

CRIMINALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO ILEGAL DE PARTIDOS POLÍTICOS E CAMPANHAS ELEITORAIS: UMA PERSPECTIVA LATINO-AMERICANA

CARLOS EDUARDO ADRIANO JAPIASSÚ⁰¹

ANA LÚCIA TAVARES FERREIRA⁰²

WANESSA CARNEIRO MOLINARO FERREIRA SERAFIM⁰³

INTRODUÇÃO

A corrupção tem sido tradicionalmente definida como um crime comum cometido por funcionários desonestos ou “comportamento de pessoas com tarefas públicas ou privadas que ferem suas obrigações de alcançar vantagens injustificadas”, caracterizada por “[...] abuso de poder ou irregularidade cometido em processo decisório em troca de incentivo ou vantagem indevida” (Mata Barranco, 2016).

No entanto, o conceito jurídico penal tradicional de corrupção tem se mostrado insuficiente em vista da natureza estrutural e sistêmica da chamada grande corrupção (ou corrupção em larga escala⁰⁴”), o que requer uma redefinição normativa proporcional ao verdadeiro escopo do fenômeno, incluindo um elemento contextual (com ênfase na conduta praticada nos âmbitos estatal e corporativo).

01 Professor Titular de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA), Vice-Presidente da Associação Internacional de Direito Penal (AIDP) e 1º Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Execução Penal (IBEP).

02 Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e defensora pública.

03 Juíza federal.

04 A corrupção em larga escala ou a corrupção grave consiste, de acordo com a Orientação da Transparência Internacional, de "atos cometidos nos mais altos níveis de governo que envolvem a distorção de políticas ou funções centrais do Estado, e que permitem que os líderes se beneficiem em detrimento do bem comum". (Transparência Internacional, 2009, p. 23). Por outro lado, Rodriguez (2020) define a Grande Corrupção como atos cometidos nos mais altos níveis de governo, que importam a distorção das políticas ou funções do Estado e que permitem que os líderes se beneficiem do bem comum.

Além disso, há uma tendência de internacionalização da corrupção que deriva da evolução da própria economia globalizada e do desenvolvimento de novas tecnologias (Cuesta Arzamendi, 2003; Japiassú, 2007; Céré & Japiassú, 2019).

O caráter internacional do fenômeno também é reforçado pelo fato de que a corrupção representa um instrumento de conexão estrutural entre o crime organizado transnacional (COT) e as autoridades, o que permite a captura do Estado por poderosos atores econômicos, impedindo a justa distribuição de bens públicos na sociedade (Olasolo, 2021).

Um dos principais instrumentos de captura do Estado é a corrupção política, através da qual se promove a substituição da resolução legítima e publicamente aceita de conflitos de interesse de indivíduos ou grupos, pelo domínio de um determinado indivíduo ou grupo, muitas vezes inserido em amplas redes de COT.

A corrupção política é um tipo de corrupção pública na qual intervêm pessoas que acessam o exercício da administração pública por meio de eleições ou nomeação pessoal derivadas de um partido político (Mata Barranco, 2016).⁰⁵

Assim, é necessário distinguir a corrupção política, realizada por pessoas que ocupam cargos de eleição popular ou que gerem responsabilidade para com os cidadãos, da corrupção administrativa, que é realizada por aqueles que não estão nessa situação, e consiste na transferência ilegítima, praticada por um sujeito que atua no exercício das funções públicas, de recursos públicos para propósitos estranhos do serviço público.

O conceito de corrupção política subdivide-se, por sua vez, em corrupção política genérica, na qual o sujeito desvia a tomada de decisões com um interesse espúrio centrado no benefício pessoal para si ou para terceiros; e corrupção política em sentido estrito, quando o interesse espúrio é coletivo, em benefício de uma determinada organização política.

Esta última é considerada a forma mais grave de corrupção política, pois afeta as próprias estruturas do sistema democrático (Benítez Ortúzar,

05 Na mesma linha, Bustos Gisbert (2013) aponta que o tipo proposto por Gambetta (2002) – que envolve três agentes em vez de dois, como ocorre em uma simples operação comercial, a saber: o Settlor (t), o Administrador (F) e o Corruptor (C) – aplica-se perfeitamente à corrupção política. Nessa perspectiva haverá corrupção política quando F (política), que administra interesses como consequência de uma relação de confiança com o povo (T), viola as regras de conduta estabelecidas por um preço pago por um corruptor (C).

2021), gerando a perda de legitimidade dos partidos políticos e das instituições em que os funcionários públicos atuam perante o eleitorado, provocando baixa participação nas eleições para cargos públicos e falta de interesse na vida política. Portanto, o custo desse tipo de corrupção é o dano causado aos propósitos do processo democrático e ao desenvolvimento da cultura política (Galo, 2021).

A corrupção política tem afetado as instituições democráticas latino-americanas, especialmente a corrupção eleitoral, caracterizada pela chamada captura do Estado por meio do financiamento ilícito de partidos e campanhas eleitorais, a fim de obter benefícios econômicos por meio da influência na formulação de leis, regulamentos e políticas públicas que não correspondam às expectativas e necessidades da maioria dos cidadãos.

Além disso, a troca de vantagens ilícitas concedidas aos agentes públicos (especialmente por meio do financiamento de partidos políticos), em troca de contratos rentáveis com empresas públicas, garantias de descumprimento de obrigações fiscais e impunidade criminal, por exemplo, contribui para o fortalecimento da conexão estrutural entre o COT e as autoridades (executivo, legislativo e judiciário).

A corrupção política se materializa em diversas atividades políticas, quais sejam: (a) a violação da pureza do sufrágio, com atividades corruptas para gerir entidades governamentais; (b) a articulação das redes de patrocínio por parte dos partidos políticos para se perpetuarem no poder; (c) o financiamento irregular dos partidos políticos.

Nesse sentido, este artigo aborda as respostas jurídico-criminais à corrupção política, abordando especificamente a criminalização autônoma do financiamento irregular de partidos políticos e campanhas eleitorais, no contexto latino-americano, utilizando como referência as normativas nacionais da Espanha, Itália e Estados Unidos sobre a matéria.

Na primeira seção, será analisada a regulamentação internacional sobre o tema, nos níveis universal e regional, buscando identificar mecanismos direta ou indiretamente relacionados a esta questão nos principais instrumentos anticorrupção.

Em seguida, na segunda seção, serão abordadas as reformas legislativas que promoveram a criminalização do financiamento irregular de partidos políticos e campanhas eleitorais nos sistemas jurídicos não latino-

americanos (Espanha, Itália e EUA) e latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru), buscando identificar especificidades relacionadas ao COT.

Por fim, nas considerações finais, será apresentado um resumo das discussões centrais sobre as respostas do direito penal à corrupção política bem como recomendações para melhor desenvolvimento da moldura normativa sobre o tema no texto internacional.

1. CORRUPÇÃO POLÍTICA E DIREITO INTERNACIONAL

A globalização da corrupção e sua ligação com o COT podem ser consideradas hoje uma das questões que despertam o maior interesse da comunidade internacional, o que levou à aprovação de diversos tratados internacionais e regionais, que tratam da corrupção política e, mais especificamente, das regras de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

2.1. Corrupção política na normativa internacional

A definição de corrupção política não se encontra em normas internacionais, mas podem ser identificadas várias disposições que contribuem para a formação de um arcabouço jurídico internacional com base no qual é possível delimitar a corrupção pública e, mais especificamente, a corrupção política.

Embora vários instrumentos internacionais tenham lidado com a corrupção desde a década de 1990, sob a influência dos Estados Unidos, a corrupção política tem sido uma questão tratada apenas como tema periférico.

A corrupção política nem sequer é mencionada na Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Transnacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Convenção da OCDE) (1997), considerado o marco inaugural da política penal internacional contra a corrupção, na qual adota-se um conceito amplo de funcionário público, que inclui qualquer pessoa nomeada ou eleita para qualquer cargo legislativo, administrativo ou judicial em um país estrangeiro.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo (2000)) é o primeiro documento internacional a reconhecer expressamente a conexão entre a corrupção e o COT, fornecendo o quadro legal necessário para a cooperação internacional no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, entre outros crimes.

A Convenção também contém disposições destinadas a combater a estreita relação entre o crime organizado e a captura do Estado, impondo aos Estados, no artigo 8º, letra "b" a obrigação de criminalizar a conduta do funcionário público que busca ou aceita, direta ou indiretamente, um benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, a fim de praticar ou abster-se de realizar um ato no desempenho de suas funções oficiais. No entanto, a Convenção de Palermo não se refere especificamente a nenhum dos tipos de corrupção política, restringindo as hipóteses previstas para a corrupção administrativa ou burocrática.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida (2003)), por sua vez, contém no artigo 6º(4º), uma recomendação dirigida aos Estados de adoção de medidas legislativas e administrativas adequadas para aumentar a transparência do financiamento de campanhas políticas e, quando for o caso, dos partidos políticos.

Além disso, a Convenção de Mérida estabelece um escopo subjetivo de ampla aplicação, ao definir funcionário público, no artigo 2º(a) e (b), como qualquer pessoa que detendo um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado, nomeado ou eleito, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, e funcionário público estrangeiro como qualquer pessoa que detenha um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um país estrangeiro.⁰⁶

Assim, pode-se afirmar que há uma tendência incipiente de incluir a corrupção política em tratados internacionais anticorrupção, apesar de a questão ter sido tratada apenas perifericamente em disposições que contenham recomendações para a adoção de medidas administrativas.

Ademais, a corrupção política também faz parte da Agenda 2030 das Nações Unidas, como um dos 17 pontos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, vinculando-se a construção de fortes instituições democráticas ao combate à corrupção.

06 Ainda em nível global, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais adota uma abordagem ainda mais ampla quando se trata do conceito de funcionário público, incluindo qualquer pessoa nomeada para qualquer cargo administrativo ou judicial em um país estrangeiro, independentemente da legislação do Estado estrangeiro em causa. (Cuesta Arzamendi, 2003).

2.2. Corrupção política nas normativas regionais

A corrupção política também é escassamente abordada no nível regional, tanto no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), quanto no âmbito do Conselho da Europa e da União Europeia (UE).

Na OEA, o tema não é expressamente abordado, nem no Programa Interamericano de Combate à Corrupção (1996), nem na Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC) (1996), embora o segundo parágrafo do artigo 1º deste último defina um funcionário público como “qualquer funcionário ou funcionário de um Estado ou de suas entidades, incluindo aqueles que foram selecionados, nomeados ou eleitos para exercer atividades ou funções em nome do Estado ou a serviço do Estado em qualquer de seus níveis hierárquicos,” adotando uma perspectiva abrangente, que inclui membros dos poderes executivo e legislativo (Ramina, (2009)).

Posteriormente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na Comunicação publicada em dezembro de 2019 sobre questões interamericanas sobre corrupção e direitos humanos (OEA, 2019: 370; 389), apontou a relação entre órgãos de controle eleitoral e partidos políticos e corrupção, destacando que o financiamento fraudulento da política, a compra de votos e o clientelismo político são as principais formas de corrupção política, que deve ser erradicada pelo Estado através de medidas regulatórias para controlar os partidos políticos.

Na mesma linha, os Chefes de Estado reunidos na VIII Cúpula das Américas (2018) comprometeram-se, no chamado Compromisso de Lima, a promover a adoção e o fortalecimento de medidas que promovam a transparência, a prestação de contas, contabilidade adequada e o registro das receitas e despesas das organizações e partidos políticos e campanhas, assegurando a origem lícita das contribuições, bem como a punição pelo recebimento de contribuições ilícitas.⁹⁷

A mesma tendência é observada nas instituições europeias, tanto nos regulamentos do Conselho da Europa como no quadro jurídico da UE. Assim, a Convenção Criminal sobre Corrupção do Conselho da Europa (1999) trata da corrupção de membros das assembleias legislativas nacionais (art. 4) e estrangeiras (art. 6), bem como membros de assembleias parlamentares

⁹⁷ OEA. O compromisso de Lima. Governo democrático em face da corrupção. VIII Cúpula das Américas. (2018)

internacionais (art. 10), remetendo o conceito de funcionário público às leis nacionais, em vez de adotar uma abordagem harmonizadora.

Apesar de não ter sido mencionado na Convenção Criminal, o tema foi especificamente regulamentado na Resolução 97(24) do Conselho da Europa, que trata das Vinte Diretrizes Principais para o Combate à Corrupção, e na Recomendação do Conselho Rec(2003)4. Assim, de acordo com o princípio 15 da Resolução 97 (24), deve ser promovida a adoção de códigos de conduta para representantes eleitos e regras para o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

Da mesma forma, a Recomendação do Conselho 1516 (2001) sobre o financiamento de partidos políticos busca promover a adoção de regras comuns contra a corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

A Recomendação Rec(2003)4, por sua vez, estabelece algumas regras gerais sobre medidas de prevenção à corrupção no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, como a limitação de doações aos partidos e os gastos associados às campanhas eleitorais, além de estabelecer que a violação dessas regras deve gerar a imposição de sanções efetivas, proporcional e dissuasivo.

No âmbito da UE, a Convenção sobre a Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades da União Europeia aborda a necessidade de harmonização legislativa para combater a corrupção, sem qualquer disposição expressamente referente à corrupção política.

Por outro lado, a Comunicação da Comissão de 28 de Maio de 2003 intitulada “Política Global Anticorrupção da UE” (COM(2003) 317) estabelece, entre os principais elementos de uma futura política anticorrupção, a “intensificação da luta contra a corrupção política e o financiamento ilegal de parceiros sociais e outros grupos de interesse”, promover a elaboração de um estudo para analisar a natureza das áreas de interação entre o setor público e os partidos políticos, e promover a transparência no financiamento das despesas eleitorais (Comissão Europeia, 2003).

Além disso, o Regulamento (CE) nº 2004/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de novembro de 2003 sobre o Estatuto e o Financiamento dos partidos políticos no nível europeu não contém qualquer referência à legislação sancionadora (comunitária ou nacional), embora estabeleça uma série de obrigações e proibições para os partidos políticos (Martin, 2006).

No entanto, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia inclui a corrupção e o crime organizado entre os crimes particularmente graves com uma dimensão transfronteiriça, permitindo que o Parlamento Europeu e o Conselho estabeleçam, por meio de diretrizes, normas mínimas que regem a definição de tais crimes.

2.3. Análise comparativa entre as normativas universal e regional

Há uma tendência generalizada de reconhecer a ligação entre a corrupção, especialmente a corrupção política, e o COT. Além disso, a necessidade de implementar medidas concretas contra a corrupção política tem sido destacada em instrumentos internacionais anticorrupção nos níveis universal e regional, especialmente no que diz respeito a medidas de controle e limitação do financiamento dos partidos políticos.

No entanto, instrumentos internacionais que promovem a criminalização da corrupção (incluindo a conduta dos legisladores e do setor privado) e a harmonização em relação à punição de práticas corruptas, não se referem à criminalização das violações das regras de financiamento político.

Além disso, as disposições relativas ao financiamento político incluídas nos instrumentos internacionais limitam-se a estabelecer princípios e normas genéricos e imprecisos, deixando o desenvolvimento de sua regulamentação nas mãos de organismos supranacionais que atuam no âmbito das respectivas convenções.

É evidente, portanto, que, embora a sociedade internacional tenha reconhecido há muito tempo a ligação entre a corrupção política, especialmente o financiamento ilegal dos partidos políticos, e o TOC, essa percepção não se reflete na promoção da criminalização, harmonização ou cooperação judicial, como é o caso, por exemplo, da corrupção privada.

Na ausência de referência normativa internacional específica, amplia-se a margem de discricionariedade dos legisladores nacionais em relação às decisões sobre a criminalização do financiamento irregular dos partidos políticos, o que levou a reformas legislativas pautadas por diferentes modelos teóricos, com figuras típicas, ativos jurídicos e escopos totalmente diferentes.

A falta de harmonização da legislação nacional acaba sendo, por sua vez, um obstáculo para a implementação de mecanismos de cooperação judicial internacional, o que dificulta a resposta à corrupção associada ao TOC.

3. SISTEMAS NACIONAIS LATINOAMERICANOS: ESPANHA, ITÁLIA E ESTADOS UNIDOS

Esta seção aborda tratamento dos crimes de financiamento ilegal de partidos políticos e campanhas eleitorais nos sistemas jurídicos nacionais. O tema é particularmente relevante porque, como subornos podem ser pagos através do financiamento ilegal de partidos políticos e campanhas eleitorais, algumas agências de aplicação da lei consideram o crime de financiamento ilegal de um partido político como um instrumento central para o combate à corrupção.

3.1. Espanha

A Lei Ordinária 1, de 30 de março de 2015 introduziu no Código Penal Espanhol os crimes de financiamento ilícito de partidos políticos, por meio dos artigos 304 *bis* e 304 *ter*, no novo título XIII, imediatamente posterior ao que trata de crimes contra o patrimônio e contra a ordem socioeconômica.

Até a introdução do novo tipo penal, os tribunais espanhóis aplicaram outros tipos penais, como lavagem de dinheiro, associação ilícita, crimes eleitorais, corrupção, falsidades, entre outros, como aconteceu, por exemplo, no caso Filesa, no qual o Tribunal Supremo condenou oito dos onze acusados de crimes de falsidade ideológica, associação ilícita e contra a Fazenda Pública (Martín, 2006).

A decisão legislativa de criminalizar o financiamento ilícito dos partidos políticos reflete o alarme social produzido por uma série de escândalos relacionados à corrupção política e baseia-se no reconhecimento, pela maioria da doutrina, da necessidade de proteger um bem jurídico autônomo, mesmo que não haja consenso sobre qual bem jurídico deve ser protegido. (Mata Barranco, 2016).

Assim, parte da doutrina justifica a introdução do novo tipo penal devido à necessidade de proteger o bom funcionamento do sistema democrático partidário, pautado pela transparência em seu financiamento, igualdade de oportunidades para todas as orientações políticas e a necessária confiança dos cidadãos no sistema político.

No entanto, um segundo grupo de autores aponta como patrimônio jurídico de referência para o novo crime as funções constitucionais dos partidos políticos, consagradas no artigo 6º da Constituição espanhola, a ver: a expressão do pluralismo político, a formação e manifestação da vontade popular e ser um instrumento fundamental de participação pública.

O debate não se restringe aos aspectos teóricos da questão, uma vez que a primeira posição sustenta que mesmo comportamentos que violam, em princípio, a democracia interna dos partidos, acabam apresentando significado externo, afetando o bom funcionamento do sistema político como um todo. Por sua vez, a segunda posição restringe a aplicação do direito penal, condicionando a criminalização à demonstração de que a conduta teve transcendência fora do partido, afetando a manifestação da vontade popular e da própria democracia (Odriozola Gurrutxaga, 2018).

No artigo 304 *bis*⁰⁸ do CP espanhol, o legislador utilizou uma regra penal em branco para estabelecer como conduta típica o recebimento de valores destinados a partidos políticos, federações, coligações ou grupos de eleitores em violação do artigo 5º da Lei Orgânica 8/2007 (LOFPP) (Lei Orgânica 8/2007, de 4 de julho, sobre o financiamento de partidos políticos. Diário Oficial do Estado, 160).

De acordo com esse dispositivo, as partes não podem aceitar ou receber direta ou indiretamente: (a) doações associadas a uma finalidade específica, revogável ou condicional; (b) doações de uma mesma pessoa superior a 50.000 euros por ano (exceto imóveis aceitos por meio de certificado emitido pela parte informando a identificação do doador e do documento público ou outro documento que comprove a entrega do imóvel doado expressamente

08 O artigo 304º bis do CP espanhol afirma o seguinte: "1. Qualquer um que receba doações ou contribuições a um partido político, federação, coalizão ou grupo de eleitores em violação das disposições do artigo 5º será punido com uma multa de três vezes a cinco vezes o seu valor. Uma das Leis Orgânicas 8/2007, de 4 de julho, sobre o financiamento de partidos políticos. 2. Os atos anteriores serão puníveis com pena de seis meses a quatro anos e multa de três vezes a cinco vezes o seu valor ou excesso no caso de doações referidas no artigo 5º. Uma, letras a) ou c) da Lei Orgânica 8/2007, de 4 de julho, sobre o financiamento de partidos políticos, de um montante superior a 500.000 euros, ou que exceda neste valor o limite fixado na letra b) desse preceito, quando este é o infringido. b As doações referidas no artigo 7º. Dois da Lei Orgânica 8/2007, de 4 de julho, sobre o financiamento de partidos políticos, que excedem o montante de 100.000 euros. 3. Se os atos referidos no parágrafo anterior forem de gravidade especial, a pena será imposta em sua metade superior, podendo atingir o grau mais alto. 4. As mesmas penalidades serão impostas, em seus respectivos casos, a qualquer um que entregar doações ou contribuições a um partido político, federação, coalizão ou grupo de eleitores, por si mesmo ou por uma pessoa interposta, em qualquer um dos casos dos números anteriores. 5. As mesmas penalidades serão impostas quando, de acordo com o disposto no artigo 31º do este Código, cabe a pessoa jurídica os fatos. Sujeitos às regras previstas no artigo 66º-A, juízes e tribunais também podem impor as penalidades previstas no artigo 33 (7) (b) a (g). Lei Orgânica 10/1995, de 23 de novembro de 1995; Código Penal. 24 de novembro de 1995.

mencionando a natureza irrevogável da doação); e (c) doações de pessoas jurídicas e pessoas sem personalidade jurídica (Odriozola Gurrutxaga, 2018).

A conduta típica consiste em receber ou entregar por si só, ou por uma pessoa interpresa, doações ou contribuições destinadas a um partido político, federação, coalizão ou grupo de eleitores em violação ao disposto no art. 5.1 do LOFPP (Odriozola Gurrutxaga, 2018).

O sujeito ativo do crime (quem entrega) é a pessoa natural ou jurídica que faz diretamente a doação ou contribuição para o partido político, ou que usa outro para fazê-lo. Por sua vez, o sujeito passivo (que recebe) deve ser uma pessoa que tenha a capacidade legal de receber doações no nome e em favor do partido político (seja seu representante, o responsável pela gestão econômica e financeira, o presidente, o secretário-geral e outras pessoas qualificadas que tenham vínculo com o partido) (Sáinz-Cantero Caparrós, 2016).

Em relação ao objeto material, o legislador limitou o novo tipo penal ao financiamento de origem privada, listando algumas condutas específicas. Todas as doações anônimas são ilegais (Art. 14 5). Os partidos têm o dever de identificar todas as doações para que o Tribunal de Contas possa auditá-las. Doações finalistas, ou seja, aquelas destinadas a objetivos específicos, e doações revogáveis também são ilícitas. São tipificadas, ainda, doações de mais de 50.000 euros e/ou de pessoas jurídicas (Pérez Rivas & Sanjurjo Rivo, 2020).

Quanto ao tipo subjetivo, o legislador optou por sancionar exclusivamente comportamentos dolosos, de forma que aquele que recebe ou aquele que entrega a doação ou contribuição deve saber que o destino disso é o partido político (Odriozola Gurrutxaga, 2018).

A sanção prevista para o tipo básico del art. 304 bis del CP (§ 1) é uma multa equivalente a três vezes até cinco vezes o valor da doação. Não há previsão de pena privativa de liberdade. Por sua vez, os numerais 2 e 3 desta disposição detalham questões relacionadas aos valores envolvidos na conduta, enquanto o numeral 4 refere-se ao fato de que as mesmas penalidades serão impostas àqueles que fizerem doações ou contribuições diretas ou indiretamente por meio de uma pessoa interpresa. Por fim, o número 5 do mesmo artigo estabelece a aplicação da sanção a pessoas jurídicas.

O artigo 304 estabelece a figura de participação por meio de estruturas ou organizações que se concentrem no financiamento de partidos, federações, coligações ou grupos eleitorais, sem prejuízo de qualquer outra sanção prevista na lei. Os números 2 e 3 do artigo estabelecem as causas de aumento de pena.⁰⁹

Deve-se notar que, de acordo com o ordenamento jurídico espanhol, os partidos políticos podem ser responsabilizados pelos crimes de financiamento ilícito de partidos políticos, com base nas disposições da Lei Orgânica nº 7 de 2012, que viabilizaram a responsabilidade penal dos partidos políticos.¹⁰

Além disso, a LO 3/2015 introduziu no artigo 9º da LO 6/2022, regulamentando os partidos políticos, a obrigação de implementar em formações políticas um programa de compliance regulatório (instrumento de autorregulação originado no ambiente empresarial), o que pode levar à mitigação ou exclusão da responsabilidade penal da pessoa jurídica.

3.2 - Itália

O crime de financiamento ilícito de partidos políticos foi introduzido na legislação italiana por meio do artigo 7.3 da Lei 195 de 25 de maio de 1974, que trata da Contribuição do Estado para o financiamento de partidos políticos (*dell'illecito di finanziamento di partiti*), que foi posteriormente modificado pelos olhos 13 de 2014 (Decreto Lei 149 de 2013 convertido na Lei 13 de 2014) e 3 de 2019 (conhecido como *Legge Spazzacorroti*) (Coduti, 2020).

O artigo 7.3 da Lei 195 de 1974 proíbe a entrega e o recebimento de financiamento em favor de partidos políticos e grupos de parlamentares, exceto por contribuições não proibidas por lei que sejam aprovadas pelo órgão competente e regularmente registradas na instituição financeira. A pena imposta em caso de descumprimento é de reclusão de 6 meses a 4 anos, e multa de até três vezes o valor da contribuição.

09 O artigo 304 do CP espanhol afirma o seguinte: "1. Qualquer um que participe de estruturas ou organizações, independentemente de sua natureza, cujo propósito é o financiamento de partidos políticos, federações, coalizões ou grupos de eleitores, fora das disposições da lei, será punido com prisão de um a cinco anos. 2. A pena será imposta na sua metade superior às pessoas que lideram tais estruturas ou organizações. 3. Se os atos referidos nos parágrafos anteriores forem de gravidade particular, a pena será imposta em sua metade superior, podendo atingir o grau mais alto."

10 Segundo León Alapont (2019: 148), "[t]he Lei Orgânica 7/2012, de 27 de dezembro, que modifica a Lei Orgânica 10/1995, de 23 de novembro, do Código Penal em matéria de transparência e combate a fraudes fiscais e previdenciárias, 'excluídas da exclusão' dos partidos políticos, tornando-os beneficiários de um modelo de responsabilidade penal inicialmente concebido para as empresas".

A citada legislação estabelece, ainda, que não é possível, em qualquer caso, que partidos políticos ou grupos parlamentares possam ser financiados por órgãos públicos, entes públicos, empresas com participação de capital público superior a 20% ou controladas pelo capital público (mesmo que sejam privadas), cooperativas e consórcios sociais.

De fato, a emenda legislativa aprovada em 2013 (Decreto Lei 149 de 2013 convertida na Lei 13 de 2014) aboliu completamente o financiamento público das atividades de partidos políticos e campanhas eleitorais, proibindo o reembolso de despesas partidárias e dos candidatos.

Por outro lado, o artigo 10 do Decreto Legge 149 de 2013 só permite contribuições e doações de pessoas físicas no valor de até 100.000 euros por ano. Além disso, a Lei nº 3 de 2019 (*Legge Spazzacorroti*) submete fundações privadas associadas a partidos políticos ao mesmo regime restritivo, tornando ilícitas doações feitas a este último por meio de suas fundações (Brandimarti, 2022).

Consequentemente, à luz do exposto, pode-se dizer que o evento típico tem uma configuração tripla, distinguindo (a) financiamento público (totalmente proibido); (b) financiamento societário oculto (que não tenha sido aprovado pelos órgãos competentes da pessoa jurídica competente, ou não tenha sido regularmente registrado em seu balanço); e (c) financiamento em valores maiores do que os estabelecidos. Todos os comportamentos descritos no tipo pressupõem a transferência e aceitação da contribuição. No entanto, o financiamento oculto só é considerado configurado quando há o não cumprimento da obrigação de ser primeiro aprovado pelo órgão corporativo correspondente e, em seguida, regularmente registrado no balanço (Forzati, 1996).

Quanto à proibição do pagamento de recursos públicos, é um crime próprio. O sujeito ativo é determinado tanto pela fórmula de proibição absoluta (financiamento ou contribuições de qualquer forma é proibida) quanto pela enumeração de entidades públicas (órgãos da administração pública, órgãos públicos, empresas com participação superior a 20% do capital público ou empresas controladas por este último (sem prejuízo à sua natureza privada)). Em outras modalidades, o crime é comum.

Os bens jurídicos protegidos são o patrimônio público, a imparcialidade e o correto funcionamento da administração pública, buscando limitar a constante influência política do partido no exercício da discricionariedade

administrativa (Forzati, F, 1996). Trata-se, portanto, de uma figura típica que antecipa a proteção penal de forma instrumental em relação aos crimes contra a administração pública previstos no Código Penal Italiano.

3.3 - Estados Unidos

A criminalização do financiamento ilícito de campanhas eleitorais e partidos políticos nos Estados Unidos remonta à introdução da Lei Federal de Campanha Eleitoral (*FECA*) em 1971.

A *FECA* foi reformada em 2002 pela Lei de Reforma de Campanha Bipartidária (*BCRA*), também conhecido como “Ato McCain-Feingold”, introduzindo novas condutas criminais e penas, e recomendando penas mais duras para os crimes existentes (Williamson, Amann, Athans, Bansal, & Zahedi, 2019).

Os principais tipos de crimes relacionados ao financiamento de campanha são os seguintes: (a) violação da proibição de contribuições e gastos por pessoas e entidades cujo potencial de influência no governo democrático tem sido historicamente demonstrado; (b) violação das limitações sobre o valor das contribuições; e (c) violação das regras de transparéncia de campanha.

Assim, a seção 30119 do Título 52 do Código dos EUA (*USC*) proíbe qualquer contribuição ou promessa de contribuição por parte dos contratantes a qualquer entidade política durante o período entre o início e o fim das negociações com o governo. Da mesma forma, a seção 30121 também proíbe qualquer estrangeiro de fazer contribuições diretas ou indiretas para qualquer eleição, federal ou não federal, e de ter tais contribuições solicitadas por qualquer pessoa. As proibições também se estendem a doações que podem ser feitas nesses casos por meio de um terceiro ou um intermediário (seção 30119 do Título 52 da *USC*).

Além disso, a seção 30116 do Título 52 da *USC* proíbe o candidato ou comitê político de aceitar conscientemente contribuições ou gastos acima dos limites especificados. No entanto, em *Buckley v. Valeo*, os limites estabelecidos por essa disposição foram considerados válidos apenas no que diz respeito às contribuições, declarando-se que essa regra não se aplicava a despesas independentes ou *independent expenditures* (entendiendo por tales cualquier

compra, pago, distribución, préstamo, anticipo o regalo de dinero o de valor realizado por un individuo para influir en una elección), debido a la violación de la *cláusula de libertad de expresión de la primera enmienda* a la Constitución Estadounidense (Corte Suprema de los Estados Unidos, 1975).

O mesmo entendimento restritivo foi adotado pela Suprema Corte no caso *Citizens United*, em relação a empresas e organizações trabalhistas, pois para essa empresa os candidatos podem aceitar despesas independentes feitas pelas entidades acima mencionadas sem qualquer limitação quantitativa (Kennedy & Suprema Corte dos Estados Unidos, 2009).

A seção 30125 do Título 52 da USC proíbe contribuições em dinheiro (dólares americanos ou qualquer outra moeda) no valor de mais de US \$ 100 em qualquer campanha eleitoral federal ou eleição primária. A limitação é cumulativa e se aplica ao longo da campanha do candidato.

Doações de bitcoin são permitidas desde que permaneçam dentro dos limites de doações em dinheiro. De qualquer forma, a maioria das condutas requer o uso de uma soma total de pelo menos US \$ 2.000 para contravenções, punível com uma multa, prisão de até um ano ou ambos, e US \$ 25.000 para crimes mais graves, punível com uma multa e prisão de até 5 anos ou ambos. (Williamson et al, 2019)

A Seção 30125 preencheu assim a lacuna em relação ao chamado “soft money”, que permitiu que comitês políticos partidários usassem fundos não regulamentados para vários fins, como registro de eleitores, esforços de ganhar votos e comunicações genéricas com o público, entre outros (Williamson, Amann, Athans, Bansal, & Zahedi, 2019).

Em relação ao elemento subjetivo, a FECA afirma que os crimes devem ser cometidos conscientemente (*knowingly*) e intencionalmente (*willfully*). A configuração da *mens rea* exige, portanto, que seja demonstrado que o autor agiu com conhecimento da ilegalidade da conduta e que tinha experiência e conhecimento das eleições e financiamento de campanha. (Williamson, Amann, Athans, Bansal, & Zahedi, 2019).

De acordo com a jurisprudência da Suprema Corte, a FECA foi adotada como estratégia anticorrupção, presumindo que “agentes eleitos são influenciados a agir contra suas obrigações de ofício pela perspectiva de ganho financeiro para si mesmos ou infusão de dinheiro em suas campanhas” (Torres-Spelliscy, 2018). No entanto, a jurisprudência do Tribunal sobre o

conceito de corrupção restringe o significado do termo de incluir apenas aqueles comportamentos que implicam uma relação de troca entre os sujeitos do crime, a fim de limitar a aplicação das regras que penalizam o financiamento ilícito de campanhas e partidos políticos.

Nesse sentido, deve-se lembrar que a jurisprudência da Suprema Corte inicialmente adotou uma visão expansiva, considerando a corrupção política como um problema sistêmico que englobava o acesso especial aos legisladores e a influência exercida pelos principais doadores da campanha, o que causou a subversão do processo político.

No entanto, mais recentemente, a jurisprudência tem adotado uma concepção mais restritiva de corrupção, considerando que se trata de um fenômeno pessoal caracterizado pelo *quid pro quo*, no qual um indivíduo ou entidade faz uma contribuição em troca de um ato por um agente público (Torres-Spelliscy, 2018).

4. SISTEMAS NACIONAIS LATINO-AMERICANOS: ARGENTINA, BRASIL, CHILE, MÉXICO E PERU

4.1. Argentina

Atualmente, não há, no sistema jurídico argentino, crime eleitoral de financiamento ilegal de partidos políticos ou campanhas eleitorais. No entanto, há expectativas de que a nova CP pelo menos preveja o crime de financiamento ilegal de partidos políticos (Ministério da Justiça e Direitos Humanos, 2018).

Consequentemente, enquanto essa reforma está ocorrendo, a única coisa que existe atualmente é a Lei 26.215, de 15 de janeiro de 2007, que estabelece em seus artigos 62 e segue sanções não penais pela violação das regras sobre o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais que nela estão incluídas, incluindo o recebimento de contribuições de pessoas jurídicas para campanhas (proibição que foi introduzida no artigo 44 *bis* da Lei 26.571, de 2 de dezembro de 2009, que alterou a Lei 26.215).

De acordo com esta legislação, os partidos políticos argentinos não podem aceitar ou receber, direta ou indiretamente, contribuições anônimas ou doações de: (a) entidades públicas, centralizadas ou descentralizadas,

nacionais, provinciais, municipais ou municipais de Buenos Aires; (b) concessionárias de serviços ou obras públicas da Nação, das províncias, dos municípios ou da Cidade de Buenos Aires; (d) pessoas naturais ou legais operando jogos de azar; (c) governos ou entidades públicas estrangeiros; (e) pessoas estrangeiras naturais ou legais que não têm residência ou domicílio no país; (f) pessoas estrangeiras naturais ou legais que não têm residência ou domicílio no país; (g) associações sindicais, patronais e profissionais. Além disso, dada a importância da correta manutenção dos livros contábeis, o artigo 21 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 23.298) estabelece que, em caso de descumprimento, ocorrerá a extinção da personalidade política do partido.¹¹

4.2. Brasil

Atualmente não há crime autônomo de financiamento ilegal de partidos políticos ou campanhas eleitorais no sistema jurídico brasileiro. A conduta omissiva de não fazer a declaração ordinária perante a Justiça Eleitoral de uma doação recebida na campanha eleitoral (conhecida como caixa dois ou caixa B Eleitoral) constitui, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) (Supremo Tribunal Federal (2018)¹², crime de falsidade ideológica eleitoral, incluído no artigo 350 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).¹³

Assim, pune-se omissão ou declaração falsa, ou diferente daquela que deve ser recolhida, em documento público ou privado. Esse crime abrange a conduta de fraude contábil na contabilidade eleitoral. Além disso, as doações eleitorais que não tenham sido devidamente declaradas podem configurar a uma vantagem indevida para fins do crime de corrupção passiva (se os outros elementos deste último estiverem presentes).

11 Artículo 21. Libros contables rubricados: "Los partidos políticos deberán llevar, además de los libros prescriptos en el artículo 37 de la Ley 23.298 Orgánica de Partidos Políticos; el libro Diario y todo otro libro o registro que la agrupación estime menester para su mejor funcionamiento administrativo contable. Todos los libros deben estar rubricados ante la justicia federal con competencia electoral del distrito correspondiente. El incumplimiento de lo previsto en este artículo hará pasible al partido político de la caducidad de su personalidad política en concordancia con lo regulado por el artículo 50, inciso d), dispuesta por el Título VI de la Ley 23.298 - Orgánica de los Partidos Políticos".

12 Vid.: Agravo Regimental na Petição n. 7.354. Ministro Dias Toffoli. 6 marzo 2018.

13 El artículo 350 del Código Electoral de Brasil señala lo siguiente: "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" (Ley 4.737, 15 julio 1965).

A conduta típica consiste em omitir a declaração que deveria ter sido feita ou incluir uma declaração falsa ou diversificada que deve ser coletada. O crime é configurado mesmo que não cause danos no processo eleitoral em que é cometido. O dolo é genérico.

O sujeito ativo pode ser qualquer cidadão, mas se o agente da falsidade documental tiver função pública e cometer o crime usando sua posição, ou se a falsificação ou alteração for a do registro civil, a pena é agravada (art. 350, parágrafo único, Código Eleitoral) (Velloso & Agra, 2020). O objeto material pode ser um documento público ou privado. O bem jurídico protegido, como em todos os crimes eleitorais, é a transparência do processo eleitoral e o pluralismo político (Puente, 2020),

La pena prevista es de prisión hasta cinco años y el pago de cinco a quince días de multa, si el documento es público, y de prisión hasta tres años y el pago de tres a diez días de multa, si el documento es privado. Si el sujeto activo es funcionario público y realiza la conducta utilizando el cargo o se falsifican o alteran los asientos del registro civil, la pena es agravada.

Diversos proyectos de leyes (PLS 348/2016, PL 6.368/2016, PL 1/965 de 2019) se tramitan actualmente en el Congreso Nacional para tipificar específicamente como delito la conducta de recoger, recibir, mantener, mover o utilizar cualquier recurso, valor, bienes o servicios estimados en efectivo, paralelamente a la contabilidad exigida por la legislación electoral. La pena prevista es de 2 a 5 años, si el hecho no constituye un delito más grave (Leite & Teixeira, 2017).

4.3. Chile

No Chile, há um extenso catálogo de crimes eleitorais em diversas leis, com destaque para a Lei 20.900 (2016), que complementa a regulamentação do financiamento de partidos políticos já instituído pela Lei 19.884 (2003).

A Lei 20.900 optou por uma criminalização autônoma, pautada pela proteção de bens jurídicos como confiança, credibilidade e integridade do sistema eleitoral e os mecanismos de financiamento da política (Náquira Riveros & Salim-Hanna, 2021).

A primeira conduta típica consiste na concessão ou obtenção de contribuições a candidatos ou partidos (art. 27.1), valor que excede 40%

do limite permitido. Em caso de excesso inferior a esse teto, a sanção será de natureza administrativa (art. 29 da Lei 19.884). Os verbos reitores são conceder ou obter, ou seja, o crime é de resultado e, portanto, o mero pedido ou oferta da contribuição não é suficiente.

Quanto ao objeto material, a doutrina entende que a restrição se aplica exclusivamente às doações privadas, uma vez que as limitações são desencorajadas na prevenção da influência dos indivíduos no processo político como um todo.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa. O dolo é genérico e a doutrina majoritária entende que um conhecimento aproximado de seu significado normativo é suficiente. O bem legal protegido é a probidade no processo político.

A pena é de presídio menor em seus graus mínimos (de 61 dias a 540 dias) a médio (de 541 a 3 anos e 1 dia), e multa equivalente a três vezes o valor obtido.

O segundo crime é a concessão ou obtenção de contribuições feitas por pessoas jurídicas (art. 27.2), independentemente do seu valor. A condutatípica é conceder ou obter contribuições por ou de pessoa jurídica, independentemente do valor da contribuição. Os verbos reitores são conceder ou obter, ou seja, o crime é de resultado e, portanto, o mero pedido ou oferta da contribuição não é suficiente.

O sujeito ativo é qualquer pessoa que tenha agido materialmente em nome da pessoa jurídica. O bem legal protegido é a probidade no processo político. A pena é de presídio menor em seu grau mínimo a médio, e multa equivalente a três vezes o valor obtido.

No entanto, se a contribuição for isolada, não há habitualidade e o valor é inferior a 1580 euros, a autoridade eleitoral não poderá apresentar queixa ou denúncia a respeito desses fatos.

Por fim, a terceira conduta típica é oferecer ou solicitar indevidamente contribuições eleitorais (art. 27 bis (3)). O fato típico não exige resultado algum, uma vez que o desempenho da ação descrita é suficiente. O dolo é genérico.

O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa. A pena é uma multa equivalente ao dobro do que foi oferecido ou solicitado. O bem legal protegido é a probidade no processo. (Náquira Riveros & Salim-Hanna, 2021).

4.4. México

O título XXIV do Código Penal do México inclui crimes eleitorais e crimes em matéria de registro nacional de cidadãos, em um único capítulo (arts. 401 a 413). Entre os crimes eleitorais, não há crime diretamente ligado ao financiamento ilegal de partidos políticos ou campanhas eleitorais, embora exista uma proposta de criminalização do financiamento de fontes ilícitas, mediante a inclusão dos artigos 413 *bis* e 413 *ter* à CP federal (Jimenez Jurado, 2015).

No entanto, o artigo 406.VII do Código Penal prevê o crime eleitoral para um funcionário ou candidato partidário que obtenha e utilize fraudulentamente recursos originários de atividades ilícitas para sua campanha eleitoral.¹⁴

Esta disposição estabelece como conduta típica a obtenção e o uso de títulos que são conhecidos por serem provenientes de atividades ilegais em uma campanha eleitoral. É também um crime especial, já que apenas o candidato e o funcionário podem ser sujeitos ativos. O dolo é genérico. A pena é de um a seis anos de prisão e multa de 100 a 200 dias. (Sánchez Macías, 1998).

O bem jurídico protegido é o desenvolvimento adequado da função pública eleitoral, que inclui a organização e a condução dos processos eleitorais para eleger o Chefe do Poder Executivo Federal e os membros do Congresso da União (Jiménez Jurado, 2015).

Por fim, o artigo 407.III do Código Penal também define a conduta de um servidor público que desvia bens públicos em benefício de um partido político ou candidato, como fundos, bens ou serviços, sem prejuízo do crime de peculato.¹⁵

O autor deve ser um servidor público, mas eles são obrigados a gozar de um determinado comando ou autoridade hierárquica. A pena é de dois a quatrocentos dias de pena e detenção de um a nove anos. (Becerra Chávez, 1994).

¹⁴ O artigo 406 do Código Federal de Processo Penal do México estabelece: "Será imposta uma multa de cem a duzentos dias e a prisão de um a seis anos a um funcionário do partido ou candidato que: [...]. VII. Obter conscientemente e usar fundos de atividades ilícitas para sua campanha eleitoral em sua capacidade como candidato.

¹⁵ O artigo 407 do Código Federal do México estabelece o seguinte: "Será imposta uma multa de duzentos a quatrocentos dias e a prisão de um a nove anos será imposta ao servidor público que: [...] III. Destinar ilegalmente fundos, bens ou serviços à sua disposição em virtude de seu cargo, como veículos, imóveis e equipamentos, para o apoio de um partido político ou candidato, sem prejuízo das penas que possam corresponder ao crime de peculato".

O bem jurídico protegido consiste na preservação das condições legais às quais o concurso eleitoral deve ser ajustado, preservando a administração pública e evitando que seja distorcida pela utilização de recursos, benefícios ou serviços estatais para fins que não sejam institucionais. (Patiño Camarena, 2012)

4.5. Peru

A Lei 30.997 (2019) alterou o CP peruano para acrescentar os artigos 359-A, 359-B e 359-C, que tratam, respectivamente dos seguintes tópicos: (a) financiamento ilícito de organizações políticas e falsificação de informações sobre contribuições recebidas; (b) falsificação de informações sobre os rendimentos e despesas de organizações políticas; (c) fontes ilícitas de financiamento. Essas disposições foram incluídas no Capítulo II (crimes contra a participação democrática) do Título XVII (crimes contra a vontade popular) da CP, de modo que os bens legais protegidos pela nova legislação são a vontade do povo e, mais especificamente, a participação democrática (Carlos Sandoval, 2022).

Todas as condutas típicas mencionadas acima buscam proteger o bom funcionamento do sistema partidário, o que tem implicações, em última instância, no sistema democrático, ou seja, “o desenvolvimento normal das funções constitucionalmente atribuídas aos partidos políticos” (Carlos Sandoval, 2022)

O tipo básico do crime de financiamento proibido, contido no artigo 359 A da CP, apresenta como conduta a solicitação, aceitar, entregar ou receber contribuições, doações, contribuições ou qualquer outro tipo de benefício derivado de uma fonte de financiamento legalmente proibida, direta ou indiretamente.

O financiamento passivo proibido (configurado pelas condutas de solicitação, aceitação, recebimento) é configurado como crime especial. Os sujeitos ativos são aqueles que têm a capacidade de tomar decisões sobre a vida econômica de uma organização política, como o tesoureiro, o gerente de campanha, o representante legal ou o de fato ou administrador jurídico dos recursos do partido (Carlos Sandoval, 2022).

O financiamento ativo proibido (entrega de doações) pode ser cometido por qualquer pessoa, podendo-se efetuar a entrega da contribuição proibida direta ou indiretamente.

Da mesma forma, em relação ao elemento subjetivo, o artigo 359-A pune apenas condutas dolosas, ou seja, o sujeito ativo conhece, ou deve conhecer (admitiendo-se o dolo eventual, mas não imprudência) a origem ilícita dos valores e benefícios que solicita, aceita, entrega ou recebe para uma organização política ou aliança eleitoral.

O tipo básico acarreta pena privativa de liberdade entre 2 e 5 anos, bem como 60 a 180 dias de multa e desqualificação (Carlos Sandoval, 2022).

No que se refere à determinação da pena, o legislador prevê uma circunstância agravante em relação ao sujeito ativo pertencente a uma organização criminosa, incluindo agentes periféricos não integrais, ou seja, pessoas ligadas à organização e pessoas que atuam a pedido da organização.

No que diz respeito às fontes de financiamento proibidas, estes são, de acordo com el art. 359-C de CP peruano, as seguintes: (a) aqueles recebidos de entidades regidas por lei pública ou empresas com participação ou propriedade do Estado, a menos que legalmente previstos para financiamento; (b) uma quantidade maior do que duas unidades fiscais; (c) aqueles recebidos de pessoas condenadas ou condenadas a serem mantidas sob custódia por certos delitos, incluindo ofensas contra a administração pública; y (d) aqueles derivados de pessoas jurídicas peruanas ou estrangeiras condenados criminalmente ou administrativamente pela prática de um crime ou pela violação da Lei 10.424, que regulamenta a responsabilidade de pessoas jurídicas.¹⁶

16 El artículo 359-C del CP, relativo a las fuentes de financiación legalmente prohibidas, prevé lo siguiente: "Son fuentes de financiamiento legalmente prohibidas aquellas que provengan de: 1. Cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de este, distintas de la financiación público directo o indirecto a las organizaciones políticas. 2. Los aportes anónimos dinerarios superiores a dos (2) unidades impositivas tributarias. 3. Personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo, según información obtenida a través del procedimiento de la ley sobre la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral, en lo que resulte aplicable. La prohibición se extiende hasta diez (10) años después de cumplida la condena. 4. Los que provengan de personas jurídicas nacionales o extranjeras sancionadas penal o administrativamente en el país o en el extranjero por la comisión de un delito, o que se les haya sancionado conforme a lo señalado en la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, o se les haya aplicado las consecuencias accesorias previstas en el presente código". (Código Penal. 3 de abril de 1991).

Por fim, o crime contido no artigo 359-B da CP prevê a realização de falsificação nas informações sobre as contribuições e despesas de organizações políticas ou campanhas eleitorais, bem como nas informações anuais entregues ao órgão fiscalizador.¹⁷ É um valor semelhante ao modelo de crime previsto no artigo 350 do Código Eleitoral Brasileiro.

A conduta típica consiste no fornecimento de informações falsas relacionadas às contribuições e rendimentos recebidos, às despesas realizadas na campanha eleitoral e às informações financeiras anuais que são entregues à entidade fiscalização. O sujeito ativo é o tesoureiro ou pessoa responsável pela campanha política, o administrador de fato ou *de jure*, ou o membro da organização política. Quanto ao tipo subjetivo, o crime só admite dolo direto. (Paucar, 2021). No que se refere à pena, el sujeto activo será castigado con pena privativa de libertad de entre 2 y 6 años e inhabilitación.

4.6. Colômbia

A Lei 1864 (2017) introduziu a figura típica do financiamento de campanhas eleitorais com fontes proibidas no artigo 396 A da CP, localizada no título XIV sobre crimes contra os mecanismos de participação democrática (conformes dos artigos 386 a 396C da CP, além de outros crimes eleitorais).

Os bens jurídicos protegidos por essa nova disposição são a participação política e o livre exercício do sufrágio e, mais especificamente, a transparência das campanhas eleitorais, o processo eleitoral e o direito ao voto (Escobar Osório, 2022).

De acordo com a nova figura típica, o gestor da campanha eleitoral que permite o recebimento de mercadorias de fontes proibidas por lei para financiar campanhas eleitorais terá pena de prisão de quatro a oito anos, multa de 400 a 1.200 salários mínimos legais em vigor e desqualificação do exercício de direitos e funções públicas para o mesmo tempo.

¹⁷ O artigo 359-B do CP peruano, relativo à falsificação de informações sobre contribuições, receitas e despesas de organizações políticas, prevê o seguinte: "O tesoureiro, o gerente de campanha, o representante legal, o administrador de fato ou em direito, ou o membro da organização política que, com pleno conhecimento, fornece informações falsas nos relatórios sobre contribuições e rendimentos recebidos ou naqueles referentes às despesas reais da campanha. as informações financeiras anuais que forem entregues ao órgão fiscalizador serão punidas com pena privativa de liberdade de pena de não inferior a dois ou mais de seis anos e desqualificação nos termos do artigo 36, parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, do Código Penal.

Na mesma sanção incorrem: (a) o respectivo candidato no caso de cargos de membro único e listas de votação preferenciais que realizam a conduta descrita no parágrafo anterior; (b) o candidato de uma lista de votação não preferencial que ou intervém na obtenção de ativos dessas fontes para o financiamento de sua campanha eleitoral, (c) aquele que contribui com recursos de fontes proibidas pela lei eleitoral.

A conduta consiste em permitir a obtenção, ou intervir na obtenção, ou fornecer bens ou recursos de fontes proibidas por lei, financiar campanhas eleitorais, adotando-se a técnica da norma penal em branco como objeto material. O elemento subjetivo é o dolo para executar a conduta, não exigindo-se um dolo específico.

A Lei 1475 de 2011 estabelece fontes proibidas, não só de financiamento de campanhas eleitorais, mas de partidos e movimentos políticos. São proibidas as fontes que a) vêm, direta ou indiretamente, de governos estrangeiros ou pessoas físicas ou jurídicas, exceto aquelas realizadas como cooperação técnica para o desenvolvimento de atividades que não sejam campanhas eleitorais; b) que derivam de atividades ilegais ou destinam-se a financiar fins antidemocráticos ou violações da ordem pública; c) contribuições ou doações de pessoas detentoras do direito, pessoal, aparente ou presumido, de propriedade, no que diz respeito a bens sobre os quais foi iniciado um processo de extinção de propriedade; d) contribuições anônimas; e) aqueles de pessoas naturais contra as quais uma acusação ou imputação tem sido feita em um processo criminal por crimes relacionados ao financiamento, adesão ou promoção de grupos armados ilegais, tráfico de drogas, crimes contra a administração pública, contra os mecanismos de participação democrática e contra a humanidade; f) aqueles que vêm de pessoas que exercem funções públicas, exceto membros de corporações públicas de eleição popular, que podem fazer contribuições voluntárias às organizações políticas às quais pertencem, para o financiamento de sua operação e das campanhas eleitorais das quais participam, de acordo com os limites do financiamento privado previstos no artigo 25 desta lei.; g) aqueles que vêm de pessoas físicas ou jurídicas cuja renda no ano anterior teve origem em mais de 50% dos contratos ou subsídios estatais; que administraram recursos públicos ou parafiscal, ou que tenham licenças ou permissões para explorar monopólios estatais ou jogos de sorte e acaso.

A Lei 1864 (2017) também acrescentou ao CP o artigo 396B que prevê o crime de violação de limites nas campanhas eleitorais. De acordo com essa disposição, quem administrar os recursos de uma campanha eleitoral que exceda os limites ou limites de gastos estabelecidos pela autoridade eleitoral, incorrerá em prisão de quatro a oito anos, multa correspondente ao mesmo valor do que foi ultrapassado e desqualificação do exercício de direitos e funções públicas para o mesmo tempo.

Neste caso, o verbo do tipo é administrar, de modo que, embora o sujeito ativo seja indeterminado, é inferido pelo verbo que o sujeito ativo tem que desempenhar um papel específico que lhe permita gerir os recursos da campanha eleitoral. O elemento subjetivo é o dolo de realizar o comportamento, não exigindo um ato específico.

Também neste caso, foi adotada a técnica da norma penal em branco, de modo que a aplicação do dispositivo deve buscar os parâmetros na Lei 1475 de 2011 (art. 23), que estabelece que nenhum partido, movimento, grupo significativo de cidadãos, candidato ou campanha, poderá obter créditos ou recolher recursos originados em fontes de financiamento privado, para mais do que o valor total das despesas que podem ser feitas na respectiva campanha. Também não poderá coletar contribuições individuais e doações superiores a 10% desse valor total.

Outro tipo de infração penal incorporada pela nova legislação é a que se refere à omissão de informações do contribuinte (art. 396 C), estabelecendo que quem não informar suas contribuições feitas às campanhas eleitorais de acordo com os termos estabelecidos na lei, incorrerá em prisão de quatro a oito anos e multa de 400 a 1.200 salários mínimos judiciais em vigor. Trata-se de um delito de omissão própria, uma vez que a conduta consiste em não informar e é consumada quando chega a hora de informar sem cumprir essa obrigação. O sujeito ativo é aquele que contribui (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e Procuradoria Geral (FGN), 2018).

Por fim, a Lei 2.195 (2022), que adota medidas não penais de prevenção e combate à corrupção, incluiu crimes eleitorais (juntamente com crimes contra a administração pública, meio ambiente e ordem econômica e social, financiamento do terrorismo e grupos criminosos organizados) no conceito de ato de corrupção (art. 59), para fins de responsabilização por dano ao patrimônio público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação anticorrupção tem se expandido ao longo das últimas duas décadas, consolidando-se em importantes instrumentos internacionais e na legislação nacional, especialmente de natureza criminal, com forte tendência à harmonização das infrações penais e ao fortalecimento da cooperação jurídica internacional (especialmente no que se refere aos mecanismos de combate à corrupção associados à COT no contexto da globalização).

No entanto, com referência específica à corrupção política, as medidas limitaram-se a algumas disposições genéricas da Convenção de Mérida e a certas recomendações de alguns organismos supranacionais sem efeito vinculante.

Ainda assim, uma certa tendência pode ser observada na América Latina para a criminalização autônoma do financiamento irregular de partidos políticos e/ou campanhas eleitorais em sistemas jurídicos nacionais (como foi feito no Chile, Peru e Colômbia), como instrumento de prevenção à corrupção política.

Essa decisão do legislador, que busca a proteção de bens legais como o direito ao voto, a transparência do processo eleitoral e a pluralidade política, entre outros, contribui para ampliar o escopo de aplicação de crimes eleitorais, e busca, sobretudo, impedir que grupos de interesse influenciem, por meio de doações a partidos políticos ou campanhas eleitorais, em futuras decisões políticas.

Quanto ao impacto real de novas figuras criminosas sobre a corrupção política (e sobre a capacidade do COT de capturar o Estado), isso também depende, em grande parte, de como são moldadas regras não-criminais sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Consequentemente, enquanto os novos crimes representam progresso, lacunas e contradições no conteúdo dessas regras podem neutralizar seu impacto. Um exemplo paradigmático dessa situação é o fato de que a maioria da legislação existente (em particular, as legislações espanholas e latino-americanas) deixam de fora seu escopo de aplicação: (a) doações feitas a fundações ligadas a partidos políticos ou candidatos; b Imóvel imóvel com valor superior ao limite estabelecido para doações a partidos e campanhas; e (c) a renegociação ou perdão de suas dívidas por instituições bancárias.

Além disso, há uma disparidade considerável entre as regras penais dos diversos sistemas jurídicos (resultantes da configuração diferente das regras nacionais sobre financiamento político). Essa disparidade é ainda mais acentuada entre os países latino-americanos, dada a ausência de regulamentação regional sobre o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, como é o caso, por exemplo, dos marcos regulatórios do Conselho da Europa e da UE. Como resultado, é difícil utilizar mecanismos internacionais de cooperação jurídica na prática para prevenir a corrupção associada a crimes eleitorais.

Por essa razão, a criação de uma legislação internacional latino-americana que contenha critérios para harmonizar as diversas leis sobre financiamento político na América Latina resultaria, sem dúvida, em um maior impacto dos tipos penais analisados neste capítulo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doutrina

- Arnau, M. L. C. (2015). Corrupción pública: reformas procesales vs. reformas sustantivas. En Gómez Colomer, J. L. (2016). *El proceso penal en la encrucijada: homenaje al Dr. César Crisóstomo Barrientos Pellecer. El proceso penal en la encrucijada*, 1-2026.
- Chávez, P. J. B. (1994). "El sistema electoral mexicano: Las reformas de 1994. En Valdés, L. (1994). *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Itzapaalapa.
- Benítez Ortúzar, I. F. (2021). "Corrupción política: Concepto, contenido y límites". En Morillas Cueva, L., & Benítez Ortúzar, I. F. (2021). *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política. Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*, 1-966.
- Brandimarti, B. (13 de enero de 2022) *La historia de la disciplina de la financiación ilícita de los partidos y su creciente papel en el debate político y judicial*. Extraído de <https://www.dirittoconsenso.it/2022/01/13/il-finanziamento-illecito-ai-partitipolitici/>.
- Céré, J. P., & Japiassú, C. E. A. (2019). *Corruption et Droit pénal*. L'Harmattan: Paris.
- Cock, V. S. (2021). "La regulación de la financiación de las campañas políticas en Colombia: especial atención a la financiación ilícita de las campañas como

forma de corrupción política que afecta a la democracia y los desafíos del estado a la luz del Acuerdo de Paz. En Olasolo, H. & Buitrago, E., Mané, C. & Sánchez-Sarmiento, A. (Eds.). *Respuestas nacionales e internacionales al fenómeno de la corrupción: particular atención al ámbito iberoamericano*. Volumen 12 de la Colección Perspectiva Ibero-Americanas sobre la Justicia. Tirant lo Blanch: Valencia.

De la Cuesta Arzamendi, J. L. (2003)." Iniciativas internacionales contra la corrupción". *Eguzkiloa*, 17, Pp. 5-28.

Osorio, R. E. (2022). "Los delitos de financiación ilegal de campañas políticas del código penal colombiano a la luz del principio de proporcionalidad. Nuevo Foro Penal, 18(98), 73-114.

Espinosa Torres, M. P. "Los delitos electorales y la reforma política mexicana." (2000). Letras Jurídicas, julio-diciembre 2000, volumen 2, Pp. 111-134.

Forzati, F. (1996). "I Fatti di Illecito Finanziamento ai Partiti Politici: Prospettive Dommatiche e di Politica Criminale". *Rivista Italiana Di Diritto e Procedura Penale*, Año XXXVIII Fasc. 2-3.

Gambetta, D. (2002) "Corruption: An Analytical Map". En Political Corruption in Transition: a Sceptic's Handbook, Central European University Press. Pp. 33-56.

Gisbert, R. B. (2012). "Corrupción política y derecho". En Gómez de la Torre, I.B. & Liberatore Bechara, A. L. (Coord.). Estudios sobre la Corrupción, Universidad de Salamanca. Pp. 57 -72.

Japiassú, C. E. A. (2007). "A corrupção em uma perspectiva internacional". *Revista Brasileira de Ciencias Criminais*, 65, 29-56.

Jurado, Francisco Javier Jiménez. "Justicia penal electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos en México: necesidad de una actualización." Revista de Derecho Electoral 19 (2015): 8.

Kennedy, A.M. y la Corte Suprema de los Estados Unidos. (2009) U.S. Reports: *Citizens United v. Federal Election Comm'n*, 558 U.S. 310. [Periódico] Recuperado de la Biblioteca del Congreso, <https://www.loc.gov/item/usrep558310/>.

Leite, A., & Teixeira, A. (2017). "Delincuencia y política: corrupción, financiación irregular de partidos políticos, casilla dos electoral y enriquecimiento ilícito". Editorial FGV.

- Martín, A. N. (2006). "Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10-13)". In *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo: eurodelitos de corrupción y fraude* (pp. 117-138). Universidad de Castilla-La Mancha.
- de la Mata Barranco, N. J. (2016). "La lucha contra la corrupción política". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (18), 1
- Odriozola Gurrutxaga, M. (2018). "La regulación penal de la financiación ilegal de partidos políticos". *La regulación penal de la financiación ilegal de partidos políticos*, 89-136.
- Olasolo, H. & Mané, C. S. (2021). 'La respuesta desde los mecanismos de aplicación del Derecho internacional penal. Especial énfasis en la corrupción asociada al crimen transnacional organizado'. En Olasolo, H. & Buitrago, E., Mané, C. & Sánchez-Sarmiento, A. (Eds.). *Respuestas nacionales e internacionales al fenómeno de la corrupción: particular atención al ámbito iberoamericano*. Volumen 12 de la Colección Perspectiva Ibero-Americanas sobre la Justicia. Tirant lo Blanch: Valencia.
- Patiño Camarena, Javier (2012). "El sistema federal y los delitos electorales". En: Cuadernos para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012, núm. 2. México, Instituto Federal Electoral.
- Paucar, M. (2021). *El delito de financiación ilegal de partidos políticos*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.
- Ramina, L. (2009). "A Convenção Interamericana Contra a Corrupção: uma breve análise". *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 6.
- Rodríguez, L. Z. (2020). "La captura del Estado peruano por el narcotráfico: el caso de los "cuello blanco del puerto". Revista de Estudios en Seguridad Internacional, 6(2), 175-191.
- Rivas, Natalia Pérez, and Vicente A. Sanjurjo Rivo. "La financiación privada de los partidos políticos a través de sus fundaciones:¿ una puerta abierta a su financiación indirecta e ilegal?." *Revista general de derecho constitucional* 33 (2020): 5.
- Saad-Diniz, E., & Marco antonio, J. H. (2015). "Financiación corporativo de campañas electorales: control, transparencia e integridad." *Boletín IBCCRIM*, 266.
- Sáinz-Cantero Caparrós, J. E. (2015). "Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos." *Los delitos de financiación ilegal de partidos políticos*, 659-689.

Sánchez Macías, Juan Manuel. "Consideraciones sobre los delitos electorales en México." Justicia Electoral (1998).

Torres-Spelliscy, C. (2018). "Desregular la corrupción". *Harv. L. & Pol'y Rev.*, 13, 471.

Transparencia Internacional. Guía de Lenguaje claro sobre lucha contra corrupción. 2009. p. 23. Recuperado a partir de <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A1A-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>.

Velloso, C.M. D. S., & Agra, W. D.M. (2020). *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, p. 958.

Williamson, C., Amann, N., Athans, L., Bansal, V., & Zahedi, P. (2019). Violaciones a la ley electoral. *Am. Crim. L. Rev.*, 56, 711.

Jurisprudência

Corte Suprema de los Estados Unidos. (1975) U.S. Reports: Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1. [Periódico] Recuperado de la Biblioteca del Congreso, <https://www.loc.gov/item/usrep424001/>.

Supremo Tribunal Federal. (2018). Agravo Regimental na Petição n. 7.354. Ministro Dias Toffoli. 6 marzo 2018.

Resoluciones, informes y otros documentos

Com. IDH. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 236 6 diciembre 2019.

Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión, de 28 de mayo de 2003, una política global de la UE contra la corrupción* [COM (2003) 317 final. Recuperado a partir de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:l33301>.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018). *Penarán el financiación ilegal de los partidos políticos*. Disponible: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/penaran-el-financiacion-ilegal-de-los-partidos-politicos>.

OEA. El compromiso de Lima. Gobernabilidad democrática frente a la corrupción. VIII Cumbre de las Américas. (2018).

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y Fiscalía General de la Nación (FGN). Principales tipologías de corrupción en Colombia. Bogotá, Noviembre 2018. Disponible en <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Tomo-VIII.pdf>.