos processos democráticos, a própria Constituição Federal defende que nos processos eleitorais deve ser repudiada a improbidade administrativa.

---

<sup>3</sup> STF. Agravo Regimental Pet. 7319. Relator: Ministro Edson Fachin. DJ: 27/03/2018. 2018. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14778535> Acesso em: 14 out. 2019.

Diante disso, uma análise do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, que trata sobre o exercício da democracia a partir do sufrágio universal pela soberania popular, compreende-se pela interpretação do parágrafo nono do referido dispositivo, a preocupação do legislador constituinte em proteger o processo de sufrágio universal, ao prever o princípio da probidade administrativa como bem jurídico a ser tutelado. A Lei de Improbidade Administrativa vem como instrumento para repressão dessas condutas, conforme será tratado em capítulo adiante.

Leonardo de Medeiros Garcia (2016) afirma que além do respeito e controle formal da lei é necessário que se respeite também princípios que regem as relações entre os indivíduos, dentre estes, o da boa-fé. Na visão do autor mesmo que se respeite a todos os requisitos, em seus aspectos formais, presentes na legislação, mas que ofenda, por exemplo, o princípio da boa-fé objetiva, há prática de ato ilícito.

Neste entendimento, pode-se afirmar que mesmo existindo em nosso ordenamento certa inércia e vácuo legislativo, observa-se que o Caixa 2 rompe com os ditames da boa-fé, visto que candidatos que possuem financiamentos não contabilizados pelos órgãos de controle, partem de pontos iniciais de campanha em níveis diferenciados daqueles que atuam nos limites da probidade.

Segundo Machado (2018), o Caixa 2 pode ser entendido como a utilização em campanhas eleitorais, de verbas patrimoniais vedadas, mesmo que lícitas, mas obtidas por meios ilícitos, além dos limites definidos na legislação, sejam estas quantias paralelas não contabilizadas pelos órgãos de controle, ou mascaradas por meio de operações inexistentes.

Machado (2018) trata do tema discutido como uma conduta improba indesejável à democracia, como um mecanismo de abuso de poder econômico, que fere desde o princípio da liberdade ao voto, igualdade de concorrência entre os candidatos e a transparência. Segundo a autora, a forma mais eficiente de evitar o Caixa 2 é a realização de controle da movimentação patrimonial durante o período de campanha eleitoral.

Essa prática vai a desencontro com princípios constitucionais e de legislações infraconstitucionais, caracterizando-se muitas vezes pela tipificação de condutas ilícitas lícitas vedadas, não desejadas no ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido, espera-se dos agentes públicos, o zelo por princípios e comportamentos peculiares que tutelam a administração pública, em especial a probidade e moralidade.

Os agentes políticos<sup>4</sup> produzem atos jurídicos peculiares: a condução do Estado. Esses agentes possuem natureza estritamente política, não exigindo do investido requisito profissional, mas tão só a plenitude dos direitos políticos. Se já não bastam as qualidades morais, é de se observar devido à vasta influência social, a necessidade de qualidades técnicas, capacitação profissional dos que governam ou exercem atividades de natureza política, ou mesmo funções públicas com alcance decisório.

Segundo o voto do ministro Luiz Fux, no julgamento da Ação Penal 470/STF<sup>5</sup>, em seu contexto, genericamente definiu o Caixa 2 como a “prática de manutenção ou movimentação de recursos financeiros não escriturados ou falsamente escriturados na contabilidade de pessoas jurídicas as mais diversas, como associações, fundações, sociedades comerciais e partidos políticos”.

Segundo Fázio Júnior (2016) a Constituição Federal de 1988 mantém a probidade administrativa como objetividade jurídica tutelada na apenação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, mas reserva um capítulo (VII) para a Administração Pública (art. 37) e, nele, um parágrafo (4º), especificamente para a sanção dos atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, verifica-se a gravidade do potencial maculador do Caixa 2, pois este fere diretamente os reconhecidos princípios da Administração, como a publicidade e a legalidade, e principalmente a moralidade e probidade dos processos democráticos que se espera da administração.

Das previsões legais para este tema pode-se realizar um diálogo nos abrangentes níveis legais, e considerar a importância de uma análise cada vez mais crítica e aprofundada para o desenvolvimento e harmonia do Estado Democrático de Direito, visto que existe previsão constitucional para o tema, além de sua regulamentação através de legislações infraconstitucionais específicas. Verifica-se a existência de caráter constitucional repressivo contra as práticas que buscam desviar a finalidade da administração pública, a qual

---

<sup>4</sup> Agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação. É necessário reconhecer, contudo, que atualmente há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. (DI PIETRO, 2019, p. 681).

<sup>5</sup> Ação Penal que ficou conhecida como Mensalão. Na referida ação, foi julgada a conduta dos acusados de compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil. Mais informações disponíveis em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7934937&ts=1563304557274&disposition=inline>>. Acesso em 24/09/2019

majoritariamente atinge seu fim vinculando seu cumprimento à delegação de responsabilidades para os agentes públicos.

Fato que pode ser verificado também através de diversa legislação esparsa que incorre sobre o tema da ausência de declarações de movimentações patrimoniais, como no âmbito financeiro, tributário e eleitoral.

Sob a ótica da Constituição Federal de 1988, especialmente da administração pública, é possível encontrar previsão sobre o tema, buscando combater práticas corruptas, prevendo para tanto, a figura da improbidade administrativa:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

Da interpretação do dispositivo constitucional, o legislador definiu a necessidade da regulamentação através de lei, de disposições normativas para incidência e combate a tais práticas que atentem contra a moralidade e probidade administrativa. Diante desses princípios, verifica-se que o enriquecimento oriundo da prática de atos de “Caixa 2”, configura-se como prática que atenta aos princípios da administração. Pode caracterizar como prática de violação desses princípios constitucionais, incorrendo em conduta típica vedada da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, é necessário realizar uma análise dialógica da conduta de financiamento paralelo e o âmbito de sua ocorrência, para posteriormente compreender a amplitude e efeitos de sua incidência, a fim de verificar os bens jurídicos que foram lesionados.

Fázzio Júnior (2016) afirma que a Lei de Improbidade Administrativa não é uma lei penal. É uma norma comprometida com a proteção do direito difuso à probidade administrativa. Exibe consistente potencial de caráter sancionatório e está ancorada ao resguardo da integridade moral e material da Administração Pública, em todos os níveis e segmentos. Nesse sentido, faz-se necessário uma interpretação da violação do dever de probidade administrativa por aqueles que não realizam adequadamente a declaração patrimonial requerida pelo ordenamento jurídico.

Dessa forma, o recebimento de vantagens patrimoniais por agentes públicos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, além de violar os princípios da administração pública,

muitas vezes está relacionada ao enriquecimento ilícito, visto que o agente público não estaria enriquecendo de forma lícita, com o fruto e a remuneração líquida de seu trabalho

### 3 O CAIXA 2 E O CRIME DE CORRUPÇÃO

A associação popular da compreensão da prática de não declaração de recursos e movimentações financeiras ao contexto eleitoral com o crime de Corrupção é algo frequente no entendimento social (PAULO, 2017), seja pela compreensão incerta de debates em redes sociais assistidos pelas pessoas não dotadas de conhecimentos jurídicos adequados ou mesmo pela observação de formadores de opinião nessas redes.

Primeiramente é necessário afirmar que a prática de não declarar movimentações financeiras e patrimoniais, e realizá-la de forma paralela à contabilidade oficial, o qual se conhece por Caixa 2, não significa necessariamente corrupção. Juridicamente é necessário que se reconheça que as condutas presentes ao tipo dessas ações possuem particularidades em suas definições, e que refletem de forma grave para a sociedade, que é pagadora e usuária dos serviços colocados à disposição pela administração (ESCÓSSIA, 2017).

Nesse entendimento, é importante reconhecer a origem do termo corrupção. Compreende-se do significado na literatura, que *“a palavra corrupção vem do termo em latim corruptus, que significa quebrado em pedaços. O verbo corromper significa “tornar-se podre”. Corrupção significa, putrefação, decomposição, desmoralização, perversão, suborno.”* (MARTINS, 2014, p. 426).

Salutar é reconhecer que a corrupção se apresenta como uma conduta antijurídica, e que assola diversas sociedades no decorrer do mundo, sendo indesejada nos diversos ordenamentos jurídicos vigentes. Segundo Fernando Rodrigues Martins, é necessário que se tenha mecanismos legais repressivos para condutas que possam configurá-la:

Nessa perspectiva, a eliminação ou o controle da corrupção deve ser a preocupação constante de todos os cidadãos. As sociedades em que se verifica corrupção em grande escala como, é o caso de Angola, põe em risco a segurança das pessoas em usufruírem dos rendimentos e da riqueza do Estado, que a todos pertence. **A corrupção é um fenômeno muito antigo, bíblicamente começa no Jardim de Éden, quando anjo Lúcifer usando o estatuto que ostentava corrompe a Eva**, por outro, pode-se dizer que esse se encontra em quase todas as sociedades, isso é inquestionável, mas a realidade da corrupção que afeta a sociedade angolana é bastante inquietante, por esse motivo torna-se imperioso pôr-se em prática os mecanismos de combate a corrupção aqui salientados. (2014, p. 437) (g/n).



Conforme demonstrado acima pelo autor, os efeitos da corrupção no cenário da administração pública provocam efeitos devastadores na sociedade de Angola, demonstrando o sentimento que tal conduta, presente na humanidade desde tempos remotos, é de extrema gravidade em todos os povos e nações, sendo estes últimos indivíduos sujeitos passivos aos impactos da condução do Estado pelos responsáveis por sua gestão, adequadas ou não aos interesses da coletividade.

Ainda nesta linha de raciocínio, conforme ensinamentos de Nucci (2015), afirma-se que o enriquecimento decorrente de ato improprio pode ser comparado a uma praga social, que não está concentrada apenas no exercício dos agentes públicos. Embora pareça ser sensacionalista tal afirmação, há de se considerar uma semelhança presente no crime de Caixa 2, que atenta diretamente aos processos democráticos. Neste ponto, com analogia, traz à tona seguinte reflexão:

Assim a corrupção passa a ser tolerada e pessoas corruptas são, tendencialmente encaradas como espertas ao invés de serem caracterizadas como criminosas, o que está fortemente relacionado à forma sensacionalista como os escândalos de corrupção geralmente são apresentados à opinião pública. Essa forma de encarar determinadas situações é comumente chamada de “jeitinho brasileiro”, como sendo a criatividade para encontrar uma saída para tudo. (NUCCI, 2015, p. 6)

Embora ainda exista um clamor social por mudanças estruturais das legislações existentes sobre mudança nos processos administrativos e da utilização dos recursos públicos, é necessário reconhecer que o Caixa 2 não necessariamente se enquadra na tipificação do crime de corrupção previsto no artigo 317 do Código Penal. Tal conclusão deve-se ao fato do crime de corrupção ser um crime próprio<sup>6</sup>, ou seja, a corrupção passiva requer a prática por agente público, e em razão de sua função.

O Caixa 2, segundo Formiga-Xavier (2010, p.23) pode ser entendido como:

Os recursos materiais, sejam eles financeiros ou de outra natureza, utilizados para fazer frente aos de necessidades de campanha, cuja origem verdadeira não seja declarada à justiça eleitoral na prestação de contas exigidas pela lei. A especificidade de que a origem seja a verdadeira tem relevância nessa definição em função da existência de doadores laranja - pessoas físicas ou

---

<sup>6</sup> Crime próprio é aquele em que o tipo penal exige uma condição ou qualidade especial ao sujeito ativo. Podem ser citados como exemplos: o infanticídio (art. 123, do CP), a violação de segredo profissional (art. 154, do CP), e o peculato (art. 312, do CP), que exigem, respectivamente, que o sujeito ativo seja mulher em estado puerperal, detentor e função, ministério, ofício ou profissão, e, por fim, funcionário público. (SOUZA e JAPIASSÚ, 2018, p.132).

jurídicas que emprestam seus nomes identificação para o registro de doações feitas com dinheiro que não lhes pertence efetivamente.

Neste entendimento já afirmou o atual Ministro da Justiça, Sérgio Moro, que embora o crime de Caixa 2 ocasione graves efeitos para a democracia e para a sociedade, sua punição e tipificação ainda encontra dificuldades no mundo jurídico, devido a inércia legislativa, em especial dos agentes políticos, para realizarem mudanças inibidoras dessa prática. Vale salientar, que o ministro já divergiu algumas vezes de tal posicionamento, afirmando a pressão política de agentes políticos. (CERIONI, 2019).

Convém observar que, a partir da interpretação da Lei 8429/1992, a responsabilização pelo crime da não declaração de movimentação de recursos patrimoniais, é um crime comum, ou seja, pode ser praticada por qualquer indivíduo que esteja em sujeição com a Administração pública. Todavia, a punição do Caixa 2, ainda carece de melhor definição legislativa para sua adequada repressão. Para o professor Luiz Flávio Gomes (2015), há ainda o enquadramento do Caixa 2 como crime de falsidade ideológica, presente no Código Penal.

#### **4 DOS RECURSOS PATRIMONIAIS NÃO DECLARADOS NA PERSPECTIVA DA LIA (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)**

Pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa é um importante instrumento para tutela do erário público e da atividade administrativa do Estado, preservando os princípios da Administração Pública.

Conforme definição da Lei de Improbidade Administrativa presente no artigo 2º verifica-se que agente público é “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. Neste escopo definido no artigo supracitado, é realizada uma definição genérica dos sujeitos passíveis de responsabilização por atos que sejam definidos ímprobos administrativamente.

De acordo com a doutrina, verifica-se em Di Pietro (2019, p. 679), a classificação da expressão agentes públicos, como a definição de um gênero, dentro do qual possui algumas classificações em espécies. Para a autora agente público é definido como: “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”.

Neste sentido, considerando o gênero dos agentes públicos, estes possuem seus desdobramentos em espécies, para melhor compreensão, de acordo com a especificidade de

suas funções desempenhadas. Hely Lopes Meirelles (2013), como definição mais adotada pela doutrina, os agentes públicos como as pessoas incumbidas pelo exercício de alguma função estatal. Estes, ainda na visão do autor e predominante na doutrina, são classificados em espécies, sendo elas: os agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

De acordo com as funções exercidas pelos agentes vinculados à Administração e a necessidade de delimitação do tema aqui desenvolvido, a espécie de agentes públicos que possuem maior incidência em condenações, proporcionais às demais espécies de agentes públicos na jurisprudência em responsabilização por improbidade administrativa, são os denominados agentes políticos, conforme estudos jurisprudenciais realizados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ<sup>7</sup>.

De acordo com estudo publicado pelo CNJ em 2015, realizado com dados disponíveis no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Improbidade Administrativa, há predominância de procedência de Ações por Improbidade Administrativa, com base em ações presentes no STJ. (ALMEIDA, et al. 2015).

Dos grandes e conhecidos conteúdos doutrinários disponíveis na literatura, podemos considerar relevantes apontamentos, que trazem considerações a respeito da LIA, realizando uma contextualização objetiva de sua aplicação. De acordo com Fázio Júnior (2016, p.19), o escopo de abrangência da LIA é amplo, de modo que a interpretação sistemática da norma, apoia o entendimento daqueles que entendem que a conduta do Caixa 2, primordialmente das doações financeiras não declaradas em campanhas eleitorais, vão em desencontro aos deveres legais de nosso ordenamento:

(...) o espectro de abrangência é bem mais amplo, na medida em que foi elaborada com o fito de regular o art. 37, § 4º, da Constituição Federal. delineamento da improbidade administrativa denota a inobservância de um dever, o de exercer função pública com objetivos públicos. Os fins do exercício de qualquer posição administrativa apontam para o dever de concretizar os direitos republicanos que respaldam o serviço público. As condutas estigmatizadas pelo desvio dos deveres formais de uma função pública para a obtenção de benefícios privados pecuniários ou de prestígio formam a massa mais expressiva dos atos de improbidade administrativa. (JÚNIOR, 2016).

Outro ponto que merece ser discutido sobre a incidência dos efeitos da Lei de Improbidade Administrativa aos casos de Caixa 2 (GIAMUNDO, 2019), diz respeito ao cumprimento dos pressupostos presentes na lei nº 8429/1992, sendo que a condição do abuso

---

<sup>7</sup> Sítio online do Conselho Nacional de Justiça: <<https://www.cnj.jus.br/>>.

de poder<sup>8</sup> deve ocorrer, e durante o exercício da função pelo agente público. Deste ponto, entende-se que o agente público, que pratica ato fora do exercício de sua função em vinculação à administração pública, não é sujeito apto a sofrer os reflexos e efeitos de incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

Para Martins (2013, p. 198) há formas típicas e atípicas de enriquecimento ilícito, as quais estão previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/92). Segundo o autor “a forma típica de enriquecimento ilícito, por abuso ou influência de cargo ou função, é aquela que resulta de um processo de corrupção: política, administrativa ou judiciária.”

Deste modo, vislumbra-se para que seja consumada forma típica de enriquecimento ilícito, os seguintes elementos devem estar presentes no fato: um agente passivo, um agente ativo (geralmente um particular), e ação ou omissão do agente passivo (agente público) em benefício do agente ativo, além da comprovação da origem ilícita dos recursos patrimoniais (MARTINS, 2013).

Na visão de Martins (2013, p. 199), não se figura o empobrecimento e enriquecimento das partes diretamente envolvidas num ato de enriquecimento ilícito típico de improbidade administrativa: “o enriquecimento ilícito não exige a figura do empobrecido, mesmo naquela hipótese de particular conceder favores monetários ao agente público, pois o seu objetivo com esse ilícito é ver-se contemplado com uma ação ou omissão administrativa.”

O enriquecimento ilícito previsto na Lei de Improbidade Administrativa pode ser fruto dos atos de “Caixa 2”, visto que a vantagem com cunho de financiamento eleitoral pode ter sido destinada sem declaração à Justiça Eleitoral. Neste sentido, o enriquecimento ilícito pode ter como fonte a contrapartida ou contraprestação indevida de terceiro (particular) para ajustamento de interesses pessoais perante a administração pública, e nesse caso configurar a corrupção; ou ter sido, por exemplo, um caso onde a movimentação material é declarada aos órgãos responsáveis, mas por fontes não admitidas no financiamento de campanhas, conforme entendimento anterior exarado do Supremo Tribunal Federal.

Sobre o tema enriquecimento ilícito oriundo de improbidade administrativa, o art. 9º da Lei 8429/92 dispõe, de modo exemplificativo, sobre 12 modalidades tipificadas em seus

---

<sup>8</sup> Para o Direito Eleitoral, importam o poder político, o econômico e aquele nos meios de comunicação, com a análise de sua interferência desequilibrada no processo eleitoral. É relevante, nesse contexto, não apenas a compreensão do poder, mas do poder legítimo, cujo exercício se considera válido, para, então, se estudar o conceito de abuso de poder. Por exemplo, a partir do momento em que o Chefe do Executivo utiliza a prerrogativa de organização da máquina administrativa para beneficiar um protegido político, ou a própria campanha eleitoral, claramente agirá com abuso de poder. (MACHADO, 2018, p.249).

doze incisos. Ao “Caixa 2”, verifica-se a possibilidade de ocorrência em face de negociação público-privada das situações previstas.

Além disso, o conceito legal de agente público presente na LIA, para o fim de caracterização do agente público como réu na ação civil de improbidade, permite alcançar toda pessoa que exerce, permanentemente, ou transitoriamente, com ou sem remuneração, em virtude de qualquer forma de investidura ou vínculo, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta e indireta, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de ente para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ou, ainda, de ente subvencionado, beneficiado ou incentivado por órgão público.

Conclui-se que pode ser réu na ação de improbidade qualquer pessoa capaz, vinculada à Administração Pública por qualquer modo, em caráter permanente ou temporário, remunerada ou não, nomeada, designada, comissionada, eleita ou contratada.

O Caixa 2, segundo a Lei de Improbidade Administrativa, é possível de ocorrer segundo os três principais artigos que tipificam as condutas antijurídicas repugnáveis, definidas na lei 8429/1992. Essas tipificações encontram-se presentes nos artigos 9º, 10º e 11 da lei. Conforme prescrição da norma, presente no caput do art .9º, da lei em comento, e também em todos seus incisos, a vantagem patrimonial indevida auferida pelo agente, sujeito ativo da conduta antijurídica indesejada e penalizada pela norma, pode ser objeto típico para incidência, neste artigo. Vejamos a seguir:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente (...)” (BRASIL, 1992).

Considerando os apontamentos de pesquisa realizada após análises de estudos que foram suscitados por instituições, como o Ministério da Justiça, infere-se que há dificuldade encontrada para a comprovação e incidência do artigo 9º acima referenciado, com respeito a dificuldade na caracterização do enriquecimento ilícito, em razão da necessidade de se provar a origem do dinheiro auferido pelo ato irregular ao qual se objetiva a punição<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> O “tipo” circunscrito no artigo 9º (enriquecimento ilícito) é de muito difícil apuração prática, considerando o fato de que existe considerável dificuldade na colheita de provas aptas a confirmar o enriquecimento ilícito do agente; há maior interesse pelas pessoas jurídicas lesadas de buscar o ressarcimento do erário do que coibir o enriquecimento ilícito, hipóteses que se encaixariam no artigo 9º sejam classificadas segundo os parâmetros do artigo 10. Disponível em (DINIZ e PENALVA, 2010)

Por outro lado, observa-se maior índice de procedência de ações condenatórias dos atos de improbidade administrativa quando embasados na condutas tipificadas no artigo 10 e 11 da Lei nº 8429/1992<sup>10</sup>, em punir os atos de improbidade, mostrando-se evidente o dano ao erário ou a violação aos princípios da administração. Assim dispõe o referido dispositivo:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei

(...)

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie. (BRASIL, 1992).

A partir da interpretação do dispositivo acima, constata-se que a movimentação financeira através de contabilização paralela, também pode constituir conduta típica dotada de antijuridicidade, convergindo para uma clara hipótese de incidência, prevista não só no caput deste artigo, mas também em seus incisos, da forma organizada pela lei. Ademais, analisando as disposições verifica-se a possibilidade de punição pela LIA do agente que esteja envolvido em ato de improbidade.

No entanto, conforme afirma Fernandes (2018), é necessário que a ação de improbidade administrativa seja fundamentada de forma responsável, construída em embasamento probatório que demonstre a possibilidade da prática das condutas ilícitas, em decorrência das graves conseqüências que estas podem oferecer ao sistema político nacional.

## **5 UMA DISCUSSÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS *QUI TAM* ACTIONS**

No que se refere aos procedimentos para persecução de condutas antijurídicas indesejáveis na esfera administrativa do Estado, pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa é efetiva. No entanto, encontra algumas dificuldades no que tange a legitimidade e sua operacionalização, que podem ser aprimoradas discutidas com base em modelos adotados por outros países.

---

<sup>10</sup> De acordo com o estudo realizado, as condutas que levaram ao maior índice de condenação (total ou parcial) são aquelas que violaram os princípios administrativos (art. 11), que representaram 47,31 % do total de decisões condenatórias. Também é alto o percentual de condenações fundadas em condutas que geraram dano ao erário (37,34%). (DINIZ e PENALVA, 2010)

Esse fato pode ser explicitado baseando-se nos estudos jurisprudenciais realizados pelo Ministério da Justiça, que analisou dados referente a procedência das Ações de Improbidade Administrativa no Brasil, analisando casos das cinco regiões geográficas, com números proporcionais às ações nos respectivos tribunais de justiça correspondentes das regiões e tribunais superiores. Das ações de Improbidade Administrativa julgadas até o ano de 2010, cerca de 64% foram julgadas procedentes.<sup>11</sup>

Quando observado outros mecanismos de combate à fraude e corrupção no cenário internacional, a exemplo das *Qui Tam Actions* do modelo norte-americano, observa-se certas semelhanças ao modelo brasileiro de combate a improbidades administrativas.

Todavia, um dos pontos de discussão relevantes na doutrina e na jurisprudência, diz respeito a legitimidade para propositura das Ações por Improbidade Administrativa para persecução de um possível crime de falsidade das declarações. De acordo com o artigo 17 da lei nº 8429/1992: “A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.”

Diante de tal definição, o mecanismo de legitimidade para persecução de ilícito, pode mostrar-se como elemento que dificulda para participação e resolução mais célere dos ilícitos cometidos pelos agentes públicos, em especial o Caixa 2. Esta afirmação pode ser realizada ao analisar o rito a ser seguido, ou seja, um cidadão ou qualquer outro colaborador interessado em contribuir com o curso investigatório teria que cumprir certos requisitos pessoais, para só então ter a legitimidade para ver sua demanda representada. Isto é, não poderia acompanhar e contribuir ativamente no curso processual de forma mais célere, sendo que deveria indicar sua demanda, sem ter algum grau de compromisso que ela seria perquirida

Observando o modelo legal norte-americano, das *Qui Tam Actions*, presente na *False Claim Acts*, que tem por objetivo a proteção da administração pública contra fraudes perpetradas por fornecedores, este oferece incentivos aos particulares para denúncia de fraudes ocorridas (NWC, 2019). Neste modelo, que garante legitimidade aos particulares para participação ativa nas investigações e persecução (diferente do modelo brasileiro), tem por objetivo a recuperação de quantias apropriadas pelos agentes públicos em razão de declarações falsas, como as que na maioria dos casos de Caixa 2 ocorrem. Estes denunciante são chamados de *Whistle Blowers*, e recebem proteção do Estado.

---

<sup>11</sup> Idem 10.

Além da legitimidade conferida aos particulares para participação, estes podem receber incentivos financeiros de acordo com a relevância das informações prestadas (NWC, 2019). Quanto mais relevantes, maior a porcentagem auferida sobre o montante recuperado. Pode inclusive haver a não participação estatal na persecução, e neste caso, o particular ter aumentada sua contribuição caso consiga concluir o caso isoladamente.

Neste contexto, dado a essas diferenças e semelhanças quanto aos objetivos dos referidos mecanismos de prevenção de fraudes à administração, qual seja, a Lei de Improbidade Administrativa Brasileira e as *Qui Tam Actions* norte-americana, pode-se afirmar, que a participação da sociedade aparenta conferir maior credibilidade aos mecanismos de persecução de atos de improbidade. Assim afirma o desembargador federal Márcio Antônio Rocha:

Lamentavelmente, a legislação brasileira limita a participação da sociedade na apuração e na reparação de danos decorrentes de fraudes públicas. O cidadão não é parte legítima para propor ações de improbidade, ação civil pública, nem qualquer ação tendente a punir civilmente o autor dos danos. Quando se trata de apuração de fraudes contra o erário público, ao cidadão cabe unicamente o direito de denunciar os fatos a autoridades como a Controladoria, o Ministério Público, os tribunais de contas, a Polícia. O Estado, sem perceber, monopoliza as alternativas legais de cumprimento das leis e rejeita a participação ativa da sociedade. Uma vez feita a denúncia, a legislação não prevê expressamente o direito de receber, em razoável forma e tempo, informações sobre o encaminhamento dado ao fato, o andamento das medidas desencadeadas, o resultado do julgamento administrativo ou judicial e, finalmente, se foram realmente ressarcidos os danos, cobradas eventuais penalidades civis e aplicadas as penalidades criminais. (ROCHA, 2015).

Nesse sentido, embora a Lei de Improbidade Administrativa seja considerada um mecanismo efetivo para combate a práticas que podem ser advindas de atos de improbidade, verifica-se ainda possibilidades de melhoria de execução de seus métodos, como a ampliação de meios para participação social, condicionados aos poderes políticos que podem realizar tais inovações, de acordo com os interesses da sociedade que representam.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Das pesquisas realizadas para a construção deste trabalho, claramente verifica-se a importância do tema, e sua ligação com os mais diversos ramos do direito. Tratando-se de ato que configura um ilícito administrativo, e uma conduta considerada vedada no ordenamento jurídico brasileiro, digna da aplicação das sanções cíveis, administrativas e penais, de modo a



reprimir a conduta do Caixa 2, sendo esta uma solução encontrada pelo legislador para dificultar que mecanismos fraudulentos possam desequilibrar o processo de sufrágio, e dessa forma interferir negativamente na lisura dos processos democráticos. Embora demonstre ser este um ensejo popular, sua solução ainda é considerado um desafio para os poderes que constituem o Estado, em especial, pela dificuldade do poder legislativo em criar disposições que melhor tipifiquem essa conduta.

Por outro lado, verificaram-se também nas pesquisas realizadas em doutrinas e em resultados de outras pesquisas realizadas por outros órgãos administrativos vinculados ao poder executivo e ao poder judiciários, críticas relacionadas com a dificuldade de implantação de Varas de Improbidade Administrativa, às quais demonstram ter obtidos excelentes resultados quando comparadas ao julgamento por varas comuns ligadas ao poder judiciário.

Este trabalho possibilitou a construção de uma discussão ampla a respeito dos espectros de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, em específico, a delimitação do tema Caixa 2, que de forma muito recorrente, confunde-se, até mesmo no meio jurídico, sua definição ao crime de corrupção previsto no Código Penal Brasileiro.

A doação de recursos financeiros nos moldes vedados pelos órgãos de controle, embora demonstre em primeiro momento ser o exercício da liberdade das pessoas sobre sua disposição patrimonial, encontra ainda escassez de conteúdos bibliográficos reflexivos sobre essa conduta, por conseguinte, não se encontra conteúdos doutrinários e jurisprudenciais com posicionamentos e definições uniformes, para a tipificação inequívoca da conduta do Caixa 2.

Tratando-se do tema discutido, é salutar reconhecer que o Caixa 2 influi diretamente nos processos democráticos, em especial ao sufrágio. Nesse sentido, reconhecer o Caixa 2 como mecanismo de financiamento eleitoral, constitui claramente o abuso de poder econômico por parte dos candidatos. Prova disso, são as demonstrações ocorridas na Operação Lava Jato, a qual tornou público o conhecimento do financiamento por grandes grupos econômicos a candidatos e partidos políticos.

Diante desses mecanismos vedados que buscam coibir práticas ímprobas e imorais dentro do ordenamento jurídico brasileiro, e dos princípios esculpidos na LIA, é notável o reconhecimento que o financiamento de campanhas eleitorais, através de doações ocultas ou por outros lícitos, mas vedados na legislação, constitui ato de improbidade administrativa. Nesta ceara, conforme falas de personalidades políticas e doutrinas modernas, é importante destacar que este tema merece maior atenção, seja no escopo de modernização legislativa para construção de previsões mais claras, seja também pela necessidade de instrumentalização de varas especializadas à repressão de atos de improbidade administrativa.

Compreendendo a Lei de Improbidade Administrativa como instrumento para repressão do Caixa 2 e a atribuição de competência para a justiça eleitoral para tratar do tema, nota-se espaço para maior amadurecimento sobre o tema, em especial para julgamento de ações de improbidade administrativa perante o juízo eleitoral.

A Lei de Improbidade Administrativa apresenta-se como um relevante instrumento para não perpetuação de agentes políticos ímprobos, pois além de sanções de natureza cível, possibilita também a punição dos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade com sanções aos direitos políticos das pessoas envolvidas. Diante de tal discussão apresentada, pode-se afirmar que a Lei de Improbidade Administrativa vem sendo efetivamente cumprida, indo em encontro com a percepção da sociedade de que a lei não é aplicada, e quando é, demanda maior eficiência.

## REFERÊNCIAS

- ARÊDES, S. **Responsabilização do Agente Público: Individualização da Sanção por ato de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte. Fórum, 2012.
- BARROS, A.J.S.; LEHFELD, N.A.S. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- BRANCO, S. Z. C. **Crime do Colarinho Branco**. Jusbrasil, 2013. Disponível em <<https://sergiozoghbi.jusbrasil.com.br/artigos/111908115/crime-do-colarinho-branco>>. Acesso em 04/10/2018.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 01 de outubro 2019.
- BRASIL. Lei 7492 de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 de jun 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7492.htm)>. Acesso em 01 de setembro de 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 de jun 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 01 de outubro de 2018.
- BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental Pet. 7319**. Relator: Ministro Edson Fachin. Publicado no DJe: 27/03/2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14778535>> Acesso em: 14 out. 2019.
- CERIONI, C. Moro diz que foi “incompreendido” em suas declarações sobre caixa 2. **Exame**. 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/moro-diz-que-foi-incompreendido-em-suas-declaracoes-sobre-caixa-2/>>. Acesso em setembro de 2019.
- CERVO, A. L; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- CNJ. **Lei de improbidade administrativa : obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. et al. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- DINIZ, D.; PENALVA, J. [coord.] Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). Série Pensando o Direito. N°34-2011. Disponível em:

<[https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/34pensando\\_direito\\_relatorio.pdf](https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/34pensando_direito_relatorio.pdf)> Acesso em 23 de outubro de 2019.

DI PIETRO, M. S. e Zanella. **Direito Administrativo**, 32<sup>a</sup> edição, Rio de Janeiro: Forense, 2019.

EITERER, L.H. **Projeto de pesquisa: o que é hipótese e marco teórico**. 2008. Disponível em <<http://lheiterer.blogspot.com.br/2008/01/projeto-de-pesquisa-o-que-hiptese-e.html>>. Acesso em 16/08/2018.

ESCÓSSIA, F. Os crimes associados ao caixa 2 e por que quem paga a conta é você. **BBC Brasil**. 2017. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39598829> >. Acesso em 10/11/2019.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo **Improbidade administrativa : doutrina, legislação e jurisprudência** 4. ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.

FERNANDES, A.H. **Improbidade administrativa e sua repercussão na inelegibilidade eleitoral**. Justiça e Cidadania, 2018. Disponível em: <<https://www.editorajc.com.br/improbidade-administrativa-e-sua-repercussao-na-inelegibilidade-eleitoral/>>. Acesso em 13/11/2019.

FORMIGA-XAVIER, C. J. C. de. **A corrupção política e o Caixa 2 de Campanha no Brasil**. Dissertação (mestrado). Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo. 2010.

GARCIA, L. de M. **Código de Defesa do Consumidor Comentado: artigo por artigo**. 13. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016

GIAMUNDO, C. **Participação de agente público em doação eleitoral não contabilizada (“caixa dois”) nem sempre será tipificada como ato de improbidade administrativa**. Migalhas, 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI304448,101048-Participacao+de+agente+publico+em+doacao+eleitoral+nao+contabilizada>>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, L. F. **Caixa 2 eleitoral é crime?** Jusbrasil. 2015. Disponível em <<https://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/204315523/caixa-2-eleitoral-e-crime>>. Acesso em 28/10/2019.

JORGE, A.G.L, SOARES M. B. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril\\_v54\\_n216\\_p87.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p87.pdf)>. Acesso em 10 de outubro de 2019.

MACHADO, R. C. R. **Manual de Direito eleitoral** . 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, F. R. **Controle do Patrimônio Público**. 5 ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NUCCI, G. S. **Corrupção e Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUNES, F. M. B.; MELO, V. “Caixa 2” e o Supremo: (des)acertos e efeitos da decisão. **Boletim Jurídico**. Uberaba/MG, a. 13, n. 1606. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/4896/caixa-2-supremo-des-acertos-efeitos-decisao>>. Acesso em 18 de novembro de 2019.

NWC. National Whistleblower Center. **False Claims Act/Qui Tam FAQ**. 2019. Disponível em: <<https://www.whistleblowers.org/faq/false-claims-act-qui-tam/>>. Acesso em: 25 de outubro de 2019.

OLIVEIRA, J. M. F. et al. **Como Combater a Corrupção? Uma avaliação de impacto legislativo de proposta em discussão no Congresso Nacional**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Julho, 2015. Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 16 de julho de 2015.

PAULO, P. P. Caixa 2 é ilegal, mas é diferente de corrupção e lavagem de dinheiro, diz Cardozo. **G1 São Paulo**. 2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/caixa-2-e-diferente-de-corrupcao-e-lavagem-de-dinheiro-diz-cardozo.ghtml>>. Acesso em julho de 2019.

ROSSI, J. C. **Apontamentos sobre a ação de improbidade administrativa**. Jus.com.br, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34806/apontamentos-sobre-a-acao-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em 24/11/2018.

ROCHA, M. A. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. **Revista de Doutrina**. TRF4. 2015. Disponível em <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio\\_Rocha.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio_Rocha.html)>. Acesso em agosto de 2019.

SIMÃO, C. **Improbidade Administrativa: teoria e prática**. 3º ed, Leme, SP. Editora Jhmizuno. 2017.

SOUZA, A. de B. G; JAPIASSÚ, C. E. A. **Direito Penal - Volume Único**. São Paulo: Atlas, 2018.