

Financiamento de campanhas eleitorais, caixa 2 e improbidade administrativa

No início de fevereiro de 2026, o Supremo Tribunal Federal apreciou o Tema 1.260 de repercussão geral, no qual fixou a seguinte tese:

É possível a dupla responsabilização por crime eleitoral caixa dois (artigo 350 do Código Eleitoral) e ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), pois a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa;
Reconhecida, na instância eleitoral, a inexistência do fato ou negativa de autoria do réu, a decisão repercute na seara administrativa;
Compete à Justiça Comum processar e julgar ação de improbidade administrativa por ato que também configure crime eleitoral

A decisão foi proferida no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.428.742 e a controvérsia, na origem, decorreu de pedido de tutela antecipada em caráter antecedente ajuizado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, a fim de apurar possível enriquecimento ilícito por vereador de São Paulo em razão de doação não contabilizada (caixa 2) e não declarada à Justiça Eleitoral nas eleições de 2012, o que poderia caracterizar ato de improbidade administrativa.

Após o deferimento da tutela, o réu postulou a remessa dos autos à Justiça Eleitoral, sob o entendimento de que os fatos apurados, na verdade, diriam respeito à prestação de contas eleitoral, não improbidade administrativa. Não obstante, o TJ-SP entendeu pela competência da Justiça Comum para apurar a conduta, vez que também poderia configurar ato ímprobo quando praticado por agente público, de modo que a controvérsia chegou ao STF, culminando na apreciação do Tema 1.260.

Apesar da grande relevância prática, ao fixar entendimento em caráter vinculante a todos os membros do Poder Judiciário [1], conforme redação do artigo 927, III, do CPC [2], assegurando maior segurança jurídica na temática, a decisão proferida pelo STF não inova o ordenamento jurídico, apenas reforça as bases teóricas do Sistema da Improbidade Administrativa.

Financiamento de campanhas eleitorais e o caixa 2

O financiamento de campanhas é um dos temas mais polêmicos das disputas eleitorais: candidatos e partidos necessitam de recursos para a divulgação de candidaturas e exposição de projetos ao eleitorado, sendo necessário o dispêndio de recursos e o acesso a canais de financiamento, fatores que contribuem para o desenvolvimento da democracia; por outro lado, são gastos vultosos montantes que, em certos casos, possuem origem ilícita, emanados de atos de corrupção entre agentes públicos e privados, desvio de recursos estatais, caixa 2 e até financiamento por organizações criminosas, o que também implica que os valores oficialmente declarados como gastos de campanha correspondem a apenas uma parte do montante realmente despendido. (GOMES, 2025, p. 373)

Como leciona José Jairo Gomes (2025, p. 377), o Brasil adota o modelo misto de financiamento de campanha eleitoral, de maneira que o Poder Público e o setor privado contribuem para as campanhas eleitorais, mas com maior inclinação ao financiamento público, vez que é do Estado que provém o maior volume de recursos.

Neste sentido, o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos é previsto no artigo 79 da Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504/1997), sendo composto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o chamado Fundo Eleitoral, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei das Eleições e constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, bem como pelo Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), criado pela Lei nº 9.096/1995.

Marcelo Camargo/Agência Brasil

Ainda, nos termos do § 11 do artigo 16-C, os recursos provenientes do Fundo Eleitoral que não forem utilizados na campanha deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional no momento da apresentação da prestação de contas.

Por outro lado, também é possível o financiamento privado da campanha, que engloba o autofinanciamento e as doações de pessoas físicas e empresários individuais, por exemplo.

Referida modalidade de financiamento privado é submetida a rígidas regras, como a necessidade de abertura de conta bancária específica para a campanha (LE, artigo 22) e de formalização e documentação da arrecadação mediante recibo eleitoral (LE, artigo 23, § 2º), além de subordinada à minuciosa prestação de contas junto à Justiça Eleitoral, conforme artigo 34 da Lei Federal nº 9.096/1995.

Não obstante o rigor do regramento, em determinados casos, é possível que o candidato, o partido político ou o doador pratiquem condutas tendentes a burlar as normas, como é o caso da prática conhecida como “Caixa dois”.

Neste sentido, Carlos Mário da Silva Veloso e Walber Moura Agra observam que *“o crime de caixa dois seria uma prática financeira aquém dos padrões legais, na qual o fluxo de entrada e saída de caixa não é registrado, com fim de burlar os parâmetros indicados para a arrecadação e os gastos de campanha, criando um caixa paralelo”*. (2023, p. 415)

Siderlei Ostrufka Cordeiro e Gabriella Murakami Rocha Faria acrescentam que *“no aspecto jurídico eleitoral, a contabilidade paralela é formada de montantes provenientes de doações não registradas nas campanhas eleitorais; em muitas delas a origem não poderia ser revelada por não comportar registro legal no sistema financeiro, posto que oriundas de atividades ilícitas, como a corrupção e o tráfico de drogas”*. (2017, p. 250)

Assim, a formação do caixa dois possui como objetivo induzir em erro a Justiça Eleitoral, mascarando atividades ilegais utilizadas durante a campanha ou visando burlar o limite máximo de gastos pelo candidato, em claro abuso de poder econômico.

Apesar de bastante debatida, não há tipificação clara que criminalize o caixa dois em âmbito eleitoral como ocorre em outras legislações, como na Lei de Lavagem de Dinheiro (artigo 1º da Lei Federal nº 9.613/1998 [3]) e na Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, a chamada Lei do Colarinho Branco (artigo 11 da Lei Federal nº 7.492/1986 [4]).

Assim, em razão da vedação à interpretação extensiva em âmbito penal, conforme princípio da legalidade estrita, a jurisprudência tem se utilizado do tipo descrito no artigo 350 do Código Eleitoral para punir as condutas que se afiguram como caixa dois eleitoral, definindo-a como a omissão de declaração em documento público ou particular. (VELOSO; AGRA, 2023, p. 415).

Neste sentido, o artigo 350 do Código Eleitoral tipifica o crime de falsidade ideológica eleitoral:

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.

Referido artigo é tipo genérico que enquadra como típica a declaração falsa e a omissão de informação relevante para fins eleitorais, de modo que abarca o delito de caixa dois, consistente na formação de contabilidade paralela, contando com a omissão de declaração referente ao recebimento de recursos na campanha eleitoral, de forma a burlar a escorreita prestação de contas.



Ainda, o parágrafo único dispõe que, se o agente da falsidade documental é funcionário público que comete o crime em razão do cargo, haverá agravamento da pena.

Referida agravante relaciona-se diretamente à possibilidade de enquadramento da conduta, também, como ato ímprobo, tal como assentado pelo STF.

Caixa 2 enquanto ato de improbidade administrativa

O reconhecimento pelo STF da possibilidade de dupla responsabilização da conduta observa o princípio da independência das instâncias, além de reforçar que a mesma conduta pode ofender bens jurídicos diversos de forma concomitante, como é o caso do caixa dois praticado por agente público.

Neste sentido, para além da ofensa à lisura das eleições e da defesa da igualdade no pleito, bens jurídicos tutelados pela esfera eleitoral, quando o caixa dois for praticado por agente público, a conduta também poderá ofender a probidade administrativa, bem jurídico tutelado pela Lei Federal nº 8.429/1992, podendo ensejar a responsabilização pelo cometimento de ato de improbidade.

É que a conduta praticada por agente público também poderá possuir adequação formal a tipos ímprobos descritos na LIA, como é o caso dos atos que importam enriquecimento ilícito (LIA, artigo 9º) e dos atos que causam prejuízo ao erário (LIA, artigo 10).

Neste sentido, caso o candidato seja um agente público que tenha recebido doações de campanha de origem privada, que não foram contabilizadas e que restaram recebidas visando a concessão de uma vantagem futura ao doador em caso de assunção do cargo, por exemplo, poderá ficar configurada a prática do ato ímprobo descrito no artigo 9º, I, da LIA. [5]

Além disso, caso a doação de campanha realizada pelo particular e não contabilizada formalmente tenha origem, por exemplo, em desvio de verba pública decorrente do Fundo Eleitoral ou do Fundo Partidário, como espécie de “rachadinha”, a conduta também poderá se amoldar à disposição do artigo 10, *caput*, da LIA [6].

Neste sentido, reforça-se que os tipos previstos na LIA são dotados de textura aberta, conforme incidência do princípio da tipicidade administrativa, especialmente nos casos de atos que importem enriquecimento ilícito e que causam prejuízo ao erário tendo em vista o rol exemplificativo dos artigos 9º e 10, de modo a comportar grande quantidade de condutas, ainda que não previstas expressamente em seus incisos. (TRANSMONTANO; PIRONTI, 2025, p. 513-514)

Este é, justamente, o caso de algumas condutas que, além de configurarem crime eleitoral, também poderão consistir em ato ímprobo, quando objetivamente adequadas às disposições da LIA e demonstrada a existência do elemento subjetivo doloso em sua prática.

Conclusão

Desta forma, a decisão proferida pelo STF, que resultou na apreciação do Tema 1.260, não inova o Sistema da Improbidade Administrativa, mas apenas reforça a tectura aberta dos tipos ímprobos, de modo que, quando satisfeitos os pressupostos objetivos e subjetivo do tipo, haverá ofensa às disposições da LIA, podendo resultar na aplicação das sanções dispostas no artigo 12 da lei, sem prejuízo da responsabilização em outras esferas, tendo em vista o princípio da independência das instâncias.

Não obstante, a importância do Tema 1.260 recai sobre a atribuição de maior segurança jurídica sobre o assunto, tendo em vista o caráter vinculante da decisão. Assim, especialmente em ano eleitoral, os agentes públicos devem estar atentos às boas práticas na gestão da máquina pública, tendo em vista a possibilidade de aplicação de múltiplas – e severas – sanções, como é o caso do reconhecimento do cometimento de crime eleitoral e de ato ímprobo.

Referências bibliográficas

CORDEIRO, Siderlei Ostrufka; FARIA, Gabriella Murakami Rocha. A criminalização do caixa dois em campanhas eleitorais. *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 245-261, 2017.



GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar Duarte de. Comentários ao Código de Processo Civil. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. *E-book*.

TRANSMONTANO, João Pedro Teixeira; PIRONTI, Rodrigo. A proteção de dados pessoais na administração pública e a responsabilização de agentes públicos: diálogos entre a LGPD e a Lei de Improbidade Administrativa. In: FORTINI, Cristiana; MELO, Ligia; GABARDO, Emerson (coord.). Integridade, sustentabilidade e governança: livro do 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 503-517.

VELOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber Moura. Elementos de Direito Eleitoral. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. *E-book*.

[1] Neste sentido, Zulmar Duarte de Oliveira Jr. leciona que “O comando do art. 927 é absolutamente claro no que exige a observância dos precedentes qualificados pelos juízes e tribunais.” Assim, “A submissão dos juízes e tribunais a tais precedentes qualificados é uma decorrência natural do exercício de tal competência, tanto pela submissão ao poder constitucional estabelecido, quanto pela hierarquia inerente aos tribunais e sobre a qual está construído o sistema recursal (competência funcional recursal). O sistema de formação de precedentes qualificados produz padrões decisórios que não ficam restritos aos casos em específico, sendo estendidos para outros processos que discutam o mesmo tema.” (GAJARDONI; DELLORE; ROQUE; OLIVEIRA JR., 2022, p. 1324.)

[2] Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...]

III – os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

[3] Lei Federal nº 9.63/1998, Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal.

Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

[4] Art. 11. Manter ou movimentar recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação:

Pena – Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa.

[5] Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

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

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jun-01/financiamento-de-campanhas-eleitorais-caixa-2-e-improbidade-administrativa/>