

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO**

**ROBERTO WAGNER LOURENÇO LIMA**

**COMPLIANCE E LEGISLAÇÃO ELEITORAL: UMA FERRAMENTA DE RESGATE  
DA CONFIANÇA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.**

**JUAZEIRO DO NORTE, CE  
2022**

**ROBERTO WAGNER LOURENÇO LIMA**

**COMPLIANCE E LEGISLAÇÃO ELEITORAL: UMA FERRAMENTA DE RESGATE  
DA CONFIANÇA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Wunsch

JUAZEIRO DO NORTE, CE

2022

L732c Lima, Roberto Wagner Lourenço.  
Compliance e legislação eleitoral : uma ferramenta de resgate da confiança dos partidos políticos no Brasil / por Roberto Wagner Lourenço Lima. – 2022.  
136 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, Juazeiro do Norte, CE, 2022.  
“Orientador: Prof. Dr. Guilherme Wunsch”.

1. Democracia. 2. Partidos políticos.  
3. Compliance. 4. Integridade. 5. Confiança. I. Título.

CDU: 342.8:329

**ROBERTO WAGNER LOURENÇO LIMA**

**COMPLIANCE E LEGISLAÇÃO ELEITORAL: UMA FERRAMENTA DE RESGATE  
DA CONFIANÇA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovado em 06/05/2022.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

---

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

---

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo suporte sempre dado nos momentos mais difíceis da jornada, e ao meu filho, Pedro Wagner, que, mesmo sem saber, foi uma lufada constante de alegria em momentos tão árduos.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos descrentes, como eu, o maior e mais importante atributo é a força de vontade. É dela que retiramos todo o substrato metafísico para enfrentarmos as barreiras invisíveis mais árduas da vida. Antes de mais nada, o agradecimento mais substancial é a esta característica tão fundamental à maioria dos pesquisadores brasileiros. Sem ela nada seria possível.

Agradeço aos meus pais, José Luzenir e Maria Ivone, e ao meu filho, Pedro Wagner, que, mesmo sem saber, contribuíram efetivamente e ao seu modo para a conclusão deste importante passo da minha vida.

Uma nota de agradecimento fundamental aqui fica para minha estimada Lívia Maria que sempre me incentivou, estimulou, puxou a orelha e fez com que eu chegasse até aqui um pouco mais leve e são.

Um agradecimento em tom de tributo ao meu inestimável companheiro nessas trincheiras acadêmicas Plínio Rossi Campos que foi fundamental para que este trabalho destravasse num momento de grande necessidade pelo qual este eterno estudante passou.

Agradeço ao meu Orientador, Prof. Dr. Guilherme Wunsch, pela disponibilidade e pelas valiosas sugestões, críticas e também pelos desafios lançados, que me abriram a mente e me fizeram crescer como pessoa.

Agradeço ainda à UNIVS por me abrir as portas para a docência universitária e por me apresentar tantas experiências intensas, tantas amizades, tantos resultados positivos e por me permitir ajudar tantos estudantes a sonharem cada vez mais alto.

Por fim, agradeço à UNISINOS pela experiência enriquecedora de cursar uma pós-graduação tão completa, que me agregou os mais diversos valores pessoais e profissionais.

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado trata de um tema fundamental para a Democracia: a confiança nos partidos políticos. A democracia vive uma crise perene desde o seu nascedouro substancialmente pela chaga permanente da corrupção. As relações entre corrupção e partidos políticos para a tomada do poder são uma das facetas mais complexas de serem tratadas e minimizadas nos jogos de poder. Desde o advento da Lei 12.846/2013, o Brasil vem travando uma batalha mais intensa no combate à corrupção nas relações entre pessoas jurídicas privadas com o poder público e os avanços são lentos. A lei especifica alguns sujeitos, mas silencia sobre outros. Neste trabalho defenderemos sua aplicação imediata aos partidos políticos enquanto uma legislação específica não é elaborada. De tal sorte que os programas de integridade ou *compliance* são uma ferramenta que pode se mostrar efetiva. A hipótese que será trabalhada é que a implementação e execução de programas efetivos de integridade deve se tornar um poderoso instrumento de controle social e isto permitirá que os partidos possam atuar com uma faixa maior de lisura e credibilidade. Temos como objetivo geral da dissertação analisar a implantação e aplicabilidade de programas de compliance empresariais na condução da vida político-partidária visando a realização tanto de campanhas eleitorais quanto da vida partidária com menor influência desproporcional do poder econômico e mais isonômicas. Para tanto o trabalho se propõe, através de objetivos específicos a: Identificar o *Compliance* como elemento da cultura empresarial e sua aplicabilidade na seara eleitoral; demonstrar que a aplicação de programas de integridade em partidos políticos, tal qual nas empresas e suas relações corporativas, traz ganhos para a vida política; Verificar os incentivos necessários e úteis à implantação do programa de integridade pelos partidos políticos; e apresentar uma proposta de cartilha de implantação de programa de integridade aos partidos brasileiros. Nossa metodologia está baseada na revisão bibliográfica sobre o tema e a verificação das ações que vêm sendo tomadas pelos agentes desta discussão, os partidos, na implantação dessas ferramentas. À guisa de conclusões observou-se que o tema é praticamente ignorado pelos partidos, mesmo com suas próprias manifestações em notícias veiculadas em seus sites e na imprensa. De logo observa-se que apenas uma legislação dura e específica forçará essa implementação no médio e longo prazo.

**Palavras-chave:** Democracia. Partidos Políticos. Compliance. Integridade. Confiança.



## **ABSTRACT**

This master's thesis deals with a fundamental theme for Democracy: trust in political parties. Democracy has been experiencing a perennial crisis since its birth, substantially due to the permanent wound of corruption. The relationship between corruption and political parties for the seizure of power is one of the most complex facets to be dealt with and minimized in power games. Since the advent of Law 12,846/2013, Brazil has been fighting a more intense battle in the fight against corruption in the relations between private legal entities and the public power, and progress is slow. The law specifies some subjects, but silences others. In this work we will defend its immediate application to political parties while a specific legislation is not elaborated. So, integrity or compliance programs are a tool that can prove to be effective. The hypothesis that will be worked on is that the implementation and execution of effective integrity programs must become a powerful instrument of social control and this will allow the parties to act with a greater range of fairness and credibility. We have the general objective of the dissertation to analyze the implementation and applicability of business compliance programs in the conduct of political-party life aiming at carrying out both electoral campaigns and party life with less disproportionate influence of economic power and more isonomic. To this end, the work proposes, through specific objectives, to: Identify Compliance as an element of corporate culture and its applicability in the electoral field; demonstrate that the application of integrity programs in political parties, as well as in companies and their corporate relationships, brings gains to political life; Check the necessary and useful incentives for the implementation of the integrity program by political parties; and present a proposal for a booklet to implement an integrity program for Brazilian parties. Our methodology is based on the literature review on the subject and the verification of the actions that have been taken by the agents of this discussion, the parties, in the implementation of these tools. By way of conclusions, it was observed that the theme is practically ignored by the parties, even with their own manifestations in news published on their websites and in the press. From the outset, it is observed that only tough and specific legislation will force this implementation in the medium and long term.

**Keywords:** Democracy. Political parties. Compliance. Integrity. Trust.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2 PARTIDOS POLÍTICOS, CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA</b>	<b>18</b>
<b>2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>18</b>
<b>2.2 A RELAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E A DESCONFIANÇA SOCIAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>30</b>
<b>2.3 A DEMOCRACIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS: UMA RELAÇÃO (CONFLITUOSA) NECESSÁRIA.</b>	<b>37</b>
<b>3 PROGRAMAS DE <i>COMPLIANCE</i></b>	<b>43</b>
<b>3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O COMPLIANCE</b>	<b>44</b>
<b>3.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA E COMPLIANCE: SEMELHANTES, PORÉM DISTINTOS.</b>	<b>49</b>
<b>3.3 PILARES DO <i>COMPLIANCE</i></b>	<b>52</b>
<b>4 APLICAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE A PARTIDOS POLÍTICOS E O RESGATE DA CONFIANÇA</b>	<b>68</b>
<b>4.1 APLICABILIDADE DA LEI 12.846/2013 E DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE AOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>70</b>
<b>4.2 EXPERIÊNCIAS PARTIDÁRIAS COM <i>COMPLIANCE</i> NO BRASIL</b>	<b>82</b>
<b>4.3 O COMPLIANCE E O RESGATE DA CONFIANÇA – A INSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	<b>89</b>
<b>5 CONCLUSÕES</b>	<b>99</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE - CARTILHA</b>	<b>113</b>
<b>APÊNDICE – CARTILHA</b>	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta dissertação será trabalhada a problemática da implantação de programas de integridade ou programas de *compliance* na seara dos partidos políticos brasileiros.

*Compliance* é um termo jurídico que vem do verbo inglês “*to comply*” e significa cumprir, executar, obedecer, observar, satisfazer o que lhe foi imposto, seja pela Constituição, por uma Lei ou regulamentação inferior (resolução, portaria, etc.).

Em março do ano de 2019 o Senado Federal deu seguimento, na Comissão de Constituição e Justiça, ao Projeto de Lei do Senado 429/2017, que tem a seguinte ementa: altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. (BRASIL, 2017)

A título de posicionamento sobre o andamento do projeto de lei 429/2017, em 15/01/2020, consta no site do Senado que este aguarda inclusão em Ordem do dia. Oportunamente é forçoso registrar que também tramita o PL 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), o qual trata também de aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e compliance e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. (BRASIL, 2017). Este, por sua vez, foi apensado ao PL 5924/2016, que por sua vez trata de proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como por empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes federados. (BRASIL, 2016) O PL 5924/2016 aguarda parecer do relator na comissão de finanças e tributação da Câmara dos deputados desde 12/08/2016.

A referida Lei, se e quando aprovada, interferirá direta e profundamente na vida político partidária brasileira uma vez que introduzirá uma obrigação de grande importância para o futuro do sistema político eleitoral nacional. Na justificativa da

ementa expôs-se que “a violação (desta norma) implica cancelamento imediato da filiação. A falta de programa efetivo implica suspensão de recebimento do fundo partidário.” (grifo nosso)

Buscando-se a origem dos programas de *Compliance* temos que já na virada do século XX foram iniciados os programas de integridade com a instituição de agências reguladoras nos Estados Unidos. Vamos observar nova onda impulso nos anos de 1970 com a promulgação do *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*<sup>1</sup>, a Lei Anticorrupção Transnacional Norte-Americana.

A virada do século XXI trouxe novo fôlego aos programas de *Compliance* em decorrência de uma série de escândalos de megacorporações como os casos *Enron*, *Parmalat* e a crise financeira dos anos 2008 e seguintes.

Dito isto, emerge o questionamento que se reveste o problema central da presente pesquisa: como fazer com que a implantação de um programa de integridade num partido político brasileiro seja efetiva e não apenas um cumprimento de obrigação formal ou legal independentemente de previsão legal?

Os partidos políticos são instituições de direito privado destinadas a canalizar a vontade popular para a participação nas decisões do Estado. Entendemos que estes são como organismos sociais estruturados, com a finalidade de organizar as forças em torno de uma ideologia política para disputar e tomar o poder em uma sociedade. Seu surgimento nos moldes conhecidos atualmente tem como marco histórico o final do século XIX e o início do século XX com a finalidade de servir como elo entre o exercício de poder e a população.

Preliminarmente ao enfrentamento das questões fulcrais desta dissertação é forçoso registrar a relação espúria entre os partidos políticos e uma das grandes máculas da vida pública: a corrupção. Corriqueiramente observa-se que faz parte da cultura popular a ideia de que “todo político é ladrão” ou que aqueles que se envolvem com política são pessoas que não gozam do mesmo status que as pessoas “honestas” ou os “cidadãos de bem”.

A hipótese para a solução do nosso problema inicial e da qual partimos para nortear o trabalho é que é que a implementação e execução de programas efetivos de integridade deve se tornar um poderoso instrumento de controle social e isto

---

<sup>1</sup> FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT OPINION PROCEDURE. 28 C.F.R. part 80 (current as of July 1, 1999). [PDF] Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/frgncrpt.pdf> Acesso em: 06 mar. 2022.

permitirá que os partidos possam atuar com uma faixa maior de lisura e credibilidade. Com isto espera-se que essas entidades aumentem seus níveis de confiança perante a população e que isto desemboque numa qualidade e efetividade ainda maior da nossa democracia, aproximando-a das mais éticas nos *rankings* internacionais.

Contudo, conforme a história política recente de nosso país, a busca pela tomada do poder tem incluído uma série de ilegalidades por todos os aspectos ideológicos dos atores do cenário político.

Nesta seara a aplicação de um programa de *compliance* precisa ser algo além do cumprimento de meras formalidades, como hoje são as prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral sejam elas partidárias, ao final de cada exercício financeiro, ou eleitorais, específicas a cada processo eleitoral.

Tomarei a liberdade de aqui expor que o autor desta obra é servidor da Justiça Eleitoral desde 2006 e que, desde àquela época mantém um incômodo permanente quanto à frouxidão das regras relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização dos partidos políticos. Em que pese a vasta regulamentação própria à qual essas entidades estão sujeitas (indo desde a Constituição Federal, passando pelo Código Eleitoral e indo até as Resoluções do TSE) ainda assim não resta dúvida que a margem de manobra em que essas entidades atuam é muito vasta e permite toda sorte de comportamentos de difícil comprovação para a verificação de ilícitos. A Efetiva paridade de armas, princípio tão elementar do Direito Eleitoral, é muitas e muitas vezes maculada e ignorada diante dos frequentes abusos de poder econômico, político e, mais recentemente, midiático e religioso.

Tem-se como objetivo geral desta dissertação analisar a implantação e aplicabilidade de programas de *compliance* empresariais na condução da vida político-partidária visando a realização tanto de campanhas eleitorais quanto da vida partidária com menor influência do poder econômico e mais isonômicas.

Já os objetivos específicos são:

- a) Identificar o *Compliance* como elemento da cultura empresarial e sua aplicabilidade na seara eleitoral;
- b) Demonstrar que a aplicação de programas de integridade em partidos políticos, tal qual nas empresas e suas relações corporativas, traz ganhos para a vida política;
- c) Verificar os incentivos necessários e úteis à implantação do programa de integridade pelos partidos políticos;

- d) Apresentar uma proposta de cartilha para a implementação de programa de integridade aos partidos brasileiros.

Portanto, demonstrar-se-á como um programa de integridade devidamente implantado, monitorado e suportado por incentivos deve fortalecer uma instituição tão necessária à Democracia. O propósito condutor desta pesquisa é fortalecer a cultura de cumprimento das normas, não apenas jurídicas, mas também éticas, para que no futuro os partidos políticos gozem do mesmo prestígio que outras instituições da sociedade civil (como as Forças Armadas, a Igreja ou as Grandes Empresas) possuem.

Conforme pesquisa do instituto Datafolha realizada em 2019, numa amostra com oito levantamentos entre 09/08/2012 e 05/07/2019, o item “não confia” relacionado aos partidos políticos apresenta uma média de 61,75%. O mesmo levantamento aponta que o Congresso Nacional padece de avaliação semelhante, sendo a do Congresso levemente melhor numa média de 55,88% no mesmo período. Sobre as Forças Armadas o índice fica em 14% e com relação às Grandes Empresas 30,66%.

A metodologia aplicada na presente pesquisa é a revisão bibliográfica dos artigos, dissertações e teses mais relevantes nos portais de periódicos referenciados nos mecanismos de busca relativos à pesquisa acadêmica da *internet* (*google scholar*, *SciELO*, *Capes Café*), bem como uma análise da bibliografia acerca da doutrina acadêmica sobre o direito partidário e a legislação partidária e correlata ao tema.

Quanto ao marco teórico, inicialmente é preciso contextualizar quem são os partidos políticos e delinear um breve histórico do seu surgimento no mundo e no Brasil. Um partido político é uma entidade social formada livremente pelos cidadãos para fins de tomada ou influência na vida política do país. Essa tomada de poder deve acontecer dentro dos ditames previstos na Constituição e na legislação respectiva.

Na legislação encontramos o reconhecimento dos partidos políticos enquanto pessoas jurídicas necessárias ao regime democrático em algumas passagens.

Inicialmente insta citar o Texto Maior (1988) que deixa claro que o pluralismo político é fundamento da República. Este pluralismo inclui tanto as diversas correntes de pensamento político quanto as figuras que são necessárias para alcançar o poder. Topograficamente, mais adiante na Carta Fundamental, fica explicitado que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos

fundamentais da pessoa humana e observados alguns preceitos: o caráter nacional, a vedação ao recebimento de recursos estrangeiros ou subordinação dos partidos a estes entes supranacionais, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento de acordo com a Lei.

Para além da própria Constituição Federal, o Código Civil, em seu artigo 44, V, reconhece que “são pessoas jurídicas de direito privado os partidos políticos”.

Além dos diplomas citados, os partidos políticos possuem um regramento normativo próprio cristalizado na Lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995) que preceitua, em seu art. 1º, que “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”

Em diversos compêndios que tratam da matéria observa-se o surgimento dos partidos na Inglaterra do século XIX, inspirados por ideais liberais. Contudo, a aglutinação de pessoas físicas em torno de ideais ou interesses, que mais tarde se consubstanciariam no que hoje chamamos de partidos, data do Século XVII com as primeiras contestações aos abusos dos governantes absolutistas.

No Brasil a criação de partidos políticos remonta ao início do Império com o surgimento do primeiro partido, o Liberal, no ano de 1831. A seguir surgiria seu opositor ideológico, o partido conservador no ano de 1838.

Dito isto, observa-se que os partidos políticos são ferramentas do processo democrático de natureza privada, mas sob rígida regulamentação estatal, uma vez que, inevitavelmente seu objetivo é a tomada do poder ou a influência neste dito poder de modo a aproximar a realidade dos princípios político-ideológicos que regem o funcionamento dessas instituições. Ou seja, uma vez tomado o poder, ou o partido participante das definições acerca da vida pública nacional, este levará para as políticas públicas geridas pelo Estado a sua visão ideológica de mundo. Seja esta visão mais conservadora ou mais progressista, de viés mais comunista ou marcada pela corrente liberal.

Nota-se que no atual contexto econômico e social, em que a transparência é uma exigência cada vez maior do mercado e da sociedade como um todo, é fundamental que as organizações humanas materializadas em nosso ordenamento enquanto pessoas jurídicas de direito público e privado, entre estas quais verificam-



se os partidos políticos, trabalhem os conceitos de governança corporativa e de *compliance* como elementos inseparáveis de uma boa cultura corporativa.

As práticas de governança ajudam a empresa a comprovar o seu comprometimento com a Ética. O *compliance*, por sua vez, é a ferramenta pela qual uma organização garante que a sua atuação está seguindo as normas legais da coletividade e às próprias do mercado.

Nesse contexto o Senado Federal aprovou, em 20/03/2019, o PLS 429/2017 (BRASIL, 2017) projeto de lei que obriga a criação de um programa de integridade, ou *compliance*, para os partidos políticos brasileiros. Pela proposta, as legendas político-partidárias estarão obrigadas a prever, nos respectivos estatutos, o programa de integridade, que consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades. Os partidos que descumprirem as regras podem ficar sem receber o fundo partidário por até um ano.

A regulamentação vigente sobre os partidos políticos está contida na Lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995) e é nesta lei que o projeto acima, se aprovado na Câmara dos Deputados e sancionado pelo Presidente da República, inserirá novas disposições e obrigações aos partidos políticos. Este, a seu tempo, visa estruturar um programa de *compliance* na esfera partidária com a inclusão de diversos dispositivos e trazer, entre outras demandas, cumprimento por parte do Brasil de Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção<sup>2</sup> (CNUCC), ratificada e promulgada no Brasil, nos termos do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. (BRASIL, 2006).

Verifica-se, em que pese o atraso em relação à lei anticorrupção vigente desde 2013, que o Poder Legislativo brasileiro está regulamentando matéria de importância basilar para que os partidos políticos possam se reestruturar enquanto instituições dignas de respeito pela sociedade.

E isso será extremamente útil quando se discute o cenário de partidos políticos disputando o poder sob um dos princípios mais importantes do Direito Eleitoral: a paridade de armas. Neste sentido, o programa de integridade dentro dos partidos políticos, uma vez implantado e adequadamente executado e monitorado, seja pelos demais partidos, Justiça Eleitoral ou a população sensível (aqui incluídos Ministério Público Eleitoral, advogados da seara eleitoral, organizações não governamentais de

---

<sup>2</sup> CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO. UNOCD. Nações Unidas. Escritório contra drogas e crime. [PDF]. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf) Acesso em: 06 mar. 2022.

fiscalização e controle da atividade política) será um instrumento efetivo de estabilização do sistema político.

Essa estabilização virá no sentido de extirpar vícios históricos na realização das eleições, como a corrupção eleitoral, a arrecadação de recursos de origem não declarada ou ilícita (prática conhecida como “caixa 2”) e pode ter reflexos até mesmo na famigerada prática da compra de votos. Com a responsabilização de agentes encarregados destas condutas e seu expurgo seja pelos partidos, que mostrar-se-á algo de complexa implementação, pelos principais atores do processo eleitoral, poderemos, num horizonte breve de dois a três pleitos, obter estruturas partidárias mais focadas na vitória eleitoral através do convencimento das massas de eleitores pela propagação de suas ideias e não pela aquisição mercantil de votos ou de práticas decorrentes do abuso de poder em qualquer de suas espécies.

Forçoso é, então, falar da teoria do principal-agente, a qual é muito estudada dentro da lógica de mercado e das relações entre as empresas ou entre as empresas e o Estado, uma vez que pelo exposto anteriormente o partido político não é outro elemento no jogo democrático que um agente dos interesses de grupos organizados ou massas de eleitores com o objetivo de conquistar o poder em favor dessas massas... ou de seus interesses particulares. Porém, não é incomum que candidatos (as) carismático (as) sejam eleito(a)(s) com uma bandeira, por exemplo de moralidade e impessoalidade na condução da administração pública, e uma vez eleito (a) adote práticas que fariam estremecer os ossos dos mais ilustres constitucionalistas liberais.

Uma questão importante a ser enfrentada nesta etapa é a assimetria informacional. Por mais que o Estado, aqui o ente jurídico organizador da sociedade através do conjunto normativo imposto, estabeleça regras para, por exemplo, prestação de contas, os partidos entregam ao ente fiscalizador, no caso brasileiro a Justiça Eleitoral através do TSE, as informações necessárias para o mínimo cumprimento da previsão legal. A sistemática atual é arcaica, criticável, custosa e exige aperfeiçoamento urgente.

Para além dos mecanismos de prestação de contas próprios da dinâmica da vida partidária o eleitor ainda precisa conviver com outra face extremamente relevante da assimetria informacional: o chamado estelionato eleitoral

Em artigo recente ensina Henrique Neves (2019), ex-ministro do TSE, que “É necessário, pois, simplificar os processos de prestação de contas dos partidos políticos e permitir que a sociedade tenha acesso à informação relevante de forma

irrestrita e instantânea.” E as condições informáticas e tecnológicas atuais permitem isso, uma vez que com a existência de *fintechs* no mercado você sabe quanto gastou cumulativamente até a consulta no seu cartão de crédito de modo instantâneo através de um aplicativo no seu *smartphone*.

Outro tópico essencial a este trabalho é a questão da efetividade dos programas de integridade dentro da vida partidária. Por mais que haja a previsão legal, hoje já temos intensa regulamentação sobre prestação de contas partidárias em lei específica e em inúmeras resoluções, o programa de integridade ou *compliance* pode simplesmente ser apenas mais uma burocracia para o partido implementar e cumprir “conforme a lei”.

A atual lei anticorrupção, Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013), prevê reduções de multas em até 2/3 em alguns casos (como o previsto no art. 16, §2º). Porém, esta redução é obtida após a aprovação de um acordo de leniência onde a empresa (neste trabalho a pessoa jurídica será, via de regra, o partido político e terá seu eventual benefício regulamentado por legislação em trâmite no Congresso Nacional) já cometeu o ilícito e está buscando resgatar sua confiança. (BRASIL, 2013)

O caso dos partidos é de desconfiança desde quando os levantamentos começaram a ser realizados; a qual perdura até hoje. Ou seja, o partido parece carecer de incentivos de imediato para que se mantenha buscando a conquista do poder por meios ilícitos, os quais fatalmente continuam piorando este capital político de legitimidade social, o qual o partido já não dispõe.

Ao final e como produto do presente trabalho será encartada uma cartilha com orientações gerais para a implementação de programas de integridade aplicável especificamente aos partidos políticos.

## 2 PARTIDOS POLÍTICOS, CORRUPÇÃO E DEMOCRACIA

Neste capítulo realizar-se-á a caracterização da entidade partido político, do fenómeno da corrupção enquanto patologia do poder e suas relações, da corrupção através dos partidos, com a democracia.

Maurice Duverger (1957, p. 15) em obra basilar sobre o estudo dos partidos afirma que

Se llama igualmente “partidos” a las facciones que dividian a las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero em la Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquias constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcam a la opinión pública em las democracias modernas.

Percebe-se que desde longa data a expressão “partido político” é equívoca e pode levar a várias interpretações. Neste trabalho utilizaremos a caracterização do partido político enquanto **organização civil nos moldes de uma associação *sui generis***.

Estabelecendo sua definição de partido político Gomes (2021, p. 123) ensina que

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, a alternância no exercício do poder político, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

É sob este prisma, do partido político enquanto pessoa jurídica de direito privado na modalidade de associação que conduzir-se-á esta dissertação. Desta feita passemos ao desdobramento das considerações exordiais.

Ainda nesta toada delinearemos conceitos de corrupção e democracia e a relação entre esses três inseparáveis elementos.

### 2.1 OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado com assento constitucional e em legislação ordinária em diversos diplomas.

Sua menção inaugural no atual regramento jurídico vigente está assente já no art. 1º da Carta Magna quando esta preceitua, em seu inciso V, que um dos fundamentos da república é o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Este pluralismo político, além da previsão constitucional de aceitação de ideias e ideais distintos com relação ao exercício da atividade política no país traz, em seu bojo, a ideia de multiplicidade de partidos. Aqui observa-se, também, o fenômeno do pluripartidarismo.

Em apertada síntese pode-se afirmar que o pluralismo político é um valor que admite a expressão de diversas ideias sobre a melhor condução do Estado de acordo com ideologias políticas distintas e o pluripartidarismo é a coexistência de tantos quantos forem os partidos políticos existentes, desde que formados conforme uma regra constitucionalmente prevista.

Neste ponto é importante que seja feito um breve recorte histórico. O pluralismo político preceituado pela Carta Cidadã de 1988 é uma resposta aos anos de chumbo do regime militar recentemente superado naquele momento histórico. À época da ditadura a vida política nacional basicamente encontrava-se dividida entre os apoiadores declarados e autorizados do governo em questão e os opositores permitidos ou consentidos<sup>3</sup>. Opositores esses considerados como uma massa disforme de pessoas que não concordavam com o regime de exceção então vigente.

Retornando ao debate fulcral e delineando um histórico legislativo acerca do instituto jurídico partido político, além de sua previsão como valor fundamental da república, a existência desses entes vem novamente preceituada, desta vez com maior riqueza de detalhes, no art. 17 quando o constituinte originário determina que

Art. 17 É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

- I - caráter nacional;
- II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
- III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
- IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

---

<sup>3</sup> Registros históricos apontam que mesmo os deputados do MDB sofreram perseguições em momento já de declínio da ditadura militar, como é o caso do deputado paranaense José Alencar Furtado. Disponível em: <https://documentosrevelados.com.br/um-caso-de-perseguiçao-politica-dossie-sobre-as-atividades-politicas-do-deputado-jose-alencar-furtado-mdb-pr/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

Ou seja, além de resguardar a existência de diversas ideias políticas no seio da sociedade, a constituição também garante que essas ideias sejam materializadas através de instituições associativas de livre criação pelo povo. Constam do mesmo dispositivo algumas exigências que apareceram, naquela quadra da história, bastante razoáveis, como a necessidade de que o partido tenha caráter nacional e a proibição de influências estrangeiras ao interesse nacional como guia de partidos que aqui atuem.

Afastando-se brevemente da designação do Texto Maior (BRASIL, 1988) a existência de partidos também têm assento na dita “constituição do homem comum”<sup>4</sup>, texto legal que traz um extenso rol de previsões e significados essenciais para o funcionamento prático do direito. (REALE, 2002)

Diz o Código Civil, em seu art. 44, que “são pessoas jurídicas de direito privado (V) os partidos políticos” (BRASIL, 2002). Observe-se que este assentamento só foi insculpido na norma civil no ano de 2003, quando já se contavam quinze anos de existência da novo modelo de Estado Brasileiro inaugurado<sup>5</sup> em outubro de 1988.

Contudo, o regramento relativo aos partidos políticos não surgiu apenas em 2003. Preteritamente tivemos a edição da Lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995), a qual regulamenta os artigos 17 e 14, §3º, inciso V da CF/88, e dispõe sobre os partidos políticos. É nela, já em seu artigo primeiro, que se inaugura uma nova ótica sobre os partidos. Seu texto nos diz que

O partido político, **pessoa jurídica de direito privado**, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Até então, por força da Lei 5.682/1971 (BRASIL, 1971), o diploma que tratava da organicidade dos partidos políticos, esses entes eram considerados pessoas jurídicas de direito público interno. Força-se a observância de que na definição de pessoa jurídica de direito público interno reside a interferência direta do Estado na

---

<sup>4</sup> Frase de autoria do eminente doutrinador Miguel Reale em sua obra Lições Preliminares de Direito.

<sup>5</sup> Michel Temer leciona que “toda vez que você tem uma nova Constituição, você tem um novo Estado. Então, juridicamente, o Estado brasileiro existe a partir de 5 de outubro de [19]88.” Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/entrevistas-concedidas-pelo-presidente-michel-temer/entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-michel-temer-a-nbr>. Acesso em: 03 mar. 2022.

criação dessas pessoas, já que essas são o conjunto de pessoas ou bens que visa atender a interesses públicos, sejam internos ou externos (TARTUCE, 2022, p. 167).

A existência de um partido político, em que pese sua função de interferência no poder, é um ato de interesse de uma coletividade (grupos de pressão, lobistas etc.) e não do Estado enquanto ente em si. Quando muito, adotando-se uma visão liberal, o Estado tem o dever de regulamentar sua criação e as respectivas alterações, tais como fusões, incorporações e extinção; o que foi adequado, porém tardiamente, feito na lei 9.096/1995.

A grande dificuldade quanto à melhor caracterização doutrinária da natureza jurídica dos partidos é que estes se encontram entre a sociedade e o Estado.

Segundo Kollman (2019, p. 450), tratando acerca da função dos partidos políticos,

*Scholars have sought to help people understand parties by dividing their functions and operations into three categories:*

■ *Parties in government. Parties organize governmental action, especially in legislatures and parliaments. They influence how people in public office cooperate with one another to form teams and achieve policy goals.*

■ *Parties as organizations. Parties organize efforts of candidates, politicians, and voters to win elections. They choose candidates to be on election ballots, help these candidates raise money, run campaigns, and turn out voters.*

■ *Parties in the electorate. Parties orient voters' thinking by providing intellectual categories. Identifying with a party helps people link the party's values with their own beliefs and interests, engendering loyalty in the voting booth. Party labels also make it easier for citizens who share common beliefs and interests to coordinate their actions during elections, including voting and donating time and money, toward a unified goal.*

Verifica-se que é necessário fazer mais um recorte histórico. Os ajuntamentos humanos assemelhados a partidos políticos não são uma criação recente. Ao longo da história grupos de pessoas sempre se uniram para a defesa de determinadas ideias, para lutar contra situações desfavoráveis ou para melhorar e manter situações de privilégio.

O ente partido político, formalmente reconhecido como tal, tem suas raízes na Inglaterra do Século XVII, conforme Gomes (2021, p. 121).

Os membros do Parlamento se dividiam em grupos e tendiam a votar unidos, de maneira a fazer prevalecer os seus interesses (ou os daqueles que eles representavam) em detrimento dos desígnios do rei. Como que consolidando a afirmação do parlamento em face do poder real, ensina Ferreira (1989, v. 1, p. 338) que desde a época do monarca Carlos II, firmou-se na Inglaterra a distinção ideológica entre Conservadores (Tories) e Liberais (Whigs).

Essa tradição parlamentarista Britânica chegou às suas colônias e o modelo foi reproduzido nos Estados Unidos da América, onde, desde 1790, observamos a existência de partidos políticos.

Afirma Kollman (2019, p. 464) que

The country's original two political parties, the Federalists and Republicans, developed in the 1790s, and many historians consider them the world's first two modern parties. Some earlier groups bore resemblance. In the 1600s and 1700s the British parliament had organized factions that were like parties, but they had no connection to popular elections. The American colonies had party-like organizations within their assemblies, and some of these party labels appeared on election ballots both before and after the Revolution. But such party-like groups were fundamentally different from political parties as we know them today. All modern parties combine the three functions described earlier: they organize government action, field slates of candidates to compete in mass elections, and appeal to voters based on labels. Such parties originated in the era immediately following ratification of the U.S. Constitution.

Em terras brasileiras a tradição político partidária vai surgir pouco após o advento da independência, ocorrida em 1822, com o surgimento do partido Liberal em 1831, seguido pelo partido Conservador, em 1838 (Gomes, 2021, p. 122).

Ainda na seara da história dos partidos observa-se que após a Proclamação da República a lógica do sistema partidário no Brasil sofreu grandes alterações. Agora a marca mais importante do sistema proposto era a descentralização dos partidos é uma forte regionalização. Segundo Mayer (2018, p. 68)

A principal marca dos partidos políticos durante a República Velha foi a rejeição a toda e qualquer forma de centralização, o que se refletiu na organização dos partidos políticos, que negaram a construção de organizações partidárias nacionais, sob o argumento de fortalecer a autonomia e os interesses locais.

O resultado desta política é conhecido pelos observadores da história política nacional: coronelismo, política do “café com leite”, distorções nos resultados eleitorais



com eleições marcadas pelo voto do cabresto e uma profunda desigualdade de acesso à política, que mesmo com a inauguração do Código Eleitoral de 1932, não gerou grandes avanços em termos de participação popular de massa na condução política do país.

Registre-se, por necessário, que em 1932 houve a previsão de voto das mulheres, uma vez que o art. 2º do decreto 21.076/1932 (BRASIL, 1932) determinava que seria eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste Código.

Com o advento da República de 1946, após os anos da Ditadura de Getúlio Vargas e do sistema supracitado, uma nova sistemática partidária foi introduzida no país. Conforme lição de Mayer (2018, p. 99)

A República de 1946 consistiu na primeira experiência de criação de partidos políticos modernos no Brasil. Apesar de sua relativa curta existência – durou cerca de 19 anos –, o sistema apresentou novidades que seriam mantidas nos sistemas partidários subsequentes, como a consolidação do voto feminino, a exigência de partidos políticos organizados em bases nacionais, o sistema proporcional de lista aberta, entre outras.

Percebe-se que essa sistemática se mantém até os dias atuais, em que pese o “solução institucional” dos anos 1964 – 1985, quando tinha-se eleição indireta para presidente e já haviam sido retomadas as formações de partidos para além do sistema bipartidário de ARENA e MDB.

Uma marca que não pode deixar de ser registrada em todas as passagens históricas é que os partidos sempre tiveram uma relação muito próxima com um fenômeno que assola a quase totalidade de países do mundo, em maior ou menor grau, a saber: a corrupção.

Sejam os partidos do império, da república velha, da ditadura ou os modernos partidos criados por volta de 1980 sempre houve escândalos de corrupção. Por vezes esses escândalos são mais próximos de personalidades do partido, como Presidentes da República ou Governadores Estaduais de maior relevância no cenário político nacional, por vezes com escândalos que acontecem com o uso da própria estrutura partidária espalhada por órgãos e empresas públicas.

Um ponto importante a abordar ainda sobre a formação dos partidos que os diferencia dos demais grupos sociais é a diferenciação necessária entre as figuras dos partidos em confronto com os grupos de interesse e os grupos de pressão.

Por grupo de interesse, segundo Roeder e Braga (2017, p. 33) entende-se uma coletividade que procura “agir na sociedade e exercer influências sociais com base em interesses setoriais ou particularistas específicos, sem exercer diretamente o poder governamental com o lançamento de candidatos a cargos eletivos”. Estes procuram atuar sem vínculos diretos com autoridades governamentais e podemos indicar como *exemplos um sindicato ou associação empresarial*.

Ainda conforme os autores (2017, p. 33) o grupo de pressão “é constituído especificamente para pressionar as autoridades governamentais a fim de obter uma decisão ou política pública favorável aos lobistas”.

Deve-se trazer para esta discussão que em sua gênese os partidos políticos eram grupos sociais que se solidificaram ao redor de notáveis que seriam os candidatos nas futuras eleições. Com o advento da Revolução Industrial e a massificação das demandas sociais, o modelo de partidos sofreu uma alteração onde migrou-se das necessidades de notáveis para a resolução de demandas da sociedade massificada.

Então, avançando na história para o século XX, observamos que os partidos passaram por um movimento de forte expansão onde o número de filiados cresceu exponencialmente. Esse movimento foi classificado por Duverger (1957) como Partidos de Massas, senão vejamos.

*La distinción de los partidos de cuadros y los partidos de masas no descansa en su dimensión, en el número de sus miembros: no se trata de una diferencia de tamaño, sino de estructura.*

*La técnica del partido de masas tiene como efecto sustituir al financiamiento capitalista de las elecciones, con un financiamiento democrático. En lugar de dirigirse a algunos grandes donadores privados, industriales, banqueros, o grandes comerciantes, para cubrir los gastos de la campaña – lo que coloca al candidato (y al elegido) bajo la dependencia de estos últimos – los partidos de masas reparten la carga sobre un número lo más elevado posible de miembros, cada uno de los cuales contribuye con una suma modesta.*

Observou-se que o modelo partidário de maior destaque durante o pós-segunda guerra mundial foi denominado de partido “*catch-all*” (pega tudo) onde o partido precisa tanto de uma grande base de filiados para dar uma dimensão da sua representação como também de figuras de renome local, regional e nacional que

servirão como grandes captadores de votos. Chamaríamos essas figuras hodiernamente de puxadores de votos<sup>6</sup>.

Contudo, aproximando-se final do século XX observamos um novo fenômeno na caracterização partidária: a ascensão dos chamados partidos Cartel. Como ensinam Roeder e Braga (2018, p. 38)

Com a dependência cada vez maior dos partidos eleitorais de recursos estatais, houve a formação dos partidos cartéis, em que as agremiações partidárias procuraram assegurar o monopólio da representação política, excluindo potenciais competidores do jogo político.

A essência do partido Cartel, portanto, é a de uma agremiação parasitária. Ela existe por conta dos recursos do Estado que consegue amealhar. É importante, nesse contexto, verificar as formas de financiamento dos partidos atualmente.

O Estado financia diretamente os partidos e candidatos através de três subvenções: Fundo Partidário, Fundo Especial de Financiamento de Campanha e Horário Eleitoral Gratuito.

O fundo partidário tem previsão legal na lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995), art. 38. Seus recursos são constituídos por

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, a cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Sua distribuição ocorre com a seguinte sistemática

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

- I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus

<sup>6</sup> Linguajar popular. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/responsabilidade-social-e-ambiental/acessibilidade/glossarios/dicionario-de-libras/p/puxadores-de-voto>. Acesso em: 28 fev. 2022.

estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)

Ou seja, conforme previsão do art. 41, inc. I da Lei 9.096/1995 mesmo partidos sem representação na Câmara dos Deputados tem acesso a esses recursos.

Conforme dados do TSE<sup>7</sup>, disponíveis no Quadro 1, os valores distribuídos em 2020 foram (elencados apenas os 5 partidos com maior volume de recursos):

**Quadro 1 - Distribuição Fundo Partidário 2020**

<b>Partido</b>	<b>Recursos em Valores</b>
PSL	R\$ 98.012.132,11
PT	R\$ 82.278.861,90
PP	R\$ 47.838.038,68
MDB	R\$ 47.481.367,93
PR	R\$ 45.679,871,30

Fonte: TSE<sup>7</sup>

Registre-se que o volume total repassado aos partidos, a título de fundo partidário, em 2020 foi de R\$ 836.940.341,84.

Diante deste montante de recursos públicos, os partidos são obrigados a prestar contas desses valores à sociedade através da Justiça Eleitoral. Preceitua o

<sup>7</sup> O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario> Acesso em: 28 fev. 2022.

art. 32, da Lei nº 9.096 (BRASIL, 1996) que o partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de junho do ano seguinte.

Por óbvio que os recursos do partido nem de longe são exclusivamente públicos. Tendo por base o Quadro 1, observa-se o que dizem os estatutos dos dois partidos que mais receberam recursos sobre seu financiamento.

O Partido Social Liberal (PSL), pelo qual elegeu-se o atual Presidente da República, trata do tema em seus artigos 146 a 156<sup>8</sup> e basicamente impõe o regramento que as suas receitas são oriundas de “bens móveis que venham a ser adquiridos, pelo Fundo Partidário, pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha, pelas contribuições, pelos auxílios, pelos donativos de pessoas físicas ou pelas rendas eventuais” (PSL, 2020).

O partido ainda estabelece que aqueles que tiverem sido eleitos poderão contribuir com 5% de seus vencimentos brutos (art. 147 do estatuto do partido). Aqueles filiados que exerçam funções na administração pública também poderão contribuir com o mesmo percentual (art. 150 do estatuto do partido).

O Partido dos Trabalhadores (PT), que disputou o segundo turno das eleições presidenciais de 2018 e foi a segunda maior arrecadação, conforme dados do TSE, trata suas finanças a partir do art. 176 de seu estatuto.<sup>9</sup>

Já no inciso I do artigo 176 existe a previsão de contribuições obrigatórias de seus filiados bem como daqueles filiados que sejam ocupantes de cargos eletivos, de confiança e dirigentes, diferentemente do que acontece com o PSL.

Como se pode observar no site do TSE o volume de doações recebidas pelos partidos de outras fontes que não o fundo partidário é sempre muito inferior. Observando os dados brutos verificamos, por exemplo, que em 2020 os recursos de pessoas físicas somam R\$ 1,204 bi enquanto os recursos de partidos políticos, em sua esmagadora maioria originários do fundo especial de financiamento de campanhas, R\$ 2.034 bi. Some-se a esses valores R\$ 5.882 bi de transferências entre os prestadores de contas, aqui incluídos partidos e candidatos.

---

<sup>8</sup> Estatuto do Partido Social Liberal. [PDF] Disponível em: <https://psl.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Estatuto-novo-do-psl.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

<sup>9</sup> Estatuto do Partido dos Trabalhadores. Alterações ao Estatuto do PT aprovadas de acordo com as normas estatutárias e legais, registradas na Ata da reunião do 6º Congresso Nacional do PT de 1,2 e 3 de junho de 2017. [PDF] Disponível em: <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2018/03/estatuto-pt-2012-versao-final-alterada-junho-2017.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2022.

Desta forma, pode-se verificar a dependência dos partidos do financiamento público seja de sua atividade, através do fundo partidário, seja das campanhas eleitorais, onde, apenas em 2020, foram distribuídos R\$ 2.034.954.823,96 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e vinte e três reais e noventa e seis centavos).

Novamente, utilizando apenas os cinco partidos que mais receberam recursos, pode observar-se a distribuição, conforme o Quadro 2 a seguir:

**Quadro 2:** FEFC maiores recebedores Eleições 2020.<sup>10</sup>

<b>Partido</b>	<b>Valor Total do FEFC</b>
PT	R\$ 201.297.516,62
PSL	R\$ 199.442.419,81
MDB (PMDB)	R\$ 148.253.393,14
PP	R\$ 140.669.215,02
PSD	R\$ 138.872.223,52

Fonte: TSE<sup>7</sup>

Dentro desta temática é importante ressaltar um detalhe essencial: desde setembro de 2015 o STF decidiu em sede de controle concentrado de constitucionalidade, através da ADI 4650, pela proibição do financiamento de campanhas por empresas privadas. Nesta decisão o termo plutocracia, ou seja, um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico e que aprofunda as desigualdades sociais, foi utilizado para afastar a possibilidade de contribuição às campanhas eleitorais utilizando como lastro hermenêutico os princípios democrático e da igualdade política.

Diante deste cenário, a resposta dos representantes do povo, cientes de uma realidade em que as doações por pessoas físicas não seriam suficientes para o custeio das campanhas, uma vez que a própria justificativa do PLS 206/2017, mais tarde transformado na Lei nº 13.487/2017 (BRASIL 2017), diz que

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fefc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fefc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fefc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fefc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/at_download/file). Acesso: 28 fev. 2022.

A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e **não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas**. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa. (grifo nosso)

Desta forma cristaliza-se o fenômeno do cartelização, o qual vem acontecendo há anos na nossa democracia e, em consequência disso, a cartelização dos partidos está adequadamente caracterizada.

Um outro fator essencial para o deslinde deste tópico: em que pese sua previsão normativa a prestação de contas por parte dos partidos políticos acerca do uso de todos os recursos que o Estado lhes oferece é algo meramente burocrático. Na prática cartorária com a qual labuta-se na Justiça Eleitoral observa-se que os partidos ao apresentarem suas contas, por força do art. 32 da Lei nº 9.096/1997 (BRASIL, 1997), o fazem nos moldes mínimos necessários e muitas das vezes sem a transparência esperada.

Uma prestação de contas é um ato jurisdicional.<sup>11</sup> Portanto, é um processo com todas as suas formalidades e necessária publicização. Porém, no mais das vezes, essas prestações de contas são entregues “sem movimento” ou com informações protocolares (aqui entendidas como o mero preenchimento de declarações de ausência de movimentação financeira, por exemplo) para o cumprimento da imposição legal.

O eleitor, que também é o contribuinte que paga essa estrutura política, não tem um acesso claro aos dados contábeis dos partidos e, salvo melhor juízo, não parece não ter também muito interesse.

Mesmo as prestações de contas relacionadas às eleições são peças que não condizem plenamente com a realidade dos gastos realizados.

Passemos, portanto, a um ponto extremamente sensível relacionado aos partidos e seu respaldo perante à sociedade.

---

<sup>11</sup> Resolução nº 23.604/2019, de 17 de dezembro de 2019. Art. 31, II. Cap. VII. Da autuação e processamento da prestação de contas. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 03 mar. 2022.

## 2.2 A RELAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E A DESCONFIANÇA SOCIAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Etimologicamente a palavra corrupção advém do termo latino *rumpere*, que significa quebrar, romper, o rompimento de um estado de coisas que se encontrava, até então, correto, perfeito. Desta feita, os partidos políticos, deveriam, em seu estado esperado ou desejado, serem os responsáveis pelo direcionamento dos desejos ou necessidades mais legítimos da população. Essas demandas, oportunamente, deveriam ser materializadas na solução de conflitos sociais ou problemas próprios da coletividade através de Leis ou outros atos governamentais.

Contudo, o fenômeno da corrupção é um comportamento que remonta a tempos imemoriais e persiste ao longo das mais diversas sociedades humanas dos tempos mais longínquos até a modernidade.

No texto sagrado para os seguidores do cristianismo, a Bíblia, já podemos observar a preocupação com subornos, conforme segue o comando previsto no livro do Êxodo 23:8 onde observamos que "Não aceitarás presentes, porque os presentes cegam aqueles que veem claro, e perdem as causas justas." (BIBLIA, 1980)

Entre os Romanos, grandes sistematizadores do direito e de onde nosso modelo de sistema jurídico busca suas raízes, Malícia (2015) nos diz que a corrupção

teve um tratamento pormenorizado, com o objetivo de evitar a decadência moral, caso que implicou o desenvolvimento das leis penais contra a corrupção, de cunho preventivo, chegando, em determinada época, a constituir-se em crime de lesa-majestade.

A doutrina de Ferreira Filho (1991, p 2) ensina que “as medidas de repressão (à corrupção) se revelam impotentes para eliminá-la, as preventivas, incapazes de evitá-la. E verifica-se no cotidiano que assiste razão ao festejado publicista.”

O Índice de Percepção da Corrupção<sup>12</sup> publicado pela Transparência Internacional Brasil (2021) fornece uma amostra da percepção de como a população percebe a corrupção em diversos países do globo. Como o objeto de estudo deste

---

<sup>12</sup> O Índice de Percepção da Corrupção é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, ele avalia 180 países e territórios e os atribui notas em uma escala entre 0 e 100. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 28 fev. 2022.



trabalho são os partidos políticos sediados no Brasil, veja-se os dados do Quadro 3 relativos ao nosso rincão:

**Quadro 3:** Índice de Percepção da Corrupção relativo ao Brasil

2016	2015	2014	2013	2012
40%	38%	43%	42%	43%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Transparência Internacional (2012 a 2016).

Registre-se que o índice varia de 0 a 100 e são considerados altamente corruptos aqueles países que obtêm notas entre 0 e 49. Observa-se que o Brasil se mantém numa faixa que vai de 38 a 43. Insta destacar ainda que o período escolhido para a amostra engloba uma fase de grande efervescência social que inclui as eleições gerais de 2014 até o processo de *impeachment*, sofrido pela presidente Dilma Rouseff.

Não é algo novo que os partidos políticos carecem de credibilidade junto à sociedade. Em grande parte, esse fenômeno é associado ao fato de que a corrupção é uma característica impregnada culturalmente como marca do “político”. O termo político aqui está sendo utilizado para definir aquele personagem que vive exclusivamente ou em grande parte do seu tempo com atividades dedicadas a política para sobreviver e fazer seus negócios.

Ainda nesse condão histórico a corrupção em muitas oportunidades é atribuída ao patrimonialismo, marca indelével de nossa colonização lusitana.

Contudo, Queiroz (2015) conclui que a corrupção brasileira decorre mais das lacunas legais, excessivamente permissivas, de estrutura de controle deficitária, especialmente o controle interno, e da impunidade dos corruptos do que de qualquer razão histórica ou cultural.

Sobre corrupção conceituam Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 292)

Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensas. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual.

Miranda (2018, p. 241) conceitua o fenômeno como

[...] comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer.

Ainda no mesmo estudo Miranda (2018, p. 256) atualiza o seu conceito de corrupção para os seguintes termos

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido.

Ocorre que a corrupção relacionada aos partidos políticos é manifestada em dois momentos distintos: (a) na fase de campanha enquanto o eleitorado está sendo convencido a votar naqueles candidatos e (b) quando o partido já tomou o poder, ou participa do grupo dominante, e por sua vez é utilizada para a manutenção deste poder em seus domínios.

Esta prática anterior à eleição de corrupção eleitoral, a famosa “compra de votos”, está tipificada no art. 299 da Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral (Brasil, 1965) que diz:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

Aqui somas realmente impressionantes de dinheiro são destinadas à realização deste “leilão” eleitoral. Enquanto servidor da justiça eleitoral há mais de 15 anos não são incomuns ouvirmos os relatos de populares que indicam quanto os candidatos efetivamente “investiram” em suas campanhas.<sup>13</sup>

Tomando como exemplo apenas o microcosmo de cidades com pequenas e médias populações (considerando aqui populações de até 100 mil habitantes) do

---

<sup>13</sup> Reportagem no site do Uol. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/bbc/2020/12/02/recebi-dinheiro-de-dois-candidatos-e-nao-votei-em-nenhum.htm>. Acesso em: 22 mar. 2022.

interior do Ceará não é incomum que uma campanha para o cargo de prefeito chegue facilmente à casa dos milhões de reais.

Sobre compra de votos o próprio Tribunal Superior Eleitoral realizou pesquisa, no ano de 2015, onde se verificou que 28% dos entrevistados (num universo de dois mil eleitores de 18 a 60 anos em sete capitais) revelou ter conhecimento ou testemunhado essa prática ilegal

Utilizando dados do site do TSE e verificando as cidades que tem seu limite de gastos entre R\$ 400.000,00 e R\$ 600.000,00, elaborou-se o Quadro 4 abaixo.

**Quadro 4** - Limite de gastos e habitantes.

<b>Município</b>	<b>Limite de gastos para Candidatura de Prefeito – Eleições 2020</b>	<b>Habitantes</b>
QUIXERAMOBIM	R\$ 582.776,66	71.887
QUIXADÁ	R\$ 535.541,35	80.604
IGUATU	R\$ 532.642,40	96.495
COREAÚ	R\$ 528.733,81	21.954
HORIZONTE	R\$ 486.205,03	55.187
CAMOCIM	R\$ 482.340,34	60.158
PACAJUS	R\$ 476.305,40	61.838
JAGUARIBE	R\$ 471.700,84	34;409
MARANGUAPE	R\$ 462.857,18	113.561
MORADA NOVA	R\$ 461.549,64	62.065
RUSSAS	R\$ 441.441,41	69.833
FORQUILHA	R\$ 425.583,07	21.786
EUSÉBIO	R\$ 402.469,09	46.033

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do TSE e IBGE. (2020)

Observa-se que no Quadro 4, as populações variam entre 21.786 e 113.561 com limites de gastos para o cargo de prefeito entre R\$ 402.469,09 a R\$ 582.776,66. Este reduzido conjunto de cidades é próximo da realidade empírica deste investigador

e em todos eles há relatos testemunhais de gastos elevadíssimos pelas campanhas durante as eleições municipais de 2020.<sup>14</sup>

Contudo, os investimentos oficiais realizados por empresas em campanhas eleitorais são muito bem relatados na obra de Bruno Carazza – Dinheiro, Eleições e Poder.

Citando as somas elevadas que eram doadas por empresas às campanhas em nível presidencial informa Carazza (2018, p. 48) que

[...] os pedidos de doações começavam a chegar em fevereiro; em torno de maio era realizada a reunião de coordenação; e o grupo esperava o fechamento das coligações para começar os pagamentos, em geral, a partir de julho.

Desse trabalho de verificação e consolidação saía o valor total a ser doado pelo grupo. Em 2014 o valor ficou em 120 milhões de reais de contribuições oficiais (caixa um).

A descrição acima referenciava um único conglomerado empresarial e os recursos seriam partilhados entre as campanhas com maior chance de sucesso no pleito de 2014.

Essa realidade de doações foi profundamente alterada quando em 05/03/2016 o Supremo Tribunal Federal publicou acórdão do julgamento da ADI 4.650 (BRASIL, 2016) impedindo que as empresas doassem recursos às campanhas, como dito alhures.

Ocorre que os partidos são muito hábeis em sua adaptação às novas formas de financiamento oficial previstas. Com o fim do financiamento por pessoas jurídicas, em grande parte empresas, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) no ano de 2017 pelas Leis nº 13.487 (BRASIL, 2017) e nº 13.488 (BRASIL, 2017).

A justificativa do projeto, que iniciou sua tramitação no Senado Federal dispunha que

Há tempo a questão do financiamento das campanhas eleitorais preocupa os legisladores no Brasil. Há boas razões para tanto: campanhas caras, em virtude do tamanho das circunscrições e da regra eleitoral; e uma sucessão de episódios ligados ao assunto, todos de

---

<sup>14</sup> Reportagem do Jornal O Povo. Eleições 2020: crime eleitoral de compra de votos é registrado em Crateús. Homem foi autuado pelo crime eleitoral de compra de votos em Crateús; PF, município localizado a 353 km de Fortaleza; no Ceará, 21 pessoas já foram autuadas durante a Operação Eleições 2020 da Polícia Federal. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2020/11/15/eleicoes-2020--crime-eleitoral-de-compra-de-votos-e-registrado-em-crateus.html>. Acesso em: 22 mar. 2022.

grande repercussão na opinião pública. As mudanças efetuadas na legislação concentraram-se, por um tempo, na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas. O insucesso dessas medidas, aliado à progressão das investigações no âmbito do que é conhecido como “Operação Lava-Jato”, levou à mudança de foco: as alterações mais recentes, que vigoraram já nas últimas eleições municipais, afastaram por completo as doações com origem em empresas do financiamento das campanhas. A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.

Registre-se que em seu ano de estreia, 2018, o FEFC destinou cifra em torno de R\$ 1,7 bilhão de reais aos partidos para o custeio das campanhas. Com a recente aprovação do orçamento de 2022 este valor saltou para R\$ 4,93 bilhões. Um acréscimo de 2,9 vezes num intervalo de tempo de 4 anos.<sup>15</sup>

Retomando o tema da desconfiança nos partidos Lazzari (2017) nos apresenta o quadro 5 que trata da confiança em instituições, elaborada no contexto histórico seguinte às importantes manifestações populares ocorridas em 2013:

Registre-se que a pesquisa consultou 2 mil pessoas naquela oportunidade.

**Quadro 5** - Confiança em instituições (%)

Instituição	Muita	Alguma	Pouca	Nenhuma
Bombeiros	45,19%	33,72%	16,13%	4,96%
Igreja	23,48%	40,64%	25,19%	10,69%
Forças Armadas	19,22%	35,66%	29,19%	15,93%
Judiciário	9,67 %	27,99%	40,79%	21,56%
Presidente	8,22%	29,29%	36,86%	25,63%
Movimentos Sociais	7,63%	30,86%	41,76%	19,75%
Polícia	6,76%	25,89%	42,41%	24,94%
Televisão	6,22%	32,6%	40,32%	20,86%
Leis	4,93%	24,33%	42,38%	28,36%
Governo	4,77%	22,84%	41,06%	31,33%

<sup>15</sup> WELLE, Deutsche. STF mantém fundo eleitoral de R\$ 4,9 bilhões para 2022. *In*: Isto é Dinheiro. São Paulo, 03 mar. 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/stf-mantem-fundo-eleitoral-de-r-49-bilhoes-para-2022/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

Congresso	4,67%	19,69%	43,43%	32,22%
Sindicatos	4,16%	22,09%	42,89%	30,87%
Empresários	3,52%	22,02%	41,13%	33,33%
Partidos	2,66%	12,65%	38,96%	45,73%

Fonte: Lazzari (2017)

O estudo conduzido por Lazzari (2017) aponta, categoricamente, que os brasileiros não confiam em partidos políticos, e isso não tem relação com o fato de pertencerem a um determinado grupo; gênero, renda, escolaridade e idade não afetam a desconfiança que eles têm nessas instituições, a desconfiança é generalizada. O quadro 5 acima nos mostra claramente que entre as importantes instituições avaliadas os partidos simplesmente não conseguem alcançar 15% somando os dois critérios positivos (“muita” ou “alguma” confiança).

Somos levados a concluir que, em grande parte, essa desconfiança se deve aos seguintes fatores:

- a) A baixa transparência nos gastos partidários, mesmo com suas contas sob o crivo da Justiça Eleitoral;

Não é incomum que os partidos, especialmente em cidades de pequeno e médio portes apresentem prestações de contas partidárias sem nenhuma movimentação financeira ou mesmo de bens estimáveis em dinheiro. A justificativa comum para tal é que os partidos no interior do Brasil não recebem fundo partidário (verba que tem natureza diversa do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas).

- b) A série de eventos de corrupção evidenciados pela mídia com uma frequência deveras alta.

Neste tópico de escândalos de corrupção, analisando apenas aqueles devidamente expostos pela mídia de 1988 em diante, temos alguns marcos históricos únicos<sup>16</sup>:

- CPI dos Anões do Orçamento (1993);
- Operação Navalha na Carne (2007);

<sup>16</sup> Compilação extraída em parte de texto de Luan Mesan Grossmann Mendes dos Santos Disponível em: <https://luanmesan.jusbrasil.com.br/noticias/465611767/os-10-maiores-casos-de-corrupcao-da-historia-do-brasil>. Acesso em: 06 mar. 2022.

- Vampiros da Saúde (1990-2004);
- Operação Lava jato (2014).

Em todos os eventos acima expostos a participação de políticos e partidos foi intensa e houve Comissão Parlamentar de Inquérito em todos, à exceção da operação Lava Jato. A seguir trataremos da relação entre Partidos Políticos e Democracia, baseados em pesquisas realizadas junto à população no Brasil e em países da América Latina.

### 2.3 A DEMOCRACIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS: UMA RELAÇÃO (CONFLITUOSA) NECESSÁRIA.

A atual compreensão social de Democracia remonta aos gregos reunidos na Ágora debatendo os temas mais relevantes da vida na pólis e a solução consensual e/ou negociada dos conflitos sociais então existentes. Em grande monta está arraigado na mentalidade da população que a democracia nada mais é do que a escolha dos representantes, através de eleições periódicas, que serão indicados através dos partidos políticos.

A democracia está situada entre opostos delineados por Heródoto. Segundo Rosenfield (2017) temos que a democracia é uma “forma de governo” entre duas outras: a monarquia ou “governo de um só” e a aristocracia ou “governo de alguns”. Nesta divisão tripartite a forma de governo que mais se aproxima da “vontade do povo” seria a participação no poder através de escolhas diretas, democracia direta, ou por meio de representantes, democracia representativa, o qual é o nosso modelo, ou democracia indireta.

Neste íterim a vigente Constituição (BRASIL, 1988), como visto no item 2.1 desta dissertação, preceitua que os partidos são necessários à estrutura essencial do sistema democrático brasileiro em diversas passagens do nosso atual estado democrático de direito.

Seja em seus fundamentos, já expostos no art. 1º através do pluralismo político e na ideia de representação do parágrafo único, seja nos direitos e garantias fundamentais, insculpido no art. 5º que se garante a plena liberdade de associação para fins lícitos, bem como nas condições necessárias de elegibilidade a filiação partidária, cláusula constante do §3º do art. 14. (BRASIL, 1988)

Este tema da relação entre partidos políticos e democracia é de fulcral importância no momento atual. Observa-se no noticiário político que a confiança das pessoas nos sistemas políticos democráticos vem sofrendo um forte processo de erosão. Uma simples busca com os termos “confiança”, “instituições”, “partidos políticos” e “Brasil” no buscador google nos retorna mais de 4.400.000 resultados.

Em recente pesquisa divulgada pelo Instituto Datafolha, realizada em setembro de 2021, 61% dos entrevistados afirmaram não confiar em partidos políticos, como observa-se no Quadro 6 a seguir, elaborado com base na pesquisa supracitada e confrontado com dados de pesquisas de uma série que começa no ano de 2012.

**Quadro 6** – Comparativo de índices de confiança nos partidos em levantamentos diversos.

<b>Realização</b>	<b>Confia Muito</b>	<b>Confia Um Pouco</b>	<b>Não Confia</b>
09/08/2012	7%	41%	52%
13/12/2012	4%	33%	63%
26 e 27/04/2017	3%	31%	64%
21 a 23/06/2017	2%	28%	69%
11 a 13/04/2018	3%	30%	66%
06 e 07/06/2018	2%	28%	68%
02 e 03/04/2019	5%	39%	54%
04 e 05/07/2019	4%	36%	58%
13 a 15/09/2021	3%	35%	61%

Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa Datafolha de setembro (2021)

Pelo que é possível aferir dos números os partidos não conseguem superar a marca de 50% na classificação “confia um pouco” em nenhum dos períodos da série histórica que remonta a 2012. De outra banda, a parcela que afirma “não confiar” mantém-se firme acima dos 50% em todos os levantamentos. Os que dizem “confiar muito” se mantêm distantes dos 10%.

Os partidos políticos são protagonistas do sistema democrático brasileiro e como tal, firmemente abalados por esta crise. O processo atual de desconfiança nos sistemas e nas instituições democráticas remontam a meados de 2016, no mundo,



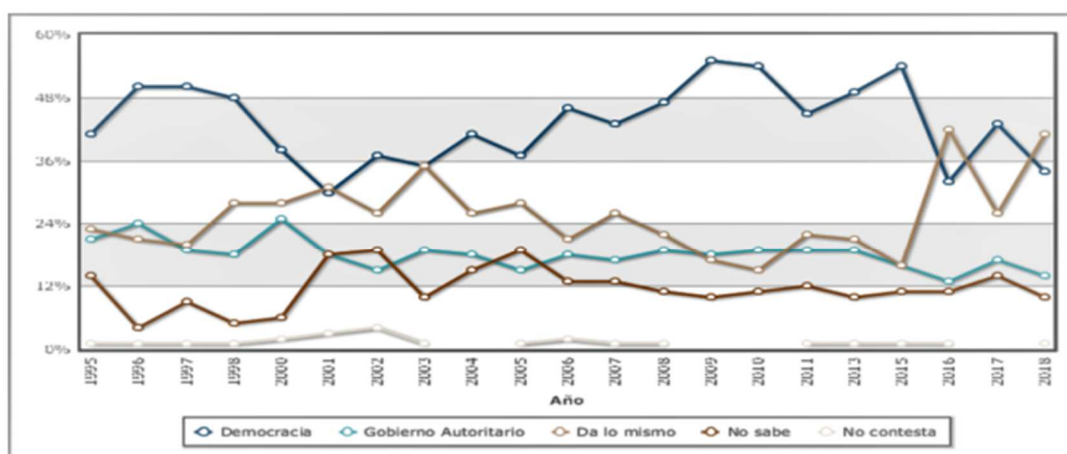
mas em particular a 2013 no Brasil. Este foi um ano marcado por movimentos populares que tomaram as ruas e que segundo Braga (2013) <sup>17</sup>.

Aqueles que têm acompanhado as mobilizações da juventude trabalhadora em diferentes cidades contra os aumentos abusivos do transporte público sabem bem que se trata de uma revolta nacional. Apenas este ano, tivemos inúmeros atos em Natal, Goiânia, Rio e São Paulo. No ano passado, manifestações ocorreram em Florianópolis e Porto Alegre. E o movimento tende a crescer, espalhando-se por grandes capitais como Belo Horizonte, Brasília e Fortaleza. Evidentemente, a difusão dos protestos não se alimenta exclusivamente de reajustes das tarifas de ônibus. O grave problema do transporte público catalisou uma angústia social muito mais profunda e enraizada nos alicerces do atual modelo de desenvolvimento.

Um dos mais efusivos norteadores deste trabalho é o resgate dessa abalada confiança que os partidos perderam junto à sociedade, ou, pelos números das pesquisas, nunca tiveram.

Contudo, a própria democracia, enquanto sistema social, vive um momento deveras desafiador. Segundo pesquisa realizada por Jesus, Silva e Souza (2021) suportada em dados do LatinoBarômetro, em 2018 o número de pessoas que responderam a opção “qualquer um dos dois” (entre as opções “a democracia é preferível a qualquer forma de governo” e “em algumas circunstâncias um governo autoritário é preferível”) superou, novamente, a opção pela Democracia. Reproduzimos na Figura 1 abaixo.

**FIGURA 1** – Opção pela Democracia conforme o LatinoBarômetro.



<sup>17</sup> BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: crônicas de um mês inesquecível. 2013. **Blog da Boi Tempo**. São Paulo, 17 jun. 2013. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20131107012902/osal34.pdf#page=52>. Acesso em: 06 mar. 2022.

Fonte: Jesus, Silva e Souza (2021)

Em contrapartida à desconfiança generalizada nos partidos políticos, ou em resposta a essa baixa confiança, alguns fenômenos vêm ganhando destaque: a proliferação da postulação de candidaturas avulsas e as candidaturas coletivas.

Em que pese jurisprudência consolidada no Tribunal Superior Eleitoral<sup>18</sup> acerca das candidaturas avulsas, conforme segue

[...] Candidatura avulsa. Impossibilidade. [...] 4. Segundo jurisprudência há muito consolidada no Tribunal Superior Eleitoral, não se admite candidatura avulsa, assim entendida como aquela sem filiação partidária ou sem escolha em convenção, porquanto não foram atendidos os comandos do art. 14, arts. 14, § 3º, V e 9º e 11, § 14, da Lei 9.504/97. 5. 'O art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), dispositivo indicado nas razões recursais, não pode ser invocado para afastar condição de elegibilidade prevista no texto originário da Constituição da República (filiação partidária), cuja disciplina infraconstitucional afigura-se razoável e proporcional'. [...]  
(Ac. de 23.11.2020 no AgR-TutAntAntec nº 060162868, rel. Min. Sérgio Banhos; no mesmo sentido o Ac. de 26.9.2018 no AgR-Pet nº 060088614, rel. Min. Admar Gonzaga.)

pode-se observar que o número de defensores das candidaturas avulsas no Brasil atual é crescente. O próprio Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, não ostentava filiação partidária até dezembro de 2021 e já se manifestou<sup>19</sup> publicamente favorável à possibilidade de candidaturas independentemente de partidos políticos.

Oportunamente, registre-se que tramita PEC 6/2015 (BRASIL, 2015) a qual traz em sua ementa: “Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária”.

Forçoso ainda é registrar que o marco jurídico que sustenta com maior vigor a tese da candidatura avulsa é o artigo 23 do Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos – Decreto nº 678/1992) (BRASIL, 1992) o qual diz que

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/registro-de-candidato/candidatura-avulsa>. Acesso em 22/03/2022.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/murillo-de-aragao/candidatura-avulsa/>. Acesso em 02/01/2022

A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Referida discussão preliminar aconteceu quando da análise do Mandado de Injunção 6.977<sup>20</sup> (BRASIL, 2018), o qual não foi conhecido, aos 05 de outubro de 2018.

Contudo, para além de mudança em sede legislativa, o STF também está com a matéria das candidaturas avulsas pendentes de julgamento por ocasião da análise do Recurso Extraordinário nº 1.238.853 que se encontra em tramitação quando da elaboração deste texto.

Sobre as candidaturas coletivas a regulamentação destas já se encontra em outra tônica. A resolução de regência da matéria para as eleições 2020, Res. TSE nº 23.609/2019 (BRASIL, 2019), já prevê tal fato social em dispositivo jurídico em seu art. 25, parágrafos 2º a 4º abaixo transcritos:

§ 2º No caso de candidaturas promovidas coletivamente, a candidata ou o candidato poderá, na composição de seu nome para a urna, opor ao nome pelo qual se identifica individualmente a designação do grupo ou coletivo social que apoia sua candidatura, respeitado o limite máximo de caracteres. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 3º É vedado o registro de nome de urna contendo apenas a designação do respectivo grupo ou coletivo social. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

§ 4º Não constitui dúvida quanto à identidade da candidata ou do candidato a menção feita, em seu nome para urna, a projeto coletivo de que faça parte. (Incluído pela Resolução nº 23.675/2021)

Perceba-se, portanto, que há permissivo para alterações de maior fôlego na legislação, seja na via da emenda ao texto constitucional, seja através de solução judicial em ação que tramita no Supremo. Em adendo ao tema, e observando-se as áreas revoltas e nebulosas do ativismo judicial, filia-se à corrente doutrinária que

---

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MANDADO DE INJUNÇÃO 6.977 DISTRITO FEDERAL. 2018. Candidatura avulsa. Mandado de injunção: estrutura constitucional e pressupostos de admissibilidade. Filiação partidária como condição de elegibilidade prevista na própria Constituição Federal (CF, art. 14, § 3º, inciso V) e nas leis da República. Impossibilidade jurídica de candidaturas avulsas, não obstante o disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Artigo 23, n. 2), que se qualifica como diploma de caráter infraconstitucional. Posição pessoal do Relator (Ministro CELSO DE MELLO), minoritária nesta Suprema Corte, que atribui hierarquia constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos. Um registro meramente histórico: a candidatura avulsa ou independente já existiu no sistema eleitoral brasileiro. Mandado de injunção não conhecido. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/celso-mello-arquiva-pedido-candidatura.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

entende que a matéria da candidatura avulsa deve ser discutida e resolvida única e exclusivamente pelo parlamento, uma vez que isso pode desequilibrar ou reequilibrar todo o sistema político partidário nacional.

Retomando a questão da importância dos partidos para a democracia Leibholz (1980) nos ensinam que

Los partidos políticos son los únicos que en los Estados de gran extensión territorial tienen hoy la posibilidad de unificar a millones de electores en grupos capaces de acción política. Son el altavoz del que se sirve el pueblo emancipado para poder expresarse articuladamente y adoptar decisiones políticas.

É por sua capilaridade e integração social que os partidos conseguem agregar as massas a um ideal. Essa instituição consegue, com certa eficiência, direcionar os interesses difusos das massas a um ideal comum.

Em síntese, os partidos são agentes que possuem uma forte crítica social negativa e a democracia, como modelo de governo, também passa por momentos bastante conflituosos. Contudo, em que pesem todas as críticas realizadas aos partidos esses, até o presente momento, ainda são o mais competente filtro da vontade popular elaborado.

No próximo capítulo adentrar-se-á no tema dos programas de *compliance* em geral e no seguinte da sua pertinência e necessidade de aplicação na instituição partido político.

### 3 PROGRAMAS DE COMPLIANCE

Neste capítulo serão apresentados os programas de *compliance* conforme a doutrina e seus elementos fundantes. Apresentar-se-á a distinção entre *compliance* e governança corporativa.

Recentemente o tema do *compliance* ganhou destaque em consequência dos grandes escândalos que, no Brasil e no mundo, envolvem a prática de corrupção e lavagem de dinheiro (ASSI, 2018).

Historicamente podemos afirmar que os programas de *compliance* tem impulso na década de 1960 quando a *Securities and Exchange Commission* (SEC), órgão estadunidense de regulamentação e controle dos mercados financeiros, passa a exigir a contratação de oficiais de conformidade e a implantação de procedimentos internos de controles, entre outras medidas, para que essas empresas monitoradas pela SEC possam obter mais credibilidade junto a investidores e dar mais segurança ao mercado. (RODRIGUES, 2020) <sup>21</sup>

No Brasil, o órgão que tem atribuições semelhantes à SEC estadunidense é a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a qual existe desde 7 de dezembro de 1976. Contudo, regulamentação legal contra lavagem de dinheiro só viria a surgir no ano de 1998 com a vigência da Lei nº 9.613/1998, que trata sobre os crimes de lavagem ou ocultação, direitos e valores bem como da prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos nela previstos (BRASIL, 1998). Percebemos que mesmo em relação ao mercado de capitais a tipificação penal da lavagem de dinheiro, um tema corriqueiro no combate à corrupção, só veio a ocorrer muito tardiamente.

Portanto, o *compliance* nasce num ambiente onde a política liberal clássica do *Laissez-faire*<sup>22</sup> se mostra insuficiente para garantir a confiança mesmo entre agentes do mercado. Nesta seara Ribeiro e Diniz (2015, p. 88) vaticinam que

---

<sup>21</sup> RODRIGUES, Liliame S. de Azevedo. Origem e evolução do compliance – parte I/II. EduCompliance. 19 jun. 2020. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

<sup>22</sup> **Laissez-faire** é uma expressão em francês que significa “deixe fazer”. Ela é utilizada para identificar um modelo político e econômico de não-intervenção estatal. Seus defensores, em geral, acreditam que o mercado é capaz de se regular sozinho, sem a necessidade de subsídios ou regulamentações criadas pelo Estado. Disponível em: [https://www.politize.com.br/laissez-faire/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiAsYyRBhACEiwAkJfKovD4y05gOf1-QqSX0Gnpyb5Eavq35KGfRkfi261YfOyGJJ7trKFGHhoCEygQAvD\\_BwE](https://www.politize.com.br/laissez-faire/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiAsYyRBhACEiwAkJfKovD4y05gOf1-QqSX0Gnpyb5Eavq35KGfRkfi261YfOyGJJ7trKFGHhoCEygQAvD_BwE). Acesso em: 05 mar. 2022.

O *Compliance* envolve questão estratégica e se aplica a todos os tipos de organização, visto que o mercado tende a exigir cada vez mais condutas legais e éticas, para a consolidação de um novo comportamento por parte das empresas, que devem buscar lucratividade de forma sustentável, focando no desenvolvimento econômico e socioambiental na condução dos seus negócios.

Insta observar ainda que com a implantação de um programa efetivo de compliance, novamente na lição de Ribeiro e Diniz (2015, p. 90)

a empresa tende a obter mais confiança dos investidores e maior credibilidade no mercado. Assim, alcançará altos níveis de cooperação interna e externa, com o conseqüente aumento de lucro, mas sempre de forma sustentável, trazendo benefícios à organização, a seus empregados e à sociedade.

Ora, é exatamente o que se busca levar para a seara dos partidos políticos com a implantação de um programa sério e efetivo de *compliance*.

Passa-se, então, à análise dos programas de *compliance*, portanto.

### 3.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O COMPLIANCE

Como tratado no capítulo anterior observou-se que a relação entre democracia, corrupção e partidos políticos é deveras conflituosa. Os partidos carecem fortemente de confiança e credibilidade perante a população e a cooptação do Estado, num problema clássico delimitado pela teoria do agente principal, é crescente.

Uma vez findo o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas os partidos, através dos representantes eleitos no Congresso Nacional, alteraram o ordenamento jurídico para que os recursos necessários ao custeio das disputas eleitorais fosse vertido dos cofres públicos diretamente para as contas partidárias.

Contudo, o processo em si de financiamento dos partidos carece de uma melhor e mais efetiva fiscalização pela sociedade. É com esta justificativa que apresentamos, como outros que vieram antes de nós, a alternativa do *compliance* como meio eficiente para reduzir a assimetria de informações entre os partidos, o Estado e a Sociedade.

A assimetria da qual falamos tem um outro nome popular mais impactante: popularmente é conhecida como estelionato eleitoral. Não é nenhuma surpresa para o eleitorado que muitos (as) candidatos (as) são eleitos (as) para defender a plataforma A (digamos, investimento em saúde pública) e acabem executando as

ações X (fomento de planos de saúde privados de baixo custo) durante sua gestão. Nada mais oportunista que vender um discurso que seja condizente com as necessidades próprias e mais urgentes do eleitorado e, quando eleito, tomar um rumo completamente diferente.

Porém, a questão do estelionato eleitoral como face pungente da assimetria informacional está muito bem delineada em nossa estrutura legal partidária com a chamada “janela partidária” insculpida no art. 22-A, da Lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995), conforme segue

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Antes de adentrar em outras questões e retomando a teoria do agente-principal neste texto um debate se exsurge: quem é o Principal em relação aos partidos políticos?

Na teoria consagrada de Jensen e Meckling e fartamente aplicada às empresas, o principal, em regra é o dono/proprietário ou o sócio. O agente seriam os administradores sobre quem as determinações dos principais recaem.

Mas e em relação aos partidos, o principal é o povo abstratamente falando? Poderíamos até fazer um subgrupo dentro da noção de povo, aqui no sentido de população, que são os cidadãos eleitores. Segundo dados do TSE<sup>23</sup>, em maio de 2022, contamos com 152.303.709 eleitores, numa população de 214.735.935 habitantes<sup>24</sup>, conforme dados do IBGE. Ou o principal é o Estado e aqui compreendemos todo o arcabouço jurídico correlato às relações sociais com enfoque nas eleições como “principal”? Esta problemática poderá ser melhor trabalhada em

<sup>23</sup> Estatísticas do Eleitorado – Evolução do eleitorado. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>. Acesso em 16 jun.2022.

<sup>24</sup> IBGE – Homepage. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/> . Acesso em: 16 jun. 2022.

trabalhos futuros, porém, entendo que, para o escopo deste trabalho, a ideia de Estado como principal está suficiente para o que se pretende com essas breves considerações.

Neste sentido, como verificado no caso do financiamento político partidário onde o Supremo Tribunal Federal decidiu proibir o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas e foi instituído o fundo especial de financiamento de campanha, por mais que sejam estabelecidas determinações contra a corrupção ou o mau uso do sistema eleitoral em si rapidamente os agentes desse sistema atuam no sentido de afrouxarem as regras novamente para manter uma situação muito parecida com o que se tinha anteriormente ou para se beneficiar diretamente.

Esse benefício, no caso do financiamento de campanhas, vem se mostrando assombroso em termos de uso de recursos públicos onde um fundo eleitoral de menos de 2 bilhões de reais, em 2018, saltou para quase 5 bilhões em 2022.

Com a “dança de cadeiras” da filiação partidária o mesmo aconteceu. Essa possibilidade de alteração do partido ao qual se tentará uma vaga nos poderes Executivo e Legislativo não é nenhuma novidade, porém é recente em termos históricos. Foram introduzidas no art. 15, parágrafo único da EC 1/1969 (BRASIL, 1969) e o instituto vem sofrendo modificações dessa época para cá. Um registro importante é que com a democratização de 1988 manteve-se a filiação partidária como indispensável condição de elegibilidade, porém a eventual mudança de partido deixou de acarretar a perda de mandato como sanção.

Segundo lição de Maciel (2004) observamos que a prática de mudar de partido convenientemente alcançou novos patamares, conforme segue

Além de não terem diminuído com o avanço da democracia, as mudanças de partido viraram quase uma regra, ou melhor, uma solução para múltiplos problemas dos parlamentares, como convenções perdidas ou ameaçadas, ampliação das chances dos candidatos nas eleições proporcionais, conflitos e aproximações pessoais, busca de recursos para projetos regionais e locais (movimento que justifica o aumento das bancadas governistas, principalmente logo após as eleições) e até diferenças ideológicas.



Ou seja, mostra-se institucionalizado em nossa cultura que determinado candidato defensor da ideologia de um partido pode, simplesmente e por ato próprio sem nenhuma consulta ao eleitorado, mudar de legenda ao final do mandato para uma legenda com a qual tenha mais condições materiais (tempo de exposição publicitária, financiamento, respaldo social etc.) de ser reeleito. Isso subverte as mais elementares funções de um partido político, que conforme lição de Pont (2022)<sup>25</sup> nem as funções clássicas e básicas dos partidos: preparar e indicar os representantes, eleger os candidatos e, principalmente, controlar e fiscalizar os eleitos, são observadas.

Então observa-se que o candidato nem é “preso” ao seu programa ideológico-partidário e não sofre consequências por simplesmente prometer algo e entregar coisa completamente diversa do prometido. Neste caso observamos que o poder está, literalmente, na mão desses agentes.

Desta feita, o objetivo desta etapa deste trabalho é delinear os contornos gerais de um programa de *compliance* em sentido amplo.

Na lição de Blok (2020) *compliance*, etimologicamente, deriva do latim *complere* e o seu significado está ligado à vontade de fazer o que foi pedido, ou de agir ou estar em concordância com as regras, normas, disposições legais e condições.

Este cumprimento ou concordância ocorre em relação a fatores externos ou diretivas internas. Com relação aos fatores externos, que mais nos afetam neste trabalho, estamos falando da Lei, seja em sentido estrito, a produção normativa realizada pelo poder Legislativo, ou amplo, quaisquer determinações de natureza infralegal que sejam de observância compulsória pelos partidos, tais como, as resoluções<sup>26</sup> do Tribunal Superior Eleitoral. Quanto aos agentes internos, nosso foco é no código de ética adotado pela pessoa jurídica e os regimentos internos elaborados pela instituição.

Se, no capítulo anterior, demonstrou-se que a corrupção não era uma prática recente na história da humanidade, o mesmo vem a ocorrer com o que hoje chamamos de *compliance*.

---

<sup>25</sup> Entrevista ao site Sul21. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2022/04/a-janela-de-marco-e-o-estelionato-eleitoral-por-raul-pont/>. Acesso em 15/04/2022

<sup>26</sup> BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 05 mar. 2022.

Na doutrina encontramos diversas passagens de insurreição contra a corrupção, conforme trecho de Brandão, Perazzo e Raso (2017, p. 26)

Não surpreende o interesse recente sobre compliance e todo o volume de trabalho sobre o tema, pois, como pais, executivos, dirigentes, estamos incomodados pelo contexto que está aflorando, seja nas relações entre empresas, entre estas com o poder público e, de certa forma, com a cultura de que a corrupção é necessária para a sobrevivência.

Como o foco nesta dissertação é a vida política do país acrescentaria à gradação acima o termo cidadãos, no sentido de que o cidadão deve estar muito atento aos atos dos partidos políticos em geral e especialmente a observância destes das regras de manutenção e evolução do sistema democrático.

Histórica e remotamente um dos marcos fundadores apontados pela doutrina relacionada ao *compliance* é a promulgação do *Food and Drug Act* nos Estados Unidos da América em 1906. Contudo, o maior desenvolvimento do *compliance* se deu não no controle do fornecimento de alimentos e remédios, mas sim dentro da regulamentação do sistema financeiro.

Internacionalmente Carneiro (2019, p.43) aponta que desde a criação do *Federal Reserve*, em 1913, passando pela criação do Fundo Monetário Internacional, em 1945, até a promulgação da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), nos anos de 1977, a regulamentação do *compliance* estava basicamente dentro da área de atuação do sistema financeiro e/ou empresarial e relações dos agentes deste sistema com os governos.

Contudo, uma vez que o *compliance* é aplicável a instituições de maneira geral, especialmente embasado nas práticas de governança corporativa, suas ferramentas são adaptáveis a uma infinidade de instituições. Conforme Azevedo *et al* (2017, p 180),

instituições que empregam programas de compliance, buscam estabelecer melhor segurança na condução dos negócios, na proteção dos interesses dos clientes e na **preservação da reputação institucional**. Tais atitudes procuram reduzir ou eliminar o risco de possíveis impactos causados pelas inconformidades nos processos. (grifo nosso)

E é justamente aqui que se acopla o *compliance* aos partidos políticos. A confiança nos partidos é baixa e sua reputação perante a sociedade não é robusta, como apontam as pesquisas indicadas anteriormente. Preliminarmente, passa-se ao

estudo dos pilares do *compliance* para a delimitação de um panorama do programa em si.

### 3.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA E COMPLIANCE: SEMELHANTES, PORÉM DISTINTOS.

Preliminarmente convém destacar que *compliance* não é uma atitude isolada de algum dos membros, em especial da direção, da pessoa jurídica. Em nosso país a posituação do *compliance* encontra-se no art. 7º da Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013) onde observa-se que

Serão levados em consideração na aplicação das sanções [...] a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

O próprio texto legal consolida que o programa de integridade, ou *compliance*, é um conjunto de ações. A doutrina aponta existir uma relação de complementaridade e de coexistência entre governança corporativa e *compliance*. O *compliance* seria, na lição de Azevedo *et al* (2017, p. 181) um dos princípios em que a governança é sustentada já que temos

quatro princípios fundamentais, a transparência, a integridade ou equidade, a prestação de contas e o **respeito às leis (compliance)**, a governança corporativa busca estabelecer atribuições e responsabilidades em uma estrutura adequada para garantir melhores práticas de gestão nas organizações [...]. (grifo nosso)

Contudo, para além desses quatro princípios apontados a Governança totalizam em verdade dez princípios, a saber: participação, estado de direito (*compliance*), transparência, responsabilidade/sustentabilidade, orientação por consenso/bom senso, igualdade, efetividade e eficiência, prestação de contas, Ética e comprometimento social.

Neste diapasão é importante frisar que a governança tem como alvo o “bom governo” da instituição. O *compliance*, por sua vez, está preocupado com o arcabouço normativo Estatal em paralelo ao próprio código de ética da empresa. Enquanto as leis vão orientar a conduta da instituição perante a sociedade, o código servirá de norte para as ações dos agentes e colaboradores da empresa.

A governança ainda seria uma forma de minimizar os problemas decorrentes da relação agente-principal, especialmente reduzindo a possibilidade que gestores atuem preferencialmente em prol de seus interesses (com a ampliação abusiva de salários, bonificações etc.) em detrimentos dos *stakeholders* interessados naquela empresa, conforme lição de Veríssimo (2017, p. 100).

Blok (2020, p. 361) traz uma importante diferenciação entre a governança corporativa e o programa de integridade. A sua doutrinadora ensina que

O compliance relaciona-se com uma série de mecanismos de controle com a função de garantir que os processos da instituição estejam sendo realizados de acordo com os requisitos jurídicos e sem deixar de lado os valores éticos imbuídos na missão e nos valores da empresa. Ele envolve um exitoso relacionamento com investidores, clientes e fornecedores, isto é, com toda a cadeia de relações da companhia, o que deixa clara sua relação com o que entendemos por governança corporativa, mas com esta não se confunde.

A governança corporativa constitui o grupo de estratégias utilizadas por uma companhia para demonstrar o seu valor e comprometimento para os acionistas e clientes. Dito de outra forma, seu escopo é a garantia da gestão responsável e ética da empresa, seguindo as obrigações estabelecidas pelas agências reguladoras de forma aliada com o compliance.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (doravante apenas IBGC) traz um conceito plural sobre o que é Governança Corporativa (2015, p.20), vejamos

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações

objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.

Ainda sobre este tema o referido IBGC norteia que os princípios básicos da governança corporativa são (2015, p. 19 e 20): transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

Observando-se que há uma distinção entre o *Compliance* e a Governança corporativa é preciso buscar uma conceituação do instituto. Para Fachin (2017, p 84)

conceito é, portanto, a representação intelectual das realidades do mundo sensível dos objetos, não se referindo a seus acidentes, mas à sua essência.

Dito isto, anotar-se-ão algumas definições de *compliance* na doutrina. A lição de Carvalho *et al* (2021, p. 50) nos ensina que

o termo *compliance* tem origem no verbo inglês *to comply*, que significa agir de acordo com a lei, uma instrução interna, um comando ou uma conduta ética, ou seja, estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes.

O supracitado IBGC (2015, p. 8) conceitua *compliance* como sendo

entendido em sentido amplo, como a busca permanente de coerência entre aquilo que se espera de uma organização – respeito a regras, propósito, valores e princípios que constituem sua identidade – e o que ela de fato pratica no dia a dia. É uma questão que atinge entidades de todos os portes e setores, independentemente do nível de maturidade dos seus sistemas de governança, e para a qual esta obra procura fornecer um rumo de ação.

A Controladoria Geral da União (CGU)<sup>27</sup> trata o *compliance* como um programa de integridade e o define como sendo o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção.

Já o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>28</sup> define *compliance* como um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores.

Ou seja, pelo exposto, enquanto a governança corporativa se preocupa com a boa gestão da pessoa jurídica e a minimização dos riscos envolvidos na atividade, o

---

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual para implementação de Programas de Integridade: orientações para o setor público. 2017. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf) Acesso em: 06 jan. 2022.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. GUIA Programa de Compliance: Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. 2016. Brasília, DF. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf> Acesso em: 06 jan. 2022.

compliance visa funcionar como um escudo à responsabilização da pessoa jurídica por crimes ou atos ilícitos cometidos por seus agentes.

A importância fundamental desta distinção reside na área de atuação de cada uma dessas ferramentas. Enquanto a governança corporativa é uma ferramenta de gestão em si e pode ser manejada, de forma coordenada, por todos os setores da empresa, o *compliance* é mais restrito e centralizado numa unidade própria da instituição, sob a supervisão direta da alta direção desta.

### 3.3 PILARES DO COMPLIANCE

Um programa de *compliance* ou de integridade é apoiado em alguns elementos mínimos, os quais chamaremos de pilares doravante.

É oportuno afirmar que os programas de integridade, dada a sua complexidade e salvaguardas trazidas à instituição são bastante caros e exigem um comprometimento relevante do orçamento da instituição. Nesse sentido Veríssimo (2017, p. 274) ensina que não haveria sentido em exigir que empresas pequenas ou médias contem com estruturas complexas de prevenção de delitos.

Adaptando esta ideia aos partidos políticos, só faz sentido a aplicação de ferramentas de *compliance* nesta instituição dada a magnitude de sua atuação, lembrando que os partidos têm necessário caráter nacional (BRASIL, 1988)<sup>29</sup>, e os vultosos recursos públicos que são destinados para o custeio partidário e eleitoral.

Sobre os pilares observamos que Carvalho *et al* (2021, p. 65) ensina que

um Programa de *Compliance* deve ser formado, no mínimo, por um conjunto de regras de conduta, na forma de políticas e procedimentos corporativos; um plano consistente de treinamento a associados e colaboradores em geral, internos e externos; controles e processos internos que evitem desvios de conduta e práticas de ilícitos;

Já Sibille e Serpa (2021, p. 3) afirmam que um programa de *compliance* é um sistema complexo e organizado, composto de diversos componentes, que interage com outros componentes de outros processos de negócios da empresa e, também, com outros temas. É um sistema que depende de uma estrutura múltipla que inclui

---

<sup>29</sup> Ver Constituição Federal, art. 17, I

pessoas, processos, sistemas eletrônicos, documentos, ações e ideais. Apresentamos agora os mais comumente citados pilares do compliance na doutrina.

O apoio da Alta Administração (*tone of the top*) é o passo inicial para a elaboração de um programa efetivo de *compliance*. A expressão anglófona *tone of the top* significa, segundo a ferramenta de tradução *Google translate*<sup>30</sup>, Tom de cima. Ela implica no comprometimento da alta administração da instituição no sentido de fomentar o programa de integridade e levar este “tom” ao conjunto de integrantes internos da instituição, bem como aqueles com os quais a instituição interage.

Os assim chamados *stakeholders*<sup>31</sup> são aquelas pessoas interessadas em algo relacionado à instituição e podem ser desde empregados, fornecedores, passando por parceiros comerciais de outras naturezas até mesmo o público-alvo da instituição. Uma tradução livre do significado de *stakeholder* nos leva ao termo parte interessada.

Em tese, o sucesso das instituições é fortemente impactado pelo valor (termo que aqui é utilizado para além de seu sentido econômico, como valores ambientais, sociais, porém, também, retorno financeiro quando se fala de instituições que possuem fins lucrativos) que essa instituição gera e devolve para as partes interessadas no seu negócio.

Diante deste cenário é o apoio efetivo da alta administração que fará com que o programa de *compliance* seja eficazmente implantado na organização.

Para Rocha Júnior e Gizzi (2018, p. 140) somente após a opção pela implantação desse sistema, a alta administração deverá promover as condições necessárias à criação do setor responsável pelo *compliance*, por meio da alocação de recursos financeiros e humanos necessários para tal estruturação.

O próximo passo dentro da implantação do setor de *compliance* é conceder ao profissional a autonomia e independência necessárias para o exercício de suas funções, conjuntamente com a necessidade de que os altos cargos administrativos

---

<sup>30</sup> Aplicativo de serviço virtual gratuito da subsidiária Google da Alphabet Inc. de tradução instantânea de textos e websites.

<sup>31</sup> Termo utilizado em diversas áreas como gestão de projetos, comunicação social administração e arquitetura de software referente às partes interessadas que devem estar de acordo com as práticas de governança corporativa executadas pela empresa. Disponível em <https://www.significados.com.br/stakeholder/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

(sócios, diretores, etc) sejam os primeiros a se comportarem dentro dos limites estabelecidos pelas normas do código de ética e conduta da empresa.

Tudo isso alinhado com o estímulo que os demais membros da organização o façam.

Logo nesta etapa primordial poderão ser encontradas algumas especificidades que devem, salvo melhor juízo, dificultar a implementação de programas de *compliance* nos partidos políticos. É essencial que as lideranças do partido, ou sua Alta Administração, mantenham uma postura ética compatível com o que se espera de um administrador, pelo menos em parte, de recursos públicos.

Aqui pede-se máxima vênia para, diante da elevada quantidade de recursos públicos vertidos diretamente do Tesouro Nacional para a conta bancária dos partidos, equipararmos um dirigente partidário a um administrador de recursos públicos.

Ainda nesta seara e apenas para ilustração o atual mandatário da nação, Jair Messias Bolsonaro, está filiado a um partido que cujo presidente, Valdemar da Costa Neto, deixou a prisão após 11 meses encarcerado por ordem do Supremo Tribunal Federal, no bojo da execução penal 19 (autos nº 9994505-56.2013.1.00.0000).<sup>32</sup>

Após o comprometimento da alta administração e da necessidade de que esta cúpula dê o exemplo para os demais membros da equipe, bem como preste contas das ações da instituição aos interessados no negócio (*stakeholders*) é preciso fazer um mapeamento e análise de riscos aos quais a instituição está sujeita.

Na lição de Carvalho *et al* (2021, p. 21) observa-se que é necessário

destacar a distinção entre riscos e incertezas. Embora equivocadamente tratados pelo senso comum como expressões sinônimas, são conceitos totalmente distintos. Enquanto **o primeiro trabalha com variáveis passíveis de identificação, permitindo, por isso mesmo, calcular sua ocorrência, o segundo é composto por variáveis totalmente desconhecidas, impossibilitando mensurar seus impactos.**

O *compliance* tem um enfoque especial em evitar os riscos de natureza legal evitando a responsabilização da instituição por atos cometidos por seus representantes.

---

<sup>32</sup> Reportagem na revista Veja. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/futuro-partido-de-bolsonaro-pl-acumula-escandalos-e-poder-em-fundo-bilionario.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2022.



Diante disto, Rocha Júnior e Gizzi (2018, p. 143) indicam que risco é uma probabilidade verificável e que é preciso encontrar a forma adequada para reduzi-la e conseqüentemente minimizar as chances da ocorrência de fatos ou eventos danosos.

Em não havendo um setor responsável pela análise desses riscos, continuam, estes deverão ser mensurados pelo profissional de *compliance* em conjunto com os responsáveis pelos demais setores da instituição, tais como RH, jurídico, *marketing* etc.

Um dos pilares de relevância especial do programa de *compliance* é o Código de Ética e Conduta.

É este documento que será comunicado e difundido junto à organização para que os membros da instituição saibam quais os limites estabelecidos para a sua atuação no mercado.

Esta política interna, segundo Rocha Júnior e Gizzi (2018, p. 146), é representada e exteriorizada por documentos normativos internos elaborados de acordo com a realidade da empresa. Esses documentos devem conter os valores observados pela instituição, apresentar modos de agir do corpo funcional e de parceiros, bem como apresentar as penalidades disciplinares em caso de transgressão.

Giovanini (2014) aponta que são elementos essenciais do código de conduta, tais como: atendimento à legislação, zelo pela imagem da empresa, conflito de interesse, relações com *stakeholders*, segurança da informação e propriedade intelectual, conformidade nos processos e nas informações e assuntos específicos relevantes.

Importante observar que na classificação elaborada por Assi (2018, p. 25) os códigos de ética e conduta são categorizados como integrantes do pilar “prevenção”, já que sua existência e observância nos levam a acreditar que, com um bom programa de treinamento e difusão (um dos pilares que ainda trataremos), a instituição não será afetada por maiores conseqüências. Isto decorre do fato de que a existência de um programa de integridade é uma atenuante de eventuais penalidades e sanções às empresas conforme art. 7º, inc. VIII da Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013).

Até a elaboração do código de ética e conduta nós ainda estamos na seara de um *compliance* normativo-preventivo. Até então falamos de apoio e efetiva prática por parte da alta administração ao programa de integridade, do mapeamento e análise de

riscos e, como dito, do estabelecimento de um código de ética que norteará as ações dos agentes interessados.

Com o *Due Diligence* saímos de uma esfera eminentemente deontológica, destinada às definições das condutas, para uma seara efetivamente prática. *Due Diligence* também é definido na doutrina como auditoria legal.

Para Ribeiro Júnior (2018, p. 7)

O *due diligence* ou auditoria legal após a criação do programa surge como sendo um mecanismo que assegura a empresa ou entidade uma forma de defesa contra pessoas físicas ou jurídicas que pretendem com eles se relacionar, mas que têm baixa reputação perante a sociedade ou são alvos de processos judiciais ou investigações em órgãos e controle e fiscalização.

Já Rocha Júnior e Gizzi (2018, p. 148) observam que

A expressão *due diligence* de terceiros, amplamente utilizada no meio empresarial, pode significar a adoção da devida diligência prévia à realização de um negócio com parceiros, além do monitoramento periódico do desenvolvimento das atividades específicas e contratadas, visando mitigar os riscos de *compliance* identificados.

Os procedimentos de *due diligence* podem ser aplicados em dois momentos distintos: podem ocorrer na contratação de prestadores de serviço ou realização de empreitadas com outros parceiros (quando do estabelecimento das coligações partidárias ou nas futuras federações partidárias tomando nosso objeto de estudo como ensejador da parceria), bem como pode ser necessário no processo de fusão ou incorporações de instituições.

Seja em que etapa o procedimento se faça necessário ele é muito importante para salvaguardar a própria entidade, tendo em vista que as ações do parceiro ou seu passivo jurídico e moral podem afetar a credibilidade da instituição.

Este cuidado com o histórico de eventual entidade fundida ou incorporada tem seu fundamento no art. 4º da lei anticorrupção onde está determinado que subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária tendo como limitador o patrimônio transferido no processo (BRASIL, 2013).

Neste tema de fusões e incorporações os partidos políticos brasileiros são bastante pródigos. No momento da realização desta pesquisa o TSE registra 33 partidos políticos vigentes no país. Apenas nos últimos 3 anos tivemos as seguintes incorporações, como demonstrado no Quadro 7 a seguir:

**Quadro 7** - Incorporação de partidos.

Ano	Partido Incorporado		Partido Incorporador	
2019	31	PHS – Partido Humanista da Solidariedade	19	Podemos
2019	44	PRP – Partido Republicano Progressista	51	Patriota
2019	54	PPL – Partido Pátria Livre	65	PC do B – Partido Comunista do Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE<sup>33</sup>

O procedimento de due diligence é algo permanente e relacionado ao risco envolvido na atividade da instituição. Para a doutrina a realização de auditorias pode se dar de modo contínuo durante a parceria. Para Rocha Júnior e Gizzi (?) deve ocorrer periodicamente durante a consecução do contrato.

Pinheiro, Lorca e Araújo (2021, p 165) entendem que

É importante ressaltar que a *due diligence* anticorrupção em terceiros não deve se limitar apenas ao momento anterior à contratação e não deve ser conduzida somente após a identificação de alguma irregularidade envolvendo um determinado terceiro. O ideal é que a *due diligence* anticorrupção seja renovada periodicamente durante a relação comercial, sobretudo se ela será contínua e de longo prazo.

Também é manifestação consensual que toda a documentação originária do processo de *due diligence* seja conservada pela empresa/instituição por um prazo não inferior a 5 (cinco) anos para o caso de consultas futuras.

Neste sentido Pinheiro, Lorca e Araújo (2021, p 165) asseveram que

se o terceiro cometer alguma ilegalidade no interesse ou benefício da empresa que seja objeto de investigação, ainda que esta venha a ser responsabilizada, os registros dos procedimentos de due diligence

<sup>33</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdob>, <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Marco/tse-aprova-incorporacao-do-prp-ao-patriota>, <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/plenario-aprova-incorporacao-do-phs-ao-podemos> Acesso em: 20 jan. 2022

anticorrupção envolvendo tal terceiro poderão beneficiar a empresa. Com esses documentos, a empresa poderá comprovar a efetiva adoção de procedimentos anticorrupção e buscar a redução das sanções aplicáveis ou mesmo termos mais favoráveis de leniência caso a ilicitude seja comprovada.

Arremata-se a questão da necessidade e importância da auditoria ressaltando que a Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013) determina que uma empresa pode ser responsabilizada objetivamente no âmbito de sua atuação por ato ilícito praticado por terceiro em seu nome ou benefício.

Voltar-se-á aos procedimentos mais comuns adotados na doutrina no roteiro de implementação de programa de integridade, o qual integra o presente trabalho.

Após a determinação das regras constantes do código de ética e conduta da instituição essas informações precisam ser tratadas para que cheguem de modo claro ao corpo de colaboradores. É através da política e dos controles internos, aliado a um tópico futuro sobre o qual ainda nos debruçaremos – os treinamentos e a comunicação – que serão materializados procedimentos operacionais padrão para o bom andamento das atividades da instituição.

Política, para além da arte do possível<sup>34</sup>, na doutrina de Kielwagen e Souza (2022) também pode ser definida como

um conjunto de regras estabelecidas para liderar pessoas com o propósito de conquistar resultados planejados. As políticas são guias, dirigem as pessoas para a ação e auxiliam os funcionários na tomada de decisão e compreensão das regras do jogo.

Nesta etapa do programa de integridade a instituição vai estabelecer as políticas necessárias ao enfrentamento de cada risco ao qual sua atividade está sujeita.

Carvalho *et al* (2021, p. 104) elencam um rol exemplificativo dessas políticas, a saber:

- I. Política de relacionamento com o setor público;
- II. Política relativa ao oferecimento de hospitalidade, brindes e presentes a agente público nacional ou estrangeiro;
- III. Política relativa a registros e controles contábeis;
- IV. Política de contratação de terceiros;
- V. Política sobre preços e condições de pagamento;

---

<sup>34</sup> Frase atribuída ao Chanceler Alemão Otto von Bismarck

- VI. Políticas sobre formalização de contratos associativos com concorrente;
- VII. Política de relacionamento com organizações do terceiro setor;
- VIII. Procedimento de aprovação de compras e contratações e a níveis de competências;
- IX. Procedimento de fiscalização e julgamento no caso de infração ao Programa de Integridade.

O estabelecimento dessas políticas é fundamental para que os controles sejam aplicados. Se há um parâmetro a ser seguido ele pode e deve ser aferido pelos integrantes da estrutura de *compliance* no momento em que a não-conformidade surge.

Uma etapa fundamental do estabelecimento das políticas e dos controles internos é a observância de todas as leis e regulamentos que venha a incidir sobre as atividades desempenhadas pela instituição e parceiros. Essa análise acurada e necessária evitará riscos de *compliance* tanto na relação da instituição com seus parceiros, bem como com os demais stakeholders do cenário onde a empresa está envolvida.

Aqui já é possível detectar uma fonte inesgotável de trabalho para o *compliance officer*: a legislação brasileira é muito volátil e vasta. Conforme o *site* do Palácio do Planalto<sup>35</sup> nosso país já conta com pelo menos 14.303 leis ordinárias vigentes. Isto para citar apenas a legislação federal, sem contar com toda uma barafunda de regulamentações inferiores como legislações estaduais, municipais, resoluções, provimentos e portarias de órgãos diversos.

As políticas internas devem permanecer sempre publicizadas aos integrantes da instituição e parceiros e devem ser atualizadas sempre que a legislação de regência for alterada. Sua linguagem deve ser clara e objetiva.

Uma vez elaborado o código de ética e as respectivas políticas de atuação, os controles internos serão os meios adequados para a verificação do cumprimento daquilo que foi determinado nas regras superiores da instituição.

Para Rocha Junior e Gizzi (2018, p. 153)

Tais processo e procedimentos funcionarão com um guia de ação para o cumprimento de atividades específicas e para o atingimento dos objetivos almejados. Os processos, portanto, devem definir o que deve

---

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-ordinarias/2022-leis-ordinarias>. Acesso em: 01 mar. 2022

ser feito, como e quando uma atividade deve ser realizada, bem como quem é o responsável por executá-la.

O **foco** principal dos controles, portanto, é a devida identificação de responsáveis pelas atividades que sejam fonte de riscos de *compliance* para a instituição, bem como para que haja a padronização de comportamentos e decisões dos agentes diante de situações semelhantes. Isso deve aumentar a confiabilidade interna e externa da instituição já que trará segurança jurídica e operacional.

Observou-se até este ponto que um programa de *compliance* efetivo é algo complexo e que envolve toda a organização na sua implementação.

Desde o “tom do topo” (tradução literal), ou o exemplo da liderança, até a implementação de políticas e controles internos muitas etapas majoritariamente burocráticas foram cumpridas.

É preciso estabelecer todo um arcabouço ético e legal dentro da instituição. Porém, nesta etapa ocorre a necessidade de socializar esses paradigmas e efetivar na realidade as mudanças necessárias para que a instituição realmente adote práticas corporativas que resultem em redução dos riscos preceituados pelo programa de integridade.

Sobre comunicação e treinamentos ensinam Rocha Junior e Gizzi (2018, p. 158) que

[...] É preciso garantir que ela ocorra de forma eficiente, tanto horizontalmente – isto é, entre o setor de compliance e os demais departamentos da empresa – quanto verticalmente – ou seja, entre o setor de compliance e a alta administração. [...]

As ações de comunicação do programa de integridade devem iniciar com a respectiva fase de implantação, mas devem ser mantidas ao longo de toda a existência da empresa. [...]

O mais importante é que o meio de comunicação escolhido para divulgar o programa de compliance seja suficiente para, em primeiro lugar, fazer a mensagem chegar às pessoas devidas e, em segundo lugar, fazer com que ela seja compreendida por essas pessoas.

A fase de treinamentos é uma das que mais envolverá os colaboradores na implementação do programa de *compliance*. E ela não pode ser apenas mais uma exposição teórica sobre os integrantes e parceiros cumprirem as leis e demais regulamentações necessárias.

Rocha Junior e Gizzi (2018, p. 157) vaticinam que

O programa só será efetivo se houver o envolvimento e a aceitação das novas regras por parte da ampla maioria dos funcionários da empresa, sob pena de a implantação do sistema acabar ficando apenas no papel.

Já Carvalho *et al* (2021, p. 119) afirma que

[...] é ilusório crer que todos os empregados de uma corporação terão tempo suficiente para ler, assimilar e aplicar o conteúdo descrito no programa de integridade ou código de ética de uma organização.

[...] O treinamento corporativo é um investimento necessário para o compliance de uma empresa. Sem o treinamento corporativo, de nada servirão os custos da empresa em consultoria para a elaboração do programa de integridade ou código de ética, visto que eles serão pouco lembrados e executados em uma situação concreta.

Veríssimo (2017, p. 293) reforça que

As especificações do compliance devem ficar claras para todos, de forma que cada um saiba qual é o comportamento legal e ético que lhe cabe, no desempenho de suas tarefas. Para que esse objetivo seja alcançado, utilizam-se treinamentos e cursos. Mais do que apenas dar a conhecer os requerimentos profissionais do compliance, é importante gerar uma consciência do comportamento correto sob o aspecto ético e jurídico.

Desta feita não é suficiente que apenas o treinamento seja realizado. Há a necessidade de aferir regularmente se aqueles conhecimentos e práticas permanecem vívidos no cotidiano dos colaboradores e os treinamentos e capacitações devem ser periódicos.

Observe-se que esse monitoramento da ciência e aplicação dos valores e normas de *compliance* pela instituição pode, para Veríssimo (2017, P. 294), ocorrer em outras fases da vida funcional, como, *verbi gratia*, a contratação do colaborador ou a alteração de sua lotação dentro de setores diferentes e, em nosso sentir, na política de promoções da instituição.

Não custa reforçar que como uma das metas do programa de integridade é a mitigação de riscos para a instituição, especialmente frente aos órgãos responsáveis pela persecução penal, conforme Rocha Junior e Gizzi, (2018, p. 160)

todas as ações e comunicação e treinamento devem ser devidamente registradas e arquivadas, pois, caso as autoridades públicas ou outras organizações com as quais uma empresa deseja fazer negócios solicitem tais documentos, essa organização será capaz de

demonstrar, de forma objetiva, que cumpre com esses requisitos legais do programa de *compliance*.

À margem de qualquer sombra de dúvida este é o ponto mais sensível de qualquer programa de *compliance*.

Para muito além de um apoio incondicional e firme da alta administração e códigos de ética, políticas e controles bem estabelecidos, uma rotina de auditoria legal realizada e monitorada em bases sólidas, o canal de denúncias é onde o elemento humano vai entrar mais firmemente. No mínimo, na decisão fundamental de realizar a denúncia ou não.

E neste quesito o medo de represálias é um dos grandes motivos pelo qual as pessoas podem decidir por não comunicar uma irregularidade. É um canal de denúncias bem definido e com as proteções suficientes para que o denunciante se sinta seguro de que vão permitir uma maior taxa de efetividade do programa de integridade.

Além de sanções de natureza pessoal, tais como a demissão de um colaborador que denuncia um esquema de fraudes na instituição, a corrupção tem um custo muito elevado para o país. Segundo Kirsche (2019), estimativas do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário <sup>36</sup>

O brasileiro trabalha, em média, 29 dias por ano somente para pagar a conta da corrupção, de acordo com um estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), divulgado nesta semana. Segundo a pesquisa, a corrupção consome 8% de tudo que é arrecadado no país - R\$ 160 bilhões por ano.

Para chegar a essa conclusão, o instituto levou em conta os desvios apurados pela Operação Lava Jato e processos envolvendo corrupção no Tribunal de Contas da União (TCU) e nos tribunais de contas dos estados.

O valor, de acordo com o estudo, cobriria o rombo estimado para o orçamento do governo federal, que é de R\$ 139 bilhões ou também poderia evitar, por exemplo, os contingenciamentos na educação (R\$ 29 bilhões).

---

<sup>36</sup> Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário é o instituto mantido por empresas privadas que defendem a diminuição da carga tributária no Brasil. Com suas projeções é regulado o mais conhecido Impostômetro do Brasil, o medidor que fica em frente à Associação Comercial de São Paulo, na cidade de mesmo nome.



Apenas para ilustrar-se a magnitude da ocorrência de fraudes, vejamos constatação da pesquisa Global sobre Fraude e Crimes Econômicos elaborado pela consultoria PwC – PricewaterhouseCooper<sup>37</sup> (2020, *site*)

46% é o percentual de participantes brasileiros que foram vítimas de pelo menos um caso de fraude nos últimos 24 meses, valor muito próximo da média global (47%) e do resultado da América Latina (49%). É o segundo nível mais alto relatado desde o início do levantamento, abaixo apenas dos 50% registrados em 2018 (49% no mundo e 53% na América Latina).  
6 casos de fraude – a média de incidentes de que as empresas foram vítimas no mundo nos últimos 24 meses.

O mesmo relatório aponta que **suborno e corrupção, fraude contábil e fraude cometida pelos consumidores** são os tipos mais comuns no Brasil. Logo, o problema não é de fácil combate, em que pese a sua solar constatação.

No estudo realizado por Rocha Junior e Gizzi (2018, p. 161 e 162) obtemos mais algumas constatações importantes: que 39,1% das fraudes corporativas são descobertas através do canal de denúncias, que nas empresas dotadas de um canal de denúncias o percentual de descobertas de fraudes através de manifestações espontâneas é de 47,3% e ainda que, em média, as fraudes corporativas são descobertas apenas 18 meses após seu início.

No capítulo anterior deste trabalho destacou-se que a corrupção é um crime muito complexo de ser descoberto dada a sua natureza oculta em grande parte da “negociação”. Seja a corrupção no setor público, seja entre privados, comumente a corrupção <sup>38</sup>, como denomina Odilla e Passarinho (2018, *site*)

é um crime que se mantém nas sombras. E, quanto mais alta a posição ocupada pela pessoa julgada, menores são as chances de que deixe rastros óbvios dos crimes cometidos. Por isso, um conjunto de provas, que incluem delações e relatos de testemunhas, acaba sendo usado para juntar as peças do quebra-cabeça.  
E essa dificuldade em comprovar casos de corrupção não é exclusividade brasileira. Segundo especialistas ouvidos pela BBC Brasil, encontrar provas diretas de propina, especialmente quando há políticos e empresários poderosos envolvidos, é um "desafio global".

---

<sup>37</sup> PwC – PricewaterhouseCooper. Pesquisa Global sobre fraudes e crimes econômicos 2020. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/servicos/consultoria-negocios/2020/pesquisa-global-sobre-fraudes-e-crimes-economicos-2020.html>. Acesso em: 07 fev. 2022.

<sup>38</sup> ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Natalia. Por que é tão difícil investigar e comprovar corrupção no Brasil e no mundo. 31 jan. 2018. *In*: BBC News Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42786843> Acesso em: 07 fev. 2022.

Logo, uma das ferramentas mais eficazes contra a corrupção, tanto na esfera pública, quanto privada, é um sistema de denúncias que facilite a identificação dessa conduta e seu tratamento pelos órgãos interessados.

Acerca desse procedimento de denúncia Rocha Junior e Gizzi (2018, p 162) trazem informações importantes sobre a “jornada do denunciante”, conforme vemos:

O percurso do informante se inicia com a fase interna de deliberação para delatar, que consiste na racionalização sobre denunciar ou não o crime, considerando que há sempre o receio de retaliação em razão da denúncia – além do fato de que a suspeita a ser relatada pode envolver um colega e/ou um superior hierárquico. A jornada do denunciante chega ao fim com a fase externa, que se refere à ida do informante até o meio escolhido para fazer a denúncia e manifestar o que sabe sobre a situação suspeita.

Desta feita, é essencial garantir o mais absoluto sigilo e anonimização das informações prestadas ao setor de *compliance* para que as providências sejam tomadas, observando-se os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório por parte do denunciado. O denunciante deve se sentir protegido e estar consciente que sua colaboração é extremamente importante tanto dentro da instituição quanto da sociedade em geral.

Os meios para a efetivação do sistema de denúncia são vários indo desde o contato direto, passando por meios tradicionais como a carta ou um número de telefone específico (aqui pensando no nosso objeto de estudo, os partidos políticos, de abrangência obviamente nacional) e, inclusive, através de sistemas informatizados.

A utilização de sistemas informatizados já acontece em larga escala, pelo menos no setor público, através das ouvidorias de cada órgão. Essas ouvidorias normalmente são os setores responsáveis pelo tratamento dessas demandas.

Em dois momentos anteriores citou-se que o *compliance* leva a um processo de auditoria legal (*due diligence*) e que o programa de integridade deve ter como pilar um canal efetivo de denúncias.

Na *due diligence* ocorre uma espécie de verificação prévia dos parceiros da instituição (*stakeholders*, funcionários importantes, etc) para impedir a realização de contratos e parcerias ou, quando possível, minimizar danos decorrentes de processos de fusões e incorporações, por exemplo.

No canal de denúncias abre-se um espaço para que integrantes da instituição apresentem formalmente indícios de que uma conduta corrupta está ocorrendo, tenha acontecido ou esteja prestes a ocorrer.

Como consequência das descobertas realizadas nos processos de *due diligence* e nas denúncias apresentadas ao setor de *compliance* é necessário averiguar em procedimento próprio o que foi apresentado. Neste sentido, os dois pilares citados podem desembocar nesta etapa/pilar, sendo ela mais comumente associada ao processo de denúncias dentro da organização.

Aqui tanto pode ocorrer uma investigação interna, quanto, a depender dos elementos de convicção trazidos à lume, uma intervenção direta pelos órgãos responsáveis pela persecução penal ou de controle (Ministério Público, Tribunais de Contas etc). Isso, claro, partindo da premissa que um crime de corrupção (conforme artigos 317 e 333 do código penal) está em curso.

Uma das características mais importantes da investigação interna, assim como o canal de denúncias, é que, caso ela esteja restrita à esfera da instituição, ela seja realizada com o máximo de sigilo possível, conforme apontam Rocha Junior e Gizzi (2018, p. 164).

Também deve ser respeitado, para Veríssimo (2017, p. 298), o princípio do *Nemo tenetur se detegere*, garantindo o direito ao silêncio para fins de não incriminação. Aqui verifica-se uma manifestação da horizontalização dos direitos fundamentais, já que o direito ao silêncio está insculpido no inc. LXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

As investigações devem ser documentadas minuciosamente e a doutrina aponta que a depender das circunstâncias o condutor do processo pode ser o próprio departamento de *compliance* ou uma consultoria especializada. A possibilidade de contratação de consultoria externa normalmente se dá quando o alvo das investigações é um membro importante da instituição, como os integrantes da alta administração. Em sendo necessária a produção de prova pericial a mesma não deve ser descartada ou colocada à margem do processo.

O oferecimento desse conjunto probatório às autoridades pode, de acordo com a Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), §2º, isentar a pessoa jurídica de sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 (a saber: perda de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvados os direitos do lesado ou terceiro de boa-fé; suspensão ou

interdição parcial de atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público entre 1 (um) e 5 (cinco) anos) e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável (a qual varia de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo).

Veríssimo (2017, p. 298) ainda alerta que a investigação privada, se for concomitante com a pública, não poderá dificultá-la, pois esta tem prioridade.

Como último pilar apontado temos o monitoramento e melhoria do programa de integridade, que são mecanismos que visam garantir a efetividade e o contínuo aperfeiçoamento do programa. Normalmente essas oportunidades de melhoria vão surgir quando houver alguma violação às normas internas pré-estabelecidas (oferecimento indevido de suborno descoberto apenas através do canal de denúncias interno da empresa e comprovado após investigação interna) ou um crime de natureza legal em si.

Por necessário que o próprio programa pode e deve prever métodos de revisão sistemática de seus elementos estruturantes. Os treinamentos contínuos podem apontar isso, especialmente quando ocorrerem mudanças legislativas;

À guisa de apontamentos finais mesmo com todo o esforço para a boa execução de um programa de integridade é perfeitamente possível que um integrante da equipe de colaboradores ou parceiros externos cometam irregularidades ou ilegalidades. Veríssimo (2017, 304) aponta que isto não representa um fracasso completo do *compliance*. A função, neste caso, do programa, é amortecer os danos da empresa e reduzir as punições, como já exposto aos alhures.

A norma ISO 19600 já traz algumas previsões para quando a não conformidade for verificada. Veríssimo (2017, p. 303) diz que

a empresa deverá reagir para controlar e corrigir a situação; administrar as consequências; avaliar a necessidade de uma ação para eliminar a causa da não conformidade ou no *compliance*, para que ela não ocorra novamente, em outro lugar. A partir daí, a empresa deverá adotar a ação que seja necessária; deve revisar a efetividade da ação corretiva adotada; além de fazer alterações ou melhorias no programa de *compliance*, caso isto seja necessário e adequado.

Por fim e por todo o exposto no presente capítulo não é surpresa alguma que um programa de *compliance* é um investimento alto para qualquer empresa de qualquer porte. Um departamento inteiro deve ser criado, ou o serviço correspondente adquirido no mercado, para a fiel implantação do *compliance* na instituição que dele necessitar.

A doutrina aponta que as determinações estatais sobre a matéria devem impor apenas elementos essenciais para que as instituições manejem a implementação do programa de integridade conforme seu porte e necessidade. Novamente se voltando para princípios maiores que o instituto em análise, a razoabilidade e a proporcionalidade, devem ser colocados em primeiro plano para facilitar o cumprimento da norma.

#### 4 APLICAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE A PARTIDOS POLÍTICOS E O RESGATE DA CONFIANÇA

Neste último capítulo trataremos da aplicação de programas de integridade aos partidos políticos, verificaremos a possibilidade de subsunção, desde já, da lei anticorrupção aos partidos e analisaremos documentos de cada agremiação e a presença de algum vestígio de compliance nestes.

##### **Partidos políticos, *Compliance* e o resgate da confiança – notas introdutórias.**

Dissertou-se do início deste trabalho até o presente tópico sobre a instituição partidos políticos e sua baixa confiança social, especialmente, no caso brasileiro, acentuada desde o ano de 2013 até aqui<sup>39</sup>. Efetivamente, como já dito no primeiro capítulo, a confiança dos partidos não ultrapassa os 40%. Observemos o Quadro 8 abaixo:

**Quadro 8 - Confiança nos partidos políticos (%)**

ANO	ÍNDICE OBTIDO
2019	27%
2018	16%
2017	17%
2016	18%
2015	17%
2014	30%
2013	25%
2012	29%
2011	28%
2010	33%
2009	31%

<sup>39</sup> LAUDARES, Humberto. Crise de confiança, renovação da política brasileira. 21 ago. 2016. In: Nexo. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/08/21/Crise-de-confian%C3%A7a-renova%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-brasileira>. Acesso em: 09 fev. 2022.

Fonte: Elaborado pelo autor em base dos dados da Rede Aberje<sup>40</sup>

Note-se que no Quadro 8 acima a confiança, na medição do Rede Aberje, cai vertiginosamente de 30% para 17% num cenário turbulento que era vivido em nosso país.

Esse dado social tem lastro em gigantescos escândalos de corrupção, mas em especial é tributado à operação lava jato. Normalmente a “corrupção” envolve políticos importantes ou estruturas partidárias que são aparelhadas para a efetivação dos ilícitos relacionados, normalmente, ao desvio de verbas públicas desviadas de grandes obras de infraestrutura, compra de insumos de saúde, construção de outras benfeitorias públicas entre uma vasta gama de possibilidades.

Neste cenário apresentamos no capítulo 2 a estruturação mais comum de programas de integridade ou compliance de acordo com a doutrina relacionada à área.

Como sabido, tramita no Senado Federal projeto de lei 429/2017 que visa obrigar os partidos políticos a implementarem programas de integridade para a introdução de procedimentos e controle robustos, baseados nas melhores práticas nacionais e internacionais, a fim de evitar irregularidades e ilícitos – principalmente por lidarem com recursos públicos (BRASIL, 2017).

O citado projeto de lei do Senado (429/2017) já se encontra aprovado em caráter terminativo na Comissão de Constituição e Justiça do Senado desde 10/07/2019 e aguarda ser pautado pela mesa diretora da Casa ao Plenário para que, então, siga o devido processo legislativo e seja analisado, na sequência, pela Câmara dos Deputados.

Os programas de integridade ou *compliance* são ferramentas complexas, bastante onerosas e que tem como finalidade, além de elevar os padrões éticos das instituições, reduzir os danos causados à pessoa jurídica quando da ocorrência de um ilícito. Sabemos, desde os primórdios da caminhada no mundo do direito, que há uma diferenciação entre pessoas jurídicas e seus integrantes baseado no princípio “*universitas distat a singulis*”. Nas palavras do mestre Nader (2022, p. 265)

---

<sup>40</sup> REDE ABERJE. Associação Brasileira de Comunicação Empresarial. Brasileiro está mais confiante nas instituições, diz ICS do IBOPE Inteligência. 12 ago. 2019. [Site] Disponível em: <https://www.aberje.com.br/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes-diz-ics-do-ibope-inteligencia/>. Acesso em: 09 fev. 2022.

Tal princípio evidencia que a pessoa jurídica não se confunde com as pessoas naturais, singulares, que a integram. Neste sentido, o caput do art. 20 do Código Civil de 1916, dispunha que “as pessoas jurídicas têm existência distinta da de seus membros.

Especialmente sob a égide da Lei nº 12.846/2013 observamos em seu art. 7º, VIII que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica podem ser levados em consideração quando da aplicação das sanções (BRASIL, 2013).

Ocorre que nas condições atuais é forte na doutrina o dissenso sobre a aplicação ou não das determinações da lei anticorrupção brasileira aos partidos políticos. Em que pese a boa vontade do legislador em trazer mais esta possibilidade de responsabilização dos partidos por ilícitos cometidos na sua atividade, nas condições atuais, o debate permanece firme.

Outro ponto desta etapa que abordar-se-á é o provável resgate da confiança que a população deve adquirir, paulatinamente, com a aplicação adequada de programas de integridade e o cumprimento, por parte dos partidos, das regras jurídicas e éticas mínimas para que isso ocorra.

Registra-se que foi encaminhado a partidos e-mail para verificação sobre a implantação de programas de integridade, mesmo sem a obrigação legal imposta, em janeiro de 2022. Sem que tenha havido nenhuma mensagem de não entrega dos e-mails, também não obtivemos resposta.

Foram enviados e-mails aos seguintes partidos: PT, PSL, PSDB, MDB e PDT. Todos os partidos indicados são grandes destinatários de cotas do fundo partidário, bem como do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Oportunamente, registramos que, à exceção do PSL, estes partidos contam, quando da elaboração desta dissertação, de pré-candidaturas à presidência da república para as eleições de 2022. Passemos então ao debate inicial.

#### **4.1 APLICABILIDADE DA LEI 12.846/2013 E DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Preliminarmente é necessário verificar o debate doutrinário sobre a aplicação ou não da lei anticorrupção brasileira aos partidos políticos.



Inicialmente convém trazer à lume o disposto no art. 1º da Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013)

Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Observe-se que o texto da Lei deixa claro que sua aplicação incide sobre “quaisquer fundações associações de entidade ou pessoas”. Explicou-se que o partido político, conforme exposto no capítulo inicial deste trabalho, é uma evolução de grupo sociais. Sejam esses grupos sociais originados da reunião de lobistas, organizações sindicais e até mesmo Forças Armadas Revolucionárias.<sup>41</sup>

Nossa legislação ordinária, em seu diploma mais conhecido, já preceitua no art. 44 do Código Civil (BRASIL, 2003) que

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

[...]

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

[...]

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

Esta interpretação por si só já se mostra suficiente para atrair para os partidos políticos a incidência da lei. Contudo, o debate é forte na doutrina. Vejamos alguns excertos.

A atual ministra substituta do TSE, professora e doutrinadora Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro (2018, p. 226) afirma que

---

<sup>41</sup> Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia — Exército do Povo, também conhecidas pelo acrônimo FARC ou FARC-EP, foi uma organização paramilitar de inspiração comunista, autoproclamada guerrilha revolucionária marxista-leninista, que operava mediante táticas de guerrilha. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/21/internacional/1532125393\\_520784.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/21/internacional/1532125393_520784.html). Acesso em 11 fev. 2022.

Por outro lado, há os que entendem que os partidos políticos, considerada sua disciplina jurídica específica, toda ela fixada na Lei nº 9.096, e, ainda, em razão de seu estatuto jurídico constitucional, todo ele estruturado em razão de sua função estruturante e monopolística no contexto da representação política, não se encaixam na disciplina genérica da Lei de Organizações Criminosas, naturalmente concebida para reger empresas e suas relações com a administração pública. Esta última posição, no nosso entender, é a mais acertada. Parece-nos impróprio, com todo respeito, pretender a incidência às agremiações partidárias de uma lei (LOC) que, ao estabelecer a responsabilização objetiva administrativa das pessoas jurídicas, fixa como sanções administrativas a “multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do ano anterior ao da instauração do processo administrativo” e a “publicação extraordinária da decisão condenatória” (incisos I e II do art. 6º da Lei nº 12.846/2014), e, ainda, como sanção judicial, a “dissolução compulsória da pessoa jurídica” (art. 19, III e §1º da LOC).

Por sua vez, Galvão (2017) afirma que

No ordenamento jurídico brasileiro, há diversas infrações previstas no Código Eleitoral (Lei 4.737/65), na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) e na Lei das Eleições (9.504/97), compondo o regime jurídico especial aplicável aos partidos políticos, no Brasil. Defender a imunidade dos partidos e a não incidência da Lei Anticorrupção aos atos de seus representantes não significa definir a impunidade dos agentes políticos, mas se trata de apenas esclarecer que o regime da Lei 12.846/13 é aplicável, de forma restrita, às pessoas jurídicas de direito privado que estão efetivamente submetidas à sua incidência, o que não é o caso dos partidos políticos brasileiros.

É interessante registrar que o Enunciado 142 das Jornadas de Direito Civil, cujo grupo de trabalho era coordenado pelo relevante civilista Gustavo Tepedino, assevera que os partidos políticos, os sindicatos e as associações religiosas possuem natureza associativa, aplicando-se-lhes o Código Civil.

Não se pode aqui olvidar de um detalhe muito importante: quando a entidade não possuir faturamento a Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013) já traz uma alternativa para a aplicação de multas pecuniárias. A saída está prevista no seu artigo 6º, § 4º, que é o arbitramento da multa no patamar mínimo de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) (BRASIL, 2013).

Contudo, devemos lembrar neste íterim que vultosa parte do financiamento partidário e eleitoral hoje decorre de verbas públicas. Nesta seara também não parece impeditivo que a própria União retome os recursos que foram ou estão sendo malversados pelo ente partidário via aplicação de multas.

Contorna-se através deste dispositivo do próprio texto legislativo qualquer óbice ao fato de a associação, *lato sensu*, não possuir um faturamento, ou, em um plano maior, almejar lucro, como uma sociedade empresarial.

Verifica-se aqui a necessidade de um breve parênteses para discutir, sem a intenção de exaurir a matéria, a natureza jurídica da lei anticorrupção.

De início convém destacar que a lei, pelo que consta taxativamente de sua ementa, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de **pessoas jurídicas** pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. (BRASIL, 2013).

Ora, o tema da responsabilidade é matéria afeta e primordialmente estudada na seara do direito civil, mas que toca ou se faz presente em vários ramos do direito. Desde o direito civil, onde a responsabilidade é tratada com maior esmero, até o direito ambiental (art. 3º da Lei nº 9.605/1998 – “as pessoas jurídicas **serão responsabilizadas** administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei (BRASIL, 1998) podemos encontrar formas de responsabilização pelo dano causado e sua conseqüente reparação, seja *in natura* ou *in pecúnia*.

Desta feita, é possível inferir que não se está alargando a interpretação acerca de quem seriam os destinatários desta legislação, algo que, sabe-se, é impossível quando tratamos de direito penal, consoante termos do art. 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal de 1988.

Afirmamos, portanto, que esta Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013) não é uma lei penal *strictu sensu*. Logo o princípio da reserva legal, insculpido e positivado no nosso ordenamento jurídico no art. 1º do Dec. Lei 2.848/1940 (BRASIL, 1940), não está sendo ferido porque a hermenêutica aqui não está sendo feita com as balizas do direito penal, mas sim com aquelas afetas ao direito civil.

E, como visto, as pessoas jurídicas descritas *lato sensu* no caput do art. 1º da Lei nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), com um detalhamento, salvo melhor juízo, insuficiente no parágrafo único, são aquelas constantes do art. 44 do Código Civil.

De acordo com Matias (2021, p. 81)

Destarte, optou o legislador pela responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica, sob o argumento de que o Direito Penal não oferece mecanismos efetivos ou céleres para punir as sociedades empresárias, muitas vezes as reais interessadas ou beneficiadas pelos atos de corrupção.

E assevera Matias (2021, p.81) que

Da análise da exposição de motivos constante da Mensagem Interministerial nº 11/2009 – CGU/MJ/AG, que acompanhou o Projeto de Lei nº 6.826-A, de 2010, que deu origem à Lei Anticorrupção, verifica-se que o legislador não sopesou tais circunstâncias, uma vez que declara expressamente que optou pela via de responsabilização civil administrativa, por entender ser esta mais célere e efetiva que a do Direito Penal.

Ainda na seara da discussão se a lei da empresa limpa Matias (2021, p. 148) afirma que

Dentre os compromissos firmados, destacam-se a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (ONU), a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ainda que essas normas internacionais não definam a esfera em que deve ocorrer a **responsabilização (civil, administrativa ou penal)**, **optou o Brasil pela esfera civil administrativa. (grifo nosso)**

Concorda-se integralmente com o exposto para retomarmos a discussão precedente. Após a verificação da aplicabilidade da lei anticorrupção brasileira aos partidos políticos, passa-se a analisar a aplicabilidade de programas de compliance a estes entes.

Preliminarmente: qual é o grande foco de um programa de *compliance*?

Conforme verificou-se no capítulo sobre *compliance* e seus pilares/fundamentos a função principal de um programa de *compliance* é promover a integridade da instituição, a busca pela sustentabilidade, responsabilidade social e respeito à diversidade na condução do negócio.

Aqui é importante destacar que o *compliance* extrapola o mero cumprimento da legislação.

Para Azevedo *et al* (2017, p. 182)

A função de compliance no setor privado, entendida como exigência de conformidade com as normas aplicáveis, com as políticas internas de cada companhia e com as exigências da ética empresarial, é uma decisão de gestão. Porém, também pode ser considerada como integrante de um dos custos para evitar conflitos de agência e monitorar as ações dos agentes, como destacado por Jensen e Meckling, ou, ainda, como um mecanismo de proteção do board

mitigando riscos pelo não atendimento ou atendimento inadequado de normas, políticas internas e exigência de ética empresarial.

Anote-se que neste enquadramento o *compliance* extrapola bastante o mero cumprimento de obrigações legais. Os eventuais conflitos da teoria do agente principal são extremamente danosos numa economia de mercado.

Voltando o foco para os partidos políticos registra-se novamente que os problemas de agência aqui são potencializados em virtude do uso de recursos públicos que financiam a atividade partidária no Brasil.

Como já relatado anteriormente, o agigantamento dos partidos-cartel vem se intensificando com a captura de recursos públicos por agremiações partidárias em fatias cada vez mais representativas do orçamento público.

Insta registrar que quando da elaboração desta dissertação o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) aprovado para o orçamento federal de 2022 atinge a soma de R\$ 4.900.000.000,00 (quatro bilhões e novecentos milhões de reais)<sup>42</sup>.

Costa (2020, p. 169) nos diz que a figura do *compliance* no âmbito do sistema político-partidário passou a ser vista como uma medida atrativa para a recuperação de credibilidade e para a adoção de premissas democráticas no âmbito da gestão dos partidos.

Cavalcante Filho (2021, *site*) ensina que

A responsabilização de partidos políticos por atos de corrupção praticados em seu nome ou em seu benefício realiza(rá) os mandamentos do art. 7, alínea 3, e do art. 26 (alíneas 1 a 4) da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção (CNUCC). Trata-se, como mostram as recentes investigações no âmbito da chamada “Operação Lava-Jato”, de uma verdadeira necessidade, especialmente quando agremiações partidárias de vários matizes ideológicos passam a funcionar como verdadeiros entrepostos de corrupção.

[...]

A implantação do *compliance* eleitoral traz benefícios evidentes no estabelecimento de diretrizes assentadas na ética, na transparência e no estrito cumprimento da legalidade, atuando na mitigação de riscos para os partidos e no relacionamento do candidato com doadores, com eleitores, com candidatos parceiros de coligação, com fornecedores e prestadores de serviços, com autoridades públicas e mesmo com a

---

<sup>42</sup> GUEDES, Marcos; MOREIRA, Rudá. Fundo Eleitoral de 2022 é 7 vezes maior do que valor destinado à Anvisa em 2021. 25 jan. 2022. São Paulo, SP. In: CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fundo-eleitoral-de-2022-e-7-vezes-maior-do-que-valor-destinado-a-anvisa-em-2021/>. Acesso em 11 fev. 2022.

Justiça Eleitoral. É importante destacar, ainda, a conduta do candidato em relação à propaganda eleitoral e o uso das mídias sociais.

Então, neste cenário onde cada vez mais os partidos vão se aquinhoando de fatias robustas do orçamento público (especialmente via fundo especial de financiamento de campanhas) e que seu sistema de prestação de contas é, em grande parte, uma formalidade burocrática, um programa de *compliance* obrigatório, como pretendem os PLS 60 e 429/2017 se fazem cada vez mais necessários.

Infere-se ser bastante provável que para a implantação desses programas, que são caros e de complexa implementação, os partidos deverão aumentar ainda mais os repasses através dos projetos de lei oportunos.

De onde retira-se e como suporta-se esta afirmativa? Daquilo que ocorreu após a proibição do financiamento de campanha por parte de pessoas jurídicas após o julgamento da ADI 4.650 (BRASIL, 2015).

Em reação à decisão do STF, tomada em julgamento concluído em março de 2016, no ano seguinte foi aprovada a lei 13.487/2017 (BRASIL, 2017) que instituiu o financiamento público para as campanhas eleitorais.

Necessário, portanto, é abrir um tópico para que falemos brevemente sobre o processo de prestação de contas, partidárias ou eleitorais, em si.

A sistemática de prestação de contas partidárias e eleitorais estão positivadas pelas leis 9.096/1995 (BRASIL, 1995) (arts. 30 a 44-A) e 9.504/1997 (BRASIL, 1997) (arts. 28 a 32), bem como pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral 23.604/2019 (BRASIL, 2019) (para as contas partidárias) bem como as resoluções 23.605/2019 (BRASIL, 2019) e 23.607/2019 (BRASIL, 2019) (relativas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e arrecadação e gastos de recurso e prestação de contas nas eleições 2022).

Mas afinal o que são as contas partidárias anuais e qual sua diferença para as contas eleitorais?

Já em Gomes (2021, p.147) temos que

Em Estado Democrático de Direito, é de grande importância o dever de prestar contas imposto a entidades que recebem ou têm a incumbência de gerir recursos públicos. Tal medida contribui muito para a transparência da gestão, além de possibilitar o controle social e a fiscalização de sua adequada aplicação. Mercê das relevantes funções atribuídas ao partido político no regime democrático, essa questão torna-se ainda mais sensível.

É a própria Constituição Federal que estabelece para o partido político o dever de prestar contas de suas receitas e despesas (CF, art. 17, III). Em todas as esferas de direção (nacional, regional e municipal), esse ente deve “manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas” (LPP, art. 30). As receitas, aqui, abrangem não só as originárias de fundos públicos, mas também as hauridas em outras fontes.

Ademais, a agremiação precisa “enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral o balanço contábil do exercício findo; obrigação essa que deve ser adimplida “até o dia 30 de junho do ano seguinte” (LPP, art. 32 – com a redação da Lei no 13.877/2019), ainda que não haja o recebimento de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro. O descumprimento desse dever implica a “a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei” (LPP, art. 37-A).

É neste momento que o partido entrega à Justiça Eleitoral suas contas, discriminando os gastos realizados no exercício financeiro do ano anterior ao prazo de entrega.

Os documentos então são analisados pela equipe técnica nos Tribunais Regionais Eleitorais e Zonas Eleitorais através de sistemas informatizados, a saber: Sistema de Prestação de Contas Anuais (SPCA) e Processo Judicial Eletrônico (este apenas de 2019 em diante para o estado do Ceará, conforme portaria TSE 344/2019 (BRASIL, 2019)) e uma vez preenchidos e atendidos os requisitos da legislação de regência (neste caso a resolução 23.604/2019 (BRASIL, 2019)) as contas podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou desaprovadas.

Em caso de desaprovação, a sanção é a suspensão do repasse de cotas do fundo partidário, nos termos do art. 46 da res. TSE 23.604/2019.

Em caso de não entrega das contas as mesmas, após processamento específico e oportunidade de apresentação, obedecendo ao corolário constitucional do devido processo legal, serão julgadas não prestadas e a sanção correspondente é bastante similar à da desaprovação: suspensão do repasse do fundo partidário.

Contudo, neste caso há uma segunda sanção possível que é a suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário, após decisão, com trânsito em julgado, precedida de processo regular que assegure ampla defesa e contraditório.

A consequência prática dessa sanção é a impossibilidade de o partido apresentar candidaturas no pleito seguinte e na esfera que sofreu a sanção.

Ou seja, se a suspensão recair sobre diretório municipal, impede candidaturas nas eleições municipais seguintes (candidatura a prefeitos e vereadores), se a

suspensão for sobre diretórios estaduais impedirá as candidaturas de deputados estaduais, deputados federais, senadores e governadores daquele partido naquele estado e, por fim, se a suspensão recair sobre o diretório nacional impede a candidatura aos cargos de Presidente e vice-presidente, conforme art. 2º, §1º da res. TSE 23.609/2019 (BRASIL, 2019).

Pela experiência de 15 (quinze) anos que este servidor da Justiça Eleitoral possui as peças apresentadas costumeiramente estão conforme a legislação vigente e apresentam pura e simplesmente o cumprimento da obrigação legal. Muitas das vezes elas são apresentadas sem nenhuma movimentação de recursos, sejam estimáveis em dinheiro (tais como a doação do espaço para o funcionamento da sede do partido, doação de serviços advocatícios, doação de serviços contábeis entre outros) ou em dinheiro em si, o que, salvo melhor juízo, não nos parece condizente com a realidade.

Registre-se, por oportuno, que a maioria esmagadora dos diretórios municipais não movimenta recursos de fundo partidário.

Em que pese a divulgação das contas eleitorais em site próprio verificou-se que uma simples consulta às contas partidárias do diretório de sua escolha, através do site do TSE ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)) leva o interessado a uma sequência de 9 (nove) cliques desde o menu inicial até a tela de consulta do município desejado passando por uma série de páginas onde o link para a próxima se encontra no meio do texto.

Apenas para fins de registro isso nos parece um caminho demasiado longo para um usuário acostumado com aplicativos muito mais simples ao alcance de suas mãos nos aparelhos celulares.

E o que são as contas eleitorais?

Tal qual o movimento corriqueiro de arrecadação de recursos para a manutenção ordinária do partido, divulgado através das contas partidárias anuais, quando da ocorrência das eleições é necessário um gigantesco esforço financeiro para eleger os candidatos.

Hoje, após a proibição da doação de recursos por pessoas jurídicas, o financiamento eleitoral basicamente é originário dos recursos destinados pela União ao Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, o FEFC.

Não é objetivo, geral ou específico, deste trabalho a discussão sobre os modelos de financiamento eleitoral existentes no mundo e uma crítica ao modelo brasileiro, contudo, não podemos novamente deixar de sublevar-se contra um



montante de quase 5 bilhões de reais para o financiamento de campanhas eleitorais enquanto há alternativas para a arrecadação desses recursos.

Conforme lição de José Jairo Gomes (2021, p. 464)

Os candidatos e partidos políticos necessitam de recursos para se divulgarem e se aproximarem do eleitorado, exporem suas ideias e projetos, de maneira a captarem os votos necessários para vencerem o pleito, ascenderem aos postos estatais e, pois, se investirem ou se manterem no poder político. Para tanto, é essencial que tenham acesso a dinheiro e canais de financiamento. É impensável a realização de campanha eleitoral sem dispêndio de recursos, ainda que pouco vultosos.

Normalmente, **são arrecadadas e gastas – de forma legal e ilegal – elevadíssimas somas pecuniárias**, o que é particularmente notório em eleições majoritárias para o Poder Executivo.

E o que é mais grave e preocupante: ***boa parte do dinheiro efetivamente gasto em campanhas eleitorais tem origem ilícita, emanando da corrupção envolvendo agentes estatais e pessoas privadas, do desvio de recursos do Estado, de caixa 2, de organizações criminosas etc.*** Em geral, os valores oficialmente declarados como gastos de campanha correspondem a apenas uma parte do montante realmente despendido. **Note-se que uma doação oficial de campanha pode ser lícita ou não; será ilegal ou ilícita quando for vedada ou sua origem for criminosa.** Como a origem do recurso doado em regra não é objeto de investigação, as contas do candidato podem ser regularmente prestadas e aprovadas pela Justiça Eleitoral – sem que isso afaste a origem criminosa dos recursos. (grifos nossos)

Em seu livro, Direito Eleitoral, Gomes (2021, p. 467) sintetiza no Quadro 9, o qual resume modelos de financiamentos em algumas democracias relevantes.

**Quadro 9** - Modelos de financiamento.

<b>País</b>	<b>Financiamento Público</b>	<b>Financiamento privado – Pessoa Física</b>	<b>Financiamento Privado – pessoa jurídica</b>
Estados Unidos	Sim (há peculiaridades)	Sim	Não (há exceções)
Canadá	Sim	Sim	Não
Argentina	Sim	Sim	Sim (só para candidato)
Chile	Sim	Sim	Sim
França	Sim	Sim	Não

Portugal	Sim	Sim	Não
Reino Unido	Sim (pouco relevante)	Sim	Sim

Fonte: Gomes (2021)

Dito isto, após o recebimento dos recursos do FEFC distribuídos pelo TSE e de acordo com suas próprias determinações, os partidos partilham esses recursos entre seus diretórios nacional, estaduais e municipais conforme as possibilidades de eleição de candidatos(as) em cada uma dessas esferas.

É neste ponto que entra a prestação de contas eleitoral que vai seguir uma lógica bastante semelhante à das prestações de contas anuais com uma mudança no sistema (agora será utilizado o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE) e com relação aos prazos de entrega e julgamento.

Conforme o artigo 47 da resolução 23.609/2019 (BRASIL, 2019) todos os recursos recebidos devem estar publicizados em até 72 (setenta e duas horas) de seu recebimento, há uma entrega de contas parcial que será veiculada até o dia 15 de setembro do ano eleitoral (art. 47, §5º da Res. TSE 23.609/2019 (BRASIL, 2019)) e as contas finais devem ser apresentadas até o 30º dia posterior à realização das eleições (art. 49, Res. TSE 23.609/2019). Em havendo 2º turno o prazo é até o 20º dia após a realização deste, englobando toda a movimentação da campanha (art. 49, §1º da Res. TSE 23.609/2019).

Novamente repise-se, pela experiência laboral, que as prestações de contas são peças produzidas para o atendimento meramente burocrático da lei, lato sensu, e que na maioria absoluta dos casos não restam pendências relevantes capazes de impedir a diplomação, posse ou que venham a ensejar eventuais cassações de diplomas.

O mesmo fenômeno das “receitas e despesas necessárias” vai acontecer e é bastante comum observarmos prestações de contas com valores que se distanciam da realidade, como no caso de vereadores eleitos com despesas inferiores a 1 salário-mínimo.

Registre-se que em 2020 uma eleição para vereador em um município de até 50 mil habitantes o limite de gastos era de R\$ 12.307,75 (doze mil, trezentos e sete reais e setenta e cinco centavos). Uma capital, como Fortaleza, autorizava gastos de

até R\$ 524.050,70 (quinhentos e vinte e quatro mil cinquenta reais e setenta centavos).

Desta feita, os processos de prestação de contas, sejam partidárias ou eleitorais, nos moldes atuais, se distanciam, em muito, da realidade das campanhas.

Retomando-se a aplicação dos programas de *compliance* a partidos políticos entendemos, portanto, que se mostra viável, urgente e necessário que isso ocorra mesmo sem uma legislação específica. Um programa de *compliance* não é uma imposição legal apenas. E esses entes, aderindo brevemente a programas de integridade, demonstrarão um comprometimento prévio e assim devem elevar sua credibilidade e confiança perante a sociedade.

Tomando por base os pilares dos programas de *compliance* o primeiro e maior comprometimento se mostra com a adesão incondicional das direções nacionais dos partidos, a nossa alta administração neste caso específico.

Contudo, um dos maiores empecilhos aos partidos políticos aderirem a programas de integridade reside, pelo menos olhando o passado próximo da nossa história política em perspectiva, nesses integrantes da alta administração partidária.

Observemos alguns exemplos: o presidente do Partido Liberal, Valdemar Costa Neto o qual foi preso no ano de 2013 por envolvimento com o escândalo de corrupção conhecido por mensalão do PT.<sup>43</sup> Outro importante dirigente partidário da história recente que foi preso é o ex-ministro chefe da casa civil e ex-presidente do Partido dos Trabalhadores, José Dirceu de Oliveira e Silva.<sup>44</sup> Um último político, dentre os exemplos a serem citados, que se envolveu em escândalos e foi presidente de agremiação partidária é o advogado Roberto Jefferson Monteiro Francisco. Ele presidiu o Partido Trabalhista Brasileiro entre 2003 e 2005.<sup>45</sup>

Sobre a aplicação de programas de *compliance* aos partidos Costa (2020, p.211) afirma que

---

<sup>43</sup> SEABRA, Catia. Mensaleiro, Valdemar conduziu da prisão o possível novo partido de Bolsonaro: Ex-aliado do PT, presidente do PL orientava deputados quando estava na Papuda. 13 nov. 2021. *In*: Folha de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/mensaleiro-valdemar-conduziu-da-prisao-o-futuro-partido-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em 14 fev. 2022.

<sup>44</sup> FELLETT, João. Dirceu: em dez anos, do auge à prisão. 18 nov. 2013. *In*: BBC News Brasil. Brasília. DF. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131118\\_jose\\_dirceu\\_mensalao\\_jf](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131118_jose_dirceu_mensalao_jf). Acesso em 14 fev. 2022.

<sup>45</sup> Bibliografia Geral. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-jefferson-monteiro-francisco>. Acesso em 01 mar. 2022.

Faz-se mister que o mecanismo desenvolvido envolva a criação de padrões éticos, de boa governança e de transparência, aptos a nortear a relação das agremiações também com seus filiados, colaboradores e com a própria Administração Pública, de modo a resgatar-lhes a credibilidade e a confiabilidade de que dependem.

Reitera-se que na doutrina de Buchhianeri Pinheiro (2018, p. 237)

O que deve, então, estar inserido no espectro de incidência de um sistema de integridade voltado aos partidos políticos?

Como dito, por transcender à própria ideia de mera conformidade, um programa de integridade capaz de restaurar a confiabilidade dos partidos deve ir além do mero controle e incentivo ao cumprimento da lei, notadamente no que concerne às regras de arrecadação e gastos, já que as contas partidárias já são anualmente submetidas a rígido controle externo a cargo da Justiça Eleitoral.

É preciso, portanto, desenvolver mecanismos voltados à consolidação de uma cultura de ética e boa governança, centrada na transparência das atividades partidárias, na abertura de suas estruturas ao controle de filiados e de terceiros, no incentivo a denúncias, mediante a criação de um canal externo e de proteção aos denunciantes, na criação de um órgão independente (compliance officer), que seja responsável pela fiscalização do cumprimento das regras de compliance fixadas em Código de Ética e Boa Conduta a ser fixado pelo partido e que tenha autonomia e legitimidade para tomar todas as medidas necessárias para impedir, fazer cessar e punir eventuais atos irregulares praticados pelo partido ou em seu benefício.

A ideia mais consolidada na doutrina sobre o modelo de *compliance* a ser aplicado aos partidos não reside essencialmente sobre as contas partidárias, mas sim na criação de um ambiente de efetiva governança ética e transparente dessas instituições. Até porque o controle dos gastos partidários, conforme citamos acima, com suas limitações, ocorre periodicamente através da Justiça Eleitoral.

Desta feita conclui-se que o *compliance* é uma necessidade urgente dos partidos políticos brasileiros, mesmo sem regulamentação legal até o momento. A adesão a essas práticas será um sinal incontestável de que essas organizações desejam efetivamente afastar-se do lamaçal onde sua confiança pela população está.

#### **4.2 EXPERIÊNCIAS PARTIDÁRIAS COM COMPLIANCE NO BRASIL**

O objetivo deste tópico é verificar a existência de ferramentas ou dispositivos de governança, integridade e *compliance* nos partidos políticos brasileiros, em

especial aqueles citados no Capítulo 1 como grandes recebedores de repasses do fundo partidário ou eleitoral.

Desta feita a análise recairá, segundo a distribuição realizada em 2020, sobre os partidos: PSL (Partido Social Liberal), PT (Partido dos Trabalhadores), PP (atualmente designado Progressistas), MDB (Movimento Democrático Brasileiro) e PR (Partido da República, atualmente PL – Partido Liberal<sup>46</sup>).

Busca realizada na ferramenta de pesquisa *Google* com os argumentos “PARTIDOS”, “INICIARAM” e “COMPLIANCE” retorna aproximadamente 49.000 resultados. Contudo, apenas uma notícia<sup>47</sup> do site *Lexlatin* retorna com um resumo informando que os partidos MDB, PDT, Podemos, PSDB, PSL e PT anunciaram, entre 2017 e 2019, que contratariam assessorias especializadas na implementação de programas de *compliance*.

Observe-se que da lista de partidos o “Podemos” figura como um partido em implantação de *compliance* e o PR não é citado.

Utilizando agora o critério de antiguidade para listar as ações dos partidos, passemos então à análise dos estatutos partidários registrados no site do Tribunal Superior Eleitoral, no site do sistema processual PJe e nas notícias veiculadas pelos próprios partidos em seus sítios para verificar a implantação ou não de programas de integridade/*compliance*.

O Movimento Democrático Brasileiro – MDB – expôs a última versão do estatuto do partido, a qual encontra-se disponível no site do TSE, em 15 de maio de 2018. No estatuto disponível não constam os termos integridade, *compliance* ou governança.

Alguns dispositivos trazem no seu texto elementos que podem ser, a nosso juízo, aproximados de instrumentos ou pilares de *compliance*, tais como:

Art. 9º. São deveres dos filiados:  
[...]

---

<sup>46</sup> Conforme o site do Tribunal Superior Eleitoral. Aprovada alteração do nome do Partido da República (PR) para Partido Liberal (PL). 07 maio 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/aprovada-alteracao-do-nome-do-partido-da-republica-pr-para-partido-liberal-pl>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>47</sup> SAHIONE, Yuri. Eleições 2020: *Compliance* e os partidos políticos no Brasil. 29 out. 2020. In: Lexlatin. Disponível em: <https://br.lexlatin.com/opiniao/eleicoes-2020-compliance-e-os-partidos-politicos-no-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2022..

III - manter conduta ética, pessoal e profissional, compatível com as responsabilidades partidárias, particularmente no exercício do mandato eletivo e de função pública;

Art. 10. Os membros e filiados do Partido, mediante a apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, ficarão sujeitos a medidas disciplinares, quando considerados responsáveis por:

I - infração de postulados ou dispositivos do Programa do Código de Ética ou do Estatuto, ou por desrespeito à orientação política fixada pelo órgão competente;

Art. 45. As Convenções Nacional, Estadual, Municipal e Zonal elegerão, dentre os filiados, uma Comissão de Ética e Disciplina, a qual competirá no âmbito de sua jurisdição, conhecer de representação contra membros e órgão do Partido, julgando-os e aplicando-lhes as penas previstas neste Estatuto.

§ 2º. Não poderão integrar as Comissões de Ética e Disciplina:

IV- qualquer pessoa que mantenha contrato de prestação de serviços com o Partido, com ou sem vínculo empregatício.

Registre-se que o código de ética disponível no site do partido também não prevê normas e regras de integridade ou *compliance* e data de 15/04/1996.

Contudo, em maio de 2019 o próprio partido veiculou notícia<sup>48</sup> em seu sítio eletrônico de onde se extrai que

O presidente do MDB, Romero Jucá, reuniu hoje a executiva do partido para apresentar a proposta de minuta do novo Estatuto, que deve ser votado na Convenção Nacional em setembro deste ano. Os filiados terão 30 dias para encaminhar suas contribuições quando será instituída uma comissão exclusiva para tratar do assunto. `Este é só o início da discussão. Vamos agora abrir para as contribuições e o amplo debate. Nada do que está colocado será imposto. Estamos formalizando uma proposta', afirmou o presidente. Também foi apresentado um novo código de ética para o partido e um plano de maior participação da mulher na política e nos cargos eletivos.

SAIBA MAIS:

#### **PRINCIPAIS ALTERAÇÕES**

- **Adoção de regras de integridade** e de transparência, tendo como base regras de *compliance* e a Lei de Acesso à Informação;
- Criação de uma **Auditoria Interna**, independente; (**grifo nosso**)

Já em fevereiro de 2020 foi veiculado no jornal Folha de São Paulo que <sup>49</sup>

Seguindo a tendência adotada por partidos com integrantes envolvidos em escândalos de corrupção, o MDB usará a próxima

<sup>48</sup> MDB. Executiva do MDB recebe proposta para novo Estatuto. 29 maio 2019. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/executiva-do-mdb-recebe-proposta-para-novo-estatuto/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

<sup>49</sup> Reportagem do blog Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://painel.blogfolha.uol.com.br/2020/02/08/depois-de-escandalos-mdb-vai-apresentar-plano-de-compliance/>. Acesso em 15 fev. 2022.

reunião de sua executiva nacional para apresentar um plano de *compliance*. A intenção é subsidiar candidatos a prefeito e vereador do partido.

Sobre a convenção nacional de 2020 nada foi localizado no site do partido ou do TSE.

O Partido dos Trabalhadores (PT), por sua vez, foi um dos protagonistas dos maiores escândalos de corrupção no Brasil entre os anos de 2003 e 2016. Neste período podemos citar como maiores escândalos o Mensalão<sup>50</sup> em 2005 e a Operação Lava-Jato em 2014.

Tal qual o MDB, no estatuto do partido, que foi aprovado pelo TSE em 17/10/2017, também não há referências diretas a programas de integridade ou *compliance*. Há passagens que se assemelham a elementos do programa de integridade, como o canal de denúncias. Colacionamos abaixo.

Art. 13. São direitos do filiado e da filiada:

VII – dirigir-se diretamente e por escrito a qualquer instância do Partido para:

b) denunciar irregularidades;

Art. 14. São deveres do filiado ou da filiada:

III – manter conduta compatível com os princípios éticos do Partido;

§1º: O filiado, ou a filiada, investido em cargo de confiança na administração pública, direta ou indireta, deverá exercê-lo com probidade, fidelidade aos princípios programáticos e à orientação do Partido.

O PT também anunciou no seu *site*<sup>51</sup> que tomaria como medida saneadora de suas finanças a “6. Criação de um conjunto de regras de controle interno e externo com a implantação de *compliance* a ser apresentado na próxima reunião da GEN.”

Registre-se que o código de ética do partido remonta a 2009 e não possui referências diretas a *compliance* ou integridade.

O partido Progressistas possui estatuto aprovado em 19.8.2021 e mesmo assim não constam dele referências a *compliance* ou programa de integridade.

Novamente há passagens assemelhadas a elementos de *compliance*, mormente aquelas afetas ao canal de denúncias, a saber

---

<sup>50</sup> Reportagem do blog Folha de São Paulo. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/02/aos-40-anos-pt-acumula-vitorias-e-escandalos-relembra-trajetoria-do-partido.shtml>. Acesso em 15 fev. 2022.

<sup>51</sup> PT. PT fará Compliance e adota medidas para ajustar contas após campanha eleitoral. 13 DEZ. 2018. Disponível em: <https://pt.org.br/pt-fara-compliance-e-adota-medidas-para-ajustar-contas-apos-campanha-eleitoral/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

#### Dos Direitos e Deveres dos Filiados

Art. 90. Aos filiados ao Partido são assegurados os seguintes direitos:

[...]

V - representar à autoridade partidária contra os que violarem o Estatuto, o Programa e as normas regulamentares dos órgãos partidários

Desta vez não consta nenhuma referência aos termos *compliance* ou integridade no *site* do partido.

O estatuto do partido Liberal (antigo PR) não cita normas de *compliance* diretamente e sequer é mencionado em notícias acerca do tema. O *site* do partido não tem uma ferramenta de busca própria.

Entre os artigos 45 e 48 do referido estatuto (PL, 2019) constam medidas disciplinares e é citado o código de ética.

Já no código de ética (PL, 2019) os deveres partidários são apresentados nos arts. 4º e 5º onde observamos que

Art. 4º. São deveres partidários:

[...]

III - manter conduta ética, pessoal e profissional, compatível com as responsabilidades partidárias, particularmente no exercício do mandato eletivo e da função pública;

Art. 5º. Constituem infrações éticas:

[...]

V - utilizar cargo, função ou mandato público, para auferir indevidamente lucros em seu próprio benefício ou vantagens financeiras ou comerciais;

Fazendo a busca no *site* do partido Social Liberal (PSL) pelo termo *compliance* o sistema retorna uma notícia, sem data, que informa que o partido adotou um programa de *compliance* através das “resoluções 3, 4 e 7 das Normas do PSL” (PSL, 2020).

Contudo, ao clicar neste *link* o usuário é direcionado para uma página que não contém nenhuma resolução 7.

Constam duas resoluções 3, uma para 2018 e outra para 2020, e uma resolução 4/2018.

A resolução CEN 3/2018 designa filiados para compor comissão de coordenação de atos de pré-campanha eleitoral e dá outras providências. A mesma não cita elementos ou ferramentas de *compliance*.



A resolução 4/2018 (PSL, 2018), que regulamenta o financiamento coletivo, traz em seu art. 1º, § 1º determinação de que para a divulgação da arrecadação [...] em nenhuma hipótese, poderão utilizar-se do nome de Jair Messias Bolsonaro e/ou de quaisquer outros meios que possam levar ao entendimento de que os recursos arrecadados pelo mecanismo acima indicado serão revertidos à campanha Presidencial do referido filiado.

Já a resolução interna CEN 003/2020 (PSL, 2020) disciplina, nos termos das legislações eleitoral e partidária, o procedimento interno a ser adotado referente à realização das transferências dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para os órgãos partidários estaduais e para os candidatos, nas eleições de 2020.

Esta resolução, por sua vez, no art. 7º (PSL, 2020) traz a previsão de análise por parte do Setor de *Compliance* do Diretório Nacional determinando que este faça uma verificação para aferir se os valores de doações e transferências obedecem aos limites de gastos determinados na legislação eleitoral.

Contudo, a análise do estatuto do partido, disponível em seu sítio<sup>52</sup> nos leva a um documento onde não consta a figura do *compliance officer* ou departamento de *compliance*.

Recentemente<sup>53</sup> o PSL se fundiu ao Democratas e agora ambos formam um novo partido chamado União Brasil. Ao analisar o estatuto do União Brasil também não se observa referência direta a programas de *compliance* e quando citada a palavra integridade é utilizada no contexto de manutenção da integridade intrapartidária.

Em que pese não constar da nossa lista inicial de partidos a serem investigados sobre práticas de *compliance* e integridade, o partido Novo tem em seu estatuto previsão expressa do uso de ferramentas de governança, o que, como vimos, é um gênero do qual uma de suas espécies podemos identificar o *compliance*.

Em seu art. 52 (NOVO, 2018, *site*) observamos que

---

<sup>52</sup> PSL. O PSL: Partido Social Liberal. Disponível em: <https://psl.org.br/opsl/#estatuto-normas>. Acesso em 15 fev. 2022.

<sup>53</sup> Tribunal Superior Eleitoral. TSE aprova registro do partido União Brasil: Nova agremiação política, resultado da fusão do DEM com o PSL, terá como número nas urnas o 44. 08 fev. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/tse-aprova-registro-do-partido-uniao-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2022

Art. 52 - Em atuação conjunta ou isolada e de suporte aos órgãos de administração partidária aos candidatos e aos mandatários, os órgãos de apoio e controle exercerão atividade ampla no sentido de desenvolver e assegurar a utilização de técnicas, métodos, sistemas e padrões de atuação e governança que resultem na maior eficiência das atividades do NOVO, dos mandatários eleitos por ele, e da qualidade do serviço público e da gestão governamental.

Parágrafo único – os órgãos de apoio e controle, quando não expressamente previsto de outra forma, subordinam-se ao presidente nacional.

Para além da previsão estatutária o NOVO dispõe de um código de conduta (NOVO, 2016) que deixa claro que é dever de seus filiados

Art. 3º - São deveres dos filiados do NOVO:

V - revelar as situações em que possa ter conflito de interesses com o NOVO ou em questões específicas da vida política ou partidária, abstendo-se de sobrepor interesses pessoais aos interesses do NOVO;

Art. 7.º - Exige-se dos candidatos e mandatários do NOVO a condução de suas atividades dentro da mais absoluta transparência, com pronta e completa comunicação ao órgão de administração partidária competente de quaisquer questões que, mesmo potencialmente, possam implicar responsabilidade para o NOVO, dano à sua imagem institucional, ou desgaste nas relações do NOVO com a sociedade em geral ou com outros partidos políticos.

É importante que registremos que as punições de filiados nas agremiações partidárias não é algo comum e muitas vezes tratada apenas internamente pelas agremiações. Contudo, o partido Novo registra algumas punições importantes a filiados. O primeiro e um de bastante impacto na mídia foi a expulsão do filiado Felipe Sabará, então candidato à prefeitura de São Paulo<sup>54</sup>. A motivação da expulsão foram “supostas inconsistências no seu currículo”. No caso em apreço o candidato afirmava ser aluno de um curso de pós-graduação em Gerência de Cidades, o que foi desmentido em nova pública divulgada pela instituição onde o mesmo supostamente era aluno.

Outro exemplo de uso do estatuto e do código de ética do novo para a expulsão de filiados aconteceu com Maurício Marcon, vereador mais votado de Caxias do Sul

---

<sup>54</sup> Partido Novo Expulsa Filipe Sabará, candidato à prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/10/21/partido-novo-expulsa-filipe-sabara-candidato-a-prefeitura-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em 16 jun. 2022.

em 2020.<sup>55</sup> Após o mesmo realizar críticas publicamente à direção do partido enquanto esta explanava sobre o processo seletivo para a escolha de candidato que seria o representante da legenda nas eleições presidenciais de 2022. Em ambos os casos ora relatados o conselho de ética do partido em cada circunscrição foi implantado e aos interessados, conforme as notícias veiculadas, foi ofertado o contraditório e a ampla defesa.<sup>56</sup>

Pelo exposto até aqui a experiência dos partidos políticos brasileiros com programas de integridade ou de *compliance* ainda se mostra muito incipiente.

De toda sorte não é de se estranhar que os partidos venham a se empenhar mais vigorosamente quando da futura aprovação dos PL's 60 e 429/2017.

Afinal, neste momento, para além dos custos envolvidos na implantação de um programa de *compliance* que outros incentivos teriam os partidos para se implicarem tão fortemente nessa seara?

### **4.3 O COMPLIANCE E O RESGATE DA CONFIANÇA – A INSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para o dicionário brasileiro da língua portuguesa *Michaelis*<sup>57</sup> confiança tem alguns significados

Substantivo feminino

1 Credibilidade ou conceito positivo que se tem a respeito de alguém ou de algo; crédito, segurança.

2 Crença de que algo é de qualidade superior e não falhará.

3 Sentimento de segurança em relação a si mesmo; firmeza.

4 Crença ou fé de que determinadas expectativas se tornarão realidade; esperança.

5 Sentimento de segurança e respeito em relação às pessoas com quem se mantém relações de amizade ou negócios.

6 Falta de cerimônia; familiaridade.

7 Atrevimento e ousadia, geralmente por parte do homem, numa relação amorosa.

<sup>55</sup> Vereador Expulso do Novo diz que partido “perdeu o rumo” e ficou velho rápido demais. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/kelly-matos/noticia/2021/08/vereador-expulso-do-novo-diz-que-partido-perdeu-o-rumo-e-ficou-velho-rapido-demais-cksq17z3e000t019316mg2uqk.html>. Acesso em 16 jun. 2022.

<sup>56</sup> CEP Decide por unanimidade pela expulsão de Filipe Sabará. Disponível em: <https://novo.org.br/cep-decide-por-unanimidade-pela-expulsao-de-filipe-sabara/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

<sup>57</sup> CONFIANÇA. *In*: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=n1eG>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Em sua tese de doutorado Bruno (2013) ensina que

A palavra confiança (trust) tem uma de suas origens na palavra germânica trost, que sugere conforto, consolação (Jaques, 1997). Começa com uma avaliação das capacidades ou caráter dos outros. Em muitos casos confiamos naqueles que demonstram merecê-lo. Ainda assim confiar não está sempre sustentado em experiências passadas com as outras pessoas. Diferencia-se, assim, em particular no idioma inglês, 'confidence' de 'trust'. Confidence (estar certo de, estar seguro de, estar convicto de que) surge como resultado de um conhecimento específico; é construída com base na razão e nos fatos. Em contraste, trust baseia-se, em parte, na fé (faith: duty of fulfilling one's trust). Algumas vezes confiamos a despeito de evidências que poderiam sugerir que não deveríamos. Mas confiar não é uma fé absoluta, o que estaria além da razão, como algo imune a informações contraditórias. Pode envolver apenas um julgamento moral, do tipo, 'eu confio', ou um julgamento sobre as possibilidades do comportamento do outro em condições específicas, o que implica em alguma incerteza sobre os resultados, em que a confiança seria um sustentador da relação.

Luhmann ao longo de sua prolífica obra trata do problema da complexidade social e de questões relacionadas à confiança. Uma das principais questões trabalhadas é a generalização das expectativas a qual, por sua vez, analisará a redução da complexidade em sociedades altamente complexificadas como a atual. O autor ainda vai dissecar dois quesitos que são fundamentais para a obtenção desta generalização: a história e a organização. A história é onde existe menos complexidade, já que imutável. A outra forma de angariar generalizações é a organização. Esta por sua vez

fornece uma generalização congruente de expectativas em virtude de estabelecer o reconhecimento de determinadas expectativas como condição para se ser membro de um sistema. [...] A organização pode criar certezas novas, sem história e, de acordo com o famoso dito de Kirchmann, reduzir a lixo, de uma penada, bibliotecas inteiras, mas isto só mediante decisões que se tornam história nos sistemas sociais organizados e nunca se podem alterar de uma só vez (Luhmann, 2005, p. 99)

Aqui é importante registrarmos que os partidos políticos são uma espécie de organização deveras sui generis por sua, já citada no capítulo um, interação direta com o Poder. O que o homem médio espera de um partido em geral, no sentir deste observador: que ele organize massas populares conforme seu direcionamento

ideológico, que se faça, através das eleições, a escolha dos melhores quadros daquela agremiação partidária para o manuseio da coisa pública e que o partido preste contas não apenas dos recursos que são amealhados do Estado, mas também de suas ações ao longo do tempo.

Contudo, conforme demonstrado neste trabalho, os partidos políticos brasileiros não gozam de índices animadores de confiança entre a população. Seja pelos envolvimento em pequenos ou grandes esquemas de corrupção, seja pela mais demonstrável incompetência para o gerenciamento da máquina pública, o partido político tem sua imagem associada a adjetivos desmerecedores ou, quando muito, indiferentes.

Neste ponto a lição de Bucchianeri Pinheiro (2018, p. 237) vaticina que

por transcender à própria ideia de mera conformidade, um programa de integridade capaz de restaurar a confiabilidade dos partidos deve ir além do mero controle e incentivo ao cumprimento da lei, notadamente no que concerne às regras de arrecadação e gastos, já que as contas partidárias já são anualmente submetidas a rígido controle externo a cargo da Justiça Eleitoral.

É preciso, portanto, desenvolver mecanismos voltados à consolidação de uma cultura de ética e boa governança, centrada na transparência das atividades partidárias, na abertura de suas estruturas ao controle de filiados e de terceiros, no incentivo a denúncias, mediante a criação de um canal externo e de proteção dos denunciante, na criação de um órgão independente (*compliance officer*), que seja responsável pela fiscalização do cumprimento das regras de *compliance* fixadas em Código de Ética e Boa Conduta a ser fixado pelo partido e que tenha autonomia e legitimidade para tomar todas as medidas necessárias para a impedir, fazer cessar e punir eventuais atos irregulares praticados pelo partido ou em seu benefício.

Transparência nos atos do partido, para filiados e não filiados; comprometimento da direção partidária com o pleno cumprimento do Código de Boa Conduta; incentivo à denúncia e independência do órgão responsável pela fiscalização das regras comportamento e pela imposição de penalidades aos que as desrespeitam. Esses são os núcleos essenciais à construção de um modelo de *compliance* partidário que se faça efetivo. Todos eles, no entanto, segundo entendemos, pressupõem e demandam, para que não revelem compromissos meramente formais, uma mudança ainda mais estruturante nas organizações partidárias brasileiras, consistente na imposição de normas de democracia interna.

Os partidos políticos são estruturas ainda muito centradas na figura de líderes e que, muitas vezes, tem como grande característica um nível elevado de

patrimonialismo e, por que não dizer, coronelismo. Há um termo próprio para isso na doutrina política nacional: caciquismo.

Para Carazza (2018, p 89) caciques políticos se formam na política brasileira sobretudo pelo potencial de arrecadar dinheiro para o seu partido. Sem intenção de corrigir o renomado autor inseriríamos aqui, além do dinheiro, alguma esfera de influência sobre alguma área específica de poder na sociedade. Seja a religião, a mídia, organizações do terceiro setor, as organizações sindicais, associações trabalhistas e afins.

O termo cacique é de origem castelhana e seu uso foi feito originalmente por<sup>58</sup>

espanhóis e portugueses e surgiu pelo fato de os índios aruaques terem sido os primeiros povos ameríndios contatados pelos navegadores europeus do século XV, quando da descoberta da América por Cristóvão Colombo. O termo em sua origem pode ser traduzido como rei ou príncipe de um grupo indígena, tendo sido derivado da palavra *kasike* utilizada para os chefes tribais da era pré-colombiana nas Bahamas, nas Pequenas Antilhas e nas Grandes Antilhas. O uso mais amplo da palavra atualmente é uma influência da decisão do Império Espanhol em utilizar oficialmente o termo para todos os líderes indígenas do Hemisfério Ocidental. Alternativamente, tanto em Portugal como no Brasil, o termo tornou-se também sinônimo de um líder partidário local que arregimenta votantes com base na troca de favores ou um líder político que domina uma determinada região.

Observa-se que desde longa data os caciques são figuras que aglutinam poder político ao seu redor pela intermediação entre forças. No caso dos índios a intermediação se dava entre colonizadores e as tribos. Nos dias atuais, salvo melhor juízo, os caciques partidários intermedeiam relações entre o Estado e suas demandas paroquiais. Essas demandas variam desde a destinação de recursos às suas bases eleitorais a emendas em projetos de lei para favorecer este ou aquele setor ou grupo empresarial.

Para Coelho e Barros (2021, p. 19) eles são políticos de carreira com grande poder de decisão dentro do partido e influência na arena política. Entre suas atribuições, certamente está a conciliação de interesses e a arrecadação e distribuição de recursos.

---

<sup>58</sup> CACIQUE. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/busca?id=n1eG>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Um dos grandes entraves pelos quais passará a implementação de qualquer programa de *compliance* nos partidos políticos será superar esse costume arraigado não apenas nos partidos, mas em toda a sociedade.

O partido político funciona majoritariamente com um cartório de seus principais nomes. Sejam ex-representantes que ainda ocupam espaço de destaque no cenário político ou ocupantes de cargos políticos importantes.

Então, a primeira missão do Estado vai ser romper com esse costume de séculos em prol de uma estrutura política mais voltada para a coisa pública em si. Através das ferramentas à disposição do *compliance*, estudadas no capítulo 2, é possível realizar essa mudança de paradigma ao longo dos próximos anos. Não estamos fadados à corrupção institucionalizada perpetuamente.

Um ponto que salta aos olhos e ainda não foi debatido é a questão dos incentivos que serão necessários para a implementação efetiva dos programas de integridade.

O que entendemos como incentivo para a instituição dos programas de *compliance* estão normatizados no art. 7º, VIII da lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013) onde se observa que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica será levada em consideração na aplicação das sanções.

É muito importante ressaltar que a instituição, aqui os partidos políticos, precisa realizar um grande esforço para a implantação do programa de integridade.

Conforme Ribeiro e Diniz (2015, p. 93)

Não há como negar a necessidade de a empresa preparar-se financeiramente para a implantação de um programa de Compliance. Deverá contratar especialistas no assunto, organizar uma área específica que atuará na empresa, investir em treinamento permanente para os seus empregados em todas as unidades, apresentar tal programa aos stakeholders, elaborar um Código de Ética que estabeleça procedimentos e as devidas punições, melhorar os seus mecanismos de controle internos e externos para aprimorar o gerenciamento dos riscos, investir em tecnologia da informação, entre diversos outros investimentos, que podem variar, dependendo do formato e do objetivo de cada empresa.

No projeto de lei do Senado 429/2017 a previsão de sanção aos partidos é a suspensão de cotas do fundo partidária em duas situações:

- a) Se o programa de integridade não for efetivo ocorrerá a suspensão do recebimento de cotas do fundo partidário, pelo período de três a doze meses; e
- b) Se não existir programa de integridade a suspensão é fixa no prazo de doze meses.

Em que pese a fonte mais expressiva de arrecadação de recursos dos partidos seja efetivamente o fundo partidário, nos parece insuficiente uma sanção dessa natureza.

Em um primeiro olhar porque a sanção como incentivo é bastante frágil. O não recebimento de recursos do fundo não impede *per si* o funcionamento daquele partido, naquela esfera de atuação e não o retira do jogo político mesmo que temporariamente.

Aqui deve-se abrir um breve parênteses decorrente, novamente, de nossa experiência laboral. Os diretórios municipais dos partidos de cidades médias e pequenas do Brasil recebem um volume de recursos muito pequeno, isso quando simplesmente não recebem nenhum valor. De fácil constatação é essa afirmação que a própria resolução 23.604/2019 prevê a entrega de uma Declaração de Ausência de Movimentação de Recursos (art. 28, § 4º). Essa ausência de movimentação engloba recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro.

Ou seja, para a estrutura partidária brasileira é aceitável que mesmo um partido com diretórios espalhados pela maioria dos 5.568 municípios brasileiros possua um número expressivo deles que simplesmente não funcionem em épocas como os anos não eleitorais, por exemplo.

Além disso, justifica-se esta insuficiência na observação que ela é análoga, por exemplo, ao que já ocorre para os casos de desaprovação ou não prestação de contas partidárias.

A resolução TSE 23.604/2019 determina em seu art. 47 que a decisão que julgar a prestação de contas não prestada acarreta ao órgão partidário a perda do direito ao recebimento da quota do fundo partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário.

Registre-se que essa suspensão só acontecerá após decisão com trânsito em julgado, precedida de processo regular que assegure ampla defesa (ADI 6.032) (BRASIL, 2019) e que só será aplicada àquela esfera partidária específica. Aqui,



observemos, há um procedimento residual que será iniciado com a sentença que julgará o feito inicial.

A sanção para os casos de desaprovação das contas nos parece ainda mais branda. Determina o art. 48 da Res. TSE 23.604/2019 (BRASIL, 2019) que a desaprovação das contas implicará na sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até vinte por cento. Esta sanção será exclusiva da esfera responsável, não suspende o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária nem torna devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários.

Observe-se que a sanção para desaprovações e não prestação de contas além de muito semelhantes não levam implicações maiores para seus dirigentes e muito dificilmente retirarão daquele partido, daquela esfera, a possibilidade de concorrer às eleições.

Repisando a lição de Bucchianeri Pinheiro o que precisamos não é de mais vigilância *tão somente* sobre as contas dos partidos. O que se faz necessário é a criação de um ambiente que favoreça desde a democracia interna dos partidos até um canal seguro de denúncias para os integrantes partidários que tomarem conhecimento de crimes ou ilegalidades que estejam sendo praticados dentro da atividade partidária.

Por fim, encaminhando-nos para o encerramento deste trabalho, deixamos nossa sugestão de como instituir os programas de *compliance* nos partidos políticos.

Inicialmente espõsa-se o entendimento que a lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013) é aplicável aos partidos e que não há óbice para a implementação imediata de programas de integridade aos partidos políticos tendo, neste momento, como maior incentivo a elevação dos níveis médios de confiança nessas instituições aferidos pelas pesquisas existentes.

Este movimento deve representar um passo ímpar junto à população que o partido está se diferenciando dos demais entes na disputa política.

Em especial da “era lava-jato” para cá, em que pesem as dificuldades e “senões” havidos na execução da operação, o combate à corrupção no país é assunto de primeira ordem.

Não podemos olvidar que está vigente em nosso ordenamento jurídico dispositivo constitucional que trouxe para os partidos uma cláusula de desempenho. Se trata da EC 97 de 2017. A mesma prevê que os partidos que não atingirem certos

percentuais de votação nas eleições 2018, 2022 e 2026 ficarão sem acesso aos recursos do fundo partidário.

A ideia por trás da emenda é o fortalecimento de grandes legendas partidárias e a conseqüente redução de partidos menores que não atingirem os níveis impostos pela nova redação dos dispositivos constitucionais. Não nos custa lembrar que durante a redação deste texto havia 32 (trinta e dois) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Da doutrina de Costa (2020, p. 213) temos que

É cabível a instituição da obrigatoriedade de implementação de programa de integridade, desde que respeitados alguns parâmetros: (i) o respeito à realidade plural dos partidos políticos no Brasil, (ii) a ilegitimidade de fixação de um modelo pré-determinado e de submissão do padrão escolhido à aprovação da Justiça Eleitoral; e (iii) a criação de incentivos à efetividade do programa, no lugar da sanção por ineficiência.

A citada emenda constitucional 97/2017 (BRASIL, 2017) também proibiu a existência de coligações partidárias para eleições proporcionais, o que já surtiu efeitos no pleito de 2020. Isto por si só já gerou um movimento de migração partidária para viabilizar candidaturas a vereador país afora.

Um **passo inicial** para que o programa de integridade seja efetivo é o levantamento dos riscos aos quais as agremiações partidárias estão sujeitas, estes devem ser organizados conforme a probabilidade de sua ocorrência e estratégias de combate a estes riscos devem ser catalogadas.

Continuando com a implantação de programas de integridade sugere-se que os partidos na vanguarda desse movimento atualizem seus estatutos para que prevejam um órgão específico para o gerenciamento desta tarefa. As cúpulas partidárias devem aderir umbilicalmente aos ditames do *compliance* e deixar claro para cada integrante do partido e demais *stakeholders* do cenário eleitoral que a agremiação, desta feita em diante, atuará ainda com mais afinco no combate à corrupção.

A seguir será preciso também atualizar os códigos de ética e as políticas institucionais no sentido de torná-los mais próximos das determinações da lei 12.846/2013 e já trazerem previsões relativas aos PLS 60 e 429/2017 em tramitação.

Neste quesito entendemos que para além de seu público interno os partidos devem investir fortemente em transparência. Ao longo deste trabalho muitas das

vezes encontramos dificuldades em obter informações diretamente nos sites dos partidos na internet. Os dados disponíveis no sítio do TSE também não são de fácil acesso pelo cidadão menos adaptado ao processo de busca de informações. Ambos, partidos e TSE, devem atuar juntos no sentido de ofertar com maior acessibilidade essas informações à população.

O estabelecimento de um programa de treinamentos permanente e dos canais de denúncia nos parece o próximo passo. Repise-se que em que pese o elevado custo de um programa de compliance os partidos atualmente já possuem verbas públicas à disposição que, uma vez bem gerenciadas, devem fazer frente a esta empreitada.

As auditorias independentes são uma necessidade do programa de integridade e, conforme lição de Costa (2020, p. 224) elas deverão realizar

- (i) A verificação de se as demonstrações financeiras expressam corretamente a realidade;
- (ii) A recomendação à administração de procedimentos para correção de erros ou irregularidades contábeis;
- (iii) A avaliação da qualidade dos controles internos;
- (iv) O reporte ao órgão responsável dos riscos relacionados a tratamentos contábeis, das discordâncias quanto a métodos e critérios adotados pela companhia, bem como das deficiências relevantes.

E retomando as lições de Bucchianeri Pinheiro (2018, p. 251)

O modelo ideal de implementação da política de *compliance* partidário, no nosso entendimento, é o modelo misto, também já adotado na Espanha, e através do qual sistemas de integridade passam a ser obrigatórios (o que deve gerar a revisão de todos os Estatutos Partidários em prazo a ser legalmente fixado) e, associado a isso, sua real efetividade é de ser aferida apenas no contexto de eventual aplicação de penalidades, a serem previstas num cenário a ser legalmente fixado de responsabilização objetivadas agremiações partidárias (modelo de varas e cenouras).

Como forma de atribuição de máxima efetividade à política de integridade voltada a partidos políticos, o que se sugere é que regras de democracia interna no partido, por refletirem na possibilidade de controle efetivo dos atos partidários e no grau de transparência da agremiação, devem ser consideradas como parâmetros de aferição da efetividade do sistema de integridade, no momento de eventual redução de reprimenda.

Para além disso, os mecanismos de integridade seriam obrigatórios apenas para os diretórios nacionais e, quanto aos estaduais e municipais, para aqueles que receberem a partir de um determinado valor do fundo partidário no ano anterior, a ser fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, com o que se pretende adequar a exigência de uma

política de *compliance* com a baixíssima estrutura de muitos órgãos partidários no Brasil.

Por todo o exposto observa-se que o esforço de implantação de programas de integridade por parte dos partidos políticos será hercúleo e envolverá a participação de diversos atores, desde o congresso nacional alterando a legislação existente, bem como do TSE como provável supervisor e fiscalizador desta implantação. Além, é claro, do esforço comportamental e financeiro oriundo dos próprios partidos.

Anexo ao presente trabalho segue uma cartilha de implementação de programas de integridade em agremiações partidárias.

## 5 CONCLUSÕES

A premissa básica sobre a qual nos sustentamos neste trabalho é que os partidos políticos carecem de confiança perante a população e que os mesmos teriam nos programas de integridade uma oportunidade única de realizar o resgate, ou a criação, desta dita confiança. Tal e qual o ocorrido com as empresas americanas, nos idos dos anos de 1970, que realizavam negócios nos países estrangeiros, bem como as empresas estrangeiras que queriam fazer negócios nos Estados Unidos esses entes precisaram se adequar a uma legislação que primava, fundamentalmente pela ética nas relações empresariais.

Os partidos políticos brasileiros, de longa data, sequer desta confiança gozam, como demonstrado através das pesquisas de opinião expostas ao longo do texto. Nem mesmo o patamar de 50% (cinquenta por cento) das opiniões foi alcançado ao longo dos levantamentos analisados.

O problema central com o qual trabalhamos é como fazer com que a implantação de um programa de integridade num partido político brasileiro seja efetiva e não apenas um cumprimento de obrigação formal ou legal independentemente de previsão legal.

Neste íterim observamos que a mera disposição normativa de regras não será suficiente para enfrentar a questão, já que existe hoje uma barafunda de normas em diversos âmbitos do Poder para controlar a atuação partidária. O atual processo de prestação de contas ao qual os partidos estão sujeitos é arcaico, limitado e muitas vezes cumprido com as formalidades mínimas apenas protocolarmente.

Contudo a questão da confiança tem muito mais aproximação com o comportamento do ente do que com a mera observância de normas. É neste ponto que o compliance, como programa de integridade que vai além, em nosso sentir, da mera observação das regras vigentes, se apresenta como uma alternativa efetivamente viável.

A hipótese para a solução do nosso problema inicial é que a execução de programas de integridade deve ser um instrumento de controle legal e social os quais possibilitarão que os partidos atuem em uma faixa mais efetiva e legítima de lisura e credibilidade. Pelo que observamos na pesquisa os partidos até já se arvoraram em anunciar que estão implantando programas de integridade, porém, efetivamente não há nenhum partido no Brasil, neste momento, com uma estrutura mínima de

compliance implantada. Isso foi verificado documentalmente com o que está disponível na internet, uma vez que os partidos não responderam nosso contato.

E aqui é importante, novamente, repisar que a questão é mais comportamental, em especial dos integrantes do partido, do que normativa. Será através de anos de programas estruturados de treinamentos, de incontáveis auditorias e procedimentos de due diligence, de códigos de ética e procedimentos observados com firmeza que a cultura será adaptada a um ambiente de efetiva lisura e confiança.

Partindo disto delineou-se uma conceituação do ente partido político enquanto associação privada de pessoas com o objetivo de tomar ou participar diretamente do poder. Também registramos a prática da corrupção desde tempos imemoriais em diversas culturas e verificamos a relação entre os partidos, a corrupção e a democracia. É pensamento arraigado no senso comum que os partidos são integrantes de uma estrutura muito aproximada de uma organização criminosa que tem como única missão locupletar-se do poder.

Observou-se também que quanto mais regras surgem para limitar a atuação dos partidos, mais eles, enquanto manipuladores do poder, reagem se beneficiando. Como maiores exemplos de grande disparidade de assimetria de informações temos o financiamento de campanhas eleitorais e a fidelidade partidária.

Hoje o orçamento público destina verbas da soma de quase 5 bilhões de reais para o custeio de campanhas, uma vez que as doações de pessoas jurídicas foram proibidas pelo STF em julgamento histórico.

A fidelidade partidária, ainda no contexto da assimetria, é outro item solenemente ignorado pelos representantes. Quando se tentou efetivar um ambiente de maior controle, como quando da reforma eleitoral de 2015, logo surgiu a figura da janela partidária. Esse instituto, numa simplificação, é uma autorização para que mandatários mudem livremente de partido quando seu atual mandato está perto do encerramento.

Ao avançar do texto nos debruçamos sobre conceitos de governança corporativa e *compliance*. Ambos são próximos em sua prática, mas com conceituação e princípios bastante distintos. Enquanto a governança corporativa se apresenta como uma ferramenta de gestão da entidade pessoa jurídica para a minimização de riscos o *compliance* está mais para um escudo da instituição frente a práticas ilegais e ilícitas de seus integrantes. Os pilares mais comuns dos programas de integridade foram apresentados a seguir.

A própria legislação de regência da responsabilização objetiva das pessoas jurídicas no Brasil, Lei 12.846/2013, nos traz que os programas de integridade serão levados em consideração quando da mensuração de infrações cometidas pela pessoa jurídica, sem a exclusão da responsabilização subjetiva dos envolvidos na prática ilegal.

Oportunamente trouxemos no capítulo final do trabalho a situação atual da implantação de programas de integridade em nosso país. Somos partidários que mesmo dada a condição *sui generis* do partido político a legislação atual já se mostra suficiente para que este implante imediatamente programas de integridade e passe a atuar com mais lisura, transparência e cuidado com a coisa pública, o que, em nosso sentir, é de todo uma grande obviedade.

Observou-se que mesmo aqueles partidos que já anunciaram, em notícias diversas, a implantação de seus programas de integridade ainda não o fizeram ou sequer alteraram suas estruturas jurídicas estatutárias nesse sentido. Registre-se que a doutrina relativa ao tema ainda não apresenta sinais de consenso sobre o tema, havendo vozes arrazoadas tanto para a implantação imediata dos programas de integridade quanto aqueles que são partidários da necessária alteração legislativa para que, só então, tenhamos sejam os partidos obrigados a implantarem esta importante ferramenta.

Nessas notas finais também é forçoso registrar que não temos esperança alguma de ver algo desta magnitude implantado seriamente na próxima década, apenas para delimitar um marco temporal. Há uma questão cultural importante arraigada no ideário popular sobre a confiabilidade dos partidos. Foram séculos até aqui de práticas indevidas, corrupção e muitos outros problemas. É conhecido das ciências sociais que a cultura é um sistema complexo de ser modificado, ainda mais quando os agentes desse sistema não querem ou não trabalham efetivamente por esta mudança.

Então a que este trabalho se propõe?

Elaborou-se aqui mais um manifesto oriundo daqueles que acreditam na Democracia como melhor alternativa para a gestão do Poder e nas suas ferramentas (eleições, partidos, participação, inclusão, respeito à diversidade social e cultural). Não é aceitável que ao avançar do século XXI ainda tenhamos comportamentos patriarcais, coronelescos, caciquistas em nossas agremiações partidárias. O compliance pode e deve ser uma ferramenta de profunda mudança cultural e

programática nos Partidos. Este devem, cada dia mais, ser uma efetiva camada de representação social visando a solução dos problemas sociais e não apenas uma instituição cartorial e com características de cartel que, tal e qual uma corporação de ofício medieval, se assenhora de uma fatia do poder e diz quem pode ou não, apenas pelo crivo dos “donos” do partido, acessar o poder.

Não se pode retroceder para ideias ultrapassadas de gestão da coisa pública e o fortalecimento dessas instituições só virá com mais com mais participação popular, controle social e mudança efetiva de práticas daqueles que querem chegar ao poder ou que lá já estejam.

Que sigamos sonhando e trabalhando por uma realidade melhor para todos.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renato Ribeiro de; BEÇAK, Rubens. **Candidaturas avulsas**: uma análise do problema da representação e o papel dos partidos políticos nas democracias. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/7606/2019\\_almeida\\_candidaturas\\_avulsas\\_analise.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/7606/2019_almeida_candidaturas_avulsas_analise.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 06 mar. 2022.

ASSI, Marcos. **Compliance**: como implementar, 1ª edição. São Paulo: Editora Trevisan, 2018. 9788595450356. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450356/>. Acesso em: 05 mar. 2022.

AZEVEDO, Mateus Miranda de; CARDOSO, Antônio Almeida; DARTE, Jairo Gonçalves; FEDERICO, Bianca Ellen; FERREIRA LIMA, Marco Antônio. O COMPLIANCE E A GESTÃO DE RISCOS NOS PROCESSOS ORGANIZACIONAIS. **Revista de Pós-Graduação Multidisciplinar**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 179-196, mar./jun. 2017. ISSN 2594-4800 | e-ISSN 2594-4797 | doi: 10.22287/rpgm.v1i1.507

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**. Tradução de Padre Antônio Pereira de Figueredo. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1980. Edição Ecumênica. Disponível em: <http://www.obrascaticas.com/livros/Biblia/BibliaFigueiredo.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa** – 3. Ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/184827/pdf/0?code=nFZuluKZoO8jDAewVCwQGFavCsCvwaHjM6GxmDcc4F0K8PLCN9OWICAMJN+0hY1Yfy+WHjTFlI7akY8qM8HloQ==> Acesso em 06 mar. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BRAGA, Ruy. As jornadas de junho no Brasil: crônicas de um mês inesquecível. 2013. **Blog da Boi Tempo**. São Paulo, 17 jun. 2013. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20131107012902/osal34.pdf#page=52>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 06 mar. 2022

BRASIL. **Decreto 21.076/1924, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República. 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto 678 de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República. 2006. Disponível em: <http://app.vlex.com/#vid/749195097>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover

reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20candidatos%20e%20seus%20representantes](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm#:~:text=%C3%89%20vedada%20a%20veicula%C3%A7%C3%A3o%20de,e%20candidatos%20e%20seus%20representantes). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm). Acesso em: 05 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 5.682, de 21 de julho de 1971**. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Código Civil. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 9.504 de 6 de outubro de 2017**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9613compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613compilado.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para implementação de Programas de Integridade**: orientações para o setor público. 2017. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual_profip.pdf) Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **GUIA Programa de Compliance**: Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. 2016. Brasília, DF. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf> Acesso em: 06 jan. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição 6/2015**. Suprime e acrescenta dispositivos à Constituição Federal, possibilitando o lançamento de candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119631>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 6.977**. 2018. Candidatura avulsa. Mandado de injunção: estrutura constitucional e pressupostos de admissibilidade. Filiação partidária como condição de elegibilidade prevista na própria Constituição Federal (CF, art. 14, § 3º, inciso V) e nas leis da República. Impossibilidade jurídica de candidaturas avulsas, não obstante o disposto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Artigo 23, n. 2), que se qualifica como diploma de caráter infraconstitucional. Posição pessoal do Relator (Ministro CELSO DE MELLO), minoritária nesta Suprema Corte, que atribui hierarquia constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos. Um registro meramente histórico: a candidatura avulsa ou independente já existiu no sistema eleitoral brasileiro. Mandado de injunção não conhecido. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/celso-mello-arquiva-pedido-candidatura.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1238853**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5788240>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.650**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – **Resolução 23.604, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.609 de 18 de dezembro de 2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 06 mar. 2022.

BRUNO, Marcos Luiz. Confiança nas relações entre líderes e liderados. 2013. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.12.2013.tde-17022014-205225. Acesso em: 2022-06-16.

CARAZZA, Bruno. Dinheiro, **Eleições e poder**: As engrenagens do sistema político brasileiro – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras. 2018.

CARNEIRO, Cláudio. Compliance e Cultura de Paz. GALILEU – **Revista de Direito e Economia**. E-ISSN 2184-1845 Volume XX. nº 01. 1st. Janeiro – 30 jun. 2019. pp. 37-58. <http://doi.org/10.26619/2184-1845.XX.1.2>

CARVALHO, André C.; BERTOCCELLI, Rodrigo de P.; ALVIM, Tiago C.; VENTURINI, Otavio. **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. 9786559640898. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640898/>. Acesso em: 06 mar. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Compliance e partidos políticos**. [Site]. Disponível em: <https://brasilnovo.org.br/artigos/2>. Acesso em 06 mar. 2022.

COSTA, Daniel Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: instituição de programas de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos**. 23. ed. Tradução Julieta Campos; Enrique Gonzáles Pedrero. México: FCE, 1957. Disponível em: <https://mcrcaleicante.files.wordpress.com/2014/06/los-partidos-politicos-maurice-diverger.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2022.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. Editora Saraiva, 2017. 9788502636552. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502636552/>. Acesso em: 06 jan. 2022.

FELLET, João. Dirceu: em dez anos, do auge à prisão. 18 nov. 2013. **In**: BBC News Brasil. Brasília. DF. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131118\\_jose\\_dirceu\\_mensalao\\_jf](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/11/131118_jose_dirceu_mensalao_jf). Acesso em 14 fev. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Corrupção como Fenômeno Social e Político**. 1991. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482/47693>. Acesso em: 06 mar. 2022.

FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT OPINION PROCEDURE. 28 C.F.R. part 80 (current as of July 1, 1999). **[PDF]** Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-aud/legacy/2012/11/14/frgncrpt.pdf> Acesso em: 06 mar. 2022.

GIOVANINI, Wagner. Compliance: a excelência na prática. São Paulo: IEC Compliance Total, 2014

GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. 17. ed. São Paulo: Atlas - Grupo GEN, 2021. 9788597028126. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 06 fev. 2022.

GUEDES, Marcos; MOREIRA, Rudá. Fundo Eleitoral de 2022 é 7 vezes maior do que valor destinado à Anvisa em 2021. 25 jan. 2022. São Paulo, SP. **In:** CNN Brasil. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fundo-eleitoral-de-2022-e-7-vezes-maior-do-que-valor-destinado-a-anvisa-em-2021/>. Acesso em 11 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. – São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JESUS, Raimundo Filipe Alves de; SILVA, Warley Ferreira; Bruno Mello. **Confiança nas Instituições e Apoio à Democracia Brasileira entre 1995 e 2018**. Disponível em: <https://desafioonline.ufms.br/index.php/compcs/article/view/12726> Acesso em: 06 mar. 2022.

KIELWAGEN, Edson Klaus; SOUZA, Rodolpho Ribeiro Silva da. **Introdução à gestão de pessoas**. Disponível em: [https://livrodigital.uniasselvi.com.br/ADM70\\_gestao\\_de\\_pessoas/unidade1.html?topico=3](https://livrodigital.uniasselvi.com.br/ADM70_gestao_de_pessoas/unidade1.html?topico=3). Acesso em: 26 jan. 2022.

KIRSCHKE, Wilson. Brasileiro trabalha 29 dias por ano para pagar a conta da corrupção, diz instituto. 05 jun. 2019. **In:** G1. Paraná. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2019/06/05/brasileiro-trabalha-29-dias-por-ano-para-pagar-a-conta-da-corrupcao-diz-instituto.ghtml>. Acesso em: 26 jan. 2022.

KOLLMAN, Ken. **The American political system**. Election update / Ken Kollman, University of Michigan. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 2019

LAZZARI, Eduardo Alves. Explicações assimétricas para a desconfiança em partidos políticos no Brasil. **Revista OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 23, nº 2, maio-agosto, 2017, p. 334-360.

LAUDARES, Humberto. Crise de confiança, renovação da política brasileira. 21 ago. 2016. **In:** Nexô. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/08/21/Crise-de-confian%C3%A7a-renova%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-brasileira>. Acesso em 09 fev. 2022.

LEIBHOLZ, Gerhard. Representación y Identidad. In: LENK, Kurt, NEUMANN, Fraz, Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos, Barcelona: Anagrama, 1980.

LUHMANN, Niklas. “Sociologia como teoria dos sistemas sociais”. In: santos, José Manuel (org). O pensamento de Niklas Luhmann. Universidade da Beira Interior, 2005

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Fidelidade partidária: um panorama institucional. [Site] Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 15 abr. 2022.

MALICIA, Amanda. **Evolução história do crime de corrupção**. [Site] Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38147/evolucao-historica-do-crime-de-corrupcao>. Acesso em: 03 mar. 2022.

MATIAS, Júlio Marcelo da Silva. Aspectos penais da Lei Anticorrupção. **Revista do TCU**. v. 01. n. 147. 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1699> . Acesso em: 11 fev. 2022.

MAYER, Rodrigo. **Partidos políticos no Brasil: do Império à Nova República** [livro eletrônico]. Curitiba, PR: InterSaberes, 2018.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção. **Revista Brasileira de Ciência Política**. 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182507>. Acesso em: 03 mar. 2022.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB. **Estatuto do Movimento Democrático Brasileiro**. Aprovado em 15 maio 2018. Brasília – DF. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-movimento-democratico-brasileiro/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-movimento-democratico-brasileiro/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-movimento-democratico-brasileiro/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-movimento-democratico-brasileiro/at_download/file). Acesso em 06 mar. 2022.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Grupo GEN, 2020. 9788530992118. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992118/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Natalia. Por que é tão difícil investigar e comprovar corrupção no Brasil e no mundo. 31 jan. 2018. **In**: BBC News Brasil.

Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42786843> Acesso em: 07 fev. 2022.

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. **Estatuto do Partido dos Trabalhadores.** Aprovado em 17 out. 2017. Brasília – DF. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/at_download/file). Acesso em: 06 mar. 2022.

PARTIDO NOVO - PV. **Estatuto do Partido Novo.** Aprovado em 26 abr. 2018. Brasília – DF. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-novo-aprovado-em-26-04-2018/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-novo-aprovado-em-26-04-2018/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-novo-aprovado-em-26-04-2018/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-novo-aprovado-em-26-04-2018/at_download/file). Acesso em: 06 mar. 2022.

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD. **Estatuto do Partido Social Democrático.** Aprovado em 20 fev. 2018. Brasília – DF. Disponível em: [https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-20-fevereiro-2018/rybena\\_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-20-fevereiro-2018/at\\_download/file](https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-20-fevereiro-2018/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-20-fevereiro-2018/at_download/file). Acesso em: 06 mar. 2022.

PARTIDO SOCIAL LIBERAL – PSL. **Estatuto do Partido Social Liberal.** Aprovado em 01 out. 2019. Disponível em: <https://psl.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Estatuto-novo-do-psl.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2022.

PROGRESSISTAS. **Estatuto do Progressistas.** Aprovado em 19 ago. 2021. aprovado em 19/08/2021. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-aprovado-em-agosto-2021/rybena\\_pdf?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-aprovado-em-agosto-2021/at\\_download/file](https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-aprovado-em-agosto-2021/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-aprovado-em-agosto-2021/at_download/file). Acesso em: 06 mar. 2022.

PRICEWATERHOUSECOOPER. (PwC). **Pesquisa Global sobre fraudes e crimes econômicos 2020.** Brasil [SITE]. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/estudos/servicos/consultoria-negocios/2020/pesquisa-global-sobre-fraudes-e-crimes-economicos-2020.html>. Acesso em: 07 fev. 2022.

QUEIROZ, Flávio de Lima. FURTADO, Lucas Rocha. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro. Conexão Política. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI.** v4e2.2015.p113-118 Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. <https://doi.org/10.26694/rcp.issn.2317-3254>. Acesso em: 07 mar. 2022.



REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª edição. Editora Saraiva, 2002. 9788502136847. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502136847/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

REDE ABERJE. Associação Brasileira de Comunicação Empresarial. **Brasil está mais confiante nas instituições, diz ICS do IBOPE Inteligência**. 12 ago. 2019. [Site] Disponível em: <https://www.aberje.com.br/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes-diz-ics-do-ibope-inteligencia/>. Acesso em: 09 fev. 2022.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira Ribeiro; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. **Compliance e lei anticorrupção nas empresas**. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril\\_v52\\_n205\\_p87.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p87.pdf). Acesso em: 05 mar. 2022.

ROCHA JUNIOR, Francisco de Assis do Rego Monteiro; GIZZI, Guilherme Frederico Tobias de Bueno. **Fraudes Corporativas e programas de compliance**. Curitiba, PR. InterSaberes, 2018.

RODRIGUES, Liliane S. de Azevedo. Origem e evolução do compliance – parte I/II. **EduCompleance**. 19 jun. 2020. Disponível em: <https://educompliance.com.br/origem-e-evolucao-do-compliance-parte-i-ii/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

ROEDER, Karolina Mattos; BRAGA, Sérgio. **Partidos Políticos e sistemas partidários**. Curitiba, PR: InterSaberes, 2017.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é democracia**. São Paulo. Editora Brasiliense. 2017.

SEABRA, Catia. Mensaleiro, Valdemar conduziu da prisão o possível novo partido de Bolsonaro: Ex-aliado do PT, presidente do PL orientava deputados quando estava na Papuda. 13 nov. 2021. *In*: Folha de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/11/mensaleiro-valdemar-conduziu-da-prisao-o-futuro-partido-de-bolsonaro.shtml>. Acesso em 14 fev. 2022.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil - Volume Único**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. 9786559643134. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643134/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 9788547224011. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547224011/>. Acesso em: 07 jan. 2022.

WELLE, Deutsche. STF mantém fundo eleitoral de R\$ 4,9 bilhões para 2022. **In:** Isto é Dinheiro. São Paulo, 03 mar. 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/stf-mantem-fundo-eleitoral-de-r-49-bilhoes-para-2022/>. Acesso em: 22 mar. 2022.

**APÊNDICE - CARTILHA**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO**

**ROBERTO WAGNER LOURENÇO LIMA**

**CARTILHA PARA INTRODUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMAS DE  
INTEGRIDADE (COMPLIANCE) EM PARTIDOS POLÍTICOS**

**JUAZEIRO DO NORTE, CE  
2022**

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO</b> .....	116
<b>2 – PROGRAMA DE INTEGRIDADE (COMPLIANCE)</b> .....	116
<b>2.1. O Que É Programa De Integridade (Compliance)</b> .....	117
<b>2.2. BENEFÍCIOS DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA OS PARTIDOS POLÍTICO</b> .....	117
<b>2.2.1. Prevenção de riscos</b> .....	117
<b>2.2.2. Identificação antecipada de problemas</b> .....	Erro! Indicador não definido.
<b>2.2.3. Reconhecimento de ilicitudes em outros partidos</b> .....	Erro! Indicador não definido.
<b>2.2.4. Benefício reputacional</b> .....	Erro! Indicador não definido.
<b>2.2.5. Conscientização de ocupantes de cargos públicos eletivos, diretores e colaboradores filiados aos partidos políticos e seus empregados</b> .....	Erro! Indicador não definido.
<b>2.2.6. Redução de custos e contingências</b> .....	Erro! Indicador não definido.
<b>3. ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE</b> .....	119
<b>3.1. LIMITAÇÕES</b> .....	119
<b>3.2. PROGRAMAS “DE FACHADA”</b> .....	119
<b>3.3. CARACTERÍSTICAS INDISPENSÁVEIS</b> .....	120
<b>3.3.1. Análise de riscos</b> .....	120
<b>3.3.2. Comprometimento</b> .....	123
<b>3.3.3. Padrões de condutam código de ética, políticas e procedimentos</b> .....	124
<b>3.3.3.1 ALGUNS PASSOS PARA A ELABORAÇÃO DE UM CÓDIGO DE ÉTICA:</b> .....	125
<b>3.3.4. Treinamentos e divulgação do programa de integridade</b> .....	126
<b>3.3.5. Confiabilidade dos registros contábeis</b> .....	129
<b>3.3.6. Controles internos</b> .....	130
<b>3.3.7. Canais de denúncia</b> .....	131
<b>3.3.8. Procedimentos para prevenção de fraudes e irregularidades na aplicação de recursos partidários e na prestação de contas à Justiça Eleitoral</b> .....	132
<b>3.3.9. Medidas disciplinares em caso de violações do programa de integridade</b> .....	132

<b>3.3.10. Consequências sancionatórias aos partidos que não instituam um programa de integridade ou falharem em dar-lhe efetividade .....</b>	<b>134</b>
<b>3.3.11. Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades e correção dos atos praticados .....</b>	<b>134</b>
<b>3.3.12. Monitoramento contínuo e revisão do programa de integridade .....</b>	<b>136</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>137</b>
<b>5. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>138</b>

## 1 - INTRODUÇÃO

A expressão *compliance* vem do inglês “*to comply*”, que significa “cumprir”, “estar de acordo com”. O uso da expressão estrangeira justifica-se em decorrência da aprovação da lei norte-americana FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*)<sup>59</sup> em 1977, uma das iniciativas que iniciou o movimento mundial de combate à corrupção, exigindo que as empresas se organizassem para “andar na linha”, por meio da criação de um ambiente corporativo de ética, integridade e transparência, com controles e ferramentas de prevenção à fraude e à corrupção.

Essa consciência difundida no meio corporativo alastrou-se também por entidades sem fins lucrativos, notadamente nos setores governamentais, que passaram cada vez mais a implementar os programas de integridade em sua gestão.

No Brasil, a adoção de regras de *compliance* pelas Leis nº 12.529/11 (BRASIL, 2011) e 12.846/2013 (BRASIL, 2013) despertou, no ambiente concorrencial, a consciência acerca da necessidade de estabelecer práticas que não violem as leis e demonstrem uma atitude proativa por parte dos entes privados. Por conta disso, aliado a diversas investigações de corrupção envolvendo grandes empresas privadas e públicas, no âmbito da denominada “operação lava-jato”, a implementação de programas de *compliance* tem se multiplicado, na tentativa de prevenirem-se as instituições privadas contra futuros escândalos midiáticos.

Por outro lado, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 429/2017 (BRASIL, 2017), que prevê a obrigatoriedade de adoção de programa de integridade pelos partidos políticos.

Assim, o objetivo desta cartilha é orientar os partidos políticos a estabelecer diretrizes para adequarem-se às exigências que às quais deverão se submeter com a futura aprovação do PLS 429/2017 (BRASIL, 2017), antecipando, desde logo, a incorporação de boas práticas de gestão ética, íntegra e transparente, dotada de controles de prevenção à fraude e à corrupção.

## 2 – PROGRAMA DE INTEGRIDADE (COMPLIANCE)

O presente tópico apresenta, resumidamente, os programas de integridade aos partidos políticos.

---

<sup>59</sup> Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/frgncrpt.pdf> acesso em 06/03/2022.

## 2.1. O Que É Programa De Integridade (Compliance)

Para o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), “*compliance é um conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores*”<sup>60</sup>.

Em uma visão mais ampla, e menos guiada pelo temor de sanções negativas, mas pelo objetivo de efetivamente adotar condutas probas, Isabel Franco preleciona que “a estrutura de *Compliance* observará não só as leis, mas também suas ações serão guiadas por princípios e valores da companhia e, sobretudo, pela ética. O código de conduta e de procedimentos internos disciplina questões que, por vezes, não foram objeto de lei. Outras vezes, cria padrões mais rigorosos que a própria lei”<sup>61</sup>.

Em sentido semelhante é a formulação da definição legal de programa de integridade (*compliance*) pelo PLS nº 429/2017 (BRASIL, 2017):

“Para fins do disposto nesta Lei, programa de integridade consiste, no âmbito de um partido político, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político.”

## 2.2. BENEFÍCIOS DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE PARA OS PARTIDOS POLÍTICO

Uma das iniciativas mais relevantes do programa de integridade é o mapeamento dos riscos aos quais uma instituição está sujeita.

Os partidos na sua atividade de participação do poder estão sujeitos a diversos riscos tipificados em lei, praticados por seus filiados e correligionários. O maior e mais evidente deles é a corrupção eleitoral tipificada no art. 299 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965). A seguir temos a possibilidade de lavagem de dinheiro. Isso para ficar apenas em dois dos mais comuns imputáveis diretamente aos partidos.

---

60 Guia para programas de compliance. Disponível em: < <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf> >. Acesso em: 10 out. 2019.  
61 FRANCO, Isabel (org.). *Guia prático de compliance*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Esse mapeamento deverá incluir os riscos por pessoa sujeita ao risco, especialmente detentores de cargos públicos, cabos eleitorais e dirigentes partidários. Os riscos ainda devem ensejar sanções a empregados do partido e eventuais parceiros da atuação do partido, como lobistas, por exemplo.

A conscientização promovida pelos programas de integridade acerca das condutas indesejadas permite a identificação de violações à lei mais rapidamente, favorecendo pronta resposta pelo partido político. Dentre as vantagens da identificação de infrações com agilidade está a maior possibilidade de correção dos desvios de conduta, que podem implicar substancial redução de eventuais penalidades, sobretudo quando estiver em vigor a obrigatoriedade de *compliance* pelos partidos políticos, que inexoravelmente trará sanções aos partidos políticos.

A disseminação de boas práticas pelos programas de compliance favorecem à identificação de irregularidades praticadas por outros partidos políticos, melhorando o ambiente político em geral e favorecendo eleições mais limpas e transparentes.

Da reputação de um partido político, em um Estado Democrático de Direito, e que pretenda realmente ser uma fonte de transformação social, depende sua capacidade de agremiar filiados e apoiadores, que verdadeiramente se identifiquem com as ideias-força que são propagadas pelo partido.

Colaboradores cientes das “regras do jogo” estão em melhor posição para fazer escolhas sem receio de violar as leis, assim como para procurar assistência caso identifiquem possíveis questões politicamente sensíveis.

Programas de compliance bem elaborados e devidamente implementados permitem aos colaboradores – quer sejam filiados em exercício de mandato eletivo ou não, diretores e colaboradores dos partidos políticos ou empregados contratados sem identificação ideológica – tomarem decisões com mais confiança.

O medo de violar as leis – notadamente quando envolvidos riscos de consequências negativas a si mesmos ou ao próprio partido político – pode intimidar os colaboradores e eventualmente desestimular uma participação política mais acirrada e legítima.



A adoção de um programa de compliance pode evitar que as instituições incorram em custos e contingências com investigações, multas, publicidade negativa, interrupção das atividades, inexecutabilidade dos contratos ou cláusulas ilegais, indenizações, impedimento de acesso a recursos públicos etc.

Além de despesas judiciais e administrativas, investigações requerem a alocação de recursos humanos e financeiros que de outra forma seriam empregados na atividade-fim da instituição. Ademais, adicionalmente ao processo administrativo, os partidos podem ser responsabilizados civil e criminalmente pela infração cometida.

Danos à sua reputação podem ser sentidos antes mesmo do desfecho do processo, somente por estarem sob investigação, refletindo-se em perda de apoio político-eleitoral, bem como ver minguar os votos na eleição.

### **3. ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

A seguir apresentam-se considerações acerca da estruturação do programa de integridade aos partidos políticos, suas limitações e um risco que não pode ser desconsiderado: a criação de programas de fachada.

#### **3.1. LIMITAÇÕES**

O mais elementar sobre o funcionamento de um programa de *compliance* em partidos políticos é compreender que sua adoção não garante que não ocorram violações à legislação eleitoral e em geral.

Mais que isso, se o programa funcionar de maneira eficiente, simplesmente nenhum efeito será percebido, afinal o que se procura é que atitudes probas sejam promovidas e preservadas e, assim, as operações normais do partido político sigam seu curso. Por outro lado, uma grande vantagem se apresenta caso infrações de fato ocorram: o programa permite a sua rápida identificação e a tomada de providências pela agremiação partidária.

#### **3.2. PROGRAMAS “DE FACHADA”**

Uma preocupação quando se discute compliance consiste na criação de programas que não constituam programas “de fachada” (criados apenas para simular um interesse em comprometimento, também conhecidos como *sham programs*). A

mera adoção formal de um programa não significa que a organização esteja efetivamente preocupada com o cumprimento das normas legais ou que esse programa seja eficaz.

Instituições podem adotar programas superficiais e/ou sem preocupação alguma com a manutenção do ambiente competitivo, apenas com a intenção de se valerem deles como circunstância atenuante em caso de condenação. Podem também adotar programas extremamente complexos e em teoria bem estruturados, elaborados por especialistas no tema e que implicam em gastos elevados, mas que não encontram qualquer eco na cultura interna do partido e sejam sistematicamente ignorados por colaboradores.

Por esses motivos, um conjunto de medidas concretas deve complementar a implementação de um programa para que ele não seja considerado “de fachada”, sendo estruturado com programas robustos, dotados de comprometimento - o que exige o envolvimento da alta direção (*tone from the top* ou “o exemplo vem de cima”), disponibilização de recursos adequados e autonomia e independência do gestor do programa, análise de riscos, mitigação de riscos, monitoramento do programa, documentação das atividades, aplicação de punições internas e revisão periódica do programa.

### **3.3. CARACTERÍSTICAS INDISPENSÁVEIS**

Os partidos políticos devem observar os itens a seguir na elaboração de seus programas de integridade.

#### **3.3.1. Análise de riscos**

A análise de riscos é inerente a qualquer atividade humana com finalidade específica, mas com características muito peculiares na seara partidária. Calculam-se riscos de enfrentar uma eleição com as candidaturas de determinados filiados ou não, dos riscos de repercussão negativa perante a opinião pública da defesa de interesses legítimos etc.

A eventual aprovação do PLS 429/2017 (BRASIL, 2017) trará novos riscos a serem considerados pelos partidos políticos: o de serem responsabilizadas por condutas irregulares de seus dirigentes e colaboradores.

E como diminuir esse risco? Protegendo-se da ocorrência de atos que podem resultar em sua responsabilização. É aqui que a análise de risco previamente à criação de um programa de integridade entra.

Identificar riscos previamente à criação de um programa de integridade nada mais é do que perguntar: em qual aspecto o partido encontra-se vulnerável e precisa se proteger? Existe a possibilidade de que funcionários e dirigentes tenham atitudes antiéticas, como oferecer ou pagar propina em troca de influência política e favores? Será que existem infrações às disposições legais que foram praticadas e não foram descobertas ainda, mesmo no plano interno? O partido tem condição de gastar recursos do fundo partidário e prestar contas à Justiça Eleitoral adequadamente? É muito importante elaborar uma lista de riscos, envolvendo todos ou diversos setores envolvidos no funcionamento do partido político.

O roteiro a seguir pode ajudar na realização da análise de risco.

### **Análise de risco: passo a passo**

1. Comece analisando áreas que já apresentaram problemas anteriormente. O partido já esteve envolvido em denúncias de corrupção? Entrega ou oferecimento de propina? Condutas impróprias de filiados ou dirigentes? Já precisou pagar multas ou ficou impedido de receber verbas do fundo partidário?

2. Após identificar o que já aconteceu de errado, tente identificar todas as situações, reais ou prováveis, de contato com servidores públicos ou de envolvimento com a administração pública. As seguintes perguntas podem ajudar: o dia a dia do partido envolve idas a cartórios, secretarias ou qualquer outro órgão público? A receita do partido tem grande dependência do capital público? O contato com o eleitorado é realizado de modo eminentemente público e longe do alcance de conchavos e trocas de favores pessoais?

3. Após identificar problemas anteriores e situações de contato com servidores públicos, tente imaginar cenários ou práticas que podem representar um aumento de risco para o partido.

4. O partido político busca referências ou faz levantamentos e pesquisas quando da contratação de novos funcionários, ou antes de celebrar apoio a projetos legislativos?

A agremiação está apta a identificar adequadamente as condutas que são proibidas por lei? Todos os órgãos partidários possuem controles internos que possibilitam verificar se as operações estão sendo feitas de forma correta, sem superfaturamento ou desvio de recursos? Existe abertura para que interessados façam denúncias ou reclamações?

4. Realizar reuniões com seus colaboradores e filiados. Talvez alguém possa saber de algo que você não tenha identificado. Lembre-se que envolver todos na criação de um programa de integridade ajuda a fazer com que a ideia seja amplamente abraçada!

5. Uma vez identificadas, liste todos as situações de riscos. Essa parte é primordial: analisa-se com cautela tudo o que foi identificado. É importante ter uma ideia de como as coisas erradas aconteceram e podem acontecer: quais as situações mais favoráveis, qual o período do dia, em que área de atuação, em quais tipos de contatos com o eleitorado durante a campanha, nas reuniões para arrecadação de fundos, nos contatos com outras lideranças políticas etc. Visualize os riscos concretizando-se. Aprenda com o que já ocorreu e use sua imaginação!

Agora pense no seguinte: qual a probabilidade de determinado risco se concretizar? É alta, média ou baixa? Pode acontecer mais ou menos vezes? Nessa parte você priorizará os riscos. Riscos com alta probabilidade de acontecer e impacto no partido político merecem atenção especial quando da criação do programa de integridade! Elaborar uma tabela como a que segue abaixo pode facilitar a visualização

**Quadro 1: Nível de Risco dos Eventos**

<b>EVENTO (S)</b>	<b>NÍVEL DO RISCO</b>
CONTATO COM ELEITORES	MÉDIO
CONTATO COM FINANCIADORES	ALTO
CONTATO COM LIDERANÇAS POLÍTICAS	ALTO
REALIZAÇÃO DE COMÍCIOS E EVENTOS PÚBLICOS	BAIXO

Fonte: elaboração própria

Pois bem, de acordo com o Quadro 1 acima e uma vez identificados, analisados e priorizados os riscos, comece a criar seu programa de integridade.

### **3.3.2. Comprometimento**

A direção de um partido político é exercida por seus dirigentes. O comprometimento da direção é aquilo que concretiza a decisão de abraçar a integridade organizacional, incorporando-a ao dia a dia do partido e fundamentando a criação de uma cultura organizacional de integridade. É um dos elementos mais importantes de um programa de integridade.

A atuação e a postura dos dirigentes devem servir de exemplo aos demais filiados (as). Eles devem acreditar nas medidas de integridade e atuar diretamente em sua execução. Faz toda diferença que a direção reiteradamente se reúna e converse com seus correligionários sobre a importância do programa e defenda, abertamente, sua necessidade, difundindo a ideia até mesmo para seus parceiros (as) políticos e fornecedores (as).

Todas as oportunidades para demonstrar o comprometimento com a ética e a integridade devem ser aproveitadas. Palavras são importantes, mas ações mostram ainda mais compromisso. O comprometimento da direção poderá manifestar-se, entre outras, das seguintes maneiras:

- Viabilizar os recursos humanos e materiais para o planejamento e a execução das medidas de integridade. Lembre-se: muito pode ser feito com poucos recursos; o mais importante é acreditar na ideia e prover meios suficientes para concretizá-la;

- Elaborar, implementar e aplicar um código de ética ou conduta: é importante que a direção tenha o código de ética em sua mesa, que o utilizem frequentemente e que incentivem a utilização por toda o partido;

- Incentivar e participar de treinamentos periódicos: é importante que a direção entenda os principais temas relacionados à integridade e esteja capacitada para tratá-los com seus colaboradores. A participação em treinamentos também é uma forma da direção mostrar seu comprometimento e de incentivar a participação de seus correligionários, que deve ser registrada de alguma forma;

- Elogiar a postura ética e íntegra de seus (suas) filiados (as), para incentivar e fomentar a conduta ética e para debater assuntos ligados ao tema. Conversar também

é uma ótima forma de perceber como os problemas e os dilemas éticos são tratados no dia a dia do partido. Uma ideia que pode ser útil é comentar sobre casos de desvios de conduta que estejam na mídia, mostrando como o colaborador deveria agir em situação semelhante para evitar a ocorrência de irregularidades;

Deixar claro que a corrupção e a conduta antiética é prejudicial a todos e deve ser combatida: a direção deve servir de exemplo para todos a base da agremiação, reforçando abertamente o caráter negativo da corrupção.

Nesse sentido, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 429/2017 prevê que o programa de integridade deverá ser avaliado, quanto à sua existência e efetividade, levando-se em consideração o grau de comprometimento da alta direção de todos os órgãos do partido, incluídos os dirigentes partidários, dentre outros parâmetros.

### **3.3.3. Padrões de condutam código de ética, políticas e procedimentos**

Todo estatuto partidário deve reconhecer e promover valores, comportamentos, condutas e posturas que entenda serem importantes para garantir a integridade no exercício de suas atividades. O documento que relaciona tais valores e condutas desejáveis é conhecido como código de ética, que pode estar ou não corporificado no seu próprio estatuto.

O código de ética deve ser uma fonte de consulta para os dirigentes sobre como agir e como decidir quando a integridade do partido estiver em questão, contribuindo na construção de sua cultura interna.

Além dos valores adotados pelo partido, o código de ética é um ótimo espaço para tratar de regras de relacionamento com o setor público, especialmente se o partido contar com filiados eleitos para ocupar cargos públicos no poder executivo ou no legislativo. Também costumam ser incluídas no código de ética as medidas disciplinares, como advertência, suspensão e desfiliação, que podem ser aplicadas em caso de descumprimento de leis e normas éticas do partido.

O PLS nº 429/2017 (BRASIL, 2017) pretende tornar obrigatória a adoção de tal código, mediante a inclusão do art. 15-C na Lei dos Partidos Políticos, com o seguinte conteúdo:

Art. 15-C. Deverá ser elaborado e divulgado, nos termos dos incisos II e III do art. 15-B, Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

I – princípios, valores e missão do partido político;

II – orientações para a prevenção de irregularidades e de conflitos de interesses; e

III – condutas vedadas aos integrantes ou colaboradores do partido.

§ 1º No ato da filiação partidária, todo novo filiado receberá uma via do Código de Conduta e Integridade, devendo firmar um termo de conhecimento de seu conteúdo e teor, o qual ficará arquivado no partido enquanto perdurar a sua filiação.

§ 2º O Partido oferecerá, bianualmente, treinamentos específicos sobre legislação eleitoral, controles internos, governança, padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, e demais temas relacionados às atividades do partido.

### **3.3.3.1 PASSOS PARA A ELABORAÇÃO DE UM CÓDIGO DE ÉTICA:**

#### **1º PASSO: Definição do conteúdo e elaboração de um primeiro esboço do texto;**

É importante que os seguintes elementos sejam considerados quando da elaboração do texto:

- Declaração de compromisso do partido em apoiar a integridade em sua gestão e que se repudia qualquer forma de corrupção e fraude;

- Declaração de valores e princípios do partido político. Qual ideologia define o partido? Como ela se manifesta na condução de suas práticas internas e com os demais setores da sociedade?

- Previsão de mecanismos para solução de dúvidas, realização de reclamações e oferecimento de denúncias;

- Previsão de penalidades que podem ser aplicadas em caso de descumprimento do código e o processo que será adotado na aplicação de tais penalidades;

- Sempre que possível, mencionar as principais regras do partido sobre os seguintes temas:

a) Oferecimento de presentes e brindes a agentes políticos e funcionários públicos;

b) Pagamento de gastos com entretenimento de agentes públicos;

c) Gastos com viagens;

- d) Doações beneficentes e patrocínios;
- e) Proibição de oferecer ou aceitar pagar propina a funcionários públicos;

### **2º PASSO: Revisão e aprimoramento do texto**

É importante divulgar a proposta para que outros colaboradores contribuam e tragam novas ideias. Verifique também como outros partidos fizeram seus códigos e veja se você não pode aprimorar o seu texto aproveitando algumas ideias.

De uma forma geral, as seguintes perguntas ajudam a revisar o texto e verificar se ele foi bem construído:

- Existe clareza quanto aos objetivos que o código destina-se a realizar?
- O código foi escrito de maneira simples e clara, evitando termos jurídicos e textos complicados?
- Todos os aspectos de integridade relevantes ao partido (situações de risco levantadas) foram abordados no código?
- Foram incluídos exemplos práticos, sobre situações enfrentadas no dia a dia do partido, sobretudo no período eleitoral?

### **3º PASSO: Divulgação para todos os colaboradores**

É essencial que todos os colaboradores conheçam e tenham livre acesso ao código de ética. Pode ser feita uma cópia do código para cada funcionário e também é possível deixar cópias disponíveis para consulta em locais acessíveis dentro da sede do partido, em seu site ou redes sociais.

Lembre-se que o código de ética deve valer para todos: dirigentes, ocupantes de cargos públicos, empregados etc. Todos são iguais perante ele!

Um código que não é conhecido ou divulgado é o mesmo que um código inexistente.

#### **3.3.4. Treinamentos e divulgação do programa de integridade**

Imaginemos o seguinte: você, dirigente partidário, está comprometido com integridade e a ética do seu partido, tomou todas as providências para deixar isso claro para seus funcionários, parceiros de atuação política e fornecedores, e já elaborou um código de ética para o partido, observando suas necessidades e as suas



características específicas. O que fazer agora? Treinar todas as pessoas envolvidas na aplicação e na manutenção do programa de integridade!

Assim, como de nada adianta uma máquina que ninguém sabe mexer ou não saber mesmo como ela funciona, de nada adianta um programa de integridade se as pessoas de um partido não o conhecem ou sabem o que ele significa. Um programa de integridade desconhecido e não aplicado é um programa inexistente!

Tornar o programa conhecido significa realizar treinamentos com todos: funcionários (as), diretores (as) e, até mesmo, parceiros de atuação política ou de negócios e fornecedores (as) do partido. É preciso que a comunicação seja um processo contínuo, informando todos sobre mudanças ou atualização das políticas e dos procedimentos, e disseminando e reforçando o seu conteúdo ao longo do tempo.

Mas não basta saber da existência do programa: os (as) funcionários (as) e a direção do partido devem saber como as medidas de integridade funcionam, para que elas servem e qual papel devem exercer. Neste ponto é que entram os treinamentos periódicos.

O treinamento é fundamental para o funcionamento efetivo do programa de integridade. Eles podem ser de vários tipos e formatos, assim como também podem tratar do programa de forma ampla ou de determinados assuntos específicos.

Todas as pessoas envolvidas no partido devem participar de treinamentos sobre assuntos-chave do programa, como o conteúdo do código de ética e os princípios que orientam a cultura ética do partido.

Tenha em mente que treinamentos contribuem em grande medida para a criação de uma cultura ética no partido. O treinamento em si pode ser uma oportunidade para que a direção e os funcionários discutam sobre valores relevantes para a ideologia do partido.

Mas qual seria o foco principal do treinamento? E como ele pode ser organizado? O planejamento desses treinamentos deverá levar em consideração os principais riscos identificados para o partido. Assim, já que os partidos políticos têm frequente contato com a vertente político-decisória da administração pública devem garantir que temas relacionados a isso sejam tratados com maior frequência e atinjam todo o público necessário. Em alguns casos pode ser preciso treinar também os parceiros de atuação política, como partidos menores coligados ou com afinidades ideológicas, em temas de especial relevância. Um exemplo seria a capacitação sobre

prevenção da corrupção aos filiados que pretendam se candidatar nas eleições vindouras.

Os treinamentos nas áreas de risco devem ser efetivamente integrados às atividades cotidianas dos dirigentes, funcionários e até mesmo filiados (as) mais engajados (as), como os (as) cabos eleitorais que não concorrem a cargo eletivo e não serem apenas baseados em conceitos teóricos.

O treinamento deve abordar todas as esferas partidárias e mais fácil deve ser a realização de um treinamento para as esferas municipais, as quais nem sempre contam com a estrutura necessária que as direções estaduais e nacional possuem. O que importa é que o treinamento trate de todos os temas do programa, que atinja a todos os interessados na atividade política do partido e que seja feito de forma periódica.

Mas porque deve ser feito de forma periódica? É simples: as pessoas podem facilmente esquecer algo e, não raro, novos funcionários são contratados, novos filiados são admitidos e novas lideranças políticas surgem. E claro, caso o programa seja alterado e atualizado, novo treinamento deve ser feito para explicar a alteração aos já treinados.

Lembre-se: deixe tudo registrado! Temas dos treinamentos, convites, listas de presença, atividades realizadas durante os treinamentos etc. A documentação será muito relevante caso a instituição precise comprovar a realização dos treinamentos.

Algumas sugestões que podem ser úteis na estruturação e na realização dos treinamentos e na divulgação do programa de integridade são:

- Reunir regularmente os interessados para debater casos concretos e questões sobre ética e integridade. Fazer registro desses encontros, com uma lista de presença e ata da reunião;

- Estimular que diretores, filiados e funcionários façam treinamentos e utilizar esses treinamentos como critérios de promoção, apenas no caso de funcionários. Incluir o tema da ética e da integridade nos treinamentos que a instituição já oferece;

- Caso o partido não disponha de recursos para criar e executar um treinamento próprio sobre, por exemplo, participação em licitações e prevenção da corrupção, verificar a possibilidade de possibilitar, inclusive financeiramente, a participação dos diretores(as), filiados(as) e funcionários(as) em um curso externo de qualidade reconhecida. Certificar-se que todos os inscritos compareceram, receberam

certificados e assinaram a lista de presença para, depois, comprovar a participação deles nos cursos;

- Divulgar o programa no site e redes sociais do partido e, caso não haja, enviá-lo por e-mail ou outro meio eficaz, como aplicativos de mensagens instantâneas, para todos os (as) filiados (as) e funcionários (as);

- Divulgar o programa de integridade por outros meios: redes sociais, jornal ou informativo de circulação interna, mural de fácil visualização para todos os empregados etc.

### **3.3.5. Confiabilidade dos registros contábeis**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 429/2017 pretende a inclusão do art. 15-B na Lei nº 9.096/95 para estabelecer como parâmetro de avaliação da existência e efetividade do programa de integridade “registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações do partido”, bem como que seja prevista “estrutura de auditoria interna, com avaliação independente e objetiva, capaz de analisar e melhorar a eficácia dos processos de controle e governança, garantindo a confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras do partido”

Por força de Lei<sup>62</sup> os partidos necessitam apresentar suas contas anualmente à Justiça Eleitoral. Esses registros são submetidos ao crivo da população, através da publicação dessas contas em site disponibilizado pelo TSE<sup>63</sup>. As contas partidárias também são escrutinadas pelo Ministério Público Eleitoral e pelos demais entes partidários.

Mas o que pode acontecer se os registros contábeis forem malfeitos e não refletirem as transações realizadas? O partido poderá ter suas contas desaprovadas e ter que devolver ou ficar sem os devidos repasses do fundo partidário (Art. 46, RES. TSE 23.604/2019), no caso das contas anuais, ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, no caso das contas eleitorais. Não esqueçamos da possibilidade de imputação penal para o caso de apropriação indevida de recursos destinados ao financiamento eleitoral (art. 354-A, do Código Eleitoral).

---

62 Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm). Acesso em 10/03/2022.

63 Disponível em <https://divulgaspca.tse.jus.br/#/divulga/home>. Acesso em 10/03/2022.

Para que os registros contábeis sejam confiáveis aconselha-se, entre outras medidas:

- Registrar todas as transações, de forma precisa e adequada, em ordem cronológica, nos livros contábeis oficiais do partido, descrevendo-os de forma detalhada e de acordo com a documentação original;

- Preservar cuidadosamente os livros e os registros, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos (conforme art. 29, §4º da Res. TSE 23.604/2019) contados da apresentação das contas partidárias;

- Assegurar-se de que o contador é profissional habilitado e confiável. É importante verificar se o responsável pela sua contabilidade não tem histórico de envolvimento em fraudes, se possui recomendações, se participa de atualizações e aprimoramentos constantes. Também é importante analisar os trabalhos apresentados, questionar em casos de dúvida e, até mesmo, pedir que outro profissional de sua confiança verifique o trabalho realizado;

- Implantar um sistema eletrônico de registro contábil.

### **3.3.6. Controles internos**

Controles internos são mecanismos e procedimentos que verificam se as determinações constantes dos normativos externos, do código de ética e do código de condutas estão sendo feitos de forma correta e de acordo com as instruções da direção do partido. Se algo estiver errado, um controle interno também tem a função de apontar e corrigir o erro.

Se for observado que algo de errado pode acontecer, este controle atua como forma de prevenção, diminuindo a possibilidade de ocorrência de fraudes e de irregularidades.

Bons controles internos propiciam uma razoável margem de garantia de que os objetivos e as metas do partido serão atingidos de maneira eficaz e eficiente, além de assegurar a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios.

Além dos controles internos contábeis, que garantem a confiabilidade dos registros, como mencionado acima, o partido também deve possuir controles de ordem administrativa. Alguns exemplos de controles administrativos são:

- Estabelecer uma estrutura de controle interno que assegure segurança da realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

- Manter uma estrutura de auditoria interna, com avaliação independente e objetiva, capaz de analisar e melhorar a eficácia dos processos de controle e governança, garantindo a confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras do partido;

- Informar aos(às) funcionários(as) de todas as suas rotinas internas;

- Verificação, durante os processos de fusão e incorporação das agremiações partidárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nos partidos políticos envolvidos;

- Realizar exames sistemáticos das atividades desenvolvidas em determinados setores para averiguar se elas foram implementadas de acordo com o planejamento e as regras estabelecidas, bem como se são adequadas e eficazes. Se for possível, contrate auditorias ou especialistas que possam auxiliar o partido nessas verificações.

### **3.3.7. Canais de denúncia**

O programa de integridade é capaz de prevenir irregularidades, mas é impossível evitar completamente que algo de errado ocorra. E, nesses casos, será de interesse do partido saber o que aconteceu e quem é o responsável; assim, um canal de denúncia pode colaborar. Este canal pode ser um telefone, um e-mail ou simplesmente uma caixa de sugestões, de reclamações e de denúncias. É importante que exista um meio para que os filiados e funcionários e as pessoas de fora do partido (parceiros políticos, fornecedores etc.) possam denunciar a existência de uma irregularidade, de preferência com garantia do anonimato.

Outro aspecto importante que se sugere sobre os canais de denúncia é que eles precisam ser administrados por, pelo menos, dois colaboradores para que a informação seja transparente e tratada de forma imparcial.

Além de possibilitar o conhecimento sobre alguma irregularidade ocorrida no partido, o canal de denúncia também funciona como medida de desestímulo para a prática de irregularidades e possibilita que erros sejam descobertos e corrigidos mais rapidamente.

### **3.3.8. Procedimentos para prevenção de fraudes e irregularidades na aplicação de recursos partidários e na prestação de contas à Justiça Eleitoral**

De acordo com a Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013), as pessoas jurídicas podem ser responsabilizada por atos praticados em seu interesse e benefício por fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários, como despachantes, representantes comerciais e consultores. Desta forma, é importante que você tenha muita atenção ao escolher os contratados, especialmente se esses contratados podem atuar em nome do partido junto a órgãos e agentes públicos. A seguir listamos algumas sugestões do que pode ser feito quando da contratação de parceiros:

- Pedir referências e entrar em contato com aqueles que já trabalharam com as pessoas que seu partido pretende contratar;
- Realizar pesquisas na internet, em especial nas redes sociais do parceiro;
- Inserção de cláusula no contrato de prestação de serviço que expressamente proíba a prática de atos de corrupção e fraudes em licitação e que fomente a adoção de comportamento íntegro e ético pela pessoa e pela própria empresa em que trabalha;
- Se já contratou, faça uma reunião, envie e-mails, cartas e mensagens anunciando a posição do partido de defesa da ética e da integridade;
- Se tiver dúvidas sobre a conduta do contratado e os gastos que estão sendo realizados, pergunte, investigue e deixe tudo registrado e documentado.

Não se esqueça de que uma conduta pouco íntegra de seus parceiros de negócio também pode gerar prejuízos e afetar a imagem do partido.

Importantíssima a realização de diligências apropriadas e transparência quanto às doações recebidas e consideradas de alto valor, com parâmetros a serem estabelecidos em resolução do TSE, devendo ser considerado necessariamente a origem dos recursos, o setor de mercado em que atua o doador e o grau de interação do doador com o setor público, mormente a importância de autorizações, licenças, permissões e concessões ou outros atos administrativos ou governamentais em suas operações.

### **3.3.9. Medidas disciplinares em caso de violações do programa de integridade**

Imaginemos que um filiado ou funcionário violou a regra que trata da participação em aquisições do partido em que trabalha ou atua. Além de ter oferecido presentes aos negociadores que conduziam a negociação, o funcionário não pediu autorização a seu superior para prosseguir com a realização de certos atos. Notem que esse funcionário foi treinado, sabia do conteúdo do código de ética do partido e conhecia as políticas internas sobre aquisições.

O que fazer? Aplicar a punição estabelecida no programa de integridade a esse funcionário, pois é a melhor forma de deixar claro, tanto para o funcionário quanto para os demais colegas do partido, parceiros e fornecedores que o programa de integridade é algo que deve ser respeitado e que violações a ele não serão toleradas.

O partido deve instituir medidas e procedimentos disciplinares apropriados para apurar e reprimir a prática de irregularidades. São exemplos de punições que podem ser adotadas: advertência, suspensão e demissão ou expulsão do(a) filiado(a). No tocante à expulsão de filiado(a) é necessário oferecer a esta pessoa a garantia fundamental da ampla defesa e do contraditório.

Todas as pessoas que praticarem irregularidades ou infrações devem estar sujeitas às penalidades disciplinares: pode ser dirigente, filiado com cargo eletivo, filiado sem cargo eletivo ou qualquer outro cargo/posição. Por isso, é muito importante que todos saibam das regras que falam sobre as punições e que saibam exatamente o que pode acontecer com eles caso pratiquem atos irregulares.

Assim, na estruturação das medidas disciplinares do partido, os seguintes elementos devem ser levados em consideração:

- Definir diferentes punições para diferentes irregularidades: praticar um ato ilícito de propaganda em uma campanha eleitoral pode acarretar uma punição de suspensão; o oferecimento de propina para compra de votos (art. 299, Código Eleitoral), por sua vez, pode resultar em demissão; outras irregularidades podem resultar em uma advertência formal, multas em dinheiro, perda de cargo no partido etc.;

- Uma vez definidas as punições e as irregularidades, definir o procedimento de apuração e o próprio processo disciplinar; a ideia é colocar no papel como tudo será feito. Por exemplo: avisar o filiado ou funcionário, dar um prazo para que ele se defenda, decidir pela aplicação da punição etc.;

- Formalizar tudo! As punições, as irregularidades e o procedimento de apuração e de aplicação das punições devem estar formalizados, redigidos em papel

ou meio eletrônico. Pense em também anexar o procedimento de apuração ao código de ética;

- Dar publicidade às medidas disciplinares: todos do partido devem saber o que pode acontecer caso façam algo de errado. Assim, inclua as medidas e os procedimentos disciplinares em todos os treinamentos;

- Aplicar as punições de forma célere e efetiva;

- Ao contratar novos funcionários ou admitir novos filiados, verificar os históricos e informar, no momento da contratação ou filiação, quais são as condutas éticas do partido e quais violações são passíveis de punições. Incluir cláusula de ciência das condutas éticas do partido nos contratos de trabalho dos funcionários e fichas de filiação partidária.

Se a punição existe, ela deve ser aplicada! Não há nada pior para um programa de integridade do que uma cultura de impunidade. Além disso, a aplicação rápida e eficaz de uma punição reconhecidamente merecida gerará um exemplo positivo que alcançará rapidamente toda a organização e terá grande impacto social.

### **3.3.10. Consequências sancionatórias aos partidos que não instituírem um programa de integridade ou falharem em dar-lhe efetividade**

Conforme Projeto de Lei do Senado em trâmite se o programa de integridade não for efetivo ou não existir o partido estará sujeito a suspensão do repasse de fundo partidário. Constatou-se, pelas prestações de contas dos partidos, que hoje a maior fonte de financiamento da atividade partidária ou eleitoral são os recursos públicos.

Sem esses repasses o partido pode ficar completamente sem condições de conduzir a sua atividade. Registre-se que a não existência do programa de integridade terá implicações distintas para a não observância pelos órgãos estaduais e municipais em relação à direção nacional do partido.

Isso sedimenta a importância dos controles internos e da política de treinamentos constantes. Toda essa documentação deverá blindar o partido em si pelas faltas cometidas pelos órgãos inferiores.

### **3.3.11. Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades e correção dos atos praticados**



Voltemos ao exemplo do funcionário que ofereceu presentes a servidores públicos e não solicitou autorização de seu superior para praticar certos atos.

Além de puni-lo, conforme explicamos anteriormente, será necessário cessar a irregularidade e cuidar para que o fato não ocorra novamente.

Nesse ponto específico, o foco do programa de integridade é a irregularidade cometida, e não o que fazer com a pessoa que cometeu a irregularidade. Mas observe que, no nosso exemplo, afastar o funcionário das atividades que ele conduzia pode ser uma forma de interrupção. Não atuando mais em licitações, ele não poderá oferecer mais presentes, nem praticar atos de forma independente.

Além disso, todos os cuidados devem ser tomados para que o novo responsável não cometa as mesmas irregularidades de seu antecessor. Pronto, a irregularidade foi interrompida!

Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades e fraudes e a rápida reparação dos danos gerados são verdadeiros remédios para o partido. Devem ser administrados de forma rápida e direta, sempre visando acabar com a irregularidade e corrigir os estragos causados. A reparação de um dano também pode contar com a adoção de procedimentos preventivos objetivando, justamente, evitar que infrações similares voltem a ocorrer.

E como fazer isso? Veja alguns exemplos:

- Revisar, verificar e checar! Os diretores, ou mesmo a pessoa encarregada de determinada tarefa, devem ter a atribuição de revisar, verificar e checar o que já foi feito. Nem sempre é possível revisar tudo, então tente focar nas operações mais importantes, ou que envolvam mais recurso financeiro. Assim, se erros forem constatados, será possível resolvê-los de forma rápida e satisfatória;
- Investigar situações ou comportamentos inadequados;
- Conhecer a legislação aplicável aos partidos. Se for preciso, contrate profissionais capacitados para auxiliá-lo em questões jurídicas;
- Procurar saber quem são as autoridades responsáveis caso haja a necessidade de fazer alguma denúncia, esclarecer dúvida ou qualquer outro tipo de contato;
- Registrar todas as irregularidades constatadas e a forma como os danos foram reparados. Isso poderá ser um importante material de estudo para situações

futuras, além de ser importante para uma eventual defesa perante órgãos do governo.

### **3.3.12. Monitoramento contínuo e revisão do programa de integridade**

Do mesmo modo que revisamos nossos carros de tempos em tempos, identificando defeitos e reparando erros, ou mesmo somente querendo saber se ele está funcionando corretamente, sem gastar gasolina em excesso, um programa de integridade também deve ser revisado. Ele e sua aplicação devem ser continuamente monitorados, objetivando avaliar e melhorar sua efetividade na prevenção, na detecção e no combate à ocorrência de atos ilícitos e de irregularidades.

Se algo não está funcionando, deve ser corrigido e aperfeiçoado. Lembre-se que um bom programa, que atenda às necessidades do partido, só irá ajudá-la, diminuindo a probabilidade de ocorrência de irregularidades e poupando dinheiro.

E como realizar essa tarefa? A seguir constam alguns exemplos:

- Insira na rotina mensal e/ou anual, possivelmente durante a época de elaboração das prestações de contas, do partido essa atividade;
- Converse com as pessoas da instituição. O que elas acham que poderia ser alterado ou melhorado? Manter uma relação próxima contribui muito para saber se o programa de integridade é satisfatório;
- Compare dados e informações de períodos diferentes. O que mudou com relação aos últimos monitoramentos?
- Estipule metas e objetivos. Se algo não está satisfatório, será que não podemos definir uma meta para os próximos meses?
- Entreviste pessoas, principalmente aqueles que estão saindo do partido.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A crise de confiança que os partidos sofrem vem de longa data e não será enfrentada sem medidas firmes e sérias. Os programas de integridade, devidamente suportados pela alta administração do partido e disseminados adequadamente entre os parceiros de atividade política, funcionários, filiados e fornecedores precisam ser concretizados na prática do partido. Será única e exclusivamente através de um ambiente ético e de compromisso social que o estigma de entidade aglutinadora de corruptos e corruptores deixará de ser uma característica própria dos partidos políticos brasileiros.

Acreditamos que essa mudança de direção em muitos partidos, especialmente aqueles maiores e mais próximos do poder, será um ponto fundamental, também, para a nossa elevação enquanto sociedade e nação próspera.

Enquanto os partidos não tomarem uma atitude que seja observável pela população e no sentido de evoluírem do estado de coisas atual para um lugar onde a probidade e a política de alto nível são as forças condutoras de sua atividade nada será efetivamente alterado.

## 5. REFERÊNCIAS.

BRASIL. **Lei no 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

BRASIL. **Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 06 mar. 2022.

Guia para programas de compliance. Disponível em: < <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-compliance-versao-oficial.pdf> >. Acesso em: 10 out. 2019.

FRANCO, Isabel (org.). Guia prático de compliance. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.