

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO –
MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM CONSTITUCIONALISMO
CONTEMPORÂNEO**

André Emílio Pereira Linck

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS DO *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO PARA O
BRASIL: ANÁLISE E SUGESTÕES A NOVOS MARCOS NORMATIVOS**

Santa Cruz do Sul – RS
2022

CIP - Catalogação na Publicação

Linck, André

Perspectivas críticas do compliance partidário para o Brasil: Análise e sugestões a novos marcos normativos / André Linck. – 2022.

154 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Rogério Leal.

Coorientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Compliance Partidário. 2. Corrupção. 3. Direito Eleitoral. 4. Integridade. 5. Conformidade. I. Leal, Rogério. II. Hermany, Ricardo. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

André Emílio Pereira Linck

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS DO *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO PARA O
BRASIL: ANÁLISE E SUGESTÕES A NOVOS MARCOS NORMATIVOS**

Trabalho de dissertação apresentado à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2022

André Emílio Pereira Linck

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS DO *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO PARA O
BRASIL: ANÁLISE E SUGESTÕES A NOVOS MARCOS NORMATIVOS**

Trabalho de dissertação apresentado à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Dr. Rogério Gesta Leal. Professor Orientador – UNISC

Dr. Ricardo Hermany. Professor examinador – UNISC

Dra. Elaine Harzheim Macedo. Professora examinadora - Membro Externo

Santa Cruz do Sul

2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, primeiramente, pela vida, saúde e oportunidade de desfrutar deste momento.

Também à minha amada esposa Gabriela de Monte Baccar Pilz por todo o amor incondicional, companheirismo e paciência nesta empreitada. Dedico cada linha e cada gota de suor ao suporte e incentivo recebido por ela.

Aos meus pais, Carlos de Oliveira Linck e Flávia Rejane Pereira Linck e meus sogros Paulo Roberto Pilz e Leila de Monte Baccar Pilz por todo o apoio e amor também dedicados. Quatro colunas firmes que me dão sustentação e força para seguir.

Agradeço também ao Professor Orientador, estimado Professor Rogério Gesta Leal, pela orientação e por todos os conhecimentos compartilhados e profunda troca de ideias.

Ainda, aos amigos Filipe Ariel Brandt, Eduardo Augusto Schuch, Giuseppe Grandó Santos, Cássio Alberto Arend, Mateus Henrique de Carvalho e Bruno Baccar de Carvalho pela amizade, troca de ideias e carinho nestes momentos.

Faço também menção de gratidão à cara colega Brenda de Quadros Pereira pela troca profícua de ideias durante o desenvolvimento deste trabalho, de muito proveito.

E, não menos importante, homenageio e agradeço à Universidade de Santa Cruz do Sul como grande instituição de educação responsável pela minha graduação em Direito, pós-graduação *lato-sensu* em Direito Eleitoral e ora pela pós-graduação *stricto-sensu* (Mestrado) em Direito. Em especial, ao PPGD da UNISC pelo incentivo através da Bolsa Institucional para Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu – BIPSS.

Bom mesmo é ir à luta com determinação, abraçar a vida com paixão, perder com classe e vencer com ousadia, porque o mundo pertence a quem se atreve e a vida é muito para ser insignificante.

Augusto Branco ou Charlie Chaplin

Há três coisas na vida que nunca voltam atrás: a flecha lançada, a palavra pronunciada e a oportunidade perdida.

Desconhecido

Nesta vida guapa, vivendo de inhapa; Vai voltar aos pagos para remoçar; Quem vendeu tesouras na ilusão povoeira; Volte pra Fronteira para se encontrar.
Telmo de Lima Freitas, o Esquilador, 1979.

RESUMO

O presente trabalho vislumbra estabelecer o debate a respeito das práticas de *compliance* nos partidos políticos e nas candidaturas que venham a disputar os cargos eletivos, a partir da análise dos Projetos de Lei n. 60/17 e 429/17, em tramitação no Congresso Nacional, como forma de mitigar os efeitos funestos da corrupção, complementando às várias respostas estatais e paraestatais anticorruptivas. No primeiro capítulo objetiva-se demarcar a corrupção enquanto fenômeno patológico multifacetado, a partir de diagnósticos articulados por pensadores históricos; na sequência, faz-se o recorte para a irradiação desta corrupção no âmbito do direito eleitoral, avaliando todos os pilares já verificados como geradores desta patologia: compra de votos, condutas vedadas, financiamento de campanha, crise da democracia representativa, dentre outros; e avança para um dos sintomas mais sentidos deste estado de coisas: a completa crise partidária representada pelo sentimento de antipartidarismo e antipolítica. No segundo capítulo se observará as respostas dadas pelo Estado e por instituições privadas e particulares à corrupção, desde políticas públicas a ações repressivas como a Operação Lava-Jato e a Ação Penal n. 470 (Mensalão). Também se analisará a mudança de paradigma estabelecida com a entrada em vigor das Leis n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção), n. 13.303/16 (Lei das Estatais) e n. 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados), bem como seus respectivos decretos regulamentadores, a partir da adoção por grandes empresas privadas e estatais e instituições do *compliance* e de inúmeras medidas preventivas de boa governança, controle interno e externo e de padrões de conduta que visem, a médio-longo prazo, prevenir e se complementar às demais ações responsivas apresentadas. E termina apresentando considerações preambulares do *compliance* partidário a partir da experiência do sistema misto espanhol (*palos y las zanahorias*). No terceiro capítulo buscará estabelecer um paralelo interessante entre o *compliance* partidário enquanto prática perene institucional e o *compliance* eleitoral como conduta particular de cada candidatura durante o período das eleições. Também se fará a análise crítica dos Projetos de Lei n. 60/17 e n. 429/17. Daí que surge o problema da pesquisa: como o estímulo às práticas de governança interna, de observância às normas de conduta, de controle externo, dentre tantas outras contextualizadas no espectro de *compliance*, por partidos políticos, podem contribuir para o combate preventivo à corrupção no âmbito do direito eleitoral? O que se visou responder na conclusão do trabalho, com base em toda a linha investigativa empregada. O método que se pretende empreender no trabalho é o dedutivo, partindo da demarcação de que com o diagnóstico do fenômeno das práticas corruptivas no âmbito do direito eleitoral, bem como suas formas de combatê-las, por meio de práticas preventivas e modernas como as de *compliance*, e sua pertinência com a rotina partidária podem constituir em avanços curativos no combate à corrupção, se complementando às demais respostas estatais e paraestatais anticorruptivas. Quanto à metodologia de procedimento, o utilizado é o monográfico e quanto às técnicas de pesquisa, o projeto busca fazer o recorte bibliográfico sobre a temática descrita no primeiro parágrafo. Enfim, se percebe que o instituto do *compliance* tanto eleitoral quanto partidário, a partir do empreendimento de um conjunto de ações de boa governança e prevenção podem de fato gerar grandes transformações na rotina partidária e colaborar com o combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral.

Palavras chave: Corrupção. Partidos Políticos. *Compliance*. Integridade. Governança.

RIASSUNTO

Il presente lavoro ha lo scopo di stabilire il dibattito sulle prassi di *compliance* nei partiti politici e nelle candidature che possono contendere le cariche elettive, sulla base dell'analisi dei disegni di legge n. 60/17 e 429/17, in lavorazione nel Congresso Nazionale, come modo per mitigare gli effetti disastrosi della corruzione, integrando le varie risposte statali e parastatali anticorruzione. Nel primo capitolo cercasi di delimitare la corruzione come fenomeno patologico multiforme, a partire da diagnosi articolate da pensatori storici; nella sequenza ci si reca all'irradiazione di questa corruzione nell'ambito del diritto elettorale, valutando tutti i pilastri già verificati come generatori di questa patologia: compravendita di voti, comportamenti vietati, finanziamento delle campagne elettorali, crisi della democrazia rappresentativa, tra gli altri; e si va avanti verso uno dei sintomi più sentiti di questo stato di cose: la crisi totale dei partiti rappresentata dal sentimento di antipartitismo e di antipolitica. Nel secondo capitolo si osserverà le risposte date dallo Stato e dalle istituzioni private e particolari alla corruzione, dalle politiche pubbliche alle azioni repressive come *Operação Lava-Jato* e Azione Penale n. 470 (*Mensalão*). Verrà analizzato il cambio di paradigma stabilito con l'entrata in vigore delle Leggi n. 12.846/13 (Legge Anticorruzione), n. 13.303/16 (Legge Sulle Società a Partecipazione Statale) e n. 13.709/18 (Legge Generale Sulla Protezione Dei Dati), nonché dai suoi rispettivi decreti normativi, iniziando dall'adozione da parte delle grandi aziende private e statali e degli enti di *compliance* e di numerose misure preventive di buona governance, controllo interno ed esterno e di norme di condotta rivolte, a medio-lungo termine, a prevenire e complementarsi alle altre azioni di risposta presentate. E finisce presentando considerazioni preambolari di *compliance* dei partiti basate sull'esperienza del sistema misto spagnolo (*palos y las zanahorias*). Il terzo capitolo cercherà di stabilire un interessante parallelismo tra il *compliance* dei partiti come pratica istituzionale perenne e il *compliance* elettorale come condotta peculiare di ciascuna candidatura durante il periodo elettorale. Si farà anche un'analisi critica dei disegni di legge n. 60/17 e n. 429/17. Sorge quindi il problema della ricerca: come l'incoraggiamento alle pratiche di *governance* interna, il rispetto delle norme di condotta, il controllo esterno, tra tante altre contestualizzate nello spettro della *compliance*, da parte dei partiti politici, possano contribuire alla lotta preventiva alla corruzione nell'ambito del diritto elettorale? Cosa si intendeva rispondere nella conclusione del lavoro, sulla base dell'intera linea investigativa utilizzata. Il metodo che si intende utilizzare nel lavoro è quello deduttivo, a partire dalla demarcazione che con la diagnosi del fenomeno delle pratiche corruttive nell'ambito del diritto elettorale, nonché delle sue forme di combatterle, attraverso pratiche preventive e moderne come quelle di *compliance* e la sua rilevanza per la routine dei partiti possono costituire progressi curativi nella lotta alla corruzione, integrando le altre risposte anticorruzione statali e parastatali. Quanto riguarda la metodologia del procedimento, si utilizza la monografica e per quanto riguarda le tecniche di ricerca si propone di realizzare un ritaglio bibliografico.

Parole chiave: Corruzione. Partiti Politici. *Compliance*. Integrità. *Governance*.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 <u>AS MÚLTIPLAS FACES DA CORRUPÇÃO</u>	13
2.1 Breves considerações sobre a corrupção	13
2.2 Irradiação da corrupção no âmbito do direito eleitoral	27
2.3 Causas de enfraquecimento do sistema partidário.....	39
3 <u>CORRUPÇÃO NO DIREITO ELEITORAL. DIAGNÓSTICOS, CONCEITOS, RESULTADOS DO COMPLIANCE EMPRESARIAL NO BRASIL E DO COMPLIANCE PARTIDÁRIO NO CENÁRIO INTERNACIONAL</u>	54
3.1 Algumas respostas estatais (legislativas e políticas públicas) e paraestatais ao combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral e partidário	54
3.2 Os avanços obtidos no Brasil a partir da Lei Anticorrupção (12.846/13), Lei das Estatais (13.303/16) e Lei Geral de Proteção de Dados (13.709/18), através das práticas de <i>compliance</i>	69
3.3 Considerações preambulares ao <i>compliance</i> partidário	82
4 <u>REFLEXÕES SOBRE POSSÍVEIS DIFERENÇAS ENRTE COMPLIANCE ELEITORAL E COMPLIANCE PARTIDÁRIO. ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE IMPLEMENTAM A PRÁTICA DO COMPLIANCE NA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI N. 9.096/95)</u>	96
4.1 <i>Compliance</i> eleitoral x <i>compliance</i> partidário	96
4.2 Análise e sugestões a novos marcos normativos e a atuação do legislativo.....	111
4.2.1 Projeto de Lei n. 60/2017 e Projeto de Lei n. 2.086/2018	111
4.2.2 Projeto de Lei n. 429/2017.....	116
5 CONCLUSÃO.....	131
REFERÊNCIAS	143

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno multidisciplinar, de fácil mutação e como tal deve ser enfrentada. Significa dizer que para atenuar, mitigar e quem sabe estancar os efeitos lesivos de tão grave patologia, sempre deverá observá-la sobre os mais variados aspectos: históricos, psicológicos, filosóficos, sociológicos, antropológicos, econômicos, políticos e jurídicos, pelo menos.

Focalizando o recorte para o âmbito do direito eleitoral, observa-se, com certa clareza, que nas disputas de poder, tanto na ótica de concorrer e galgar os cargos eletivos, quanto na perspectiva de se manter no poder, a palavra corrupção e os atos corruptivos propriamente ditos são propagados com propriedade.

Verdade que este sentimento equivocadamente de putrefação absoluta da política gera os sentimentos de antipartidarismo e antipolítica, e de certa maneira causa expressivo descrédito do eleitor e cidadão às agremiações políticas, por absoluta falta de sentimento de pertencimento e de identificação programática.

Paralelamente a isto os grandes casos de corrupção como a Operação Lava-Jato e a Ação Penal n. 470 (Mensalão) aguçam no eleitor um sentimento contraditório: de um lado o completo descrédito sobre a classe política ainda mais acentuado; de outro a esperança de ver finalmente o “crime do colarinho branco” ser processado e punido pelos atos corruptivos cometidos no Estado Democrático de Direito.

Para além das ações repressivas (cujos exemplos de maior destaque foram acima nominados), os órgãos de controle governamentais e os organismos não-governamentais buscam incessantemente alternativas e ferramentas para mitigar os efeitos da corrupção.

No âmbito empresarial e das estatais, bem como na proteção de dados, a aposta em políticas que traduzam boa governança, auditoria e integridade, denominado de *compliance* vem ganhando notoriedade pela representação de uma política de médio-longo prazo relevante e capacitada às grandes transformações institucionais de cumprimento legislativo e de postura, a partir de três grandes marcos normativos: a Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção); n. 13.303/15 (Lei das Estatais) e Lei n. 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados).

Nesta senda, com fins de inserir neste circuito de políticas públicas, ações afirmativas e também de complementar as ações repressivas de combate à corrupção, parte da doutrina moderna da área eleitoral vem debatendo a viabilidade dos Projetos de Lei n. 60/17 e 429/17 que tratam do *compliance* partidário.

Dáí que surge o problema da pesquisa: como o estímulo às práticas de governança interna, de observância às normas de conduta, de controle externo, dentre tantas outras contextualizadas no espectro de *compliance*, por partidos políticos, podem contribuir para o combate preventivo à corrupção no âmbito do direito eleitoral?

A hipótese consiste em compreender que a corrupção, enquanto fenômeno patológico multifacetado e heterogêneo, demanda medidas macropolíticas integradas, tanto repressivas quanto preventivas. A partir do endurecimento punitivo ao crime, se observa que parte do combate à corrupção se materializa. Porém a chaga não se exaure. As práticas preventivas de boa gestão e governança, por parte dos partidos políticos, podem ser a solução necessária para a diminuição drástica deste grande mal que é a corrupção.

O grande objetivo do trabalho, portanto é o de diagnosticar como as práticas de governança interna, de observância às normas de conduta, de controle externo, dentre tantas outras contextualizadas no espectro de *compliance* podem contribuir para o combate preventivo à corrupção no âmbito do direito eleitoral.

No primeiro capítulo, se buscará analisar a corrupção enquanto fenômeno multifacetado, estabelecendo parâmetros do combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral, bem como analisar os motivos pelos quais o sistema partidário encontra-se enfraquecido, gerando sentimento de antipartidarismo e antipolítica.

Já no segundo capítulo, tratar-se-á das ações responsivas estatais (legislativas e políticas públicas) e paraestatais ao combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral, compreendendo o possível aproveitamento das Leis n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção), 13.303/16 (Lei das Estatais) e 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados) aos partidos políticos e tecendo considerações preambulares sobre o *compliance* partidário.

Por fim, no terceiro capítulo, se fará uma análise crítica dos novos marcos normativos em tramitação no Congresso Nacional que tratam da inclusão das práticas de *compliance* aos partidos políticos, em especial os Projetos de Lei n. 60/2017, 2.086/2018 e 429/2017 e suas repercussões na Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), com fins a sugerir aperfeiçoamentos aos projetos, colaborando com o debate democrático necessário acerca do tema.

O método que se pretende empreender no trabalho é o dedutivo, partindo da demarcação de que com o diagnóstico do fenômeno das práticas corruptivas no âmbito do direito eleitoral, bem como suas formas de combatê-las, por meio de práticas preventivas e modernas como as de *compliance*, e sua pertinência com a rotina

partidária podem constituir em avanços curativos no combate à corrupção, se complementando às demais respostas estatais e paraestatais anticorruptivas.

Quanto à metodologia de procedimento, o utilizado é o monográfico e quanto às técnicas de pesquisa, o projeto busca fazer o recorte bibliográfico sobre a temática descrita no primeiro parágrafo.

No concernente à justificativa, o tema reveste-se de relevante importância à medida que a busca pelo combate permanente às práticas corruptivas demanda não apenas ações repressivas de investigação e punição, mas também uma rotina preventiva de condutas de governança moderna de excelência e transparência, com mecanismos de controle interno e externo de fácil acesso e publicidade. Neste sentido, a Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e a Lei n. 13.303/16 (Lei das Estatais) por não contemplarem os partidos políticos, terminam em última análise a deixar um vácuo legal (e, por consequência, doutrinário e jurisprudencial) que precisa ser preenchido. Ciente desta carência normativa, o legislador vem agindo por intermédio dos Projetos de Lei n. 60/2017, 10.219/2018, 2.086/2018 e 429/2017, que buscam aperfeiçoar a Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) a partir de uma série de medidas que visam empreender as ações de *compliance* aos partidos políticos. Resta-nos analisar o fenômeno de forma positivamente crítica.

2 AS MÚLTIPLAS FACES DA CORRUPÇÃO

O primeiro capítulo do trabalho fará uma abordagem, em três subitens, de forma progressiva, do fenômeno corrupção, com o objetivo claro de direcioná-la ao direito eleitoral e ao sistema partidário em crise ética.

Primeiramente será abordada a corrupção como fenômeno histórico, avançando para as irradiações no direito eleitoral e no sistema partidário, a partir do sentimento de antipartidarismo e de antipolítica.

2.1 Breves considerações sobre a corrupção

Corrupção é uma palavra cujo conteúdo empírico possui alta carga moral, inevitavelmente direcionando os pensamentos à ideia de desvirtuação, vícios, má conduta, enfim, o próprio mal.

De início, cabe demarcar o significado etimológico, originado do latim, e gramatical da palavra corrupção, que está intimamente ligado à decomposição ou putrefação. Neste sentido Leal (2013, p. 19) aborda que este substantivo pode significar: i) deterioração, decomposição física, orgânica de algo ou putrefação; ii) modificação, adulteração das características originais de algo iii) no sentido mais figurado, a expressão refere, também, à degradação moral de indivíduos e instituições o que evidencia a ampla gama de possibilidades conceituais em jogo.

A sua heterogeneidade enquanto fenômeno nasce da necessidade de se abordá-la permanentemente, em todas as dimensões possíveis, para se alcançar às finalidades almejadas: buscar entendê-la no âmbito do direito eleitoral, a partir da íntima relação estabelecida entre a patologia avaliada e o processo eleitoral.

Diniz (2006) ensina que: “Etimologicamente, o termo corrupção se originou do latim *corruptione* e significa ação ou efeito de corromper – decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão”. Diniz, na mesma obra, cita ainda conceito de Alessandra Teixeira sobre corrupção:

Modernamente entendemos a corrupção, em sentido bastante amplo, como uma espécie de conduta através da qual o indivíduo, motivado por alguma vantagem (a sedução da serpente), age desvirtuando a natureza de um determinado objeto, contrariando aquilo que coletivamente é visto como certo e justo (as ordens de Deus). (TEIXEIRA, *apud* DINIZ, 2006)

Enquanto efeito, a corrupção há muito tempo é estudada e avaliada. Nesta linha, diversas reflexões e investigações científicas foram estabelecidas, mas certamente nenhuma conclusão seja mais certa que aquela que diz que a corrupção não se resume a uma única causa ou conduta, nem tampouco pode ser medida de forma objetiva.

Pelo contrário, há um catálogo de diagnósticos plausíveis para análise do tema e, para tanto, como apanhado por Leal (2013, p. 80-81) “é um fenômeno de múltiplos fundamentos e nexos causais, tratada por diversos campos do conhecimento (política, economia, sociologia, antropologia, ciência jurídica, etc.), não sendo de fácil compreensão e definição”, o que se leva a recorrer a estas ciências, com o fim de imergir nestas identificações fenomenais desde as eras mais remotas.

Das primeiras ponderações acerca da corrupção que remontam à Grécia Antiga e ao próprio conceito de concepção da civilização ocidental, no século 6 a.C., como explica Cardoso (2012, p. 22), Aristóteles já diagnosticava que a corrupção nascia paralelamente à compreensão da cultura helênica sobre os três caminhos possíveis para concepção de um governo: i) o comando monárquico – monarquia; ii) o de um conselho de nobres ou anciões – aristocracia; e iii) os próprios cidadãos – democracia, sendo a patologia uma consequência das tensões entre forças dissonantes, quando há a concretização daquilo que se foi idealizado filosoficamente.

Aristóteles, nos dizeres de Cardoso (2012, pp. 23 – 24) aponta que a corrupção era resultado da degradação constitucional da cidade – *polis* (e suas formas concebidas nas Histórias de Heródoto: monarquia, aristocracia e democracia) e também era movida pelas paixões pulsantes que desgatilharam os desejos humanos descontrolados por “bens (riqueza) e mando (honras)”.

Outro legado filosófico aristotélico e platônico da Grécia Antiga reporta à relevância da virtude moral na vida humana “como aquela que é moralmente aprovada, não porque atende determinados fins, mas porque tem elementos universais que lhe permite o reconhecimento universal”, como ensina Leal (2013, p. 20).

Platão, citado por Cardoso (2012, p. 25), por sua vez, compreendia a democracia como o regime do abuso, da leviandade e da permissividade, se acomodando a qualquer sorte de situação: no desinteresse dos cidadãos pelo que é comum, em instituições de qualquer outro regime; e, além disso, entendia que essa liberdade contaminava a vida de todas as pessoas e, esses excessos no pensamento platônico, são altamente atraentes de atos corruptivos.

Precisamente esses temores com a democracia é que justificam a preferência de Platão pela timocracia, isto é, o governo dos homens de honra (Leal, 2013, p. 20).

Platão vê o ser humano como formado de três elementos conflitantes, paixão, intelecto e vontade, e considera essencial que o intelecto esteja no controle, governando as paixões por meio da vontade. Com base nessa apreciação correspondente da sociedade como um todo. Em sua sociedade ideal, uma classe policial intermediária, que ele chama de auxiliares, manteria as massas em ordem sob a direção de uma classe governante filosoficamente consciente, que agiria como a guardiã da sociedade como um todo. (MAGEE, 2001, p. 30)

Avançando na linha do tempo, durante o período Renascentista, a ciência política e as patologias corruptivas também foram verificadas por Maquiavel que em sua análise literária diagnosticou a política e a sanha humana pelo poder com notável vanguarda, apresentando vasto material filosófico, trazendo à tona a realidade concreta tal como concebida, sem utopias.

Adverse (2012, p. 33) explica que Maquiavel entendia que, no âmbito político, a corrupção pode atingir um agente político ou todos, estando a massa (o povo) ainda imune desta contaminação. A massa para Maquiavel seria “um animal bruto e feroz que, por ser mantido preso e alimentado por muito tempo, e não mais capaz de se orientar e assegurar-se de si”.

Embora houvesse essa imunização da massa em si quanto a ser corruptível ou não, o próprio Maquiavel (1983, p. 69) ao analisar se o Príncipe deveria ser mais amado ou temido não hesitou em afirmar, reconhecendo a dificuldade de se lograr êxito em ser as duas coisas simultaneamente, ser muito mais seguro ser temido que amado, na hipótese de falha de uma destas características durante o exercício do poder.

Neste sentido Maquiavel (1983, p. 70) é incisivo em reconhecer que “os homens geralmente são ingratos, volúveis, simuladores, covardes e ambiciosos de dinheiro, e, enquanto lhes fizeres bem, todos estarão contigo, oferecem-te sangue, bens, vida, filhos, como disse acima, desde que a necessidade esteja longe de ti. Mas, quando ela se avizinha, voltam-se para outra parte”.

Uma vez o povo estando corrompido para Maquiavel, conforme Leal e Silva (2019, p. 21), não restará opção senão a “refundação do Estado ou a reforma das instituições por um único homem incorruptível”.

Magee (2001, p. 72) sintetiza que Maquiavel, por ser o grande contador de verdades, descreveu (com argúcia e verossimilhança) o que o homem é capaz de fazer

para conquistar e se manter no poder; quando para o político é vantajoso manter sua palavra ou quebrá-la, quando se pode esperar da trama o sucesso ou o fracasso.

A corrupção é enfrentada também na compreensão de Hobbes e seu Leviatã, isto é, na crença que a partir do medo da morte o homem se forma em sociedade, e também no grande temor das populações pelo caos social, que as submeteria em uma tirania que seria gerada doravante a este cenário (Magee, 2001, p. 80).

Hobbes identifica a corrupção como a degradação de corpos, sendo o Estado um “homem artificial” e, nesta condição, mortal, isto é, embora havendo uma vida longa, jamais haverá imortalidade (Ribeiro, 2012, p. 48).

Leal e Silva (2019, p. 22) alertam que para Hobbes, o Estado também surge a partir do desejo dos homens de sair de uma situação precária típica do estado de natureza, não se reduzindo a corrupção à mera transgressão legal, mas também na busca por poder e honrarias.

Porém, cabe advertir que o Estado, a partir do contrato social sugerido como solução para o estado de natureza e suas precarizações é nulo caso ninguém cumpra a sua parte, pois Hobbes (2003, p. 119) compreende serem as palavras vínculos frágeis “para refrear a ambição, a avareza, a cólera e outras paixões dos homens, se não houver o medo de algum poder coercitivo”, reconhecendo uma série de vícios corruptivos oriundos da natureza humana e a necessidade de imposição estatal, pela força, na hipótese do descumprimento contratual.

Contrapontando à visão hobbesiana do Leviatã, Locke foca seu pensamento a partir da premissa que o homem, criatura feita por Deus, dotado de consciência, não era, nem em estado de natureza, uma besta selvagem. Todavia, segundo Magee (2001, p. 107), também na visão lockiana é extremamente desfavorável aos seres humanos não se juntarem em sociedade. Locke entende que “todos os homens são propensos ao erro; e a maioria dos homens está em vários aspectos, por paixão ou interesse, sob a tentação dele”.

Na França do Século XVIII, sobre influência lockiana, Montesquieu (2005, p. 121), tratou o tema da corrupção da democracia (enquanto conceito de governo da virtude) não apenas quando se perde o espírito de igualdade, mas quando se adquire o espírito de igualdade extrema, isto é, o povo deixa de tolerar o poder que delegou e passa a desejar fazer tudo por conta.

Uma vez que os princípios do governo foram corrompidos, as melhores leis tornam-se más e se voltam contra o Estado; quando os princípios estão sãos, as más leis têm o efeito das boas; a força do princípio carrega tudo. (MONTESQUIEU, 2005, p. 128).

Já Rousseau focaliza seus diagnósticos a partir de um desinteresse do povo aos assuntos de interesse público. Magee (2001, p. 127) sobre Rousseau afirma que os seres humanos nascem bons, mas são “corrompidos pela experiência de crescer em sociedade. Por acreditar em que nossos instintos naturais são bons, sua visão de natureza era diretamente oposta à Hobbes: o homem num estado natural é um bom selvagem”.

Neste exato sentido Rousseau é repercutido por Leal (2013, p. 17-18):

A alienação do povo em relação aos temas de interesse público e em face do Estado é referida por Rousseau como sintomas terminais da enfermidade do corpo político, ou seja, se os cidadãos preferem servir ao Estado com seu dinheiro sem se dedicarem pessoalmente às atividades públicas, isto significa que a ruína já está a caminho, tendo presente que tal fenômeno se dá somente em meio às relações sociais – diferente, pois, das teses religiosas de que o homem é um ser decaído por natureza, carregando em sua existência terrena máculas de origem que explicam suas fraquezas e perversões, o que o levaria à corrupção.

Durante este período, grandes eventos importantes para a democracia ocidental, tal como concebida, são acionados: a Independência dos Estados Unidos da América (1775 – 1783) e a Revolução Francesa (1789 – 1799) que, para além da ruptura com o regime absolutista, ocorreu sobre forte influência dos pensamentos iluministas.

A partir da consolidação da democracia na América, Tocqueville (1998, p. 483) entendia que, nas democracias, as ambições eram mais raras que na aristocracia, pois enquanto nesta as carreiras de ambição são estendidas e os limites são fixos, naquela as carreiras da ambição são estreitas (mais que na aristocracia) e os limites mais flexíveis.

É exatamente nesta linha que Tocqueville aborda que a centralização administrativa precedeu à ruína da aristocracia francesa e o triunfo revolucionário, como ensina Jasmin (2012, p. 62) “a transição do feudalismo ao mundo da Revolução Francesa, é consequência da corrupção do princípio tradicional da reciprocidade entre nobres e plebeus que caracterizava os laços feudais”.

Tocqueville diagnosticou que a partir da democracia, a igualdade de condições sociais pode aproximar os indivíduos às posições e postos de poder, como ensinam Leal e Silva (2019, p. 24).

A partir do amadurecimento da democracia na civilização ocidental, o conceito de corrupção na mesma medida foi se aperfeiçoando.

No âmbito da teoria política, o conceito de esfera pública, trazendo a terceira opção às duas concepções existentes (a primeira elitista e a segunda direta do exercício da política): a interativo-participativa consubstancia em um importante paradigma analítico da corrupção, como ensina Avritzer (2012, p. 112). O próprio Habermas (1990, p. 49-50) revela que:

[...] a mudança estrutural da esfera pública está inserida na transformação do Estado e da economia [...] fundada no Estado de direito, a construção da relação entre um poder público que garante as liberdades e uma sociedade econômica organizada de modo privado deve-se, por um lado, às teorias liberais dos direitos fundamentais do *Vormätz* – as quais insistiam (com claras intenções políticas) em uma separação nítida entre direito público e privado – e, por outro, à consequência do fracasso da “dupla Revolução Alemã de 1848-1849 (Wehler), isto é, ao desenvolvimento de um Estado de direito sem democracia”. (grifos originais)

Isso porque, mesmo não tendo sido objeto de estudo de nenhum dos grandes autores que trabalharam a Esfera Pública, Avritzer (2012, p. 115) afirma que existe um “conceito de corrupção das características do espaço público que pode ser encontrado tanto em Hanna Arendt quanto em Jürgen Habermas”, que focalizava a corrupção no espaço público como decorrência da “corrosão das formas de comunicação face a face” e são “desconstituídas pelas estruturas de massa”.

Neste sentido Avritzer (2012, p. 115) afirma que:

[...] para Hanna Arendt, a corrupção do público se dá pela substituição da ação pela fabricação. A fabricação, ao adentrar o espaço público, qual seja, a condição humana da pluralidade [...] Já para Jürgen Habermas a corrupção do espaço público está vinculada ao desenvolvimento de formas de comunicação que manipulam a opinião através da fixação de conteúdos. Para Habermas, a corrupção está ligada à corrosão das formas de comunicação face a face que caracterizam a política moderna e são desfeitas pelas estruturas da sociedade de massas.

Do ponto de vista da economia, há um mito que Dallagnol (2017, p. 43) enfrenta refutando a premissa de que a “corrupção funciona como um lubrificante das engrenagens da economia”. O autor refere justamente que a patologia funciona ao contrário: é um “bloqueio na estrada para o desenvolvimento econômico”, distorcendo políticas públicas tornando-as ineficientes, não gerando emprego ou investimento.

Da mesma forma, Leal (2017, p. 11) assim manifesta sobre os efeitos funestos da corrupção ao Estado, à democracia e ao bom funcionamento do Mercado:

A corrupção arraigada nas instituições públicas e privadas e tolerada socialmente é causadora de múltiplos danos tanto ao Estado e à Democracia, como ao bom funcionamento do Mercado em termos de sustentabilidade social. Todavia, concordando com Middlekauff (rjglb.richmond.edu), em Sociedades nas quais o Mercado e as instituições públicas e privadas são fracos sob o ponto de vista das legitimidades democráticas de suas funcionalidades operacionais, a corrupção encontra fomento desenvolvimentista. (LEAL, 2017, p. 11)

Todos estes elementos trazidos da filosofia, da história, da economia e da sociologia constituem necessários subsídios para buscar compreender como o fenômeno patológico da corrupção se comporta, sua interdisciplinaridade e sua capacidade evolutiva.

Dentro deste cenário, cabe compreender como ela se comportou na história brasileira, inaugurada desde o período em que os portugueses desembarcaram no país e deu-se início ao período colonial.

Já foi dito que a corrupção é definida como uma patologia multifacetada e as suas abordagens constam no processo histórico nacional a partir do descobrimento do Brasil, aonde desde sempre se estabelece a promíscua relação entre o público e o privado. Simbolicamente, o célebre Sermão do Bom Ladrão proferido pelo Padre Antônio Vieira, em 1655, na Igreja da Misericórdia de Lisboa, Portugal, é um válido epílogo sobre a temática:

O ladrão que furta para comer, não vai nem leva ao inferno: os que não só vão, mas levam, de que eu trato, são outros ladrões de maior calibre e de mais alta esfera; os quais debaixo do mesmo nome e do mesmo predicamento distingue muito bem São Basílio Magno. Não só são ladrões, diz o santo, os que cortam bolsas, ou espreitam os que se vão banhar para lhes colher a roupa; os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com mancha, já com forças roubam cidades e reinos: os outros furtam debaixo do seu risco, estes sem temor nem perigo: os outros se furtam, são enforcados, estes furtam e enforcam. (VIEIRA, 1655)

Oliveira Júnior (2015, p. 82) aborda o impacto, no processo histórico de colonização, da subalternidade existente nas relações entre os poderes públicos e a sociedade civil:

Advindos desde além-mar, os colonizadores foram se instalando como “amigos” e “familiares” amistosos, efeito que terminou por produzir confusões entre a esfera pública e a privada, entre a ideia de família e de Estado, como salientou Sergio Buarque de Holanda (1995). Uma excessiva “cordialidade” transformada em submissão aos poderes públicos, dando

margem a um clientelismo que pouco a pouco foi se afirmando de maneira danosa no âmbito dessas relações, nas quais “o seu doutor” era sempre visto com muito respeito e veneração (OLIVEIRA JÚNIOR, 2015, p. 82)

Durante o período colonial, Figueiredo (2012, p. 174) diagnosticou a corrupção como um desdobramento histórico natural, por diversos fatores: instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; inércia e corrupção de dirigentes leigos e eclesiásticos e uma série de déficits burocráticos: confusão de leis, morosidades e os caprichos da máquina legal, remunerações desniveladas e acumulação de cargos pelos oficiais e contradições dos códigos legais, dentre outros.

Nesse sentido, Figueiredo (2012, p. 176-177) avança referindo que a “[...] política régia de remunerar mal seus servidores tornava tácita a possibilidade de complementação com ganhos relacionados à sua atividade, especialmente nas colônias. [...]”, sendo os governadores coloniais e os altos funcionários “frequentemente sócios comandatários de empresas mercantis, ou usuários numa escala considerável”.

Por certo, não é equivocado afirmar que os vícios corruptivos vieram juntamente com o estamento burocrático lusitano que se instalou no Brasil a partir da colonização, conjugados com a precariedade estrutural desta burocracia e desde então vem caminhando paralelamente com o avanço histórico: período imperial e período republicano.

A partir do Período Imperial, Schwarcz (2012, p. 191) enfrenta o assunto da corrupção neste recorte histórico, a partir desta época, como um período em que este conceito foi pouco referido, muito diante do *status* de “Monarca de direito divino e mecenas das artes” dos então reinantes, o que neutralizava, de certa forma, escândalos que passariam a repercutir com força a partir da queda de apoio popular à causa monárquica.

Com a queda da Monarquia Orleans e Bragança e a chegada da República, a expressão corrupção seguiu sendo pouco ou mal utilizada, apenas de maneira abstrata, como crítica limitada ao sistema político em si, não às pessoas, como lembrou Bignotto (2011, p. 16), realidade que passou a mudar drasticamente a partir de 1945 e a oposição ao Varguismo, através do moralismo crítico personalizado à figura.

Bignotto (2011, p. 16-17) aborda como passou a se conceber a oposição à Era Vargas a partir do conceito de que: “Corruptos eram os indivíduos, os políticos getulistas, o próprio Vargas. Expulsos o presidente e seus aliados, voltaria a correr água cristalina nas tubulações da República”.

Mesma ideia é trazida por Carvalho (2012, p. 201), que afirma ter havido uma “virada de chave” a partir de 1945, passando as críticas sobre a corrupção a recair sobre pessoas, no que chamou de “virada semântica” e de fenômeno histórico e ideológico.

Durante o período republicano pós o suicídio do Presidente Getúlio Dornelles Vargas, o discurso de corrupção passa a ser adotado ostensivamente como importante tema da retórica política, recaindo sobre os Presidentes que se elegeram na esteira do Vargasismo (Presidentes Juscelino Kubitschek de Oliveira e João Belchior Marques Goulart, especialmente) um grande desgaste; a partir das críticas da UDN à “máquina sindical corporativista criada por Vargas, considerada pelos liberais um antro de favorecimentos ilícitos” (SÁ MOTTA, 2012, p. 207).

Tanto procede a assertiva que neste período o Presidente Jânio da Silva Quadros focou sua plataforma eleitoral no combate à corrupção, percebendo no próprio *slogan* da vassoura um símbolo da varredura que pretendia empreender (ao menos retoricamente).

A partir de 1964, com a assunção dos militares *ex machina* ao Poder, Starling (2012, p. 210) aponta a corrupção envolvida no período em dois momentos distintos: i) o primeiro enquanto discurso legitimador da intervenção ocorrida: combate à corrupção, como um dos mais reverberantes; e ii) a partir do endurecimento do regime, onde há quebra no próprio compromisso do regime do Presidente Humberto Alencar Castelo Branco de devolver o comando estatal executivo aos civis, desencadeando a tomada de providências próprias de exceção como a edição dos Atos Institucionais e o uso metódico da tortura, “degradando a lei em arbítrio” e alçando o torturador à condição de intocável, diante da sua posição:

Quando tortura e corrupção se juntaram, o regime militar elevou o torturador à condição de intocável: recompensas funcionais por meio de promoções convencionais e gratificações salariais foram garantidas aos membros do aparelho de repressão política montado; também foi concedido ao torturador recompensa pública por conta de suas ações (STARLING, 2012, p. 219-220).

Com a redemocratização e especialmente a promulgação da Constituição Federal de 1988, a corrupção continuou sendo um dos grandes vértices retóricos e se consolidou no verdadeiro carimbo a ser emplacado pela oposição a quem governava, invariavelmente.

Neste sentido, muito embora todas as vantagens oriundas da constituição e estabelecimento do Estado Democrático de Direito, a corrupção seguiu como fenômeno

de grande magnitude e como desafio a ser neutralizado, como ensina Avritzer (2011, p. 43), que apresenta diagnósticos um tanto relevantes sobre suas causas: i) o financiamento do sistema político por meio de recursos públicos e; ii) o presidencialismo de coalizão: a necessidade do executivo em aprovar medidas relevantes no Parlamento mediante a concessão de alianças, algumas delas notoriamente (conforme se percebe nas grandes operações de investigação doravante abordadas) suspeitas.

O *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, o primeiro Chefe de Executivo eleito diretamente após a Constituição de 1988 é fato sintomático para compreender as complexas e tensas relações tanto institucionais (entre poderes) quanto pessoais (entre líderes), e a necessidade de capacidade de articulação para compor maiorias no Congresso Nacional e alianças/coligações entre bancadas e partidos políticos para o objetivo comum: poder, tanto na sua concepção simbólica, como na prática.

A partir do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso o modelo de coalizão, nos dizeres de Avritzer (2011, p. 45), se perfectibilizava através da seguinte lógica: a maioria no Congresso ao custo de recursos públicos alocados no orçamento da União e a distribuição de cargos entre os ministérios. Em complementação, o referido autor afirma que a consequência desta política foi “um conjunto de negociações no interior do Congresso que, como é amplamente sabido, favorece casos de corrupção e o popular ‘caixa 2’”.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na busca por consensos e maiorias dentro do contexto do presidencialismo de coalizão, ainda no decorrer do seu primeiro mandato, viu ser desencadeado o denominado “Mensalão” – Ação Penal n. 470, que consistiu num modelo de “desvio de recursos de órgãos públicos e de empresas estatais, e de concessões de benefícios diretos ou indiretos a particulares em troca de ajuda financeira. O objetivo era negociar apoio político ao governo no Congresso Nacional, pagar dívidas pretéritas, custear ganhos de campanha e outras despesas do PT”, como explica a Secretaria de Comunicação da Procuradoria Geral da República¹.

E mais ainda, a partir da Ação Penal n. 470 no específico ponto da corrupção ativa, partida diretamente da Casa Civil, por intermédio pessoal do Ministro Chefe desta

¹ Disponível em: <<https://pr-rs.jusbrasil.com.br/noticias/3195234/mensalao-entenda-como-funcionava-o-nucleo-politico>>. Acesso em 12 mai. 2021.

pastas do Governo do Presidente Lula da Silva, se tem o preciso detalhamento de como se desenvolveu esse balcão negocial, tendo como ponto de partida a cooptação de parlamentares corrompidos, que detinham influência capaz de convencer suas bancadas respectivas e obter as maiorias necessárias para aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo, como podemos observar no recorte do julgamento da Ação Penal n. 470, referente à corrupção ativa e passiva do esquema de pagamento de propina para a base aliada do Congresso pela Casa Civil do Governo Lula da Silva:

ACÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. [...] CORRUPÇÃO ATIVA E CORRUPÇÃO PASSIVA. ESQUEMA DE PAGAMENTO DE VANTAGEM INDEVIDA A PARLAMENTARES PARA FORMAÇÃO DE “BASE ALIADA” AO GOVERNO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMPROVAÇÃO. RECIBOS INFORMAIS. DESTINAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS. IRRELEVÂNCIA. ACÇÃO PENAL JULGADA PROCEDENTE, SALVO EM RELAÇÃO A DOIS ACUSADOS. CONDENAÇÃO DOS DEMAIS. [...] 4. A organização e o controle das atividades criminosas foram exercidos pelo então Ministro-Chefe da Casa Civil, responsável pela articulação política e pelas relações do Governo com os parlamentares. Conluio entre o organizador do esquema criminoso e o então Tesoureiro de seu partido. [...] Parlamentares beneficiários das transferências ilícitas de recursos detinham poder de influenciar os votos de outros parlamentares de seus respectivos partidos, em especial por ocuparem as estratégicas funções de Presidentes de partidos políticos, de líderes parlamentares, líderes de bancadas e blocos partidários. Comprovada a participação, no recebimento da propina, de intermediários da estrita confiança dos parlamentares, beneficiários finais do esquema. Depoimentos e recibos informais apreendidos no curso das investigações compõem as provas da prática criminosa. [...] (STF, AP nº 470, Trecho do Voto do Ministro Joaquim Barbosa, *DJe* 22.04.2013)

A partir do Governo da Presidente Dilma Vana Rousseff, se iniciou outra notável crise política que desencadeou no segundo *impeachment* após 1988, tendo como marco balizador os movimentos de rua que se iniciaram em 2013 e que afetaram a classe política inteira e se intensificaram no apogeu da Operação Lava-Jato, e que se acentuaram ainda pela insatisfação da população aos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) ocorridos em um país desigual e pobre (o famoso “não queremos estádios, queremos escolas e hospitais”²) e em certa medida pela mesma incapacidade que teve o Presidente Fernando Collor em articular e compor com o Poder Legislativo³.

2 Neste sentido reportagem do jornal El País intitulada “Brasil chega à Copa como campeão de gastos em estádios”. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/25/economia/1385384409_505_409.html>. Acesso em 12 mai. 2021.

3 Característica que pode ser percebida através da reportagem “Os sete erros fatais de Dilma”. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/os-sete-erro-fatais-de-dilma/>> . Acesso em 12 mai. 2021.

Com a queda da Presidente Dilma Rousseff e a assunção do Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, outros grandes eventos envolvendo corrupção foram desencadeados, sendo este o primeiro Presidente a ser denunciado, com mandato em exercício pela Procuradoria Geral da República⁴.

Foi ainda durante esse período que o Presidente Lula da Silva cumpriu pena provisória pela condenação em duas instâncias forenses de alguma fase da Operação Lava-Jato⁵.

Durante o governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, eleito também escoltado em plataforma anticorrupção e propondo o fim do “toma lá da cá”, houve a segunda prisão provisória de um Presidente da República (a de Michel Temer⁶) e, durante este governo, foi aprovado e liberado o maior número de emendas parlamentares discricionárias e impositivas da história da República⁷.

Cabe referir que as emendas parlamentares decorrem do próprio texto direto da Constituição Federal⁸, nos artigos 166 e 166 – A, este inserido a partir da Emenda Constitucional n. 105, datada de 2019, o que em certa margem permite, sem exagero, afirmar que o próprio constituinte derivado calculou um tipo de custo legalizado do presidencialismo de coalizão, o que não torna a prática, no âmbito moral, menos discutível.

4 Neste sentido reportagem da Revista Época: “Temer vira primeiro Presidente denunciado por corrupção. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/06/temer-vira-primeiro-presidente-denunciado-por-corrupcao.html>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

5 Vide reportagem do Portal G1: “Lula chega a Curitiba para cumprir pena por corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/lula-chega-a-curitiba-para-cumprir-pena-por-corrupcao-passiva-e-lavagem-de-dinheiro.ghtml>>. Acesso em 12 mai. 2021.

6 Conforme se verifica na reportagem do Portal BBC: “Por que o ex-presidente Michel Temer foi preso?”. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47657992>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

7 Confira-se reportagem da Folha: “Torneira aberta das emendas parlamentares corrói discurso de Bolsonaro para 2022.” Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/torneira-aberta-das-emendas-parlamentares-corroi-discurso-de-bolsonaro-para-2022.shtml>>. Acesso em 12 mai. 2021.

8 Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...]

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; [...]

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - transferência com finalidade definida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

Observa-se aqui, após a amostragem acima desenrolada, que uma das causas do perfil corruptivo no Brasil decorre do caráter altamente patrimonialista nas relações políticas arroladas nesta breve narrativa histórica, o que Faoro (2000) *apud* Filgueiras (2009, p. 388), entende como herança ibérica, que através do seu estamento burocrático comportando-se como “proprietário da soberania”, criou um “sistema de exploração e dominação que se reproduziu como marca fundamental de nossa tradição política por meio de uma corrupção sistêmica”, que nunca perdeu força até os dias de hoje.

Essa relação entre Estado e sociedade é vista por Filgueiras (2009, p. 389) ao analisar a obra de Faoro (2000) como estabelecida em uma estrutura em que o “primeiro (o Estado) oprime a segunda (a sociedade) pela reprodução de um sistema de privilégios e prebendas, destinados aos estamentos alojados na burocracia estatal [...] sem conhecer regras impessoais e racionais, que separam os meios de administração e a função burocrática”. Nesse sentido Filgueiras (2009, p. 4) destaca a rigidez histórica do patrimonialismo como causa estruturante da corrupção no Brasil:

O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental; afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado. O conceito de patrimonialismo tem uma rigidez histórica que caracteriza um elemento estrutural da sociedade brasileira.

Por isso, diante de todos esses elementos colacionados a partir do arcabouço filosófico, sociológico, econômico e histórico já desenvolvidos é que podemos entender o alerta de Trujillo (2002, p. 21) para a dificuldade de se estabelecer nexos causais entre os resultados das relações corruptivas se analisadas de maneira isolada, mas sempre concatenadas e contextualizadas em um amplo espectro:

La literatura que trata las causas de la corrupción há permitido estudiar del problema en un lenguaje formal que permite analizar el comportamiento de diversas variables en forma aislada, así como la relación entre el fenómeno y diferentes condiciones económicas, políticas e institucionales. Aunque por lo general no se toman en cuenta las prácticas diferenciadas de la corrupción sino el fenómeno con un todo [...], estas investigaciones han generado resultados que ayudan a identificar las variables explicativas (o causas) de la corrupción y analizarlas. Un problema importante de esta literatura, es la dificultad que existe para establecer relaciones causales a partir de los resultados de correlaciones econométricas. Existen amplios debates en torno a las afirmaciones sobre las causas y consecuencias de la corrupción, ya que mientras algunos autores creen tener suficiente evidencia de causalidad, para otros está aún por demostrarse si las variables en cuestión son una consecuencia o una causa de la corrupción, o incluso un

fenómeno paralelo. Aún reconociendo este debate, a continuación se presentan algunas de las variables que se han señalado repetidamente en la literatura como causas de la corrupción. Reuniendo el aporte de diferentes autores, puede hablarse de tres tipos de causas de la corrupción: económicas, político-institucionales y culturales. (TRUJILLO, 2002, p. 21).

É plenamente visível o quão disseminada é a patologia e como se espalha na ética pública, na economia, na moral das inter-relações públicas e privadas, não devendo a mesma ser reduzida a mera transgressão legal ou jurídica.

Veja-se Leal (2013, p. 16) nesse sentido argumenta que “[...] pode-se defender a tese de que a corrupção não pode ser restringida a ilicitudes ou a problemas meramente jurídicos porque na iniciativa privada das relações de produção de bens e serviços tem se criado formas não oficiais de premiação ou bonificação de comportamentos e condutas profissionais [...]”.

No Brasil, a problemática é extremamente complexa porque existem fatores profundamente enraizados na rotina moral do país, das quais duas se destacam, conforme nos ensina Dallagnol (2017, p. 168): i) falhas no sistema político e ii) impunidade.

Às falhas do sistema político, Dallagnol (2017, p. 168) refere que são:

[...] causas subjacentes à ampla variedade de crimes descobertos: fraudes em obras públicas; desvios em contratos de marketing; de mão de obra terceirizada e de prestação de serviços de informática; negociação de atos legislativos; pagamentos para a liberação de empréstimos ou investimentos públicos; superfaturamento da compra de ativos superfaturamento da compra de ativos; superfaturamento de venda de produtos; e corrupção em investigações parlamentares.

Soma-se a este cenário a incapacidade dos órgãos de controle em conseguir dar vazão a tantos fatos que, em progressão geométrica, pululam no cotidiano brasileiro, e que será devidamente repercutido mais adiante neste trabalho.

O caráter multifacetado desta patologia, de rápida contaminação e célere potencial de mutação, encontra nas eleições um apetitoso hospedeiro, até porque a razão de ser das práticas corruptivas, na grande maioria dos casos, consiste na perpetuação de seus agentes no exercício do poder político. O modo com que a corrupção contamina o direito eleitoral será desenvolvido doravante.

2.2 Irradiação da corrupção no âmbito do direito eleitoral

Verificado anteriormente o caráter multidisciplinar do fenômeno corrupção, cabe dentro deste contexto, analisar os múltiplos ângulos desta chaga no âmbito político e como o direito eleitoral se envolve no seu combate, ação inclusive prevista inclusive no artigo 7º da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), internalizada no Brasil pelo Decreto n. 5.687/06.

Para tanto, é relevante ter em mente que a corrupção no âmbito eleitoral é via ampla e lateralizada, envolvendo candidatos, eleitores e financiadores, isto é, quem é votado, quem vota e quem patrocina.

Nasce no desinteresse do eleitor pela política, ainda mais a partidária, o que também é incentivado, bem verdade, pelo menos durante muito tempo, pela própria classe política (que convenientemente trabalha para ser distante do povo, embora negue publicamente), avança para um sentimento de antipartidarismo e de antipolítica, como será tratado mais adiante, e termina em classe política extremamente corruptível, reflexo psicológico de seus eleitores.

A patologia encontra, portanto, uma porta de entrada na própria crise da democracia representativa, que, conforme ensina Leal e Silva (2019, p. 55) repercute diretamente no sistema eleitoral brasileiro, com a apresentação de diversas críticas a partir desta queda significativa de confiança entre representantes e representados.

Wolkmer (1999, p. 58), *apud* Leal e Silva (p. 57-58) apresenta seis causas explicativas para a crise do sistema representativo democrático: i) sucessivos descumprimentos de programas; ii) corrupção da classe política; iii) declínio de vastos setores sociais iv) complexidade das demandas e especialização técnica; v) crise dos grandes discursos de legitimação; vi) influência dos meios de comunicação.

Observa-se que, no âmbito do direito eleitoral, a corrupção ou fenômenos similares que sejam capazes de desvirtuar o “processo de constituição de um corpo de representantes sempre significou um problema para as democracias”, nos dizeres de Melo (2012, p. 315), de tal modo que, conforme o referido autor, não impediu, nem mesmo nas democracias mais sólidas, de forma cabal, que forças políticas e econômicas exercessem influências e obtivessem vantagens privilegiadas.

Em contraponto às premissas acima demarcadas, merece atenção o entendimento de Soriano (2011, p. 389) no sentido de afirmar que as democracias empiricamente não representaram queda de índices corruptivos, mas apenas tornou mais transparente o

conhecimento sobre a corrupção, alegando que “*el hecho de que las democracias hacen más transparentes y cognoscibles los casos de corrupción política no es un dato que avale su mayor índice en estos sistemas políticos, sino su mayor conocimiento*”, argumentando nesses termos:

Se ha subrayado la persistencia de la corrupción política, que para algunos reviste las características de un hecho natural: siempre ha habido y siempre habrá corrupción; en cualquier sociedad, en cualquier sistema político. Debido a esta persistencia, una pregunta de los estudiosos ha sido la de precisar la relación entre corrupción y sistema político, si es que es posible establecer alguna relación. Unos afirman que la corrupción es indistinta comparada con los modelos políticos; otros que es más propia de los regímenes autoritarios o de las democracias; opiniones para todos los gustos. E. Garzón indica que no hay una correspondencia entre corrupción y determinados sistemas políticos o formas de gobierno. “Esta supuesta correlación —dice— entre mayor democracia y menor corrupción o, lo que es lo mismo, entre dictadura y corrupción no es empíricamente sostenible (SORIANO, 2011, p. 388)

Não existe desta maneira soluções fáceis, nem mudanças rápidas e nem tampouco fórmulas mágicas para a contenção das práticas corruptivas.

As causas são múltiplas e às vezes se apresentam bifurcações de diagnósticos, isto é, a resolução do problema não ocorrerá apenas com o fortalecimento em si da democracia representativa, como anotou Soriano (2011, p. 389), onde equiparou a corrupção, empiricamente, na democracia com a nos regimes ditatoriais e absolutistas.

Isto é, o fato de haver democracia consolidada por si só não impediu, de maneira nenhuma no mundo moderno, o exercício reiterado da corrupção.

Confira-se que no direito eleitoral, a moléstia também pode ser analisada no perfil dos atores sociais mencionados (candidato e eleitor), pois não raras vezes, de forma notória e empírica, se observa condutas das mais diversas que relacionam práticas corruptivas com campanha eleitoral e, posteriormente, com o mandato e assim, por extensão, com a política como um todo.

Exemplos nesse sentido pululam, como os eleitores que exigem contraprestação para votar (e aqui há infinidade de hipóteses que variam desde cestas básicas ou itens de construção civil como tijolos, areia, cimento, etc.), ou também aos candidatos que colocam à disposição dos eleitores transporte no dia de eleição.

Até mesmo a existência de plêiade de militantes e correligionários que trabalham e se dedicam às candidaturas objetivando tão somente um cargo de confiança, em verdadeiro carreirismo profissional ao mandato que o eleito venha a exercer.

Existe também certa carga significativa de fenômenos possíveis de diagnosticar que vão desde os exemplos referidos no parágrafo anterior, e avança até mesmo no viés psicológico dos atores do tabuleiro, caracterizado na predisposição de se fazer o que for necessário para se sair vencedor de um pleito eleitoral.

Desde promessas estapafúrdias a discurso simplório e fácil para convencer e persuadir os eleitores mais vulneráveis ou corporativistas, até os escândalos mais célebres e escabrosos desvendados e conhecidos, o que são sentidas pelos próprios eleitores empiricamente, de forma notória.

Anastasia e Santana (2012, p. 310) referem que as instituições políticas podem contribuir no combate à corrupção, através do reforço ao “princípio da virtude cívica”, isto é, na “promoção de incentivos à participação política e de ferramentas que facilitem a interação entre arenas participativas e representativas”, com vistas a diminuir a “assimetria informacional entre representantes e representados”.

Já Melo (2012, p. 315) apresenta um rol das condutas corruptivas mais comuns dentro do espectro do direito eleitoral, limitando-se à trinca: i) uso da máquina pública; ii) financiamento de campanha; e iii) compra de voto – este punível no âmbito penal e eleitoral – administrativo, consoante abordagem doravante. O autor entende que o uso da máquina pública “é a mais facilmente tipificada”.

Portanto, no direito eleitoral não devemos limitar os estudos sobre corrupção e sua forma de enfrentamento apenas aos tipos penais relacionados à compra de voto, como no caso dos artigos 299⁹ e 302¹⁰, do Código Eleitoral ou do artigo 41 – A¹¹ da Lei n. 9.504/95, pois constitui apenas uma das colunas diagnosticadas como prática corruptiva, embora de extrema relevância, motivo que se impõe desenvolver breve exposição sobre eles com vistas a contextualizá-los no âmbito do estudo.

9 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.

10 Art. 302. Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto a concentração de eleitores, sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo.

Pena - reclusão de quatro (4) a seis (6) anos e pagamento de 200 a 300 dias-multa.

11 Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990.

Veja-se que no artigo 299 do Código Eleitoral, que trata da corrupção eleitoral propriamente dita, como ensina Baqueiro (2018, p. 252), os verbos *dar*, *oferecer*, *prometer*, *solicitar* ou *receber* estão presentes também nos próprios tipos penais da corrupção passiva e ativa dos artigos 317 e 333, do Código Penal, respectivamente, o que por evidência deflagra pontos de contato entre estas condutas, alterando apenas as circunstâncias: estas, crimes contra a administração pública; aquelas, crimes eleitorais.

Gomes (2015, p. 53) ensina que o cometimento da corrupção eleitoral passiva é típico de eleitor, ou seja, o cidadão não eleitor não poderia cometer o crime, sendo hipótese de crime impossível.

Outra característica do crime de corrupção eleitoral (artigo 299, do Código Eleitoral), que constitui divergência doutrinária consiste nas condutas nucleares *solicitar* ou *receber*.

Informa Gomes (2015, p. 54) que duas correntes se apresentam: i) a primeira, que entende que essa conduta apenas é tipificada, na forma passiva, por um eleitor que venha solicitar vantagem ilícita para abster-se ou não votar, não se configurando o delito caso os direitos políticos do agente corrompido estejam suspensos; ii) a segunda (da qual o autor referido é partidário) que entende que inclusive um não eleitor pode solicitar ou receber vantagem indevida para abster-se ou não votar.

Já Baqueiro (2018, p. 253) apresenta visão divergente de Gomes (2015, p. 54) por entender que o dolo específico exigido no tipo penal em espécie depende da condição de eleitor do agente corrompido.

Nesse cenário, estando, por exemplo, os direitos políticos do agente corrompido devidamente suspensos, a conduta de um não eleitor ao pedir vantagem indevida para não votar se configuraria um estelionato, pois o cidadão corrompido na condição de não eleitor viria a ludibriar o político corruptor, oferecendo-se para não votar ao custo de alguma vantagem indevida, mesmo estando com seus direitos políticos suspensos.

O tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral recebe críticas específicas da doutrina moderna no sentido de possuir pena mínima muito ínfima para um delito cujo bem jurídico é muito precioso: a liberdade do voto. Zambrotta nesta linha (2018, p. 235) entende que a pena para este tipo penal em espécie se afasta claramente da intenção do constituinte originário em proteger juridicamente essa garantia (liberdade do voto).

Quanto ao delito do artigo 302 do Código Eleitoral, o mesmo também pode ser considerado uma forma de corromper o pleito eleitoral, pois especificamente ataca a liberdade do voto, mesmo bem jurídico da corrupção eleitoral típica do artigo 299 do

Código Eleitoral, punindo a promoção de concentração de eleitores sob qualquer forma, incluindo fornecimento de transporte e alimento.

Zambrotta (2018, p. 239) aduz que o desejo da lei penal eleitoral neste caso é o de “garantir um ambiente de tranquilidade e condições necessárias para o livre exercício do voto, sem acontecimentos que possam importar em restrições à liberdade do voto ou à legitimidade e normalidade das eleições” a partir do tumulto decorrente da aglomeração de pessoas.

Quanto à captação ilícita de sufrágio, prevista no artigo 41 – A, da Lei n. 9.504/97, Baqueiro (2018, p. 257) relembra que ela foi introduzida no ordenamento jurídico mediante projeto de lei de iniciativa popular (Lei n. 9.840/99 – Lei de Compra de Votos) entestada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e apoiada por diversas outras entidades representativas, dentre as quais o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e tinha como lema: “Vamos acabar com a corrupção eleitoral – voto não tem preço, tem consequências”, com altíssimo teor moralizador e grande aceitação popular.

Como ensinam Leal e Silva (2019, p. 109), a introdução do artigo 41 – A na Lei das Eleições, traz para as condutas tipificadas nos tipos penais do artigo 299 do Código Eleitoral sanções de natureza genuinamente eleitoral administrativa, como inclusive a própria cassação do mandato por intermédio de representação específica.

Baqueiro (2018, p. 259) na mesma linha aborda serem a corrupção eleitoral e a captação ilícita de sufrágio condutas puníveis sobre “esferas distintas do Direito”, não caracterizando *bis in idem*, em hipótese alguma.

A captação ilícita de sufrágio é nos dizeres de Zílio (2014, p. 536) uma das “facetas da corrupção eleitoral” e se configura quando presentes três requisitos: i) a prática da conduta; ii) a existência de pessoa física (eleitor); iii) a finalidade de se obter o voto e; iv) o período temporal específico (entre a data do pedido de registro até o dia da eleição).

Dentre as críticas ao texto do artigo 41 – A, Cândido (2016, p. 523) *apud* Baqueiro (2018, p. 258) refere que as sanções eleitorais administrativas da captação ilícita de sufrágio punem somente o corruptor afastando qualquer punição ao corrupto, no caso o eleitor:

Na nova lei, a pena prevista ao infrator é somente a de multa. O pobre não a paga; o rico, a paga rindo e os remediados a pagam em parcelas, mas nenhum deles fica inelegível, podendo concorrer novamente no próximo pleito, apesar

do dano social que causaram à normalidade e legitimidade das eleições (CÂNDIDO, *apud* BAQUEIRO, 2018, p. 258).

Baqueiro (2018, p. 259) apresenta ainda mais inconsistências trazidas por Cândido (2016, p. 523) ao artigo 41 – A, da Lei n. 9.504/97 aonde destaca que em seu parágrafo segundo, há falta de “acuidade técnica do legislador”, em detrimento aos tipos penais correspondentes no Código Eleitoral. Nesse sentido, Cândido (2016, p. 523) *apud* Baqueiro (2018, p. 259) refere que:

[...] perde este §2º, em muito, na qualidade técnica de sua redação em relação à redação de seu coirmão do art. 301, lá da esfera criminal. Tanto é assim que se o caderno probatório, aqui, demonstrar que a exigência decorrente de violência ou grave ameaça, foi para o eleitor não ir votar (absorver-se de...), esta infração extrapenal não ocorre, por manifesta atipicidade, caracterizado fica, no entanto, do mesmo modo, aquela bem redigida figura criminal criada lá nos idos de 1965.

Feitas as considerações acerca do tipo penal da corrupção eleitoral e dos ilícitos decorrentes da captação ilícita de sufrágio, cabe reafirmar que a corrupção no âmbito do direito eleitoral reveste-se de espectro ainda mais amplo ao da compra de votos propriamente dita e envolve também: i) percepções sobre o financiamento de campanha (e que será abordado em frente), que foi desvelado nas grandes operações; ii) abuso de poder político e econômico, e cometimento de condutas vedadas (uso da máquina pública); iii) sistema político e sua rotina de incentivos e tentações e; iv) impunidade.

Quanto ao financiamento de campanha, entende-se primeiramente que é uma das áreas mais agudamente sensíveis no diagnóstico da corrupção no âmbito do direito eleitoral, especialmente diante da complexidade que representa esse enorme sistema e da capacidade dos órgãos de controle em fiscalizar no mesmo ritmo com que se alastram as práticas corruptivas, remanescendo um debate acirrado sobre a legalização do financiamento privado de campanha.

Todas as democracias admitem o uso de recursos privados nas campanhas. Por um lado, a capacidade de captação de recursos encontra-se relacionada ao grau de inserção social e competitividade eleitoral do candidato ou partido. Por outro, sobram evidências de interferência abusiva do poder econômico nas disputas eleitorais. (MELO, 2012, p. 316)

Como ensinam Leal e Silva (2019, p. 80), o Brasil adotou o sistema misto de financiamento de campanha eleitoral, “sendo admitida a utilização tanto de recursos públicos quanto de recursos privados pelos candidatos”.

O abuso de poder econômico decorre de benesses que o governo eleito e apoiado por grandes forças econômicas pode lançar mão. Observamos que são três os tipos mais comuns de financiamento público que existem nas instituições, como ensina Marengo (2012, p. 323): i) apoio indireto, através de incentivos e isenções fiscais para quem contribui financeiramente com partidos; ii) serviços e concessões estatais, como espaços gratuitos em rádio e televisão; iii) fundos financeiros diretos, durante as campanhas eleitorais.

Essas percepções e seus danos são reafirmados por Leal (2013, p. 102) que refere que a partir desta “cadeia de negócios eleitorais espúrios (que) vai gerando conexões perigosas e desestruturantes da gestão dos interesses comunitários”, porque:

[...] cria desdobramentos corruptivos imensos, como obrigações por vezes ilícitas dos eleitos para com seus financiadores ou comerciantes de votos, envolvendo privilégios públicos, favorecimentos financeiros, acesso diferenciado às instâncias governamentais e mesmo a cargos e funções institucionais o que pode interferir até na racionalidade e eficiência da Administração (LEAL, 2013, p. 102).

Essas distorções resultaram, diante da letargia do Parlamento em aprimorar a legislação quanto ao financiamento de campanhas eleitorais, no pronunciamento pela Suprema Corte sobre a matéria.

Assim, o Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650/DF, em 2016, julgou inconstitucional a lei eleitoral naqueles termos postos; resultando os efeitos práticos desta decisão no financiamento privado de campanhas eleitorais patrocinados por pessoas jurídicas, o que resultou, além de uma quebra notável de paradigma já estabelecido nas eleições pós-redemocratização, na inclusão do artigo 16 – C na Lei das Eleições¹², por intermédio da Lei n. 13.487/17, que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), dando início ao financiamento público de campanha de acordo com a representatividade dos partidos políticos no Congresso Nacional.

12 Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. (BRASIL, 2017)

Nesse sentido, segue o recorte da ementa da ADI n. 4.650/DF, especificamente na parte que importa do *decisum*:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAM-PANHAS ELEITORAIS. [...] MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. [...] 9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. 10. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo. 11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política [...] 19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95. (STF, ADI nº 4.650, Trecho do Voto do Ministro Luiz Fux, *DJe* 24.02.2016)

Algumas observações acerca do impacto do julgamento da ADI n. 4.650/DF e o consequente reconhecimento da inconstitucionalidade do financiamento privado de pessoas jurídicas devem ser elaborados.

Schlickmann (2018, p. 65), por exemplo, observa com precisão que o “banimento das pessoas jurídicas do processo de financiamento de contas eleitorais não impõe automaticamente o fim de financiamento dessa natureza, mas o coloca à margem dos mais modernos mecanismos de fiscalização e controle de que hoje dispõe a Justiça Eleitoral”.

Nesse sentido, Schlickmann (2018, p. 65) avança para a observação que a proibição do financiamento privado por pessoas jurídicas “[...] impede, ao fim e ao cabo, que se faça a vinculação entre o financiador ilícito e indireto das campanhas – que

poderá agora estar completamente relegado às sombras – e seus beneficiários, dificultando em muito a sua eventual responsabilização”.

Do ponto de vista das inelegibilidades, Alarcon (2018, p. 480) alerta ainda que a decisão da Suprema Corte “perfectibilizou a inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos legais interdependentes, dentre eles especialmente os §§2º e 3º do artigo 81, da Lei n. 9.504/97” e, ainda, conclui que há “inconstitucionalidade parcial, também por arrastamento, do texto da alínea *p*, do inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar n. 64/90”.

O financiamento público de campanha foi saudado pela doutrina correlata, pois sugeriu visão simbólica de investimento efetivo do Estado na democracia, financiando diretamente as próprias candidaturas. Sanseverino (2012, p. 256) entende que o financiamento público traz as seguintes vantagens: i) equidade entre partidos e candidatos; ii) maior publicidade e arrecadação e gastos; iii) essencialidade dos partidos políticos com atuações mais estimuladas.

Confirma-se que Schlickmann (2018, p. 65) reconhece que havia grande comoção que justificava mudança de paradigma e que os grandes casos de corrupção (baseados na promíscua relação entre grandes empresas e o poder público), e em especial a própria campanha presidencial de 2014, aonde se percebeu ostensiva publicidade, quase poluente, inspiraram a tomada de decisão da Suprema Corte na ADI n. 4.650/DF, ou seja, fatores políticos e corruptivos influenciaram diretamente no caso.

Essa mudança de paradigma, isto é, a utilização do FEFC, por ser recente (teve início nas eleições de 2016), seus impactos ainda não foram esquadrihados com a profundidade necessária, mas Caetano (2012, p. 114) já identificava antes mesmo da concretização deste cenário, problemas no financiamento estritamente privado como “uma constrangedora e insustentável situação do chamado caixa 2, espécime de fundo fomentador ilegal, alimentado monetariamente por doações de quem não poderia fazê-lo – o principal problema costumava ser com as pessoas jurídicas”.

Mesmo ponto de vista é compartilhado por Teodoro (2018, p. 295) que reconhece que o modelo de financiamento privado de partidos políticos é um “evidente abuso de poder econômico”, tornando-se um “mecanismo ruinoso à representatividade democrática”.

A partir deste perímetro estabelecido pelos fatos e pela história recente, os grandes casos de corrupção como a Ação Penal n. 470 (Mensalão), já mencionado no estudo e a Operação Lava-Jato passaram a exercer um papel preponderante no combate

repressivo à corrupção, levando ao banco dos réus importantes quadros do meio empresarial e político, dirigentes partidários e toda a sorte de personagens até então intocáveis pelo sistema de justiça.

Perceba-se que não se deve deixar de analisar as ações da Operação Lava-Jato como importantes fatos simbólicos ao combate à corrupção, fazendo com que este assunto fosse trazido ao debate público e renovasse a fé do homem comum do povo na utopia do fim da impunidade.

Agra (2018, p. 99) ao referir acerca das distorções do sistema de financiamento eleitoral referiu nessa linha:

A urgência de aperfeiçoamento do sistema ficou mais evidente ainda com os dados obtidos com a Operação Lava-Jato, que comprovou que havia uma relação clara entre as maiores empresas que financiavam candidatos em pleitos eleitorais e os casos de corrupção em licitação da Petrobrás, assim como na prática, de caixa dois nos próprios pleitos. Evidenciou-se que existe uma relação de troca entre doadores de campanhas e políticos, constituindo-se a doação eleitoral como uma condição para o recebimento de benefícios dos candidatos vencedores, através de relações como Poder Público (AGRA, 2018, p. 99).

Diante de todo o cenário apresentado, é válido avaliar o que as próprias lideranças da força-tarefa da referida operação, ao fazer os seus próprios diagnósticos, entendem que os casos célebres de corrupção são absolutamente insuficientes para conceber uma afirmação atômica e pormenorizada de que a patologia caminha para a sua erradicação.

Dallagnol (2017, p. 163), para quem o “sistema é bem-feito para não funcionar”, relata ao se deparar com a pesquisa Ipsos realizada em junho de 2016, que apontou que 72% dos entrevistados acreditavam que a Lava-Jato poderia transformar o Brasil num “país sério”, que não se pode ter tanto otimismo sem perseverar em alternativas e políticas públicas que não isolem a Operação Lava-Jato como um ponto fora da curva, mas sim, em regra:

Apesar dos resultados obtidos, ainda não dá para cantar vitória porque os processos demorarão anos na justiça até chegarem ao fim. E, mesmo que se consolide seu sucesso, a Lava-Jato trata um tumor, mas o problema é que o sistema é cancerígeno. Ao mesmo tempo que estamos combatendo a corrupção na Petrobras e em alguns outros órgãos, vários outros casos vão surgindo no Brasil. O Mensalão foi igualmente emblemático, um ponto fora da curva. Muitas pessoas acreditavam que existiria um “antes e depois” dele, mas enquanto o processo estava correndo, o Petrolão funcionava a pleno vapor e ainda nem havia sido descoberto. Um dos personagens centrais do Mensalão recebia propina da Petrobras regularmente – mesmo em meio ao

escândalo. Enquanto esses casos continuarem a ser ilhas de justiça num mar de impunidade, eles nos permitirão, no máximo, ter uma visão limitada da corrupção, sem poder enfrenta-la de modo adequado. Isoladamente, Mensalão e Lava-Jato ajudam a fazer um diagnóstico, mas não oferecem um tratamento. São uma pequena amostra de um problema muito maior, mas não oferecem solução para o todo. (DALLAGNOL, 2017, p. 163)

Ao analisar que o sistema político é uma das causas da corrupção, Dallagnol (2017, p. 168) avança na percepção que a classe política é surgida da mesma sociedade “de onde saem professores, empresários, juizes e procuradores da República”, isto é: “são pinçados da mesma matéria-prima que forma outras instituições. A diferença é que são submetidos a um ambiente particular de incentivos e desincentivos – o sistema político”.

A partir da percepção acima referida, Dallagnol (2017, p. 169) avança no seu ponto de vista concluindo que o aprofundamento da Lava-Jato foi revelando diversas peças que permitiram enxergar o reflexo de um “sistema político apodrecido”.

A Operação Lava-Jato sofreu grande influência da Operação *Mani Pulite* (Mãos Limpas), e Moro (2016, p. 877) é incisivo ao afirmar, em artigo que comenta a operação italiana que é “ingenuidade pensar que processos criminais eficazes contra figuras poderosas, como autoridades governamentais ou empresários, possam ser conduzidos normalmente, sem reações”; afirmando que um “judiciário independente, tanto de pressões internas, é condição necessária para suportar ações judiciais da espécie”.

Mesmo sentimento foi compartilhado por Janot (2019, p. 46) que, ao alegar que o “sarrafo é igual para todos”, não hesitou em referir que “muito mais complicado é lidar com políticos influentes, protegidos por mandatos, e, ao mesmo tempo, enfrentar a diversidade de opiniões de onze ministros do STF”.

Crimes desta magnitude que envolve vultosas cifras desviadas dos cofres públicos demanda ainda mais necessária avaliação no ângulo penal – eleitoral de um *garantismo integral*, conforme articulado por Fischer e Valdez (2019, p. 164), na perspectiva de deixar de considerar o crime como mera ofensa à sociedade em abstrato, e passar a ser compreendido como “instrumento de tutela dos direitos e interesses da vítima atingida pelo ilícito penal”.

Nessa linha, o grande desafio a partir destas visões é vencer um grande obstáculo que Dallagnol (2017, p. 185) articula que é a impunidade do chamado “crime do colarinho branco”, entendendo que a punição é “importante não só para desestimular

a prática de corrupção ou por questão de justiça. Ela também é imprescindível para alcançarmos alguma efetividade nas investigações desses crimes”.

Outra prática corriqueira no espectro eleitoral e que se reveste de características corruptivas é o uso da máquina pública para fins de campanha eleitoral, a despeito do extenso rol de condutas vedadas previstas nos artigos 73 a 77 da Lei n. 9.504/97, contendo de maneira objetiva uma série de limitações impostas aos gestores públicos, com a finalidade de tutelar a igualdade de condições entre os candidatos e evitar os abusos de poder econômico e político.

Como ensina Carvalho (2014, p. 17), infelizmente não existe legislativamente a definição clara sobre o conceito geral de abuso de poder, sendo esta aberta, mas que “pressupõe a violação à lei, ou seja, agir de forma a ultrapassar ou exorbitar os limites permitidos pelo ordenamento jurídico”.

É perfeitamente possível afirmar a partir dessa premissa da inexistência de um conceito claro de abuso de poder, sendo ele fragmentado e espalhado esparsamente na legislação brasileira gera um déficit legislativo que naturalmente acarreta certa insegurança jurídica e mereceria aprofundamento acadêmico.

Nesta linha, à míngua de uma definição legal, Coneglian (2016, p. 201), afirma que em campanha política, “o abuso de poder econômico é o uso exagerado de recursos financeiros” e o abuso de poder político é a “infração típica, própria daquele que exerce poder político, e que num determinado ato ou num conjunto de atos ultrapassa o uso normal desse poder”.

As condutas vedadas como ensina Zílio (2014, p. 549) não exigem potencialidade lesiva salvo se “substancialmente irrelevante”, sendo submetidas a um juízo de proporcionalidade a cada caso concreto.

Como visto, portanto, a corrupção no direito eleitoral é percebida em pelo menos nestas frentes: i) na crise da democracia representativa; ii) nas distorções dos sistemas de financiamento de campanha; iii) no sentimento de impunidade do crime do colarinho branco; iv) no uso da máquina pública coibida em certa medida pelas condutas vedadas; v) no descrédito da sociedade nas instituições partidárias e na classe política.

Focalizando ênfase na questão dos partidos políticos, Caggiano (1994, p. 132) *apud* Leal e Silva (2019, p. 71) compreende esses itens como “fatores poluentes” causadores de degeneração partidária.

O sintoma de todo esse cenário corruptivo acima descrito gera um processo largo de oligarquização partidária, de distanciamento do eleitor aos partidos políticos,

com sentimento claro de desprezo a essas estruturas partidárias e, por consequência, o antipartidarismo que avança para a antipolítica.

Nota-se com certa clareza que é um processo progressivo que avança proporcionalmente e chega ao seu auge na consolidação, pelo eleitorado, deste sentimento de distanciamento da democracia, da política e até mesmo dos seus próprios direitos e da cidadania.

Assim, deve-se buscar compreender as diversas faces do fenômeno corruptivo, até mesmo sobre o âmbito da ciência política (como a ausência de fé do eleitor na política, o antipartidarismo, uma efetiva reforma política que envolva regras claras e honestas acerca da cláusula de barreira, do financiamento de campanha, da democracia interna partidária, das práticas de *compliance*, dentre outros).

Veja que Gimenes (2018, p. 109) reconhece a queda brusca na percepção dos indivíduos em relação à importância dos partidos políticos, subdividindo-os em dois grupos: aqueles que “defendem a reestruturação do sistema partidário e da competição eleitoral entre as legendas existentes; e os que criticam “tanto os partidos existentes, quanto contrários à própria existência e necessidade dessas instituições para que o governo seja exercido”.

E veja que esse sentimento de fragilidade do interesse do eleitor possui também influência nas práticas corruptivas, o que Da Costa (2018, p. 176) traz lições sobre esse enfraquecimento das tradições partidárias alegando que no Brasil:

[...] a frágil longevidade das legendas políticas é algo a ser vencido, visto que a tradição histórica é açoitada por curtos períodos de efetiva existência na grande maioria dos partidos. Nesse aspecto, não parece claro que tal ato deve-se exclusivamente às lacunas e interrupções dos processos democráticos. Mais que isso, há uma apatia participativa do povo no que tange a integrar e acreditar na vida política partidária como uma necessidade à prática e vivências políticas (DA COSTA, 2018, p. 177).

Sem dúvidas, o enfraquecimento do sistema partidário, e o sentimento de antipartidarismo e de antipolítica são circunstâncias que merecem ser jogadas luzes, o que faremos na sequência.

2.3 Causas de enfraquecimento do sistema partidário

A descrença do eleitor nos partidos políticos não é um fato novo. Muito pelo contrário.

Os partidos políticos, por intermédio do artigo 17, *caput* e sucessivos parágrafos da Constituição Federal, foram destinatários de grande liberdade e poder, especialmente no parágrafo primeiro da norma constitucional, que garante completa autonomia interna, o que chamamos de autonomia partidária.

O próprio estatuto partidário, em determinada avaliação doutrinária, possui *status* de Lei Complementar, tamanha confiança e esperança depositada pelo constituinte originário às agremiações partidárias como propulsoras da democracia, como nos ensina Campos Neto (2018, p. 328).

Campos Neto (2018, p. 328) desenvolve que: em decorrência da autonomia concedida aos partidos pela Constituição da República, o estatuto das agremiações partidárias tem força equivalente à lei complementar, não podendo a lei ordinária sobrepor-se às normas estatutárias relativas à estrutura interna, à organização, ao funcionamento e à formação e duração de órgãos permanentes e provisórios.

Para o entendimento de Leal e Silva (2012, p. 406), a autonomia partidária é um dos pilares da democracia representativa, sendo considerada conquista sem precedente, referindo que:

[...] a autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não se observa o mesmo regime.

É muito importante, todavia, que a autonomia partidária seja encarada como liberdade de expressão e de autoadministração ou autogestão, mas não como liberdade de agir em desacordo com a Lei, ou seja, verdadeiros foros de estimulação ao abuso de poder.

Zílio (2014, p. 71), por sua vez, articula seus pensamentos voltados a esta prudência e observância rigorosa entre a autonomia constitucionalmente outorgada e a legalidade:

A autonomia partidária não é ilimitada, devendo haver a observância das condicionantes impostas pelo legislador constitucional e ordinário, os quais, contudo, não podem imiscuir-se em questões eminentemente *interna corporis* da agremiação. Neste diapasão, o Ministro Celso de Mello esclareceu que os partidos políticos, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, ressaltando, porém, que tal princípio não é oponível ao Estado naquelas matérias que extrapolam os limites dos atos *interna corporis* da agremiação e veiculam temas associados ao processo eleitoral. (Grifos originais)

A autonomia partidária, autorizada constitucionalmente, permite que os partidos, uma vez criados, amparados pela livre criação estabelecida na Carta Maior tenham infelizmente a sua trajetória focada principalmente na consolidação de um feudo que, organizado dentro de um estatuto imexível crie sua pequena estrutura que garanta estabilidade para o seu cacicado.

Isto é, a autonomia partidária, em análise meramente empírica e contextual da realidade política hoje, quer dizer autonomia dos seus líderes, sendo verossímil afirmar que o conceito e o objetivo da autonomia partidária, colocados em prática, se afastam do espírito do constituinte originário.

Não restam dúvidas que o sistema partidário é excelente forma de organização de candidaturas dentro do exercício democrático.

Porém, o excesso de autonomia, alçando as siglas a status de praticamente intocáveis, soberanas e imexíveis é uma das razões da crise de credibilidade dos partidos políticos, diante da distorção posta em prática da boa intenção do constituinte.

Além da autonomia praticamente absoluta dos partidos políticos, o próprio *caput* do artigo 17 da Constituição Federal também reafirma no pluripartidarismo um dos seus pilares de sustentação.

Pouca coisa é tão bem intencionada quanto o pluripartidarismo tal como concebido no texto constitucional. Ele representaria tudo que há de mais heterogêneo nas correntes ideológicas dentro de um amplo espectro político, com bandeiras programáticas, e plataforma de governo, claros.

Conforme nos ensina Souza (2006, p. 624-625), nessa linha de raciocínio, é “dentro do próprio conceito de democracia representativa que reside a justificativa e a necessidade do recurso aos instrumentos de representatividade, dentre os quais avulta o partido político”.

Todavia, igualmente, não existem dúvidas sobre o fato que os partidos políticos, tais quais concebidos e investidos de todo o poder constitucionalmente outorgados, cada vez menos vem despertando do eleitor interesse, credibilidade e exemplos.

Pelo contrário, o sistema partidário é muito forte e poderoso, para não dizer os órgãos executivos deste sistema e, ao mesmo tempo, vive uma crise de credibilidade junto ao eleitor, que é o destinatário dos projetos políticos e da ideologia partidária exercida naquela agremiação associativa, nunca antes vista.

Não são necessárias grandes investigações acadêmicas para enxergarmos que cada vez mais os partidos políticos são criados, fundidos ou mesmo extintos, com a finalidade não de carregar uma bandeira programática consistente e que compreenda a visão de mundo de parte da sociedade, mas são criados com facilidade – decorrentes da autonomia constitucional e legal – para apenas ampliar espaços de poder, para negociar coligações, tempo de TV e demais meios de comunicação, verbas do fundo partidário, enfim, para entrar no balcão. São circunstâncias notórias a olhos vistos.

Esta crise do pluripartidarismo pode ser vista sobre vários aspectos. Existe um consenso que não existem tantas ideologias para justificar tantos partidos.

Todavia, para algumas correntes doutrinárias existiriam razões para esta quantidade razoável de partidos e para outras que deve haver uma redução mais drástica no número dos partidos, como nos ensina Bernardino (2018 p. 62):

Em que pese a sua importância como canal necessário de participação política, o declínio do pluripartidarismo está relacionado não à pluralidade de partidos em si, mas especialmente pela multiplicidade desordenada destes nos últimos anos. Essa demonização da esfera partidária também é consequência de recorrentes e consecutivas denúncias, escândalos e processos que trazem à tona diversos casos de corrupção praticados por partidos políticos e seus filiados, fatos estes que só desestimulam o eleitor, causando um sentimento de repulsa pela política. Parte do descrédito no sistema pluripartidarista deve-se ao fato de vários partidos existirem somente com o fito de angariarem recursos, sejam eles fruto do fundo partidário, sejam doações privadas ou, ainda, de existirem somente com a finalidade de realizarem negócios, não raras vezes espúrios, acerca do tempo de propaganda disponível, o que em uma campanha pode determinar o êxito ou não de um candidato. (BERNARDINO, 2018, p. 62)

É daí que nasce duas consequências muito ruins do pluripartidarismo tal qual implantado no sistema eleitoral brasileiro: a descrença do eleitor nos Partidos Políticos e a perda de credibilidade do sistema partidário.

Desde o fim do bipartidarismo, pelo menos, o brasileiro vem tendo dificuldades de desenvolver uma consciência partidária da política. Gimenes (2018, p. 117) apresenta inúmeros preciosos estudos com diagnósticos concretos acerca do sistema partidário brasileiro e a distância do mesmo ao eleitorado.

Dentre as razões ele destaca: i) baixo grau de institucionalização das legendas, ii) a desconfiança do eleitorado com os partidos políticos, iii) a ineficácia das instituições políticas brasileiras, incluídos os partidos, iv) denúncias de corrupção e; v) alto número de partidos no Legislativo nacional:

Há que se destacar ainda a complexa estrutura institucional brasileira, composta por um conjunto de regras eleitorais definidas pela fragmentação do poder diante da combinação entre presidencialismo, representação proporcional e federalismo, bem como por aliança entre partidos, o que dificulta o fortalecimento dos partidos e gera baixa representatividade e diferenciação programática (Braga, 2010). Ademais, os acordos estabelecidos nas diferentes esferas em um mesmo pleito e entre partidos diversos entre uma eleição e outra contribuem para a dificuldade de diferenciação de tais instituições entre o eleitorado (Tavares, 1994; Carreirão, 2006; Mizuca, 2007; Miguel; Machado, 2010; Samuels; Zucco Junior, 2012). Da mesma maneira, a recorrência de propostas apresentadas por organizações que assumem bandeiras ideológicas divergentes e o fortalecimento de partidos *catch-all* contribuem para a dificuldade dos eleitores em se afeiçãoar aos partidos políticos no país. A despeito desse conjunto de características remeterem à noção de sistema partidário instável ou sem enraizamento junto à sociedade, a estabilidade nos padrões de competição eleitoral, a redução da volatilidade nas eleições presidenciais e a relevância dos laços partidários à estruturação do comportamento político de uma parcela da população são aspectos que denotam o fortalecimento dos partidos no Brasil (GIMENES, 2018, p. 117). (grifos originais).

O autor acima referido desenvolve, a partir de dados concretos em sua obra (2018, p. 117), que os partidos não estão sintonizados com a maioria da população brasileira, porém, que o partidarismo influencia o voto.

Todavia, a partir de 2013, com as manifestações de ruas, Gimenes (2018, p. 124) afirma que passou a se desenvolver um fenômeno que ele denomina de “antipartidarismo”, isto é, a completa falta de representatividade dos Partidos Políticos aos anseios do povo.

Na realidade, o povo, como massa abstrata e difusa de indivíduos, completamente carentes de representatividade política, passa a enxergar com ainda mais convicção (que gera excessos), que os partidos políticos não se prestam para servir ao eleitor, mas sim à própria classe e, portanto, estão longe do povo, desencadeando o antipartidarismo: uma crise de legitimidade que pode ser perigosa, mas, diante do desenrolar dos fatos, inevitável:

O antipartidarismo é um fenômeno multifacetado, que pode decorrer da crença do eleitor de que a sua maneira de pensar não é representada por nenhum partido existente, de uma indiferença ou ainda do desencanto deste em relação à política e, em consequência, uma rejeição generalizada e radical aos partidos políticos enquanto organização política (PAIVA; KRAUSE; LAMEIRÃO, 2016, p. 638, *apud* GIMENES, 2018, p. 125).

O antipartidarismo, por consequência, termina por ser a compreensão equivocada e, portanto, a aplicação do remédio errado para o diagnóstico constatado.

O sistema partidário é essencial para a Democracia, mas o desvio de finalidade, resultado deste estado de coisas decorrente da leniência constitucional, termina por

colocar o partidarismo como o vilão da história sendo que, na verdade, são os excessos – que originaram esta teia de abusos de poder e de completa desnecessidade de observância à lei – que tornam as siglas, e não os sujeitos que estão no seu comando, as causas do problema.

O próprio olhar recente do Supremo Tribunal Federal, em especial no que tange aos assuntos referentes à fidelidade partidária, vem decidindo que a vontade do eleitor está acima da vontade da sigla partidária, como se percebe no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081, aonde o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, ao conduzir o voto vencedor (publicado em 18 de agosto de 2015) afirma que, nos cargos majoritários, não há necessidade, nesses casos, de observância à fidelidade partidária, sendo o mandato propriedade do eleito e não da sua agremiação partidária:

Vide ementa, na parte que importa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. [...] 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). [...] (STF, ADI nº 5.081, Trecho do Voto do Ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* 19.08.2015). (Grifos originais).

É evidente, portanto, que o resultado daquele julgamento está ligado à perda de credibilidade do sistema partidário. Sendo, talvez, até mesmo, um remédio equivocado ao diagnóstico.

Cabe estabelecer algumas premissas muito claras entre o que foi definido nesta Ação pela Excelsa Corte de Justiça do país: não restam dúvidas que, para se atingir o resultado jurídico que foi alcançado neste acórdão, houve um profundo diagnóstico de que os Partidos Políticos não representam a contento o povo. Talvez este julgamento simbolize o ápice deste processo.

Nota-se, inclusive, que o fato de qualquer filiado eleito para cargo majoritário não necessitar ter qualquer vínculo com a disciplina partidária e, podendo o mesmo se desfiliar dele a qualquer momento, sem sintonia entre as diretrizes partidárias e o mandato exercido pelo filiado do Partido, são provas que não existe qualquer relação entre: i) o voto proferido pelo povo e ii) o vínculo que o eleito (votado) tem com sua agremiação política.

Em outras palavras: quem elegeu foi o povo e não o partido. Logo, ele deve representar o povo, não seu partido.

Nesta exata linha de raciocínio, Rollemberg (2018, p. 139) enfatiza que o fato dos detentores de cargos majoritários que se desfiliarem dos partidos, aos quais foram eleitos, não se caracterizar infidelidade partidária está nevrálgicamente ligada à distância entre o povo e os partidos políticos que, por não ter proximidade com o eleitor, termina por não representá-lo:

O “agir de acordo com os respectivos programa e estatuto” envolve uma questão da maior relevância que tem sido também, em certa medida, mitigada na análise dos casos concretos pela Justiça Eleitoral. É que as questões partidárias devem ser necessariamente tomadas de forma democrática, sem a imposição da vontade dos dirigentes partidários sobre os filiados. Em síntese, para que seja válida a cláusula de fidelidade firmada entre partido-representante, os partidos políticos devem funcionar internamente de forma democrática, consultando seus filiados sobre os temas relevantes e estratégicos. Esse tema tem sido pouco considerado na análise de casos concretos pela Justiça Eleitoral. Não se pode encarar sempre com normalidade a divergência interna na agremiação, consignando que isso não se revela em justa causa para a desfiliação, concerne à democracia intrapartidária na tomada de decisões, ao respeito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. (grifos originais).

Resta, portanto, evidente que os partidos políticos se enfraquecem, não financeiramente e talvez nem mesmo quanto às suas próprias ações de conservação e autoproteção no poder, mas simbolicamente como instituição.

Soma-se a isso o fato do partido político ser encarado, para fins de legitimidade como parte em um processo judicial desvinculado do pleito eleitoral, como associação civil comum, prevista no artigo 44, inciso V¹³, do Código Civil; e regida sobre os artigos 53 a 58 deste referido diploma, arrastando a competência para as causas não vinculadas especificamente às eleições, para a justiça comum que muitas vezes enfrenta litígios de natureza estritamente ligada ao direito eleitoral sem estar preparada estruturalmente para tanto.

Veja-se que especificamente, a criação de um partido político deve atender além dos requisitos do Código Civil, ainda os requisitos do artigo 8º, da Lei Federal n. 9.096/95¹⁴, especialmente o que diz respeito ao seu parágrafo terceiro, isto é, assinatura

13 Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: [...]

V - os partidos políticos

14 Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

de eleitores não filiados a partido político em, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por no mínimo um terço dos Estados e, pelo menos, 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado em cada uma destas Unidades Federativas:

Nota-se, portanto, que o partido político, embora pessoa jurídica de direito privado tipicamente prevista no Código Civil, possui particularidades que envolvem valores muito caros para toda a sociedade e que são traduzidas, em parte, nas especificidades da Lei Federal nº 9.096/95.

Daí que os partidos políticos, embora concebidos como Associações regidas pela Lei Civil, possuem, na realidade, outra significação que é o da interlocução entre eleitores e candidatos e, assim, não podem ser analisados com o mesmo olhar sobre os demais entes associativos.

Embora se afirme o caráter privado do partido sob a Constituição de 1988, é certo que o papel, enquanto instituição que exerce relevante função de mediação entre o povo e o Estado, confere-lhe características especiais e diferenciadas, que não se deixam confundir com uma simples instituição privada. Daí ressaltar-se que o partido é dotado de natureza complexa, que transita entre a esfera puramente privada e a própria esfera pública. [...] Diferentemente, por exemplo, de alguns textos constitucionais [...], a Constituição de 1988 e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) não consagraram expressamente o princípio da democracia interna nos partidos. Não significa, porém, que tal princípio não esteja contemplado pela nossa ordem constitucional. (MENDES, 2017, p. 793)

Mesmo assim, as questões internas, embora revestidas de intenso caráter político/estatutário e, ao cabo de tudo, eleitoral, acabam, hodiernamente, sendo processados e julgados na justiça comum, como se essas agremiações fossem comparáveis a meras entidades associativas, o que é uma premissa completamente equivocada, conforme doravante será demonstrado.

I - cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;

II - exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III - relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

§ 1º O requerimento indicará o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na Capital Federal.

§ 2º Satisfeitas as exigências deste artigo, o Oficial do Registro Civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor.

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto (BRASIL, 1995, <[http://www2. planalto.gov. br/](http://www2.planalto.gov.br/)>).

Os próprios desdobramentos da fidelidade partidária no que tange aos cargos majoritários, por parte da Suprema Corte, são prova da queda de credibilidade institucional das agremiações partidárias tanto perante o eleitor, quanto no geral.

É provável que o remédio correto a ser aplicado ao caso diagnosticado: descrença do eleitor aos Partidos Políticos e perda de credibilidade do Sistema Partidário, seja a estimulação da democracia interna partidária.

É importante refletir sobre o fato da própria sociedade não estar preparada para o exercício democrático direto, muito menos, portanto, para o exercício democrático representativo (partidário).

Leal (2020, p. 22) atenta para a dissonância de interesse existente entre os eleitores e os candidatos: enquanto os eleitores estão desinteressados no conteúdo programático dos partidos, os candidatos estão preocupados com a estrutura partidária, tão somente como “mero instrumento de captação de voto”.

Nessa linha de raciocínio, não apenas o antipartidarismo tratado no item anterior, mas também o indiferentismo é um sentimento arraigado em grande parcela da população. Bobbio (1997, p. 56-57) enfrenta essa questão:

Inútil esconder que este é um processo apenas iniciado (democracia direta), do qual não estamos em condições de conhecer nem as etapas nem a duração. Não sabemos se está destinado a prosseguir ou a interromper-se, se procederá em linha reta ou em linha interrupta. Existem alguns sintomas encorajadores e outros nem tanto. Ao lado da necessidade de autogoverno existe o desejo de não ser de fato governado e de ser deixado em paz. O efeito do excesso de politização pode ser a revanche do privado. A participação multidirecional tem o seu reverso da medalha, que é a apatia política. O custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é com frequência a indiferença de muitos. Ao ativismo dos líderes históricos ou não-históricos pode corresponder o conformismo das massas. Nada corrói mais o espírito do cidadão participante que o indiferentismo [*qualunquismo*] dos que cultivam o seu “particular”. Trata-se de algo que já havia sido claramente percebido pelos antigos: “Consideramos todo aquele que não participa da vida do cidadão – afirma Péricles numa célebre sentença registrada por Tucídides – não como um que se ocupa apenas dos próprios negócios, mas como um indivíduo inútil”. Também Rousseau estava completamente ciente do fato: “Tão logo alguém diga dos negócios de estado: que me importam eles?, pode-se estar seguro de que o estado está perdido”. (grifos originais).

A equação, portanto, precisa ser colocada no papel, com racionalidade: já existe a predisposição empírica e sensitiva do indivíduo em evitar a política. Soma-se a isso o sistema partidário ocupado pela classe política que cresce nesse vácuo de indiferença do cidadão e, diante deste comportamento, toma decisões cada vez mais dissonantes da sua vontade e de procedência duvidosa, por vezes.

Em momentos de crise aguda como a ora vivenciada, de escândalos de corrupção ainda maiores, indaga-se: i) Qual é o diagnóstico atingido? ii) Qual é o remédio a ser aplicado?

Uma das soluções pode estar em caminhar justamente em direção a ações que visem a racionalizar os partidos políticos, com redução de quantidade, fortalecimento da sua democracia interna, especialmente no pertinente à transparência programática e administrativa e controle jurisdicional especializado.

E como fazer com que essa sociedade historicamente desinteressada na política passe a compreender este fato como essencial na sua vida tanto particular, quanto em sociedade?

Nesta linha, reside no estímulo à democracia interna partidária, a criação de alas e departamentos com efetiva atuação que representem pequenas divergências internas de visão de mundo, mas que haja convergência na sua essência programática pode sim ser uma forma preventiva de combate à corrupção.

A democracia interna partidária necessita ser extremamente incentivada. E isso só será atingido com consciência partidária e com controle jurisdicional especializado e firme, o que exige, portanto, atenção da Justiça Eleitoral sobre todos os conflitos internos partidários, para que estes deixem de ser meras associações oligárquicas e passem de fato a representar programaticamente parcela da população.

É de fácil verificação que os estatutos partidários não tratam do assunto democracia partidária com a importância que ele deveria ter.

Blaszak (2018, p. 323) aduz sobre a necessidade de que as estruturas internas dos Partidos Políticos precisam ser aprimoradas até mesmo para despertar o interesse e consequente adesão do eleitor:

A organização, disciplina e funcionamento dos partidos devem seguir regras. Os estatutos já explicitam procedimentos de ordem para isso, devendo passar por aprimoramento. Para a aceitação de uma boa disciplina interna dos partidos, os procedimentos devem passar pelo crivo da transparência, ampla defesa, contraditório. Votar e ser votado com clareza de candidaturas (campanhas e apuração), tempo determinado de validade das comissões provisórias, limitação dos poderes das comissões e, sobretudo, limitação de poderes dos dirigentes, bem como a obrigatoriedade de as decisões serem respaldadas pelos filiados em convenções. A garantia de maior participação dos filiados nas diretrizes do partido é matéria inadiável nos estatutos partidários.

A consequência da falta disto é a dominação dos partidos políticos por uma classe política distante e dissonante da população e, por extensão, a redução destas

agregações, de grande importância para a democracia, a meras bandeiras protetoras de líderes, servindo-se de escudo e não de porta-voz entre o eleitor e o eleito e, por consequência direta, maior facilidade para a prática de atos corruptivos.

Basta analisar que em janeiro de 2019, o Tribunal Superior Eleitoral¹⁵ informa que 75 novas legendas estão em processo de formação. Impõe-se direcionar os focos de luz nesta anomalia.

Até porque, não é difícil de estabelecer um paralelo entre um ambiente neste nível de descrédito com o fomento de práticas corruptivas, decorrentes principalmente de elementos culturais e sociológicos, do perfil do eleitor e do eleito.

Reparemos que é justamente esse desvio de finalidade que leva à facilidade para a criação de partidos políticos, isto é, a necessidade de mais escudos ou mesmo a de mais poder para lideranças dissidentes de siglas maiores.

Esse também é um dos efeitos colaterais funestos da falta de democracia interna: a falta de capacidade de lidar entre lideranças representativas dentro de alguma sigla partidária.

Muitas vezes em que há um choque entre lideranças e, por extensão, entre seus respectivos grupos políticos, inevitavelmente um novo partido surge ou mesmo uma sigla já existente vira porto seguro do grupo dissidente.

O fenômeno é facilmente percebido por fatos internos já constatados e evidentes, como a profissionalização e burocratização dos partidos políticos, eleições indiretas nas convenções para escolhas dos seus órgãos executivos e éticos e, até mesmo, na escolha dos candidatos.

Campos Neto (2018, p. 332-333) vai ao ponto, no que chama de “Oligarquização da Política”, citando Michels (1982, p. 27-28), que sobre a oligarquização da política refere que:

O partido amadurecido burocratiza-se e a direção torna-se oligárquica. O partido deixa de ser meio e passa se tornar fim. Todos os órgãos e instrumentos que em princípio eram destinados a assegurar “[...] o funcionamento da máquina do partido – subordinação, cooperação harmoniosa dos membros individuais, relações hierárquicas, discricção, correção – acaba-se atribuindo mais importância que ao grau de rendimento da máquina”. [...] Diante deste cenário, a única preocupação da oligarquia seria “afastar tudo que seja suscetível de introduzir-se nas rodas da sua engrenagem, ameaçando assim, senão o próprio organismo, então sua forma externa representada pela organização”. A oligarquização do partido político, também, funda-se na ideia da necessidade de outorgar a uma elite os poderes

15 Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/brasil-tem-75-partidos-politicos-em-processo-de-formacao>>. Acesso em 02 mai. 2020.

para definir e executar ações com a agilidade necessária a fim de alcançar os objetivos perseguidos pela organização. [...] Um fator que alimentaria o livre processo de oligarquização seria a passionalidade dos cidadãos em assuntos relacionados à política e, nos partidos políticos, a abstenção voluntária dos filiados na participação das decisões do partido. A participação popular, no âmbito externo, e a participação partidária, no âmbito interno da organização, são restritas a grupos reduzidos de pessoas que tomam as decisões pelo todo. (Grifos originais).

O processo de oligarquização partidária é exaurido por Campos Neto (2018, p. 335), que também aborda o conflito entre grupos internos dentro do próprio partido que se mobilizam para tomar o poder para formar uma nova oligarquia, ou seja, para manter exatamente igual o sistema oligárquico.

Neste processo oligárquico, conforme estudado por Michels (1982, p. 97), o Partido, assim como a própria ação estatal, usaria dos mesmos artifícios, como o uso manipulativo da imprensa e todo o tipo de artilharia possível para manipular as massas, antes indivíduos sem envolvimento partidários, doravante filiados:

Toda oligarquia é suspeita em relação aos seus próprios aspirantes, nos quais ela busca não apenas seus herdeiros eventuais, mas também sucessores prontos a suplantá-la sem esperar sua morte natural. É, para servir-nos de uma expressão yankee, uma luta entre os ins e os outs, entre os quais não estão dentro e os que esperam do lado de fora, entre os capitães e os aspirantes do capitão (MICHELS, 1982, p. 97).

O próprio autor contrapõe essa posição um tanto realista de Michels (1982, p. 97), de que os Partidos Políticos inevitavelmente estão mercê da oligarquização e burocratização, aduzindo que este processo se deve à “[...] falta de controle dos representantes pelos representados, da rarefeita responsividade consciente na disposição dos líderes em adotar as medidas preferidas pelos liderados [...]” (CAMPOS NETO, 2018, p. 337).

A partir desta realidade oligárquica que é tendência, para não dizer instinto de sobrevivência, deve haver um estímulo à criação de soluções para este problema que existe e é fato.

O antídoto à lei de Michels é ‘mais participação’, então nossa participação, então nossa compreensão atual da lógica da ação coletiva dá razão ao pessimismo michelsiano. No argumento de Mancur Olson, os partidos e sindicatos fornecem, a seus membros e seguidores em geral, bens coletivos (indivisíveis), isto é, benefícios que cabem a cada membro do grupo, seja ele ou não um participante, contribua ou não para suas conquistas. Portanto, o indivíduo “não tem incentivo para sacrificar voluntariamente seu tempo ou dinheiro para ajudar uma organização a obter um bem coletivo; sozinho, não pode ser decisivo para determinar se esse bem coletivo será ou não obtido,

mas se é obtido usufruí-lo.” Assim sendo, quanto maior uma organização, tanto menos racional é para seus membros reais ou potenciais dividirem seu ônus. Nesse caso, a própria natureza dos benefícios coletivos indivisíveis justifica e motiva a apatia. Por isso, hoje em dia existem mais motivos do que no começo do século para o temor de que as previsões de Michels tivessem bons fundamentos. (SARTORI, 1994, p. 206-207, *apud* CAMPOS NETO 2018, p. 337). (Grifos originais).

Com todas as problemáticas do sistema partidário que, visíveis aos olhos do eleitorado, demonstram claros déficits democráticos dentro da estrutura partidária do Brasil, perpassando pelo desestímulo de sua democracia interna, através de estatutos frágeis e ausência completa de mecanismos de governança e de integridade, termina-se por desencadear fenômenos históricos (como já fora observado anteriormente) como a oligarquização partidária e o antipartidarismo, revelando uma evidente demanda por mudanças.

Estes déficits democráticos institucionais, nos dizeres de Anastasia e Santana (2012, p. 309) desengatilham um círculo vicioso corruptivo que alimenta estes mesmos déficits, apresentando sintomas na dinâmica política da sociedade democrática afirmando que “a corrupção promove a corrosão da obediência política e alimenta a substituição do *civismo* pelo *cinismo*”.

E trilhando este caminho que os partidos políticos, estando na condição de simples “instrumentos de processo eleitoral” e distantes do “cenário representativo”, como aduz Blasi (2018, p. 357) deflagram-se déficits democráticos agudos que avançam.

Repare-se que numa democracia interna partidária, os filiados se equiparam ao papel dos cidadãos numa democracia representativa e nesse sentido devem ter oportunidades, como ensina Dahl (1997, p. 26) para: “(i) formular suas preferências; (ii) expressar a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e de (iii) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência”.

Estes déficits democráticos a partir da frustração ao exercício mínimo destas prerrogativas gera um fenômeno ainda mais agudo que é da antipolítica, vista por Leal (2020, p. 61) como uma situação “profundamente democrática, eis que expressão de desejos difusos de mais democracia do que a ofertada cotidianamente, potencializada pelos crescentes cenários de quebra de expectativas de maiorias vítimas de desigualdade formal e material no âmbito econômico, político, cultural”.

Importante referir que Leal (2020, p. 69) esclarece que esse fenômeno da antipolítica é diagnosticado a partir do conceito de que a democracia representativa é marcada por uma hegemonia de grupos e interesses fragmentados na sociedade, o que de forma alguma significa defeito ou perversidade no modelo democrático. Nesse sentido, Leal (2020, p. 69) assim desenvolve:

E isto tudo se justifica porque a democracia representativa quase sempre vem marcada pela hegemonia de determinados grupos e interesses fragmentados da Sociedade, o que não a caracteriza como defeituosa ou perversa, pois evidencia conjuntos de relações de força e pressão das mais diversas ordens que existem no quotidiano das vidas das pessoas, o que a coloca sempre em risco/perigo de ser capturada de forma unilateral por alguns dos projetos de vida, excluindo outros (geralmente os daqueles que não possuem força política significativa), tudo mediado pelo Estado e seus órgãos institucionais (parlamento, executivo, burocracia, sistema de justiça) que foram assaltados por estes protagonistas.

Pretende-se afirmar, portanto, que o antipartidarismo é um microssistema associado ao sentimento de antipolítica, sendo aquela um reflexo desta, isto é, a democracia interna partidária é tanto ou mais deficitária à democracia representativa e apresenta os mesmos sintomas.

Veja-se que Bonavides (2000, p.359) ao falar sobre a “ditadura invisível dos partidos, já desvinculada do povo”, estende a premissa às casas legislativas, dominadas ou “esmagadas pela direção partidária”, sendo esta uma constatação sintomática da aproximação de pontos de contatos entre as democracias internas partidárias e a própria democracia representativa, em especial no que toca o déficit de representatividade.

No caso dos partidos políticos, a crise de representatividade, a partir da insegurança jurídica advinda dos estatutos partidários (o que já foi tratado) e da legislação eleitoral, permite que as oligarquias partidárias de âmbito nacional se sobreponham às lideranças estaduais e municipais que discricionariamente intervêm em diretórios hierarquicamente inferiores.

Nesta exata linha de raciocínio, Leveguen (2018, p. 76) diagnosticou mediante estudos e dados colhidos no próprio TSE, e demarcou a chamada intervenção oligárquica como uma: “questão que não seria um choque externo que impacta para a intervenção, mas sim um acordo entre elites para romper a democracia interna. Ao ser indicado pela cúpula nacional, o presidente estadual elimina o processo de eleição que acontece na Convenção Estadual”.

Neste sentido, Leveguen (2018, p. 76) aprofunda seu diagnóstico ao referir que:

[...] o conceito de intervenção oligárquica também se mostrou importante, pois reflete um processo de ruptura na democracia interna partidária, que deveria em tese, ser realizada de modo ascendente. Na prática, as elites tanto nacional como estadual, instrumentalizaram o mecanismo de Comissão Provisória a fim de manter seus próprios domínios. Com isso, a questão sobre a forma e o nível de democracia interna praticada se mostra importante de ser analisada.

Assim, observam-se diversos diagnósticos que convergem a uma crise aguda de credibilidade do sistema político e partidário e que justificam medidas firmes no incentivo à retomada de conceito por parte da sociedade.

Soluções para estes descompassos, portanto, se impõem, cabendo avaliar o avanço da corrupção no âmbito do direito eleitoral e como o *compliance* pode auxiliar no melhoramento concreto e efetivo deste cenário, a partir de tudo o que será diagnosticado no próximo capítulo doravante.

3 CORRUPÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO ELEITORAL. DIAGNÓSTICOS, CONCEITOS, RESULTADOS DO *COMPLIANCE* EMPRESARIAL NO BRASIL E CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES SOBRE O *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO

Neste capítulo serão abordadas situações que incluam, a partir dos diagnósticos trabalhados no capítulo primeiro, algumas respostas (dentre legislações e políticas públicas) estatais e paraestatais que o sistema já deu no combate à corrupção, e casos concretos de experiências corruptivas no Brasil a partir da premissa que mesmo com as diversas ações de planejamento de voto, políticas públicas de conscientização, as causas de inelegibilidades inauguradas com a Lei da Ficha Limpa e as célebres operações de combate à corrupção, notadamente a Ação Penal n. 470 (Mensalão) e a Operação Lava-Jato não exauriram a necessidade da adoção de outras práticas preventivas anticorrupção.

Passa pela compreensão de como as Leis n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), 13.303/2016 (Lei das Estatais) e 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), trouxeram avanços, ou não, e se a adoção destas ações de *compliance* são suficientes ou não para responder o problema apresentado no trabalho. E finaliza com considerações preambulares sobre o *compliance* pelos partidos políticos.

3.1 Algumas respostas estatais (legislativas e políticas públicas) e paraestatais ao combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral e partidário

A partir dos diagnósticos articulados no capítulo primeiro, restou delimitado o cenário de corrupção e como ela se comporta no âmbito do Direito Eleitoral. Cabe a partir desta demarcação, analisar se as respostas que o Estado e organizações paraestatais deram à moléstia neste campo foram/são suficientes para neutralizar o máximo possível a patologia diagnosticada.

Repare-se que em um cenário de crise do pluripartidarismo, até mesmo da presença no imaginário do eleitor do antipartidarismo e antipolítica, e da necessidade de se combater a corrupção também no espectro eleitoral (partidário), impõe-se a racionalização e redução do número de partidos políticos, como já estabelecido no

artigo 13¹⁶ da Lei n. 9.096/95 e os parâmetros lá estabelecidos, devendo ser o sistema partidário reorganizado.

Diante disto, devem caminhar paralelamente: i) um sistema partidário racional (de modo a filtrar a criação de partidos políticos que não representam absolutamente ninguém e nenhum conteúdo programático) e, sendo esta uma política preventiva anticorruptiva; e também: ii) um mecanismo legal objetivo de combate à corrupção partidária.

Zílio (2014, p. 82) ensina que a cláusula de barreira, isto é, um resultado mínimo de votação que deve ser alcançado pelas legendas partidárias, não acarretará na extinção da sigla, mas “restringe o recebimento de valores no fundo partidário, limita a participação no horário gratuito e exclui a participação nas comissões das casas legislativas”.

Veja-se que o conceito de “mínimo de votos exigidos” é classificado como uma espécie de terceira dimensão dos Sistemas Eleitorais, como observa Lijphart (1995, p. 44) *apud* Farias (2019, p. 185), e na Espanha é chamado de *umbral electoral*, sendo que destas “magnitudes das circunscrições e as limitações legalmente impostas aos Partidos resultam em um *umbral efectivo*”.

Neste sentido, cabe referir que este mecanismo legislativo não ataca o pluripartidarismo, mas apenas contempla a racionalização do sistema partidário, que também é defendido como um bem jurídico da mesma relevância.

Outro sintoma diagnosticado por Zílio (2014, p. 82) sobre o qual a cláusula de barreira deve atuar consiste na “fragilidade das organizações partidárias no atual arcabouço normativo, com a coexistência de agremiações de aluguel e representatividade mínima”.

Observa-se, como defende Bernardino (2018, p. 65), que “sem a existência de uma cláusula de barreira, os 33 (trinta e três) partidos com registro no TSE possuiriam direito à distribuição do fundo partidário”, que em 2020 contabilizou R\$ 2.034.954.823,96¹⁷ (dois bilhões, trinta e quatro milhões, oitocentos e vinte e três reais e noventa e seis centavos) e que conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias votada no

16 Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

17 Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020>>. Acesso em 06 jul. 2021.

dia 15 de julho de 2021, pode chegar a surreais e acintosos R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais)¹⁸ para o pleito eleitoral de 2022.

O Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, não colaborou com esse propósito no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade n. 1.351/DF, ao debruçar-se sobre a matéria e entender por reconhecer a existência de um conflito entre a legislação que demarcara a cláusula de barreira e os direitos fundamentais das minorias garantidos constitucionalmente e supostamente colocados em risco pela não obtenção de votos suficientes dos partidos políticos que representariam essas minorias:

PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. **NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO.** Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. (STF, ADI nº 1.351, Trecho do Voto do Ministro Marco Aurélio Mello, *DJe* 29-06-2007, p.31)

A partir desta decisão, nos dizeres de Bernardino (2018, p. 65), houve uma proliferada criação de partidos políticos no Brasil, “criados em situações extremamente duvidosas”, sem bandeiras programáticas claras; e apenas dedicados a entrar no balcão de negócios, com tempo de TV e reservas do fundo eleitoral e partidário.

Alguns Ministros¹⁹ da Excelsa Suprema Corte como Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski chegaram ao ponto de dar declarações públicas na imprensa fazendo certo *mea culpa* admitindo equívoco na decisão sobre a cláusula de barreira.

Já a Ministra Carmem Lúcia argumentou que aquela cláusula de barreira, tal como posta, se permitia ser considerada como uma “cláusula de exclusão²⁰” e que poderia reduzir o pluripartidarismo a alguns poucos partidos políticos estruturados, em prejuízos a pautas programáticas de minorias.

Aqui cabe referir acerca do ponto de vista da Ministra que seus argumentos não deveriam prevalecer em um cenário de efetiva racionalidade e democracia interna

18 Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-07/1do-de-2022-preve-aumento-do-fundo-eleitoral-para-quase-r-6-bilhoes>> . Acesso em 17 jul. 2021.

19 Nesse sentido:< <https://www.camara.leg.br/noticias/509833-gilmar-mendes-diz-que-stf-errou-em-decisao-sobre-clausula-de-barreira/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

20 Vide: <<https://www.poder360.com.br/congresso/brasil-teria-so-7-partidos-fortes-se-stf-tivesse-mantido-clausula-em-2006/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

partidária, aonde todos os espectros ideológicos e políticos pudessem ser contemplados em um número limitado de partidos políticos com mecanismos de governança e controle claros, realidade que pode encontrar no *compliance* uma demarcação importante.

Até porque o que vimos a partir deste entendimento da Suprema Corte na prática resultou no aumento na quantidade de pedidos de registros de partidos políticos e na consolidação de uma realidade que favorece os partidos políticos denominados de aluguel: isto é, uma legenda cuja plataforma programática seja relegada a segundo plano e a prioridade seja abrigar lideranças, possuir tempo midiático e recursos do fundo partidário para negociar alianças.

A demanda só veio a ser corrigida a partir do artigo 3º²¹ da Emenda Constitucional n. 97/2017, que estabeleceu uma efetiva cláusula de barreira que tende a melhorar o sistema partidário e democrático.

Bernardino (2018, p.67) refere que esta Emenda Constitucional é apontada como “necessária na busca de inibir a formação de ‘partidos de aluguel’, cuja proliferação será um dos fundamentos para o enfraquecimento da disputa ideológica no jogo democrático do país”.

Para além da necessária cláusula de barreira, outras respostas sistemáticas ao combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral no Brasil podem ser observadas a partir de políticas públicas estatais e paraestatais de prevenção e combate, algumas delas

21 Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

relevantes arroladas por Leal e Silva (2019, p. 121) como: i) o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE; ii) o Movimento Voto Consciente; iii) o Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção (DEGECOR); iv) as Ações institucionais do próprio Tribunal Superior Eleitoral – TSE; v) a Lei da Ficha Limpa enquanto “política de estado para enfrentamento da corrupção eleitoral”.

Observamos aqui que justamente por ser um fenômeno multifacetado, a corrupção demanda respostas igualmente multifacetadas que buscam enfrentar diversas causas e aspectos necessários na maior quantidade de frentes possíveis como: i) o planejamento do voto, isto é, conscientização das consequências da outorga concedida aos candidatos que vierem a ser eleitos – Voto Consciente e MCCE; ii) a fiscalização e monitoramento de processos encaminhados aos órgãos públicos²² – MCCE; iii) o endurecimento dos casos de inelegibilidade a partir da Lei da Ficha Limpa; iv) medidas no geral de repressão e prevenção à corrupção eleitoral.

Consoante apontam Leal e Silva (2019, p. 121), o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (<http://www.mcce.org.br>) surgiu em 2002, e consiste numa integração de diversas entidades sociais (consoante informações do próprio *site* da entidade, mais de 70 atualmente²³) que desenvolveu “uma rede com movimentos, organizações sociais, organizações religiosas e entidades da sociedade civil”.

Dentre as principais atuações da entidade encontram-se a sua atuação (ainda como Comissão Brasileira Justiça e Paz – CBJP) pela aprovação da Lei n. 9.840/99 (que incluiu o artigo 41 – A, na Lei n. 9.504/97 – captação ilícita de sufrágio); e também na campanha pela aprovação da Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) e, conforme Leal e Silva (2019, p. 122) “recentemente o Movimento vem trabalhando com um projeto para Reforma do Sistema Político Brasileiro”.

Outra organização que Leal e Silva (2019, p. 124) repercutiram é o Movimento do Voto Consciente (<http://www.votoconsciente.org.br>): classificada como uma organização da sociedade de interesse público – OSCIP que tem como objetivo “aprimorar a participação política da população, e está permanentemente recebendo os demais cidadãos que estejam dispostos a introduzir-se na ação pelo aperfeiçoamento da política no Brasil.”.

22 Conforme se observa nos eixos de atuação do MCCE. Disponível em: < <http://www.mcce.org.br/eixos-de-atuacao/>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

23 Consoante se observa em: <<http://www.mcce.org.br/o-que-e/>>. Acesso em 13 jul. 2021.

Das grandes realizações da organização referida, Leal e Silva (2019, p. 125) destacam esta grande mobilização do terceiro setor (como empresas, órgãos públicos e instituições de educação) para a criação de cursos de política, suprapartidária. Destaca-se ainda a elaboração de um “programa de educação política” em empresas para que estas fizessem a “inclusão da política nas pautas de responsabilidade social” e, na sequência, a confecção de “relatórios destas responsabilidades sociais de grandes organizações sugerindo ações no âmbito da política” (LEAL e SILVA, 2019, p. 125).

O Movimento Voto Consciente, em seu estatuto social²⁴, previsto no artigo 3º possui os seguintes objetos sociais: i) educar os cidadãos para o exercício e promoção da cidadania, com o objetivo de informá-los e sensibilizá-los sobre a importância do exercício do direito do voto e da participação política; ii) exigir e valorizar uma conduta ética e transparente dos políticos eleitos, bem como cobrar deles uma correta atuação parlamentar; iii) promover o aprimoramento de mecanismos que garantam a efetiva participação política da sociedade, para o fortalecimento da democracia; iv) pesquisar e levantar informações sobre a atuação política, para divulgação através das diversas formas de mídia e orientação do cidadão; v) vincular-se, associar-se e participar de organizações não governamentais com objetivos semelhantes aos do movimento; vi) adotar as medidas necessárias, administrativas ou judiciais, na busca e defesa de seus ideais e princípios; vii) observar os princípios de legalidade, impessoabilidade, publicidade, moralidade, economicidade e eficiência; viii) estimular a criação de entidades dedicadas ao acompanhamento e controle de legislativos estaduais e municipais em todo o território nacional. Nesta linha, o foco do Movimento Voto Consciente é educacional.

Leal e Silva (2019, p. 126) abordam também o Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção, do Estado do Rio Grande do Sul – DEGECOR, e possui como seu objetivo primordial: “investigação de irregularidades na estrutura do Estado”, recebendo, analisando e encaminhando “aos setores adequados para investigação, correição e/ou punição” referentes a possíveis atos corruptivos durante o período eleitoral.

Destacadas estas relevâncias de ações estatais e paraestatais, é possível observar a importância preventiva de campanhas de conscientização das consequências do voto e seu respectivo planejamento.

24 Disponível em: <<https://votoconsciente.org.br/estatuto-social-do-movimento-voto-consciente/>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

Com este espírito, a Seccional do Rio Grande do Sul da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB desenvolveu, a partir das eleições gerais de 2018, a Campanha Vote Consciente (<https://www.oabrs.org.br/voteconsciente>) contendo uma série de elementos importantes para o planejamento do voto.

Como abordam Linck e Schuch (2018, p. 2), a campanha liderada pela Seccional gaúcha da OAB mostrou à população a necessidade de planejar o voto, de forma a aproximar o eleitor de sua responsabilidade democrática, a fim de que os votos na eleição sejam definidos com cautela e reflexão.

A plataforma traz uma série de elementos de convicção para análise firme e consciente dos candidatos, como seus respectivos programas de governo, bem como apresentam de forma muito acessível quais são as atribuições e competências dos cargos disputados em cada eleição – membros eletivos dos Poderes Executivo e Legislativo.

Mais, também é possível constatar na plataforma da Campanha Vote Consciente relevante instrução sobre a veracidade das informações que são disponibilizadas pelos candidatos, com o fim de coibir as denominadas *fake news*, nomenclatura moderna para a mentira política em campanha eleitoral e sobre como se devem identificar estas notícias falsas.

O sucesso da plataforma na eleição de 2018 fez com que a Seccional gaúcha da OAB repetisse a dose na eleição para Conselheiros Tutelares em 2019 e na eleição Municipal de 2020.

Avançando nas políticas públicas estatais e paraestatais, Leal e Silva (2019, p. 129) também destacam a importância das campanhas de conscientização patrocinadas pelos Tribunais Eleitorais, especialmente pelo Tribunal Superior Eleitoral. Como as de 2012 o “Voto Limpo”, o de 2014 o *slogan* “#vempraurna”, e as próprias de 2020, que envolveram uma série de temáticas, mas principalmente com ênfase no combate à desinformação, por mais jovens na política, mais mulheres na política e voto consciente²⁵.

Acerca das campanhas dos Tribunais Superiores, Oliveira (2012, p. 2012) adverte que sem uma participação colaborativa da Justiça Eleitoral, aproximando a sociedade do exercício do voto livre, não seria possível concretizar a democracia:

25 Conforme disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Dezembro/campanhas-do-tse-para-conscientizacao-do-publico-tiveram-sucesso-em-2020>>. Acesso em 13 jul. 2021.

Democracia sem educação cidadã é mera ilusão, cabendo à Justiça Eleitoral, por meio das escolas judiciárias eleitorais, colaborar e, por que não dizer, protagonizar um processo de aproximação com a população e a sociedade em geral de modo a conscientizá-la sobre a democracia, a cidadania e o exercício do voto. (OLIVEIRA, 2012, p. 19)

Feitas estas considerações, não apenas políticas públicas responsivas, mas também legislações que venham, a partir do enrijecimento das causas de inelegibilidade, qualificar teoricamente as candidaturas, como a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/2010), são consideradas relevantes.

Consoante os dados trazidos pelo TSE²⁶, as estatísticas a partir da entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa revelam significativas alterações consistentes no aumento de registros indeferidos/cassados: em 2016: 2.115 candidatos; em 2018 (eleições gerais – menos candidaturas, portanto): 173 candidatos; e em 2020: 2.347 candidatos.

Leal e Silva (2019, p. 133) ensinam que no tocante ao rol dos inelegíveis, a Lei da Ficha Limpa trouxe inovações importantes incluindo aqueles que foram condenados por corrupção eleitoral, compra de votos, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma.

Todavia, não é possível afastar-se da premissa que todas as causas de inelegibilidades inclusas pela legislação ora estudada causaram, em reação, respostas à altura da classe política, que foi ou pode vir a ser prejudicada por alguma tipificação legal prevista na Lei da Ficha Limpa, o que levou inclusive o próprio Ministro Gilmar Mendes conceder declaração pública de que a referida normativa parecia ter sido “feita por bêbados”²⁷, ao debruçar-se, na Suprema Corte, sobre as hipóteses de candidatos a prefeito que tiveram contas rejeitadas somente pelos Tribunais de Contas, sem esta reprovação ratificada pelos Legislativos locais.

Outro ponto polêmico da Lei da Ficha Limpa de extrema contemporaneidade consiste nos desdobramentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.630/DF, proposta pelo Partido Democrata Trabalhista (PDT) e que discute a constitucionalidade do artigo 1º, inciso I, alínea *e*, da Lei Complementar n. 64/90²⁸, com

26 Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em 13 jul. 2021.

27 Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/gilmar-mendes-diz-que-lei-da-ficha-limpa-foi-feita-por-bebados>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

28 Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: (...)

a redação dada pelo artigo 2º, da Lei Complementar n. 135/2010 e tem como objetivo cautelar a suspensão da expressão: “*após o cumprimento da pena*”, contida na redação legal, com o objetivo de delimitar os marcos temporais previstos neste dispositivo.

Cabe referir, como alerta Wochnicki (2018, p. 151), que a Corte Suprema já se debruçara sobre a questão por intermédio do Recurso Extraordinário (RE) n. 929.670, em que entendeu que a “aplicação retroativa das modificações pela lei complementar não importa ofensa ao direito adquirido, à coisa julgada ou à irretroatividade legal, ao examinar especificamente o artigo 1º, inciso I, alínea *e*, da Lei Complementar n. 64/90”.

Mesmo diante deste cenário, a cautelar foi deferida pelo Ministro Nunes Marques, que em 19 de dezembro de 2020, isto é, durante o período de diplomação dos eleitos no pleito municipal de 2020, assim decidiu, na parte em que importa:

[...] Portanto, sem qualquer prejuízo de uma melhor e mais abrangente análise, pelo Plenário, do tema tão logo ultimada a instauração do contraditório, reputo cabível, por ora, o deferimento da pleiteada suspensão cautelar da norma impugnada. A probabilidade do direito invocado se evidencia pela circunstância de que a norma impugnada me parece estar a ensejar, na prática, a criação, de nova hipótese de inelegibilidade. Isso porque a ausência da previsão de detração, a que aludem as razões iniciais, faz protraír por prazo indeterminado os efeitos do dispositivo impugnado, em desprestígio ao princípio da proporcionalidade e com sério comprometimento do devido processo legal. É de se ponderar que os efeitos da norma impugnada somente vieram a ser sentidos pelos candidatos, de maneira significativa, nas eleições municipais de 2020. Por essa precisa razão, entendo que a presente decisão deve se limitar a abarcar, apenas, os processos de registro de candidatura das eleições de 2020 ainda pendentes de apreciação, inclusive no âmbito do TSE e do STF, o que mitiga o impacto sobre todo o restante do universo eleitoral. Para além disso, impedir a diplomação de candidatos legitimamente eleitos, a um só tempo, vulnera a segurança jurídica imanente ao processo eleitoral em si mesmo, bem como acarreta a indesejável precarização da representação política pertinente aos cargos em análise. O perigo da demora se mostra evidente diante da iminência da produção — pelo dispositivo contra o qual se opõe a pecha da inconstitucionalidade — de efeitos deletérios sobre o exercício dos mandatos dos candidatos vitoriosos no pleito eleitoral desse ano. Tais circunstâncias recrudescem a urgência na adoção do pleiteado provimento judicial, sob pena

-
- e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:
1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
 2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
 3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
 4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
 5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
 7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
 8. de redução à condição análoga à de escravo;
 9. contra a vida e a dignidade sexual; e
 10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

de se configurar prejuízo decorrente do retardamento de sua implementação, conforme já decidido por esta Corte em casos fronteiriços: ADI 5374 MC-AgR, Ministro Roberto Barroso; e ADI 2.333 MC, Ministro Marco Aurélio). Em face do exposto, defiro o pedido de suspensão da expressão “após o cumprimento da pena”, contida na alínea ‘e’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, nos termos em que fora ela alterada pela Lei Complementar 135/2010, tão somente aos processos de registro de candidatura das eleições de 2020 ainda pendentes de apreciação, inclusive no âmbito do TSE e do STF. (STF, ADI nº 6.630, Trecho do Voto do Ministro Nunes Marques, *DJe* 08-01-2021)

A partir da demarcação acima, houve certa divisão de opiniões: enquanto a classe política quase que uniformemente saudou o deferimento da medida liminar, em contrapartida, as organizações mobilizadas no combate à corrupção a contestaram com veemência.

O próprio Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE publicou artigo de Santos Filho, Santos e Nascimento (2020)²⁹ intitulada “Ficha Limpa sob ataque”, em que reafirmam o sentimento de perplexidade por uma suspensão de um dispositivo de uma Lei Complementar ocorrer por uma decisão monocrática que, em consequência, “relaxa os prazos, amplia as oportunidades para quem é ficha suja e aposta na impunidade”.

A despeito disso, a Lei da Ficha Limpa é consideravelmente contestada por diversos operadores jurídicos que militam na área do direito eleitoral e a própria hipótese prevista na alínea *e*, do inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar n. 64/90, já fora considerada por Rocha e Bitencourt (2018, p. 327), como inconstitucional por violar o princípio da presunção de inocência, haja vista seus imediatos efeitos ainda que não houvesse trânsito em julgado de decisão condenatória, bastando apenas o pronunciamento de mérito de decisão colegiada, entendimento que foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578/DF, em que se manteve entendimento de que, ao declarar parcialmente inconstitucional referido dispositivo, placitou não haver a referida violação à presunção de inocência (artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal), por não ter a inelegibilidade um caráter de pena.

Outras alíneas do inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar n. 64/90 são alvos de estudos acadêmicos acerca da sua compatibilidade jurídica: Abreu e Silva (2018, p. 355) abordam pontos controvertidos da alínea *d* do referido inciso³⁰, que trata das

29 Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/artigos/ficha-limpa-sob-ataque/>>. Acesso em 13 jul. 2021.

30 d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

decisões colegiadas ou transitadas em julgado em processos de apuração de abuso de poder político ou econômico, como exemplo de outra alínea alvo de oscilação jurisprudencial, que repercutiu no alargamento do seu conceito legal.

Isto é, o referido dispositivo é aplicável a todas as ações impugnativas e representações eleitorais, não apenas na hipótese de Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE, conforme definido no Recurso Ordinário n. 29.659³¹, pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Cyrineu (2018, p. 492) alerta que nestes casos, para o candidato condenado por ato ilícito com recurso ordinário pendente de julgamento no TSE, que pretenda “se candidatar novamente exige-se a interposição de medida cautelar para fins de suspender a inelegibilidade declarada (alínea *d*)”.

Quanto às alíneas *d* e *h*³², Abreu e Silva (2016, p. 357) apresentam os seguintes pontos controversos: i) abrangência do conceito de representação eleitoral contido na alínea *d*; ii) questão relacionada à necessidade do agente ter sido candidato à época da condenação por abuso de poder; iii) o alcance do conceito “detentores de cargos públicos” e iv) a obrigatoriedade de que o ato de abuso de poder tenha finalidade eleitoral para configurar a hipótese da alínea *h*.

Outra alínea que suscitou críticas foi a alínea *g*³³ do inciso I, inclusa igualmente pela Lei da Ficha Limpa que envolve a hipótese das prestações de contas de gestores públicos rejeitadas por decisão irrecorrível de órgão competente (Tribunais de Contas e/ou Legislativo), que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Pessuti (2018, p. 377) adverte que o “sistema carece de maiores aperfeiçoamentos no sentido de garantir um processo administrativo que efetivamente persiga a verdade material”, em suma que venha a evitar certa subjugação dos gestores aos respectivos legislativos.

31 TSE. Recurso Ordinário n. 29659, Acórdão de 03.03.2016, Relator: Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE – Tomo 188, em 29.09.2016, p. 63-64.

32 h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

33 g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Mais uma alteração normativa trazida com a Lei da Ficha Limpa foi a introdução da alínea *k*³⁴, que buscou combater uma manobra muito comum pela classe política que é a de renunciar aos cargos eletivos antes de condenação em processo de cassação.

No ponto, cabe referir que o legislador acerta na concepção e espírito do dispositivo. Porém, Beçak e Cirino (2018, p. 401) nos apontam inusitada circunstância a partir do ocorrido no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e a fragmentação das penalidades pelo Senado Federal: para qualquer autoridade submetida a processo político de impedimento, “torna-se mais vantajoso aguardar o fim do julgamento a renunciar antes da instauração do mesmo”. Evidentemente, partindo-se da premissa que este exemplo referido não tenha sido casuísta.

No que tange à alínea *i*³⁵, que trata das inelegibilidades aos diretores, administradores de estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro liquidados judicialmente em caráter definitivo, embora a jurisprudência reafirme sua constitucionalidade, Rollo (2018, p. 425) entende que a norma demanda aperfeiçoamento no sentido de estabelecer que a inelegibilidade só deveria ser cabível “desde que houvesse pronunciamento exposto pela responsabilidade dolosa de tais pessoas”.

Do contrário, entende-se haver violação aos princípios da presunção de inocência e da proibição de sanções perpétuas.

A partir de todo esse rol exemplificativo de pontos polêmicos de inovações de causas de inelegibilidade trazidas pela Lei da Ficha Limpa, é que se compreende acertada a conclusão de Cyrineu (2018, p. 195):

O que se vê, portanto, é uma evolutiva complexidade no sistema de inelegibilidades decorrente da introdução da sistemática *fichalimpista* no ordenamento jurídico pátrio, exigindo, a cada dia mais, arranjos e esquemas jurídicos sofisticados. [...] Todavia, enquanto a comunidade jurídica não tomar consciência disso, aceitando sem maiores questionamentos as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, o país viverá de eleições

34 k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

35 i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;

judicializadas, com candidatos impugnados e cidadãos severamente tutelados.

Por fim, cabe referir acerca do combate repressivo à corrupção desencadeado pelos grandes casos como a Ação Penal n. 470 e a Operação Lava-Jato e suas consequências enquanto demarcações importantes para o combate à patologia corruptiva.

Não se pode negar que os casos célebres de corrupção no âmbito da Ação Penal n. 470 (Mensalão) e os desdobramentos da Operação Lava-Jato, ao condenarem parte da elite política e empresarial que espoliava a *res* pública e se retroalimentava por meio de contratos superfaturados, que gerava inclusive doações legais e contabilizadas pela Justiça Eleitoral (informação somente possível de ser obtida mediante delação premiada), foram elementos que devolveram ao cidadão comum do povo determinada esperança simbólica no sentido de ser possível ver poderosos serem condenados e efetivamente cumprirem penas.

Por esta razão não se pode perder de vista, com isso, que a própria Lei n. 9.096/95, nos dizeres de Ré e Batini (2016, p. 4) ao analisar as dez medidas contra a corrupção apresentadas pelo Ministério Público Federal, possui minguados mecanismos de controle e punição aos Partidos Políticos:

[...] De fato, parece razoável admitir que a natureza da atuação dos partidos pode lesar ou ameaçar de lesão a administração pública e não seria lícito que o ordenamento tratasse partidos políticos de forma anti-isonômica em relação a outras associações. Não somente porque são destinatários de recursos públicos, mas também porque, como intermediários na conquista do poder, podem se deixar usar como instrumentos para a fraude e a corrupção. O objetivo portanto, é fazer com que partidos políticos, a exemplo de outras pessoas jurídicas, respondam objetivamente em âmbito civil, administrativo e eleitoral, por atos atentatórios à administração pública, na forma prevista na Lei nº 12.846/2013. Além disso, propõe a punição à agremiação, nos casos de caixa 2 (contabilidade paralela). Para tanto, prevê expressamente como ilícita, a ocultação, dissimulação e uso de recursos de fontes vedadas ou que sejam produto de crimes. (RÉ. BATINI, 2016, p. 4)

Todavia, impõe-se necessário impedir que as grandes investigações percam fôlego (e que fique claro, que elas se desenvolvam apenas mediante processos e procedimentos sob a observância rigorosa de todos os direitos e garantias individuais, como o devido processo legal, contraditório e a ampla defesa), bem como a criminalização do caixa 2, o que já vem sendo trabalhado no Senado Federal, por meio do Projeto de Lei n. 1.865/2019.

É relevante, dentro deste cenário, revisitar a escola garantista, valorizando os princípios fundantes desta escola de Ferrajoli (2000, p. 103-104) *apud* Valdez e Fischer (2019, p. 28): i) princípio da retributividade – a pena proporcional ao delito cometido; ii) princípio da necessidade ou da economia do Direito Penal, enquanto *ultima ratio*; iii) princípio da legalidade; iv) princípio da lesividade ou ofensividade do ato; v) princípio da materialidade; vi) princípio da culpabilidade; vii) princípio da jurisdicionalidade; viii) princípio acusatório – separação entre juiz e acusação; ix) princípio do encargo da prova; x) princípio do contraditório.

Valdez e Fischer (2019, p. 33) a partir dos alicerces acima elencados, fazendo um paralelo entre o garantismo ferrajoliano e o garantismo integral, afirmam que o próprio Mestre italiano contesta *decisionismos* a partir de doutrinas garantistas, afirmando dever ser a ciência penal (inclusive garantista) “coerente e sistêmica” para a tomada de posição.

E cabe advertir como ensina Leal (2020, p. 331) que: “apostas retóricas do garantismo e do justicialismo – que *de per se* não são nem de esquerda nem de direita – correm o risco de dar força a teses desequilibradas entre um e outro. Em teoria, podem inclusive servir a exprimir exigências de reequilíbrios em contextos instáveis de garantias e direitos.”.

Contextualizando os elementos teóricos criminais acima para o cenário de endurecimento repressivo da corrupção eleitoral, dentre outras medidas, com a criminalização do caixa 2, Teodoro (2018, p. 300) afirma que esta conduta, assim como os demais crimes relacionados à lavagem de dinheiro, acarretam lesão à concorrência democrática e assim, a criminalização desta concorrência desleal eleitoral, decorrente do abuso de poder econômico, tem em dispositivos legais extrapenais já existentes o seu modelo.

É interessante analisar a partir de Sbardelotto (2021, p. 189) que, na sua visão, “não houve e não há [...] qualquer política pública no Brasil voltada aos fins da prevenção e reprimenda das práticas corruptivas”. E o faz mediante uma concatenação de sucessivos fatos ocorridos durante estas grandes operações (Mensalão e Lava-Jato).

A Lei n. 13.964/2019, que instituiu o cognominado “Pacote Anticrime” trouxe significativos avanços na legislação criminal no sentido de racionalizar e agilizar procedimentos no combate à criminalidade. Nucci (2020, pp. 2 – 3) faz os seguintes elogios nos apontamentos referentes à concepção deste recente diploma:

Combater o crime organizado, o delito do colarinho branco e a corrupção, no Brasil, são metas extremamente sensíveis e importantes, mas, como sempre sustentamos, respeitados os direitos e garantias individuais. É preciso *tolerar*, porque constitucional, o princípio da legalidade, seguindo-o primorosamente. Não se enfrenta a corrupção, como muitos acreditam, com o apoio da opinião pública; não vivemos mais a época do circo romano, quando a população decidia o destino de quem estava na arena. [...] De nossa parte, aplaudo a Lei nº 13.964/2019 que, se não foi a melhor lei de reformas pontuais à legislação criminal, com certeza não foi a pior. Não vislumbramos nenhum vício de inconstitucionalidade em qualquer dispositivo. (NUCCI, 2020, pp. 2 – 3)

Em suma, não se pode deixar de desconhecer a necessidade de manter integradas políticas preventivas ao combate à corrupção, tal qual tratadas anteriormente como no aperfeiçoamento legislativo e de fiscalização, com as políticas de repressão, de forma corajosa, como as que levaram ao banco dos réus até mesmo Ex-Presidentes da República, Ex-Ministros, Senadores, Deputados, Governadores, como também proprietários das maiores empreiteiras do Brasil, banqueiros e toda a sorte de empresários ligados aos esquemas investigados.

Embora mereça os aplausos devidos, a Lei n. 13.964/2019 deveria ter avançado no combate à corrupção para além da agilização de procedimentos previstos na Lei Anticorrupção, aproveitando o ensejo e estabelecido o tipo penal que criminalizaria o caixa 2 de campanhas eleitorais, tampouco classificou a corrupção e seus desdobramentos no rol dos crimes hediondos.

Em que pese a existência do Projeto de Lei n. 1.865/2019, já aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, com a finalidade de criminalizar o caixa 2 de campanhas eleitorais, ainda não se vislumbra em médio prazo o encerramento da tramitação do referido projeto, o que gera insegurança e instabilidade jurídica-eleitoral.

Dentre outras medidas interessantes advindas da Lei n. 13.964/19 foi o denominado acordo de não persecução, o que Sbardellotto (2021, p. 197) informa que veio para “suprir lacuna que, por vezes, impossibilitava corruptos e corruptores de se beneficiarem do acordo de colaboração premiada”:

Antes da sua existência, a alternativa que corruptos e corruptores tinham era tão somente a colaboração premiada, que exige requisitos bem mais rígidos e tem consequências, de regra, menos benéficas. Nesse instituto, precipuamente estabelecido na Lei nº 12.850/2013, é possível a elaboração de consenso em qualquer fase da persecução penal e até após o trânsito em julgado (art. 3º). (SBARDELLOTTO, 2021, p. 197).

Além das medidas preventivas acima citadas, não se pode negar, absolutamente, da necessidade de endurecimento na repressão aos crimes eleitorais ligados às práticas corruptivas – e aqui cabe não limitar apenas ao tipo penal da corrupção, mas todo o ilícito penal que desvirtua e contamina a lisura ética do exercício democrático.

A grande perspectiva que Sbardelotto (2021, p. 199) aborda sobre as ações de *compliance* é no sentido de ser a grande ação concreta preventiva da corrupção, através do fomento de “controle interno no ambiente empresarial”.

Por isso que não se pode, em hipótese alguma, deixar de direcionar os faróis incandescentes do debate acerca da corrupção no âmbito eleitoral tanto a práticas preventivas como o incentivo aos eleitores a praticarem o exercício partidário, estimulando a democracia partidária interna, quanto em políticas na busca da racionalização do partidarismo, por meio da cláusula de barreira e, como veremos a seguir, ao *compliance*.

3.2 Os avanços obtidos no Brasil a partir da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13), Lei das Estatais (Lei n. 13.303/16) e Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/18), através das práticas de *compliance*

Evidente também que o combate à corrupção está calcado na necessidade de endurecer a fiscalização e aplicação das punições já existentes no ordenamento jurídico, observando-se sempre os direitos e garantias fundamentais de defesa, mas sem com isso sinonimizar impunidade, como foi visto até agora.

Leal (2013, p. 101) alerta para a necessidade de o Estado instituir mecanismos efetivos de garantia ao processo eleitoral, pretendendo combater ações corruptivas como a compra de votos, abusos de poder econômico, político, dentre outras.

Esse sistema de ações já era estimulado nos estudos sobre *accountability* ou prestação de contas. Peruzzotti (2012, p. 402) afirma que este conceito “encerra duas dimensões”: uma legal e outra política.

Sobre a dimensão política, Peruzzotti (2012, p. 402) afirma referir sobre a capacidade da sociedade em fazer com que as políticas de governo sejam reflexos de suas preferências. Já sobre a dimensão legal, reporta-se aos mecanismos institucionais para “assegurar que as ações de funcionários públicos estejam relacionadas a um marco legal e constitucional”, sendo a mais relevante para o estudo do combate à corrupção.

A partir desta premissa, cabe referir que a Lei n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção) é uma importante ferramenta normativa ao combate à corrupção no âmbito da

administração pública e, nos termos de Kempfer e Batisti (2017, p. 293) trouxe inovações no âmbito preventivo e repressivo.

Acerca das inovações repressivas, os autores destacam: i) a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas no âmbito cível e administrativo por atos lesivos em face da administração pública; ii) sanções patrimoniais e restritivas de direitos aplicáveis às pessoas jurídicas.

Sobre a responsabilidade objetiva em relação à pessoa jurídica, por atos lesivos à administração pública, Diniz e Ribeiro (2015 p. 99) esclarecem que esta se refere apenas face à pessoa jurídica. Em relação aos dirigentes e administradores destas empresas, a responsabilidade é subjetiva e “uma não exclui a outra. O rol de condutas puníveis é bastante extenso e taxativo na redação do artigo 5^o³⁶ (da Lei n. 12.846/13)”.

Quanto às sanções pecuniárias, previstas nos artigos 6^o e 7^o³⁷ da Lei n. 12.846/13, Diniz e Ribeiro (2017, p. 99) alertam para a necessidade de se elaborar

36 Art. 5^o Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1^o, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

37 Art. 6^o Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

Art. 7^o Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

regulamentação objetiva para se alcançar a efetividade desta norma, e alertam para a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, como outra novel sanção normativa.

Por seu turno, sobre as medidas preventivas trazidas pela Lei Anticorrupção, Kempfer e Batisti (2017, p. 293) destacam: i) o *compliance* e ii) os acordos de leniência.

De acordo com o Guia de Programas de *Compliance* do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (2016, p. 9), o conceito de *compliance* é o de um “conjunto de medidas internas que permite prevenir ou minimizar os riscos de violação às leis decorrentes de atividades praticadas por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios ou colaboradores”.

Confira-se que as Leis n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), n. 13.303/ 2016 (Lei das Estatais) e n. 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados) e seus correlatos Decretos e normas infra legais inauguraram uma nova realidade condizente na padronização de um comportamento proativo na cooperação ao combate à corrupção, colaborando, por intermédio de institutos como o acordo de leniência, conforme artigo 16³⁸ da Lei n. 12.846/2013 uma nova rotina, e iniciando um processo cultural de conscientização às práticas do *compliance*, como, por exemplo, o Programa de Integridade, a partir do artigo 41³⁹, do Decreto n. 8.420/2015.

É válido referir que Lima (2019, p. 43) apresenta leve distinção teórica entre o programa de *compliance* e o programa de integridade: enquanto o programa de

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - 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;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.

38 Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:

I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e

II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

39 Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.

conformidade trata do combate à corrupção; a integridade trataria apenas de um “trabalho específico” do *compliance*.

O programa de integridade busca, particularmente, focar nas medidas anticorrupção adotadas pela empresa, especialmente aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira previstos na Lei Anticorrupção de n. 12.846/2013. Empresas que já possuem o recentemente tão falado e mencionado programa de *compliance* possuem definida uma estrutura para o bom cumprimento de leis em geral. (ASSI, 2018, p. 65)

Feita essa demarcação, na mesma linha, a Controladoria Geral da União – CGU (2015, p. 6-7), em seu manual sobre o programa de integridade (Diretrizes para Empresas Privadas), define este programa como uma forma de *compliance* específico para “prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei n. 12.846/2013”.

Para tanto, estabelece quatro pilares do Programa de Integridade: i) comprometimento e apoio da alta direção; ii) instância responsável pelo Programa de Integridade; iii) análise de perfil e riscos; e iv) estratégias de monitoramento contínuo.

Acerca do comprometimento e apoio da alta direção, a CGU (2015, p. 10) exemplifica os seguintes casos: i) patrocinar o programa de integridade perante o público interno e externo, ressaltando sua importância para a organização e solicitando o comprometimento de todos os colaboradores e partes interessadas; ii) participar ou manifestar apoio em todas as fases e implementação do programa; iii) adotar postura ética exemplar e solicitar que todos os colaboradores do órgão ou entidade também o façam; iv) aprovar e supervisionar as políticas e medidas de integridade, destacando recursos humanos e materiais suficientes para seu desenvolvimento e implementação.

Já sobre a instância responsável, a CGU (2015, p. 11) adverte que esta unidade ou comitê deve possuir autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, financeiros e humanos necessários para desempenhar estas atribuições funcionais.

A CGU (2015, p. 12) ainda refere que a partir da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU, nº 01/2016, as entidades do Poder Executivo Federal devem instituir um Comitê de Governança, Riscos e Controles, que dentre outras atribuições podem responder pelo Programa de Integridade da instituição.

Sobre a análise de riscos, a CGU (2015, p. 12) informa que o programa de integridade deve seguir uma “contínua identificação, análise e avaliação dos riscos dos quais os órgãos e entidades públicas estejam vulneráveis”:

O levantamento e a análise de riscos realizados previamente à implementação do Programa de Integridade ajudarão a organização a identificar suas vulnerabilidades e as áreas mais suscetíveis à corrupção, o que lhe dará a oportunidade de atuar de maneira mais direcionada e especializada, para prevenir de forma mais eficiente e eficaz a possibilidade de ocorrência dos eventos apontados. (CGU, 2015, p. 12)

Ainda sobre a análise de riscos, a CGU (2015, p. 13) identifica a quebra da integridade através dos seguintes elementos: i) um ato quase sempre doloso, à exceção de certas situações envolvendo conflito de interesses, nepotismo etc.; ii) um ato humano - praticado por uma pessoa ou por um grupo de pessoas; iii) envolve uma afronta aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas se destaca mais fortemente como uma quebra à impessoalidade e/ou moralidade; iv) envolve sempre alguma forma de deturpação, desvio ou negação da finalidade pública ou do serviço público a ser entregue ao cidadão.

E, por último, o monitoramento contínuo tem como escopo conforme a CGU (2015, p. 14) dinamizar e promover constante “atualização de suas iniciativas, ajustando-as conforme novas necessidades, riscos e processos da instituição no decorrer do tempo”.

Reparemos que a conceituação do *compliance* está vinculada especificamente com elementos de padronização profissional e ética de determinada empresa ou estatal que exercem relevantes atividades econômicas e políticas. Neste sentido, Ribeiro e Diniz (2015, p. 88) definem como sendo “uma concretização da missão, da visão e dos valores de uma empresa”.

A partir desta demarcação, imperioso se perceber os diagnósticos que são analisados com base em casos práticos. E as conclusões que se alcançam diante destes estudos.

Oliveira (2019, p. 30), ao analisar um estudo de caso na empresa *WorldCom* diagnosticou algumas políticas a serem implantadas com vistas ao combate de fraudes: i) programa de *compliance*; ii) canais de comunicação, com sua devida divulgação, conjuntamente com a valoração da comunicação interna; iii) novas políticas, procedimentos e mecanismos de controle a possíveis atitudes ilícitas; iv) responsabilização de gestores que atuam de forma irregular; e v) treinamentos

periódicos com toda a equipe, aplicando-se ainda um método de avaliação para certificar o aprendizado.

Já Kempfer e Batisti (2017, p. 274) afirmam que as leis introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro que focam nas ações de governança e *compliance* como medidas anticorruptivas objetivam afetar: i) empresas privadas que negociarem com o poder público implementarem mecanismos de integridade empresarial; ii) a imposição de que essas práticas sejam submetidas também pelas empresas estatais.

Os objetivos, portanto, da implantação do *compliance*, nas palavras de Diniz e Ribeiro (2015, p. 89) são, entre os principais:

[...] cumprir com a legislação nacional e internacional, além das regulações do mercado e das normas internas da empresa; prevenir demandas judiciais; obter transparência na condução dos negócios; salvaguardar a confidencialidade da informação outorgada à instituição por seus clientes; evitar o conflito de interesse entre os diversos atores da instituição; evitar ganhos pessoais indevidos por meio da criação de condições artificiais de mercado; evitar o ilícito da lavagem de dinheiro e; por fim, disseminar na cultura organizacional, por meio de treinamento e educação, os valores do *Compliance*. (DINIZ e RIBEIRO, 2015, p. 89)

Observa-se neste catálogo de ações focadas em princípios éticos de profissionalização e governança, forjada na transparência e no controle interno e externo, um promissor marco demarcatório de combate às práticas corruptivas.

Quanto aos benefícios do *compliance*, o Guia de Programas de *Compliance* do CADE (2016, p. 12 – 13) elenca os seguintes: i) prevenção de riscos: na identificação, mitigação e remediação de riscos de violação à lei; ii) identificação antecipada de problemas: favorecendo pronta resposta pela organização; iii) reconhecimento de ilicitudes em outras organizações: permite a conscientização de funcionários para que identifiquem que concorrentes possam estar infringindo a lei; iv) benefício reputacional: como cultura de ética dos negócios, aumentando satisfação e comprometimento no trabalho; v) conscientização dos funcionários: colaboradores cientes das “regras do jogo”; vi) redução de custos e contingências: no sentido de evitar que as empresas incorram em custos e contingências com investigações, multas, publicidades negativas, inexecutabilidade dos contratos, dentre outros.

Peres e Brizoti (2016, p. 11) complementam acerca dos benefícios da adoção das práticas de *compliance* afirmando que além de ser um processo crescente em todo o mundo, há uma “elevação do nível de consciência dos executivos, de que o *compliance*

é fundamental para manter elevada a imagem e reputação da organização, bem como, promover a garantia da redução de perdas invisíveis, por desvios operacionais”.

Acerca destas orientações do CADE, Machado (2017, p. 55) aponta que o Conselho reconhece que cada entidade possui as suas particularidades e, nesta senda, “cabe exclusivamente a cada uma delas definir a posição do *compliance* concorrencial em seu organograma”.

Sobre os riscos e custo benefício do *compliance*, Salgueiro (2019, 79) define como sendo “o risco de sanções legais ou regulatórias, de perda financeira ou de reputação que um banco pode sofrer como resultado da falha no cumprimento de aplicação de leis, regulamentos, código de conduta e de boas práticas bancárias”.

No Brasil, ainda temos um abrandamento enorme no mapeamento de riscos, pois, ainda temos uma cultura muito dissipada de corrupção, que não é só dos políticos, e sim o famoso “jeitinho brasileiro”. Quando tratamos do risco agregado à imagem, basta a empresa passar por um “rebranding” (reformular a marca), mudar a logo, promover algumas ações sociais, que o público geral esquece, isso é, quando o público geral toma conhecimento das ações indevidas da empresa.² Já no caso do risco de sanção, ainda trabalhamos com valores irrisórios das multas aplicadas, em comparação ao ganho real das empresas com a prática do ato ilegal, além do sentimento de impunidade que nos cerca (SALGUEIRO, 2019, p. 77).

Também é importante focar a abrangência do *compliance*. Peres e Brizoti (2016, p. 8) dividem em duas categorias: i) *compliance* de influência interna; ii) *compliance* de influência externa.

O rol de políticas internas, de acordo com Peres e Brizoti (2016, p. 9) são exemplificados: i) códigos de conduta; ii) política de segurança corporativa; iii) normas internas; iv) termos de responsabilidade; v) termos de confidencialidade; vi) termos de aceitação e uso; vii) políticas de responsabilidade social e ambiental. As influências externas se refletem na legislação e nas normativas nacionais e internacionais correlatas à matéria.

Avançando para o acordo de leniência, Marrara (2015, p. 512) define como um “ajuste entre certo ente estatal e um infrator confesso pelo qual o primeiro recebe a colaboração probatória do segundo em troca da suavização da punição ou mesmo da sua extinção”.

Schramm (2018, p. 120) afirma que para a celebração do acordo de leniência é necessário observar os requisitos do artigo 37, inciso IV, do Decreto n. 8.420/15, no

sentido de “conter cláusula que verse sobre a adoção, ampliação ou aperfeiçoamento do programa de integridade”.

Nos casos do acordo de leniência, Schramm (2018, p. 164) desenvolve a importância do *compliance monitor* (externo ou independente) nesse processo. A figura do *compliance monitor* considera-se relevante a partir do diagnóstico de que este ator faria a avaliação e monitoramento dos “esforços envidados pela empresa na implantação – ou aperfeiçoamento – de mecanismos de *compliance*, com o fito de diminuir o risco de reincidência na conduta ilícita, dentro dos limites do acordo firmado”.

Seguindo aos mecanismos de controle interno, Peres e Brizoti (2016, p. 14) afirmam que o COSO (*Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission – USA*) classificou alguns conceitos fundamentais:

CI (Controle Interno) é dirigido para atingir objetivos nas categorias – operacional, divulgação, conformidade, tendo como pano de fundo a ampla segurança corporativa.

CI é um processo que consiste em tarefas e atividades contínuas e estruturadas – um meio para um fim específico, não um fim em si mesmo.

CI deve ser capaz de proporcionar segurança razoável - mas não absoluta, para a estrutura de governança e alta administração de uma organização que o adota.

CI deve ser adaptável à Estrutura da Organização (EO) – portanto, deve ser flexível na aplicação para toda a empresa ou para uma filial, divisão, unidade operacional ou processo de negócio em particular.

CI deve ser realizado por pessoas – CI é uma prática evolutiva, não se trata simplesmente de um manual de políticas e procedimentos, sistemas e formulários, mas diz respeito a pessoas e às ações com fundamentação ética e moral que elas tomam em cada nível da organização para realizar os controles internos. (PERES; BRIZOTI, 2016, p. 15)

Já a estrutura de organização, conforme Peres e Brizoti (2016, p. 14), imperioso observar quatro categorias de objetivos: i) segurança: relacionado aos processos operacionais, de divulgação e conformidade; ii) operacional: relacionado à eficácia e eficiência das operações da empresa; iii) divulgação: relacionado a divulgações financeiras e não financeiras, internas e externas; iv) conformidade: relacionado ao cumprimento de leis, normas e regulamentações.

No âmbito da administração pública federal, as políticas de governança estão previstas no Decreto n. 9.203/17 que possuem uma série de definições legais.

O conceito de governança pública está no inciso I, do artigo 2º do Decreto: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (BRASIL, 2017).

Os princípios da governança pública estão estampados nos incisos do artigo 3º do Decreto: i) capacidade de resposta; ii) integridade; iii) confiabilidade; iv) melhoria regulatória; v) prestação de contas e responsabilidade; vi) transparência.

As diretrizes da governança pública estão arroladas nos incisos do artigo 4º, do Decreto: i) direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; ii) promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico; iii) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; iv) articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; v) fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades; vi) implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores; vii) avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios; viii) manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade; ix) editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente; x) definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e xi) promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação (BRASIL, 2017).

Faleiros Júnior (2021, p. 116) entende que o Decreto n. 9.203/17 demonstra preocupação da União à demarcação conceitual fundamental dos elementos a serem implementados, para que a administração pública tenha o maior domínio possível sobre o conhecimento dos programas de *compliance* a partir da “reestruturação de algumas bases essenciais da estrutura estatal”.

Diante desta série de informações, definições, demarcações legislativas e conceituações; acredita-se que Mendes e Carvalho (2017, p. 32) diagnosticam, com precisão sobre a implementação do programa de *compliance* que:

Em outras palavras, não há um modelo único ou uma receita de bolo para programas de *compliance*, e o desenvolvimento de um programa adequado depende do estudo profundo da estrutura da organização, da sua cultura corporativa, das legislações que se aplicam à sua atividade, entre outros. Conseqüentemente, o custo da implementação do *compliance* não é desprezível – ainda que seja plenamente possível que empresas de pequeno e médio porte, bem como associações, sindicatos e outras entidades, adotem tais programas sem aportes elevados de capital. A realidade tem demonstrado que programas de *compliance* cada vez mais se revelam investimentos imprescindíveis para empresas e organizações, principalmente aquelas de maior porte. (MENDES e CARVALHO, 2017, p. 32)

Vale enfatizar acerca da ética empresarial o que afirmam Kempfer e Batisti (2017, p. 282) de que esta foi gestada com o intuito de “auxiliar as empresas a tomarem boas e justas decisões de forma que esse agir se torne um costume”, referindo que durante muito tempo esse assunto não desenvolveu satisfatoriamente diante de uma resistência do empresariado em se abordar a temática ética empresarial.

Entretanto, alertas devem ser tomados no sentido de que as soluções práticas efetivamente traduzam no melhoramento dos índices de desempenho destes critérios, de modo que de fato estas experiências sejam sentidas pela população, que se crie um ambiente público de credibilidade institucional.

No que tange à Lei n. 13.303/2016, no âmbito do *compliance* no setor público, Coelho (2016, p. 83), enumera as medidas de práticas de governança, os princípios de governança corporativa (estabelecida pelo PSC/IFAC⁴⁰) e as etapas a serem seguidas. São elas: princípios (transparência, integridade e *accountability*); medidas de práticas de governança (identificar as questões sensíveis, tratar os dados obtidos, redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes e monitoramento periódico) e as etapas (sociedade, estado, federalização e órgãos estruturantes e entidades envolvidas no processo de gestão).

Schramm (2018, p. 126), observa que o artigo 6º do referido diploma estabelece que o “o estatuto das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias deverá observar: i) regras de governança corporativa; ii) de transparência e

40 *International Federation of Accountants.*

de estruturas; iii) práticas de gestão de riscos e de controle interno; iv) composição da administração e; v) havendo acionistas, mecanismos para sua proteção”.

Acerca da Lei dos Estatutos das Estatais, Tripudi (2019, p. 51) adverte que tanto a Resolução n. 4.595/17 do Banco Central quanto a Lei n. 13.303/16 “conferem expressivamente à alta direção da empresa a obrigação de estar à frente do sistema de gestão de integridade, corporativa, implementando o dever funcional de implantação e execução da política de integridade e conformidade”.

Coelho (2016, p. 85) também confere destaque ao Código de Conduta previsto no artigo 9º, parágrafo 1º⁴¹, da Lei n. 13.303/2016, que deve constar no estatuto da estatal, sendo esta uma relevante conquista no tangente à transparência e política de médio – longo prazo na busca pela diminuição das práticas corruptivas.

Merece destaque que as práticas de *compliance* estão ganhando relevância e destaque em novas demarcações legislativas de grandes importâncias, como na Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, Lei Federal n. 13.709/18 através do seu artigo 50, *caput*, parágrafos e incisos, localizados na Seção II da Lei que trata das boas práticas e da boa Governança.

Acerca desta legislação, os controladores e operadores de dados pessoais devem implementar programa de governança em privacidade, denominado *privacy compliance* que, pelo menos: i) demonstre o comprometimento do controlador em adotar processos e políticas internas que assegurem o cumprimento, de forma abrangente, de normas e boas práticas relativas à proteção de dados pessoais; ii) seja aplicável a todo o conjunto de dados pessoais que estejam sob seu controle, independentemente do modo como se realizou sua coleta; iii) seja adaptado à estrutura, à escala e ao volume de suas operações, bem como à sensibilidade dos dados tratados; iv) estabeleça políticas e salvaguardas adequadas com base em processo de avaliação sistemática de impactos e riscos à privacidade; v) tenha o objetivo de estabelecer relação de confiança com o

41 § 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

- I - princípios, valores e missão da empresa pública e da sociedade de economia mista, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- II - instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade;
- III - canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais;
- IV - mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias;
- V - sanções aplicáveis em caso de violação às regras do Código de Conduta e Integridade;
- VI - previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, sobre Código de Conduta e Integridade, a empregados e administradores, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.

titular, por meio de atuação transparente e que assegure mecanismos de participação do titular; vi) esteja integrado a sua estrutura geral de governança e estabeleça e aplique mecanismos de supervisão internos e externos; vii) conte com planos de resposta a incidentes e remediação; e viii) seja atualizado constantemente com base em informações obtidas a partir de monitoramento contínuo e avaliações periódicas.

Acerca do *privacy compliance*, Crespo (2021, p. 18), afirma que o artigo 50 da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) embora “não preveja expressamente a obrigatoriedade da implementação desse programa – já que expõe que é uma possibilidade –, a legislação aponta os elementos do programa de *compliance*”.

Ainda sobre a Lei n. 13.709/18, Faleiros Júnior (2021, p. 125) afirma que uma das “particularidades mais notáveis da LGPD brasileira diz respeito ao seu artigo 46, que prevê o dever geral de segurança de informação e pavimenta o caminho para o detalhamento ulteriormente trazido pelo artigo 50”.

A partir da entrada em vigência da LGPD, a matéria referente ao Capítulo IV da normativa foi regulamentada pelo Decreto n. 10.046/19, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal, instituindo o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

De acordo com o artigo 1º do referido Decreto (BRASIL, 2019), as finalidades destas normas e diretrizes são as seguintes: i) simplificar a oferta de serviços públicos; ii) orientar e otimizar a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento de políticas públicas; iii) possibilitar a análise das condições de acesso e manutenção de benefícios sociais e fiscais; iv) promover a melhoria da qualidade e da fidedignidade dos dados custodiados pela administração pública federal; e v) - aumentar a qualidade e a eficiência das operações internas da administração pública federal.

E é importante referir que estas iniciativas normativas e políticas foram catalisadas a partir da Operação Lava-Jato e desencadeou, conforme Nasser (2019), um *boom* na indústria do *compliance*, afirmando que:

Uma pesquisa realizada pela Câmara Americana de Comércio (Amcham), revela que 59% das empresas brasileiras investiram em políticas de *compliance* após a Lava a Jato. Destes, 44% afirmaram que o foco das companhias para evitar fraudes tem sido investir em um processo mais elaborado de monitoramento de parceiros e fornecedores, além de garantir que as equipes atuem de acordo com regulamentos internos e externos. As políticas de *compliance* ganharam tanta relevância no cenário empresarial que 82% das empresas fornecem total autonomia para a execução de tarefas e disponibilização de recursos da área e 45% das companhias estão criando um setor exclusivo para o *compliance*. (NASSER, 2019)

Mesmo sentimento é compartilhado por Fernandes Júnior (2020) em entrevista para a Revista Voto, aonde alega que a Lava-Jato e a Lei Anticorrupção representam ganhos para a sociedade, pois “não só a transparência é prestigiada, mas também um espírito de idoneidade geral no trato com a coisa pública. O estímulo a condutas éticas nas relações empresariais é um legado que se deve comemorar”. (REVISTA VOTO, 2020).

De acordo com reportagem da Revista Voto (2020), dois alvos relevantes da Lava-Jato: Petrobrás e Odebrecht “viram suas reputações se esvaíam com notícias diárias envolvendo seus diretores em atos de corrupção”:

Para tentar reconstruir suas imagens, assumiram compromissos públicos de abandono de práticas ilícitas e passaram a investir em planos anticorrupção.

As receitas de ambas as gigantes para saírem da crise de reputação e se reposicionarem são parecidas: afastaram altos executivos do comando da empresa e reavaliaram as listas de fornecedores. Da mesma forma, investiram em *compliance*, revisaram normas e procedimentos internos, implantaram canais de denúncia e criaram comitês independentes para apuração de casos de desvio de conduta.

Isso se refletiu, na Petrobras, em um fortalecimento do setor de governança e conformidade – ganhou status de diretoria em 2015 e, dois anos depois, passou a contar com 300 profissionais. A Odebrecht, por sua vez, entrou em recuperação judicial e viu seu faturamento e seu quadro funcional despencarem. Mesmo assim, há dois anos, fortaleceu o departamento de integridade e mais que triplicou o valor destinado à área – tudo para tentar se recompor no mercado e poder firmar novos contratos. (REVISTA VOTO, 2020)

Diante de todos estes elementos colocados à mesa, é imperioso referir que: i) a mentalidade de ajustamento empresarial aos programas de conformidade (*compliance*) e integridade é recente e uma política que requer perseverança e continuidade; ii) a Operação Lava-Jato foi um catalisador para a sua implementação de forma rotineira; iii) a partir de investimentos vultuosos nos conceitos de governança, controle interno, transparência, até mesmo na formação de uma estrutura (departamento) específica de *compliance* foram saídas de grandes empresas (privadas e estatais – Petrobrás) implicadas na Operação Lava-Jato para recuperar credibilidade e investimentos.

Por consequência, é evidente que os avanços legislativos nas normativas relevantes apontadas: Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/13), Lei das Estatais (Lei n. 13.303/16) e Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/18) e os respectivos Decretos Regulamentadores: Decreto n. 8.420/15 (que regulamenta a Lei Anticorrupção); Decreto n. 9.203/17 (que regulamenta a política de governança na

Administração Pública Federal) e o Decreto n. 10.046/19 (que regulamenta a política de governança na proteção de dados) são promissores e relevantes na cultura de integridade que devem pautar os altos gestores de entidades e instituições públicas e o alto empresariado.

E mais, também restou demonstrado que a partir desta aceleração à adesão aos programas de *compliance*, enquanto sintoma da Operação Lava-Jato observa-se que no âmbito administrativo e penal estas ações repressivas e preventivas dialogaram e andaram juntas na formação de uma consciência cultural que venha a pautar e qualificar gestores e entidades (pública e privada).

E, neste sentido, especialmente cabe reafirmar o que Kempfer e Batisti (2017, p. 303) concluíram: que todos estes conceitos representam modernizações e agilizações de leis e procedimentos visando qualificar e estabelecer uma rotina de padrões éticos na busca de prevenir atos corruptivos e ilícitos de toda a ordem:

Todas estas balizas, a criação e fortalecimento de órgãos de controle interno, por meio de regras de governança corporativa e práticas de gestão de riscos traduzem esforços para a transparência e controle nos aspectos mais importantes e sensíveis da estrutura corporativa das empresas públicas e sociedades de economia mista. Representam um avanço jurídico para prevenção e combate da corrupção. A experiência da iniciativa privada que prestigia a ética foi incorporada às empresas estatais. É o Direito dialogando. Constata-se, por estes caminhos, a aproximação entre os interesses públicos e privados. (KEMPFER; BATISTI, 2017, p. 303)

Verdade que, nos dizeres de Tena e Siqueira (2021, p. 95), é necessário alcançar observância aos princípios constitucionais da “razoabilidade, proporcionalidade, legalidade e dignidade da pessoa humana”, para se alcançar à correta hermenêutica das normas que tratam do assunto *compliance* e a proteção de dados.

Nesta linha, a partir dos entendimentos que demarcaram experiências do *compliance* no ordenamento jurídico brasileiro, cabe avaliar possíveis cenários destes avanços no âmbito político partidário, que é o que se fará a seguir.

3.3 Considerações preambulares ao *compliance* partidário

Na seara eleitoral, especificamente à partidária, a prevenção ao combate à corrupção deve ser focada no mesmo nível de intensidade e prioridade que as políticas

repressivas desta natureza, sendo o incentivo das práticas do *compliance* partidário um vetor relevante na busca por resultados satisfatórios ao fim desejado.

Observa-se até o momento que: i) a corrupção é um fenômeno multidisciplinar e multifacetado; ii) no âmbito do direito eleitoral ela se apresenta em inúmeros vetores, dentre os quais: crise da democracia representativa, compra de votos, abusos de poder político e econômico, sistema de financiamento eleitoral, impunidade; iii) a crise de identidade dos eleitores aos partidos políticos – de baixa democracia interna – em decorrência deste fenômeno, gerando um sentimento de antipartidarismo e antipolítica aguçado; iv) as respostas estatais e paraestatais como políticas públicas de enfrentamento, medidas legislativas como a Lei da Ficha Limpa, o pacote anticrime, dentre outros; o enrijecimento do combate à corrupção com a Ação Penal n. 470 e a Operação Lava-Jato, foram ações extremamente relevantes mas não esgotam a matéria e; v) as legislações anticorrupção como as Leis n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção); 13.303/16 (Lei das Estatais) e a Lei n. 13.709/19 (Lei Geral de Proteção de Dados) e seus Decretos regulamentadores respectivos aprofundaram o estímulo à prática do *compliance*, isto é, de um programa de integridade e conformidade que estabeleça um padrão de excelência ética que vem sendo implementado com êxito nas pessoas jurídicas estatais e privadas.

Assim, avançando na temática, a ideia de implantar as boas práticas de governança e controle, integridade e conformidade, aos partidos políticos, surge como uma alternativa para, pelo menos, atender a duas demandas indispensáveis e não menos urgentes: i) elevar o nível de confiança partidário e político e assim recuperar credibilidade perante o eleitor e sociedade; ii) prestar sua colaboração no combate à corrupção.

Nesta linha de raciocínio, observa-se que Salgado (2019, p. 9) ao fazer precioso recorte de medição dos índices de democracia intrapartidária diagnosticou um fato relevante, a partir de García Pelayo (1996): os partidos políticos possuindo controle sobre todas as alternativas colocadas ao eleitorado criam o denominado “Estado de Partidos, em que o funcionamento das instituições políticas estaria vinculado essencialmente a um sistema partidário”.

Não há dúvida, no entanto, de que os partidos políticos devem funcionar democraticamente, ao menos desde o ponto de vista jurídico, em face de sua função nos Estados Democráticos. Talvez, desde outros olhares, a eficiência pudesse ocupar o lugar da participação e do controle para avaliação dos

partidos políticos. Como são submetidos à ordem constitucional, no entanto, o valor já está determinado. (SALGADO, 2019, p. 30)

A Lei n. 9.096/95 não aborda rigorosamente nada referente às práticas de controle interno, boa governança e integridade das legendas, delegando todas as questões *interna corporis* partidárias aos seus respectivos estatutos, como se observa no artigo 23⁴² da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP).

No ponto cabe complementar ao raciocínio supra que sequer a Justiça Eleitoral se importa com os conflitos internos dos partidos políticos, cuja competência para processar e julgar foi/é deslocada para a Justiça residual comum.

Veja-se que os partidos políticos possuem causas internas, de intenso conteúdo político, que fatalmente irá gerar reflexos nas eleições.

No entanto, observa-se que as questões jurídicas internas dos partidos políticos, embora revestidas de relevância dentro do debate público, é tratada como matéria afeta à Justiça Estadual, naquilo que não envolve diretamente o pleito eleitoral, diante do caráter residual desta jurisdição.

Cabe referir que a Justiça Estadual, justificadamente, enfrenta dificuldades para lidar com essas questões, pois além de estar abarrotados de processos dos mais variados ramos do direito, não possui estruturação e especialidade maior que a Justiça Eleitoral para solução destes conflitos.

Pelo contrário, a Justiça Eleitoral é que possui estruturação e também especialidade para processamento e julgamento de questões internas dos partidos políticos, pois é o órgão do Poder Judiciário tematicamente coerente com as questões partidárias.

E mais, num contexto em que os partidos políticos, estão vivendo a maior crise de credibilidade da história e, como visto no decorrer do trabalho, estão tendo suas questões internas apreciadas pela Justiça Estadual diante do caráter residual desta, não se poderá esperar fortalecimento da Democracia, mantendo-se tudo como está sem mudanças. Pelo contrário, se pode esperar o seu esfarelamento.

Blaszak (2018, p. 325), desenvolve uma análise muito proveitosa sobre a atual realidade do deslocamento de competência das questões partidárias entre as Justiças

42 Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Eleitoral e Comum, inclusive referindo que seria importante uma Emenda Constitucional definindo essa competência específica.

O deslocamento para a Justiça Eleitoral se dá, unicamente, após deflagrado o processo eleitoral que, unanimemente, se entendeu como sendo a partir das escolhas dos candidatos nas convenções partidárias. Com o passar do tempo ficou claro que a divisão de competência não fez bem, especialmente, para as causas intrapartidárias. O momento dos partidos políticos é de revisão dessa divisão, com a preferência uníssona no sentido de que todas as causas relacionadas ao direito eleitoral devem ter a justiça especializada eleitoral como a competente. O motivo é simples e único, ou seja, a matéria atrai a competência. O óbvio é que a solução de um processo cuja matéria indica reflexos nas eleições, ainda que seja de administração intrapartidária, deve tramitar no Juízo que tem mais afinidade com o objeto, ou seja, eleitoral. Além desse patamar, os partidos políticos anseiam que além das matérias com reflexos diretos nas eleições, os processos cujo objeto seja qualquer matéria de cunho *interna corporis* possam ser dirimidos, de igual forma, na justiça especializada. Assim, entende-se que o momento político brasileiro indica que a Constituição Federal deve receber uma emenda elegendo a Justiça Eleitoral como competente para dirimir as questões *interna corporis* dos partidos políticos em todo e qualquer tempo (BLASZAK, 2018, p. 325). (Grifos originais).

A Justiça Eleitoral ainda, na lição de Moraes (2005, p. 524), tem a vantagem com o “fim de preservar a imparcialidade do Judiciário, e afastar possibilidade de ingerências políticas nos Tribunais”, de eleger seus juízes por dois anos, prorrogáveis por mais dois.

Em realidade, não faltam motivos para que a Justiça Eleitoral assuma a competência para processar e julgar os conflitos internos das legendas partidárias.

Isso porque os partidos políticos possuem estatutos com conteúdo exclusivamente voltados para fazer política e disputar eleições. Fazem propaganda institucional, são compostos por lideranças e grupos políticos, por ora conflitantes e, tanto a não intervenção nos atos internos associativos (partidos políticos enquanto associação civil comum), quanto o deslocamento da competência para a Justiça Comum, inequivocamente, são prejudiciais para a democracia partidária e a enfraquece.

Salgado (2019, p. 44) ao concluir sobre “o baixo grau de democracia intrapartidária desde os estatutos”, após pesquisas quantitativas e análises relevantes chegou à conclusão que os estatutos partidários “não apresentam, em sua grande maioria, mecanismos democráticos de organização interna e de tomada de decisões”.

Mais além, Salgado (2019, p. 44) afirma que “há, pelos estatutos, uma concentração de poder e de recursos aos diretórios centrais, o que é bastante grave em uma federação peculiar que não permite a organização de partidos locais”.

Dá que colabora com esta realidade o entendimento de que a competência das questões internas dos partidos políticos, desvinculadas especificamente do pleito eleitoral, seja da Justiça Comum. Esta prática termina por ser mais uma dentre tantas que mereceria certa atenção em eventual projeto de reforma legislativa partidária: deslocar para a Justiça Eleitoral as demandas que venham a tratar de conflitos internos dos partidos políticos.

Nesta esteira, Leveguen (2018, p. 19), aborda que o “conflito partidário é maior quando encontra incentivos estruturais para o comportamento divergente das elites na busca pelo controle político”.

Assim, o controle dos partidos políticos torna-se vital para as pretensões eleitorais. Essa assertiva permite concluir que há uma lacuna legislativa, decorrente de certa leniência calculada ao controle dos partidos políticos, mercê das oligarquias políticas já repercutidas no decorrer deste trabalho.

Guarnieri (2009) *apud* Leveguen (2018, p. 26), afirma que o “sistema eleitoral é uma variável importante na decisão de lançar ou não candidatos” e, nesta seara, o “modelo de entrada, ou seja, a decisão de lançar ou não candidatos é uma das variáveis que mais sofre impacto de acordo com o tipo de organização e estratégias eleitorais”. E complementa seu raciocínio alegando que quanto “mais concentrado for o controle das decisões, menor a chance de o partido ter uma falha na coordenação pré-eleitoral”.

Em complementação aos seus estudos, Borges (2015) *apud* Leveguen (2018, p. 27) apresenta quatro modelos de estratégias de controle partidários: i) presidencialização, ii) presidencialização regional, iii) provincialização e iv) provincialização regional:

A presidencialização possui estratégias eleitorais verticalizadas com partidos que são competitivos na eleição presidencial e fazem estratégias para manter os estados alinhados aos objetivos nacionais. A segunda é a presidencialização regional, na qual um partido mais regionalizado disputa a presidência para manter a base regional. [...] A provincialização regional busca manter as bases eleitorais do partido, sem participar da eleição nacional diretamente. Já a provincialização nacional procura expandir as bases do partido, lançando candidaturas competitivas para governador no maior número de estados possíveis. (LEVEGUEN, 2018, p. 26).

Neste sentido, as estruturas partidárias invariavelmente, na prática, com a lacuna normativa existente, não precisam prestar contas à sociedade e assim não se submetem a nenhum tipo de controle interno ou externo, a não ser contabilmente perante a Justiça Eleitoral, anualmente.

Ribeiro Júnior (2018, p. 25) compreende a matéria na mesma linha, avançando na temática que “a evolução tímida da democracia intrapartidária é obscurecida quando se propõe uma análise dos partidos, a partir da governança”. Concluindo que isso ocorre seja “pela ausência de Lei que obrigue, seja pelo desinteresse dos seus caciques ou pela ausência de fiscalização do Estado (que) não implementam regras modernas de governança capazes de assegurar maior transparência, previsibilidade e, conseqüentemente, confiança”.

Mais ainda, Ribeiro Júnior (2018, p. 26) repercute pesquisa divulgada pelo movimento Transparência Partidária⁴³, aonde “foi constatado que dos 35 (trinta e cinco) partidos registrados no TSE, 33 (trinta e três) estão com níveis de transparência abaixo de 1,0, levando-se em consideração que a metodologia aplica notas de 0 a 10”.

A partir deste estado de coisas e da consolidação da legislação anticorrupção já elencada, e articulada anteriormente, com o sucesso dos formatos de integridade aplicados às pessoas jurídicas estatais e privadas de grande porte, observa-se que há grandes movimentos no âmbito legislativo e acadêmico/doutrinário trabalhando com vistas ao aprimoramento normativo e a inclusão das modernas ideias e mecanismos de controle e governança especificamente aos partidos políticos.

Alves, Assis e Campos (2020, p. 326), ao analisarem o *compliance* eleitoral ou partidário, reafirmaram que a desconfiança é o grande sintoma do sentimento de corrupção que a sociedade percebe nas instituições democráticas (dentre elas os partidos políticos). Ao analisar os dados do índice de percepção da corrupção de 2018, o Brasil figurou na posição 105, dentre 180 países⁴⁴.

Mais ainda, Alves, Assis e Campos (2020, p. 325), repercutiram dados do Barômetro Global da Corrupção da América Latina e Caribe realizada pela Transparência Internacional que concluíram que:

- 1) para os cidadãos, a corrupção está em ascensão; 2) para os cidadãos, os governos não estão fazendo o bastante para combater a corrupção; 3) presidentes, primeiros-ministros e parlamentares são vistos como os mais

43 Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/03/12/novo-e-pt-lideram-ranking-de-transparencia-partidaria.ghtml>> . Acesso em 24 jul. 2021.

44 Neste sentido, Alves, Assis e Campos (2020, p. 325) apontam que: “No ano de 2018 o Brasil figurou na 105ª posição no Índice de Percepção da Corrupção que analisou 180 países (TI, 2018, p. 03). O Índice mensura os níveis de percepção no setor público e atribui pontuações em uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro) (TI, 2018, p. 01). A pontuação média global é consideravelmente baixa – apenas 43 pontos – e o Brasil ficou aquém dela com 35 pontos (TI, 2018, p. 01). O Índice aponta que superar a corrupção é essencial para uma democracia saudável: em 2018 o IPC médio para países de democracia plena foi de 75, para países de democracia imperfeita foi de 49, para regimes híbridos foi de 34 e para regimes autocráticos foi de 30 (TI, 2018, p. 6).”.

corruptos pelos cidadãos; 4) o suborno é considerado normal por muitos cidadãos; 5) cidadãos sofrem extorsão sexual ao usar serviços públicos; 6) falta integridade política, principalmente nas eleições; 7) embora sintam medo de retaliação, os cidadãos acreditam que podem auxiliar no combate à corrupção. (ALVES, ASSIS e CAMPOS, 2020, p. 325)

Ao analisar o *compliance* eleitoral, Barreto Neto e Neves (2020, p. 2) o ponderam sob o viés da sociedade de riscos, conceito de Ulrich Beck, fazendo nexos que cabe a “necessidade de gestão dos riscos por meio de instrumento que se reduza a sensação de insegurança, bem como se considere tais ameaças suscetíveis de aceitação social. O instrumento regulador escolhido na sociedade de risco é o Direito”.

Mesma ideia é repercutida por Leal (2020, p. 19) a partir dos seus diagnósticos acerca da representatividade política e partidária na sociedade de riscos, afirmando que:

Tudo isto se agrava na medida em que as experiências sociais no âmbito da representação política pela via tradicional do sufrágio e dos partidos políticos tem se revelado demasiadamente frustrantes em termos de resultados (para dizer o mínimo), oportunizando a ruptura de laços de confiança da Comunidade em suas instituições públicas e mesmo privadas (porque o Mercado igualmente não tem contribuído muito neste sentido) (LEAL, 2020, p. 19).

Assim, diante desta alta carga de desconfianças, como nos demais cenários demarcados até o momento, no âmbito eleitoral, Baqueiro (2018, p. 256) vem a conceituar o *compliance* partidário como o ato de “atuar em conformidade, em acordo com as leis e regras existentes; é cumprir, obedecer a regulamentos internos e externos. São as boas práticas exigíveis não apenas no mercado, mas na vida em sociedade como um todo”.

Neste espectro, o *compliance* consiste numa verdadeira revolução cultural na mentalidade dos agentes que se envolvem no processo democrático – desde eleitores e candidatos, como também candidaturas disputantes.

A Lei n. 12.846/13 estabeleceu um paradigma relevante neste comportamento. Entretanto esta normativa não contempla especificamente as agremiações partidárias, mas focaliza nas pessoas jurídicas de caráter empresarial. E, desde então, se estabelece certa divergência de entendimentos doutrinários acerca da adequação e aplicabilidade ou não da Lei Anticorrupção às legendas políticas.

Baqueiro (2018, p. 270), por exemplo, entende que a Lei Anticorrupção (12.846/13) é aplicável aos partidos políticos, ao menos na esfera repressiva, num conceito de adoção, pelas entidades partidárias, de medidas de conformidade, inclusive

sendo criados canais de denúncias e comissões para apuração de eventuais infrações cometidas pelos candidatos.

O mesmo ponto de vista é compartilhado por Costa (2020, p. 204), por entender que: i) a lei é focada à “regulamentação de agentes privados, principalmente com fins lucrativos”; ii) os partidos políticos são pessoas jurídicas *sui generis* (conforme já visto neste trabalho); iii) algumas sanções não se aplicam aos partidos políticos, por exemplo: suspensão ou interdição parcial das suas atividades, dissolução compulsória da pessoa jurídica, proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas; multa com base no faturamento anual.

Por sua vez, Farias (2019, p. 317) argumenta que a redação aberta do artigo 1º, parágrafo único da Lei n. 12.846/13⁴⁵, determina a “aplicação da lei às empresas de qualquer modelo, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades”, dentre outras, o que permite a sua observância pelos partidos políticos.

Assim, para demarcar o recorte da pesquisa, especifica-se o conceito legal do *compliance* na Lei Anticorrupção, isto é, naquilo que o define em linhas gerais: o artigo 7º, inciso VIII, que prevê circunstâncias que devem ser consideradas para responsabilização administrativa, dentre elas: “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” (BRASIL, 2013).

Portanto, estabelece-se ora o seguinte paradigma: a Lei Anticorrupção no parágrafo único do artigo 1º e no artigo 7º, inciso VIII, dispõe sobre a observância de programas de conformidade (*compliance*) a todas as pessoas jurídicas.

Entretanto, a crítica que é feita por Farias (2019, p. 317) é de que, malgrado serem, os partidos políticos, legadas de natureza de direito privado, elas tem “regime constitucional próprio, fundado no Pluralismo Político, e funções bem distintas de empresas”.

Farias (2019, p. 317) avança na questão afirmando que a Lei Anticorrupção “trata de temas alheios às agremiações (faturamento bruto, dissolução compulsória da

45 Art. 1º 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.

pessoa jurídica), razão que merece tratamento legal distinto”; que não são necessariamente temáticas afetas aos partidos políticos.

A assertiva supra é tão correta que, exemplificativamente, González (2015) ao tratar do assunto *compliance* partidário, na Espanha, também adere à tese de que esta espécie de *compliance* deve ser independente e não ser observado necessariamente sob o viés empresarial, até mesmo em razão das distinções estruturantes que existem entre estas pessoas jurídicas; mas especificamente em modelo e formatação próprios:

Por ello, sería conveniente que los partidos políticos comenzasen por establecer sistemas para la gestión del cumplimiento (CMS por sus siglas en inglés) conforme a estándares generalmente aceptados, y organizar en el seno de los mismos una verdadera función de compliance, independiente y convenientemente dotada en recursos materiales y de personal, más si cabe cuando una parte sustancial de los recursos económicos de los que se nutren provienen de fondos públicos, y los legítimamente interesados por sus actividades, al contrario que en las empresas privadas, pueden llegar a ser eventualmente todos los ciudadanos. (GONZÁLEZ, 2015)

Outro efeito benéfico que as práticas de governança, gestão e controle dos partidos políticos trariam para a sociedade é o psicológico, trazendo segurança para o eleitor na perspectiva de recuperar credibilidade.

Por exemplo, Tardelli (2020) aborda que as ações de *compliance* partidário devem ser cobradas, isto é, ser objeto de pressão pelos próprios votantes às entidades partidárias para que sejam adotados os programas de conformidade, independente da existência de imposição normativa:

[...] independente de leis, é importante ao cidadão cobrir movimentos partidários que busquem revisão ou implementação de um Código de Conduta dos políticos; a adoção de práticas de transparência (checagem de terceiros, auditorias, investigações internas, entre outras); canais de denúncias ativos e eficazes; controles mais severos em demonstrações financeiras e contábeis; e treinamentos e conscientização de todos sobre essa nova cultura de *compliance*. Por fim, nos dias de hoje, a ética e transparência são assuntos levados bastante a sério pela população. Portanto, ao investir em um programa com essa metodologia é possível demonstrar que os partidos se preocupam com a boa conduta e o combate à corrupção no país, obtendo uma certa vantagem competitiva frente a outros. O entendimento e a aplicação correta, com certeza, serão a melhor propaganda para esses políticos. (TARDELLI, 2020)

Santano (2019, p. 16) apresenta com bastante clareza a existência de um vazio jurídico a respeito das respectivas responsabilizações aos partidos políticos no Brasil, especialmente ao analisar que *en algunos (todavía pocos) casos de aplicación de*

sanciones los responsables físicos son punidos, la persona jurídica sigue estando a disposición para los próximos agentes que quieran utilizar de dicha estructura para practicar actos de corrupción, sin que nada ocurra.

A partir da premissa supra, Santano (2019, p. 17) argumenta sobre *la necesidad del control de la corrupción en los partidos políticos*, devendo impor-se a adoção de responsabilizações e sanções aos mesmos, referindo algumas que Fogg, Molutsi y Tjernstörn *apud* Santano (2019, p. 17), elencaram com base na classificação de Nassmacher: i) *la que privilegia la autonomía de los partidos y sua autorregulación*; ii) *la que opta por la transparencia de las finanzas del partido*; iii) *la opción que todo sea conectado a una agencia regulatória independiente*; iv) *la diversificada, que combina una regulación precisa, con un tipo de negligencia benigna, incentivos públicos y sanciones ocasionales.*

Pode-se dizer, assim, que se trata, o *compliance* partidário, de um pacto ético mínimo de práticas corretas.

Gonzalez (2015), ao definir a experiência espanhola de *compliance*, assim desenvolve:

Tiende a confundirse, en España los conceptos de compliance y de cumplimiento normativo. [...] cabe señalar que el compliance es algo más que el cumplimiento normativo. Es, en realidad, el sometimiento a aquellas normas de origen legislativo, pero también a aquellas otras autoimpuestas, derivadas de unos estándares superiores a los exigidos por la ley. (GONZALEZ, 2015).

Observa-se aqui uma relevante demarcação acerca da definição do *compliance* na Espanha, muito semelhante com os conceitos vistos neste trabalho até agora, ou seja, antes de qualquer coisa, o programa de conformidade é a atitude política de comportar-se com excelência e padrões determinados de forma ética, algo para além de mera imposição legal. Trata-se aqui de um código de conduta, diz muito sobre postura.

Na Espanha, por exemplo, a matéria encontra-se nas disposições da Ley Organica n 8/2007, que trata da *financiación de los partidos políticos*, e acerca da última reforma promovida na referida norma, houve uma alteração no artigo 14, bis 4⁴⁶

46 Artículo 14 bis. Responsable de la gestión económico-financiera.

Uno. El responsable de la gestión económico-financiera del partido político será designado en la forma que determinen los estatutos entre personas con acreditados conocimientos o experiencia profesional en el ámbito económico y en las que concurra la condición de honorabilidad. [...]

Cuatro. Son funciones del responsable de la gestión económico-financiera:

a) La elaboración de las cuentas anuales y su presentación ante el Tribunal de Cuentas.

desta lei que passou a estabelecer condutas de gestão econômico-financeira a serem observadas pelos partidos políticos.

González (2015), ao fazer as suas considerações acerca da prática de *compliance* especificamente na Espanha, e todas as prevenções que podem acarretar a observância de erros de ordem ética desenvolve uma série de notáveis diagnósticos:

Por poner un ejemplo de esta 'desorganización', la última reforma de LO 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de Partidos establece que el responsable de la gestión económico-financiera tendrá como obligaciones la elaboración de las cuentas anuales y su presentación ante el Tribunal de Cuentas, la supervisión de los responsables de la gestión económico-financiera de nivel autonómico y provincial y las funciones en materia de ordenación de pagos y autorización de gastos que en su caso señalen los estatutos del partido (art. 14 bis 4 LO 8/2007). (GONZÁLEZ, 2015)

Dentre as questões nevrálgicas abordadas acima, o artigo 14 bis 4 da *Ley Organica* n. 8/2007 traz algumas medidas como a submissão das contas partidárias ao controle externo do Tribunal de Contas, que podem ser debatidas no âmbito interno brasileiro, haja vista a credibilidade que uma aprovação no âmbito da Corte de Contas pode gerar no íntimo do eleitor, e até mesmo no dos candidatos e dirigentes partidários.

Além disso, uma das funções da Corte de Contas é auxiliar o Poder Legislativo, que também é composto, não raro, por dirigentes partidários, sem prejuízo das já existentes apreciações das contas partidárias pelos Tribunais Eleitorais.

Evidente que não se pode comparar as realidades políticas de Brasil e Espanha, e nem se pretende fazê-lo neste momento. Até porque o escopo de abrangência dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, a partir do artigo 71 da Constituição Federal, com ênfase clara na fiscalização contábil, orçamentária e financeira da administração pública direta e indireta, no Brasil é uma tarefa hercúlea.

Porém, o salto de credibilidade que os diretórios nacionais dos partidos políticos dariam ao se submeter de forma transparente à tomada de contas pelo controle externo do Tribunal de Contas da União torna razoável, pelo menos, a sua discussão acadêmica.

Outro ponto importante abordado por González (2015) é o da previsão de um *compliance officer* especificamente para tratar do financiamento partidário e eleitoral, e

b) *La supervisión de los responsables de la gestión económico-financiera de nivel autonómico y provincial, si existiesen.*

c) *Las funciones en materia de ordenación de pagos y autorización de gastos que en su caso señalen los estatutos del partido.*

d) *Cualquier otra función que le atribuyan los estatutos o el máximo órgano de dirección del partido.*

suas responsabilizações criminais pesadas a partir da existência de um responsável próprio com a atribuição de zelar pelas boas condutas internas:

Tendrá, por tanto, una clara posición de garante sobre los posibles delitos de financiación ilegal que se pudieran cometer en el seno del partido de acuerdo con la nueva redacción del artículo 31 bis del Código penal. Ejercerá, en una cuestión muy específica, como compliance officer en el ámbito de la financiación ilegal y otros delitos conexos. En cambio carecería de sentido que esta misma persona respondiera en condición de garante de todos los tipos penales aplicables a un partido político o a sus miembros. Basta imaginar al concejal de un partido determinado que recibe una dádiva para tomar una decisión en uno u otro sentido; o el responsable del fichero de afiliados o simpatizantes que revela información sensible de este fichero incurriendo en un delito de revelación de secretos. Estos actos quedarían claramente fuera de su labor de control. (GONZÁLEZ, 2015).

O *compliance officer* nesta linha seria a personificação do sujeito que se responsabilizará inclusive penalmente por zelar pelas condutas padronizadas a serem exigidas à agremiação partidária, redundando até mesmo em grande sacrifício para a causa ética e que exigirá profissionalismo e conhecimento, uma série de elementos teóricos e forte traquejo prático, além de firmeza na tomada de decisões e nas execuções destes consensos.

Aqui cabe sugerir que esta pessoa deva ser a mais qualificada possível, que tenha conhecimento de gestão e governança, bem como liderança e até coragem para inclusive tomar medidas internas que venham até a contrariar vícios oligárquicos de gestão.

Pinheiro (2018, p. 244) analisa, com base na doutrina e legislação espanhola, que o sistema espanhol utiliza-se de um sistema misto, chamado de *palos y las zanahorias* (cenouras e varas), a “simbolizar a simultânea previsão da compulsoriedade do *compliance* e da sua utilização como um benefício no caso de eventual imposição de penalidades, em sede de responsabilização objetiva”, isto é, para que haja uma efetividade e funcionamento deste sistema, a partir da revisão do seu estatuto interno partidário, adequando-o às políticas de governança e ao controle externo.

Na Espanha, a responsabilidade penal objetiva foi estendida aos partidos políticos, a partir do artigo 31 bis⁴⁷ do Código Penal Espanhol, que prevê a

47 Artículo 31 bis.

1. En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables:

a) De los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma.

possibilidade de pessoas jurídicas responderem criminalmente, o que também é uma temática salutar a ser tratada no âmbito da investigação acadêmica.

Pinheiro (2018, p. 244) entende que este modelo de responsabilização penal às pessoas jurídicas (também aplicáveis às legendas partidárias), “já se previa a existência de modelos de organização e gestão que incluam medidas de vigilância e controle idôneos para a prevenção de delitos idênticos ou para reduzir os riscos de sua reincidência, como causa de atenuação de pena”.

Ello no obsta, como es lógico, para que el partido deba cumplir las previsiones del artículo 31 bis en cada área que pueda resultar afectada en el seno del partido. El problema se deriva de que sin la existencia de una función de compliance debidamente organizada, el control puede devenir en una tarea compleja, ineficiente y, en el peor de los casos, descontrolada, de tal forma que acarree en un futuro una sanción penal para el propio partido. En todo caso, es importante añadir a esto, que no sólo las sanciones penales pueden evitarse con una función de compliance debidamente implementada. (GONZÁLEZ, 2015)

González (2015) endossa ainda a importância reputacional que o *compliance* traz aos partidos políticos, ao alegar que *tener un sistema de compliance completo puede evitar, por ejemplo, daños reputacionales al partido derivados de un sistemático incumplimiento de obligaciones éticas, que pueden tener tanta o más relevancia en el mismo que una condena penal.*

Esta assertiva, no ponto, vai ao encontro do raciocínio que apenas no âmbito da Operação Lava-Jato, por exemplo, a quantidade realmente significativa de recursos devidamente contabilizados (com contas aprovadas pelos Tribunais Eleitorais) oriundos de corrupção (e cujas informações somente foram possíveis de serem obtidas mediante delação premiada), o quanto estes contratos administrativos importam aos Tribunais de Contas.

González (2015) assevera que os partidos políticos devem se submeter a um programa de *compliance* ainda mais rigoroso que o das empresas privadas, dada a sua relevância democrática: *En definitiva, duplicidades, ausencias de control o desconexiones entre departamentos que vienen poco a poco corrigiéndose en el ámbito empresarial privado creando una verdadera función de compliance, apenas han comenzado a ser corregidas en el seno de los partidos políticos.* (GONZÁLEZ, 2015)

b) De los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso.

Entretanto, ensina Pinheiro (2018, p. 234), que o “foco do *compliance* não deve ser sua contabilidade, já submetida a controle judicial, mas sim deve ser o desenvolvimento de uma cultura de ética e de boa governança no seio das agremiações, o que exige por evidente, a fixação de padrões de conduta que vão muito além da mera observância das normas postas sobre arrecadação partidária”.

Si entidades privadas cuyos intereses no dejan de ser particulares establecen este tipo de políticas de control y cultura de compliance, los partidos políticos -que forman parte esencial de nuestro sistema constitucional y realizan funciones básicas de canalización de la participación ciudadana- deben seguir ese mismo recorrido, sentando las bases de un sistema de control y responsabilidad de los partidos políticos -y sus miembros- en lo que podríamos denominar una arquitectura democrática del siglo XXI. (GONZÁLEZ, 2015)

Pinheiro (2018, p. 244) refere que o artigo 9º “bis”⁴⁸, intitulado prevenção e supervisão, em que alega, por esta razão, que “no que concerne à política de *compliance*, o legislador foi, em relação aos partidos políticos, ainda mais *exigente* do que com as demais pessoas jurídicas.”.

E conclui Pinheiro (2018, p. 245) que o modelo misto, adotado na Espanha, é o que melhor se adapta à realidade partidária brasileira, tanto no que concerne “às funções próprias da Justiça Eleitoral (que apenas investigaria o conteúdo e a efetividade dos mecanismos de *compliance* se e quando presente situação de efetiva prática de atos ilegais a ensejarem a aplicação de penalidades)”.

Portanto, inquestionável a relevância temática da matéria, com vistas à colaboração acadêmica, na busca ainda mais de conhecimento por meio da investigação científica.

Cabe, a partir dos diagnósticos realizados e das demarcações desenvolvidas, investigar e analisar os Projetos de Lei que tratam do *compliance* na Lei dos partidos políticos (Lei n. 9.096/95), e como estes mecanismos legais podem auxiliar no combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral, o que será abordado no próximo capítulo.

48 Ocho. Se añade un nuevo artículo 9 bis:
Artículo 9 bis. Prevención y supervisión.

Los partidos políticos deberán adoptar en sus normas internas un sistema de prevención de conductas contrarias al ordenamiento jurídico y de supervisión, a los efectos previstos en el artículo 31 bis del Código Penal.

4 REFLEXÕES SOBRE POSSÍVEIS DIFERENÇAS ENTRE *COMPLIANCE* PARTIDÁRIO X *COMPLIANCE* ELEITORAL E ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI QUE IMPLEMENTAM A PRÁTICA DO *COMPLIANCE* NA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI N. 9.096/95)

Neste terceiro capítulo, se fará uma avaliação sobre possíveis diferenças existentes entre o *compliance* partidário e o *compliance* eleitoral.

Também fará uma análise dos Projetos de Lei n. 60/2017, n. 2.086/2018 e n. 429/2017, em tramitação no Congresso Nacional, que regulamentam os procedimentos de integridade e *compliance* em relação aos partidos políticos, pretendendo responder o problema apresentado nesta dissertação no sentido de como a adoção destas práticas de conformidade, boa governança e controle podem retomar certa credibilidade do eleitor aos partidos políticos.

4.1 *Compliance* partidário x *compliance* eleitoral

A partir das demarcações estabelecidas no capítulo anterior, diagnosticou-se que: i) embora existam diversas ações responsivas, repressivas, afirmativas e preventivas no combate à corrupção no âmbito do direito eleitoral não esgotam a necessidade da adoção de mais e novas medidas que venham contribuir e complementar este combate; ii) as práticas de *compliance* no âmbito da administração pública vem sendo grandes propulsoras de uma política de médio prazo que busca padronizar balizas éticas e de boa governança e que isso vem contribuindo para a recuperação de credibilidade econômica e política de grandes empresas privadas e estatais; iii) teve início discussões efetivas legislativas e acadêmicas no sentido de se estabelecer medidas desta natureza às agremiações partidárias.

O Ministro Luís Roberto Barroso ao prefaciar a obra de Costa (2020, p. 18) proferiu que o *compliance* é “pensado como uma via de reconciliação dos partidos políticos com seu fundamental papel na construção da democracia”.

Com toda esta responsabilidade e expectativas, os programas de integridade foram introduzidos com alta carga de potência no debate público e, dentro deste cenário, é interessante iniciar o presente subcapítulo trazendo uma demarcação relevante a respeito de eventuais diferenças que possam compreender a existência de um *compliance* partidário e de um *compliance* eleitoral e sua respectiva harmonização, coexistência, coabitação e contemplação.

O assunto não traz consenso, conforme ensina Pereira (2020, p. 9), mas permite com certa clareza estabelecer panoramas e distinções interessantes até mesmo tendo por base uma possível distinção entre o direito eleitoral e o direito partidário e sua autonomia, embora a “inequívoca proximidade entre esses dois ramos”.

Entende-se aqui que o direito partidário é parte integrante do direito eleitoral e não autônomo, mas sim uma importante parte daquele, e desta forma a existência de um programa de integridade eleitoral não dependeria necessariamente desta distinção existente entre estes dois ramos do direito (eleitoral e partidário).

Todavia cabe esclarecer que esta distinção entre o *compliance* eleitoral e o *compliance* partidário independe absolutamente de eventual distinção entre estes ramos do direito.

E, neste sentido, esse debate entre leves diferenças entre *compliance* eleitoral e *compliance* partidário a partir da eventual autonomia entre estes dois ramos do direito é absolutamente secundário e periférico, pois a funcionalidade e essencialidade de ambos os institutos empregam maior relevância ao debate que esta diferenciação conceitual.

Assim, Pereira (2020, p. 9) ensina as distinções sutis entre um instituto e outro. Isso permite concluir que nem de longe essa distinção seja estanque, pelo contrário, é sistemática e integrada e igualmente importante, iniciando pela demarcação do programa de conformidade partidário:

[...] o *Compliance* Partidário apresenta reflexos similares aos programas implementados em empresas, possuindo, contudo, compromissos públicos decorrentes da percepção de verbas públicas, isto é, do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, no caso do Brasil. Nessa modalidade de programa dedica-se à promoção de uma gestão ética e transparente às agremiações por meio de mecanismos de prevenção, controle, treinamento e responsabilização. Tal sistemática possui como principal objetivo evitar problemas trabalhistas com dirigentes e pessoal, tributários, falhas nas operações internas, restrições e penalidades administrativas, cíveis, penais e eleitorais, como também neutralização de situações que venham a configurar corrupção, desvio e lavagem de dinheiro. (PEREIRA, 2020, p. 9)

Dito isso, o *compliance* partidário se cristaliza perfeitamente dentro deste conceito de conformidade aos quais os partidos políticos devem observar um complexo programa de integridade que contempla uma série de elementos como transparência, *accountability*, governança corporativa, auditoria e análise de riscos, que serão devidamente abordados no subcapítulo subsequente e que possui como característica importante a estabilidade e perenidade destas medidas, não as reduzindo ao período de campanha eleitoral.

Costa (2020, p. 197) aborda que esta finalidade do *compliance* partidário tem como escopo “assegurar a integridade em sua atuação, guiando-se pelos ideais de ética e transparência que norteiam a atividade democrática”, partindo da premissa que estes déficits de credibilidade da população às agremiações partidárias “prejudicam o exercício efetivo dos direitos políticos, causando danos ao processo democrático”.

Esta premissa vai ao encontro de que de fato, embora tragam avanços legislativos importantes e preveja suas aplicações às pessoas jurídicas no geral, as Leis Anticorrupção (n. 12.846/13), das Estatais (n. 13.303/16) e a Lei Geral de Proteção de Dados (n. 13.709/18) não esgotam a necessidade de que para as agremiações partidárias seja necessário um modelo próprio de conformidade e integridade.

Por outro lado, o programa de integridade pode perfeitamente ser chamado de *compliance* eleitoral, e no ponto cabe referir que embora seja assim chamado (*compliance* eleitoral), este seria de fato um programa de integridade já com base nas próprias mínimas diferenças conceituais e doutrinárias já estabelecidas no capítulo segundo do trabalho.

Aqui se recapitula esta diferença dentro deste recorte específico do programa de conformidade partidário e o de integridade eleitoral. Costa (2020, p. 174) aborda que enquanto o programa de conformidade tenha como escopo o “cumprimento de normas de acordo com rotinas de controle”, o de *compliance* teria além desta observância legal, um “fomento de uma cultura ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boa conduta”, sendo integridade sinônimo de *compliance*, embora o verbo *to comply* em tradução literal signifique conformidade, conceito que entende ser o correto, embora minoritariamente.

Dito isto, o *compliance* no ambiente eleitoral (ou integridade), seria focalizado neste período precisamente de campanha eleitoral como a adoção de inúmeras medidas de boa governança e qualificação para os candidatos, assessoria de campanha e partido político (aqui enquanto coordenação de campanha):

Desse modo, o *Compliance* no ambiente Eleitoral além de conjugar os pilares básicos do programa, como formulação de código de ética e conduta, diagnóstico e avaliação de riscos, canal de denúncia, treinamentos, comprometimento da alta administração, auditoria interna, transfigura-se como a construção de uma campanha eleitoral em conformidade com a legislação e com o estatuto partidário, transmitindo e atestando uma conduta transparente e confiável do candidato, da assessoria de campanha e do partido político. Em maior grau, a implementação do programa de integridade no cenário da campanha eleitoral promove uma administração financeira de

campanha organizada e proba, afasta representações eleitorais e repercute positivamente no eleitorado. (PEREIRA, 2020, p. 9)

Nesta linha, haveria uma espécie de programa de integridade ou *compliance* eleitoral que se aplicaria a partidos, coligações e candidatos durante o pleito eleitoral e um programa de conformidade partidário, este perene, decorrente de lei ordinária e que se perpetuaria para além do período de campanha.

Essa demarcação é importante, pois extrai-se da prescindibilidade absoluta de previsão legal para a adoção deste modelo de integridade, exclusivamente no que concerne a este programa de *compliance* eleitoral, isto é, especificamente para as eleições, não há necessidade absoluta de previsão legal para a adoção deste modelo de integridade.

Isso significa referir que estas ações dependem exclusivamente de cada candidatura, como forma de qualificá-la para o enfrentamento das eleições com balizas éticas e políticas de governança que trariam credibilidade perante o eleitorado.

A partir desta definição, é plenamente proveitoso o que apresenta Pereira (2020, p. 9) ao aferir a importância destes institutos como análise de riscos, auditoria interna, canais de denúncia, ouvidoria, compromissos com a boa prestação de contas, dentre outros.

Repare-se com isso, que a adoção destas medidas durante a campanha eleitoral termina por irradiar em todos os pontos importantes do direito eleitoral: i) registro de candidaturas (análise de riscos); ii) prestação de contas (*accountability*); iii) propaganda eleitoral (através de canais de denúncia, ouvidoria) etc.

Isso desvela significativa relevância destas medidas, independentemente da sua previsibilidade normativa.

Reparemos aqui que, a despeito do modelo espanhol, articulado no subcapítulo 2.3 desta pesquisa, outros países que não possuem necessariamente normativas legais que tratam de integridade eleitoral ou *compliance* partidário, mas é perceptível visualizar esparsamente determinadas condutas de conformidade e integridade, mesmo sem legislação ordinária neste sentido.

Costa (2020, p. 175) traz um levantamento precioso neste sentido ao elencar alguns países mundo a fora aonde se é perceptível enxergar condutas típicas de integridade e conformidade seja no âmbito partidário ou, por candidatos, durante o pleito eleitoral.

Assim, nos Estados Unidos, Costa (2020, p. 177) afirma que existem manuais utilizados pelos maiores partidos políticos do país: Democratas e Republicanos. O Autor apresenta exemplo do *Compliance Manual for Candidates*, editado pela *New Jersey Election Law Enforcement Commission*, aonde consta “uma série de instruções, requerimentos e formulários, concernentes, sobretudo, a registros de candidatura, arrecadação de gastos de campanha e atuação dos comitês” (COSTA, 2020, p. 178).

O *Compliance Manual for Candidates* apresenta claros elementos típicos do programa de integridade eleitoral e, coerente com o que foi alinhado supra, sua execução independe (ao menos neste exemplo americano) de uma legislação ordinária ou complementar.

Chama atenção que o exemplo americano reafirma ainda as múltiplas infiltrações deste programa de integridade eleitoral em importantes matérias afetas ao próprio direito eleitoral como o registro de candidaturas, as prestações de contas e a própria propaganda eleitoral, como já tratado.

Já no Canadá, Costa (2020, p. 178) afirma que a figura do *compliance officer* era preenchida por um *Auditor General* com a finalidade de “examinar o quão bem o governo lida com seus assuntos, no intento de se avaliar e afiançar a implementação de políticas públicas”.

É também no país canadense que vige o *Administrative Compliance for Political financing*, que Costa (2020, p. 179) ensina ser um diploma que se aplica aos candidatos e é administrado pela Unidade de Assistência à Conformidade do Setor de financiamento Político nas Eleições do Canadá e possui os seguintes princípios:

The following principles identify circumstances in which the public interest in improved compliance with the legislation and in the efficient use of resources warrants the use of administrative compliance measures rather than making a formal referral to the Commissioner.

- 1. The non-compliance does not affect the integrity and fair administration of the political financing regime.*
- 2. The non-compliance is not of such a nature as to warrant public censure.*
- 3. The circumstances of the non-compliance are such that formal enforcement is not required for the purposes of future deterrence.*
- 4. The application of the policy to a particular instance of non-compliance can be determined on the basis of the factual information available without any investigation being required.*
- 5. The non-compliance does not undermine public perception of a fair and equal operation of the compliance process. (CANADÁ, 2019)*

Da mesma forma que o exemplo americano, o canadense enfatiza a importância dos códigos de conduta para fins bem direcionados à prestação de contas.

Costa (2020, p. 180) também aborda sobre o modelo britânico, caracterizando-o como um dos modelos mais rígidos do mundo: o chamado *UK Bribery Act* que, embora rígido, não há qualquer regulamentação infra legal especificamente tratando de eleições ou destinada a partidos políticos.

Feito esse recorte, é plenamente possível demarcar que um código de conduta para candidatos durante o pleito eleitoral e, com certo conforto chamá-lo de programa de integridade ou de *compliance* eleitoral, não precisa necessariamente de uma lei ordinária ou complementar para regulamentar, sendo esta uma decisão decorrente da vontade dos postulantes aos cargos eletivos e pode perfeitamente ser incentivada e regulamentada por atos normativos, como resoluções, no âmbito de executiva nacional de cada agremiação.

Este é o mesmo entendimento de Pereira (2020, p. 10), no sentido de que a ténue linha que distingue as duas estruturas de programa de integridade é secundária diante da série de pontos de contato que existem entre eles, sendo um modelo parte integrante do outro.

Pereira (2020, p. 11) ensina que:

O *compliance* eleitoral garante uma campanha eleitoral íntegra, transparente, legal e segura, não dependendo da existência prévia de *compliance* partidário para desenvolvimento, mas havendo nítida facilitação quando o partido político já se encontra em um sistema de integridade.

Reparemos que neste sentido a premissa de desnecessidade de uma normativa específica para cada programa de integridade ou conformidade eleitoral possui paralelo na própria Lei n. 12.846/13, que admite lastro discricionário para as empresas no sentido de, conforme Sbardelotto (2021, p. 200), que a “avaliação dos riscos a que estão expostas à corrupção é de cada empresa, havendo total discricionariedade para a implementação de programas de integridade corporativa”.

Já Costa (2020, p. 197) entende que o *compliance* eleitoral serve à “mitigação dos riscos partidários e à resolução adequada de boa parte dos problemas apresentados”, o que demonstra além de tudo, a percepção de certa inconsistência conceitual acerca do tema.

Entende-se esse fenômeno como típico da novel matéria que percorre seus primeiros passos na doutrina e legislação brasileiras. Daí que a temática por vezes é abordada como sendo sinônima (*compliance* eleitoral e *compliance* partidário), sendo que ambas com sentido de tratamento da questão partidária.

Por seu turno, em outras abordagens, a temática é tratada com a devida distinção, a partir das demarcações entre *compliance* partidário (como um instituto estável de aplicação permanente a ser considerado pelas agremiações partidárias) e *compliance* eleitoral (a ser adotado por candidatos, coligações e partidos durante o período eleitoral).

Outra distinção que se observa é se: uma formatação de programa de *compliance* se classificaria como de conformidade ou de integridade e qual a sintonia entre cada classificação e o ramo do direito específico.

Com base no que foi estudado e exaustivamente justificado desde o subcapítulo 2.2, a terminologia mais apropriada, a partir da premissa de que é plenamente plausível coabitar um pacto ético tanto partidário (de observação permanente) quanto eleitoral (típico para as eleições) é a de aceitar as duas conceituações como razoáveis: integridade e conformidade como *compliance*.

Neste sentido, inclusive, cabe referir que, na visão deste trabalho, a partir da premissa que o programa de conformidade é uma espécie dentro do gênero de integridade (embora *compliance* signifique conformidade, em tradução livre) vide subcapítulo 2.2 (p. 59), com o fim específico preventivo de adequação legislativa, que é apropriado tanto a expressão *compliance* ou integridade eleitoral, quanto *compliance* ou integridade partidário.

Todavia, como já afirmado, a precisão da terminologia técnica é um assunto em constante construção e consolidação e, com vênias devidas, assunto secundário diante do mérito das medidas de integridade ou de conformidade tanto eleitoral quanto partidário, o que se pretende abordar doravante.

Costa (2020, p. 213) ao analisar o *compliance* partidário (a quem, por exemplo, chamou de programa de integridade partidária) trouxe ao estudo elementos que devem pressupor ao estabelecimento de qualquer medida preventiva de conformidade: i) o respeito à pluralidade partidária; 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, ao invés da “sanção por ineficiência”.

Sobre a questão ligada à pluralidade dos partidos políticos, Costa (2020, p. 213) faz acertada crítica sobre o fato de que a grande quantidade de partidos políticos “inviabiliza a implementação de um *compliance* excessivamente complexo, abrangente

e regulamentado”, em razão da precariedade dos diretórios municipais e estaduais de diversas agremiações partidárias.

Já sobre o ponto que envolve a questão do estabelecimento de um modelo pré-determinado de integridade, Costa (2020, p. 213) alerta que um modelo “excessivamente regulamentado fere a autonomia dos partidos políticos de definir sua organização e gestão internas”, especialmente partindo da premissa que o *compliance* parte “da identificação dos problemas existentes numa organização específica, constituindo solução particular”.

Entende-se que esta crítica possui grande reverberação na premissa de que para a consecução de um programa de *compliance* ou de integridade demanda certa autonomia e liberdade executiva, não comportando prolongadas, repetitivas e enfadonhas normativas.

Costa (2021, p. 213) ainda traz reflexões acerca do fato de que a exigência de um “processo de avaliação judicial da efetividade do programa de integridade implementado representaria subversão das competências que são próprias à Justiça Eleitoral e excessiva intromissão do Poder Judiciário na esfera de decisão partidária”.

E, sobre o terceiro e último pilar, Costa (2021, p. 214) apresenta interessante premissa no sentido que a mera existência e obrigatoriedade legal de um programa de *compliance* já seria o suficiente para a fixação de penalidades pelos ilícitos decorrentes pelos agentes partidários:

Desse modo, a imposição de medidas obrigatórias de *Compliance*, em caso de previsão legal expressa, é perfeitamente compatível com a preservação da autonomia partidária, desde que observados certos critérios de razoabilidade e respeitada a liberdade de auto-organização dos partidos (COSTA, 2021, p. 214)

Nesta linha, cabe agora delimitarmos medidas comuns entre ambos programas de integridade/conformidade: tanto eleitoral quanto partidário: i) diligência prévia (*due diligence*); ii) análise de riscos; iii) canal de denúncias; iv) ouvidorias; v) auditorias independentes; vi) prestação de contas (*accountability*); vii) *compliance* de dados; viii) adequações estatutárias para incluir estas medidas através de um código de conduta.

Acerca do *due diligence*, Pereira (2020, p. 12) aponta que sua relevância no que tange a evitar risco, por exemplo, evitando contratações com empresas e prestadores de serviços “que estão em desconformidade com o Partido Político e com a legislação eleitoral, como ainda eventual apontamento negativo na prestação de contas”:

O *compliance* exige a *due diligence*, que consiste em uma investigação precedente à contratação, transferência ou promoção de pessoas no intuito de verificar se a contratação/transferência/ promoção é apropriada e se existe indícios razoáveis de que a pessoa cumprirá a política de *compliance* (FARIAS; MACHADO JÚNIOR, 2018, p. 96). A finalidade do procedimento de *due diligence* é analisar a vida pregressa, financeira e jurídica, de quem pretende estabelecer relações com a instituição, no intuito de evitar prejuízos decorrentes de responsabilização posterior (RIBEIRO JÚNIOR p. 2018, p. 36) (ALVES; ASSIS; CAMPOS, 2020, p. 325).

Neste sentido, observa-se que a diligência prévia ou *due diligence* é uma medida que objetiva a primeira verificação da procedência ética, moral, bem como a viabilidade econômico/financeira das contratações tanto por candidatos, quanto por partidos políticos.

Nota-se aqui que este instituto é plenamente aplicável nas duas espécies de conformidade/integridade: tanto eleitoral quanto partidária, sendo mais um ponto de contato entre estas duas frentes.

Queiroz (2019, p. 71) alerta que o *due diligence* é uma medida que pode ser “utilizada com intuito de mitigar eventuais riscos que podem impactar de forma negativa na instituição”.

O *due diligence*, portanto, se trata de um “procedimento que envolve o estudo, análise e avaliação detalhada das informações de uma empresa de qualquer operação empresarial”, nos dizeres de Baqueiro (2018, p. 267). Mesma lógica pode ser compreendida aos partidos políticos e candidaturas.

Um exemplo de *due diligence* empresarial/estatal é o adotado pela Petrobrás, por meio do Programa de Prevenção da Corrupção (PPPC), onde Sbardelotto (2021, p. 211) afirma que esta diligência prévia é integrada e obrigatória para “todos que desejam se inscrever em seu cadastro de fornecedores”, sendo um exemplo bem sucedido da medida no âmbito *extra* eleitoral e partidário.

Nesta mesma esteira, institutos como a análise de riscos, canal de denúncias e ouvidoria, comitês, monitoramento e aprimoramento se apresentam dentre medidas que possuem pontos de contatos tanto nos casos de conformidade/integridade eleitoral quanto no partidário, sendo mecanismos de prevenção sérios, cujos detalhes podem ser estabelecidos por regulamentos infra legais provenientes até mesmo de resoluções partidárias.

Sobre estas medidas observa-se que todas elas fazem parte de um espectro conjuntural que transformam a estrutura interna do partido político ou de qualquer candidatura, e nesta senda também se comunicam em qualquer destas duas hipóteses.

A respeito das referidas medidas, Costa (2020, p. 227) ensina que elas representam uma rotina de cultura do *compliance* e possuem diversas finalidades: i) instituir mecanismos de denúncia eficientes; ii) comprometimento da alta administração; iii) aprimoramento do programa de *compliance*.

Sobre o canal de denúncias, Costa (2020, p. 226) aponta que é um instrumento importante para “acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias, em relevante contribuição ao combate a fraudes e corrupção e à efetividade e transparência na comunicação e no relacionamento da organização com as partes interessadas”.

Ainda sobre o canal de denúncia, conforme Pereira (2021, p. 359), este opera através de rigorosos “requisitos de segurança, anonimato e governança operacional, essenciais para escolha do sistema de recebimento de dados”, enaltecendo que deve haver além destes parâmetros outros dois: i) potencialização da fonte oficial e ii) ampla acessibilidade.

Sobre a potencialização da fonte oficial, Pereira (2021, p. 359) alerta que o objetivo é precisamente combater *fake news*, na tentativa de triar as denúncias manifestamente falsas, descabidas e evitar “o risco de extravio de denúncia por remessas em plataformas não originais”.

Já no que toca à acessibilidade ampla, Pereira (2021, p. 359) ensina que esta está ligada à “ausência de educação política nacional para impor a divulgação de informações e meios didáticos para o eleitorado participar do processo democrático”, o que é cabível tanto no *compliance* eleitoral, quanto no partidário.

Dentro desta proximidade entre estas duas plataformas, Pereira (2021, p. 359) alerta as utilidades de um canal de denúncias como meio de comunicação hígado para a campanha eleitoral, possuindo como escopo trazer eficiência e transparência para o pleito:

A existência de um meio de comunicação durante a campanha eleitoral confira-se de extrema relevância até mesmo para mitigar alguma conduta de militante ou cabo eleitoral que possa vir a prejudicar a campanha do candidato, como paradigma, cita-se o crime de compra de votos, que não depende de conduta pessoalizada do político, somente indícios de sua ciência, os quais podem ser demonstrados com a simples entrega de valores por cabo eleitoral para eleitor em seu comitê. Para esse fim, cabe a utilização de

formulário do *googleforms*, aplicativos de celular e até aba no *site* da campanha. (PEREIRA, 2021, p. 359)

Uma alternativa ao canal de denúncia seria estabelecer uma ouvidoria, embora se admita que ambos os institutos não sejam sinônimos, este a exemplo daquele, cumpre um papel de aproximar o eleitor/denunciante do candidato/partido, tanto no *compliance* partidário, quanto no eleitoral.

Acredita-se no ponto que a ouvidoria, enquanto instituto, se adequaria nos mesmos termos e no mesmo conceito das hipóteses empresariais, estatais e nas demais instituições, tendo como balizas e objetivos aqueles que a própria Controladoria Geral da União (2017, p. 48) adota: i) disponibilizar canais de fácil acesso para realização da denúncia; ii) estabelecer regras claras para a proteção dos denunciantes, inclusive permitindo a realização de denúncias anônimas; iii) estabelecer fluxo claro de encaminhamento das denúncias e posterior apuração; iv) monitorar e avaliar as possíveis exposições do órgão ou entidade a riscos e comunica-los à alta direção.

Neste sentido, a ouvidoria, cumprindo o papel de canal de denúncia, no âmbito eleitoral e partidário, não se afasta desta formatação supra referida.

No que toca à cultura do comprometimento da alta administração, Costa (2020, p. 227) entende que o eixo central deste instituto consiste em exigir “engajamento dos seus dirigentes, que deve partir da direção, em seu processo decisório, até a atuação cotidiana dos membros ordinários”.

Este assunto está diretamente vinculado com a necessidade da implementação de comitês, que Costa (2020, p. 227) conceitua como “órgãos de assessoramento da direção organizacional responsáveis por estudar seus assuntos de competência e preparar propostas de decisão”, com dois detalhes importantes: i) sem poder deliberativo e ii) sem caráter vinculativo.

Daí que os comitês funcionariam dentro de uma estrutura partidária como um órgão parecerista, trazendo para os dirigentes partidários recomendações de alta governança.

Cabe advertir que o comitê é um órgão crível apenas no *compliance* partidário, não para candidaturas, talvez apenas para presidenciais, por óbvias razões de envergadura da candidatura.

Acerca do monitoramento e aprimoramento, Costa (2020, p. 227) afirma que o senso desta medida é programático: lutar para que esta busque a integridade e a conformidade, bem como sua “construção gradual e constante”.

Na sequência, é importante referir que medidas de *accountability* possuem grande relevância dentro deste contexto, tanto enquanto mecanismo de transparência social quanto transparência na prestação de contas.

Farias (2019, p. 310) afirma que: “controlar o ingresso e a devida utilização dos recursos partidários e eleitorais é fundamental para a ideia de *accountability* a que estão submetidas todas as instituições que recebem verbas oriundas do erário.”.

Neste sentido, dois objetivos primordiais nas medidas de *accountability* nas relações partidárias e também de candidatos: i) recuperar credibilidade do sistema partidário e ii) combater o caixa 2.

Acerca da recuperação da credibilidade partidária, já foi visto no subcapítulo 1.3 deste trabalho que no Brasil há uma severa crise partidária, fomentada por agremiações oligárquicas, sem nenhum compromisso programático, que leva a um sentimento de absoluto descrédito e por um sentimento de não pertencimento a partidos políticos, gerando dois sentimentos: o antipartidarismo e a antipolítica.

Costa (2020, p. 164 – 165) apresenta rol que resume o que já foi extenuado naquele subcapítulo, de que este sentimento de antipartidarismo encontra variadas facetas, dentre as quais: i) efeito prejudicial da corrupção política e dos privilégios dos políticos; ii) sentimento de alienação política e perda de confiança das instituições; iii) polarização das opiniões políticas; iv) uma quantidade expressiva de partidos políticos com instabilidade governamental (dois processos de *impeachment* desde a Constituição de 1988); v) descumprimento de compromissos eleitorais; vii) ausência de democracia nos partidos políticos – interna.

Neste ponto, as ações de *accountability*, a partir do controle de partidos políticos que recebem recursos públicos (tanto do fundo partidário quanto do eleitoral) para fins de cumprimento servem não apenas da transparência na prestação de contas, mas também na observância dos partidos políticos, na sua estrutura *interna corporis* de comissões específicas, na própria participação feminina dentro do partido, de cumprimento do conteúdo programático, no efetivo funcionamento livre da comissão de ética e em uma série de outros elementos de notável relevância para a rotina partidária.

Já no que toca à prestação de contas propriamente dita e o caixa 2, é imperioso fazer a seguinte demarcação: o incentivo de programas de *compliance* possui irradiação nestas duas esferas.

Observa-se, por exemplo, que Costa (2020, p. 221) arrola as principais instabilidades na contabilidade partidária: i) inconsistências na data e na titularidade da

prestação de serviços; ii) ausência de indicação e descrição precisa de doação e despesas; iii) incorreção nos valores indicados; iv) gastos efetuados em desconformidade com os princípios do Direito Eleitoral.

Com estas premissas, Costa (2020, p. 221) avança ainda mais na militância por um programa de *compliance* que inclua um “rigoroso controle de despesas e receitas, sempre em conformidade com as previsões normativas, demonstrando efetivo comprometimento por parte das agremiações em relação ao uso de recursos públicos e ao dever legal de transparência”.

No que tange ao “caixa 2”, que desencadeou os grandes casos de corrupção, já tratados no subcapítulo 2.1 do trabalho, como a Lava-Jato e o Mensalão, convém referir que uma legislação que venha avançar nas práticas de boa governança, integridade e conformidade, enquanto símbolo, deve buscar criminalizar o caixa 2 e, finalmente, responsabilizar objetivamente os partidos políticos pelas práticas corruptivas pelos seus dirigentes, até pelo motivo que a Lei n. 13.964/19 não contemplou estas demandas.

Observamos que o “caixa 2” é trazido por Andrade (2018, p. 323) como um dos pilares da deslegitimação democrática, afirmando com ênfase que esta legitimação está “ligada umbilicalmente com a figura do financiamento de campanhas, que, por sua vez, está vinculado, em alguns casos, ao caixa 2”, o que torna o fato de extrema gravidade e destinatário dos olhares mais atentos possíveis.

Outro ponto que merece foco no âmbito do *compliance* partidário e eleitoral consubstancia-se no *compliance* de dados e nas auditorias independentes.

Acerca das questões que envolvam ao controle externo das contas partidárias, ao menos no âmbito de diretório nacional, observa-se que a própria tomada de contas pelo Tribunal de Contas da União (a nível nacional), como fora referido no item 2.3 do trabalho, em análise ao exemplo espanhol (*palos y las zanahorias*) é uma forma de auditoria de credibilidade incontroversa.

Costa (2020, p. 224) afirma que o controle externo das contas partidárias devem considerar ferramentas que permitem: i) 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) avaliação de qualidade dos controles internos, especialmente a fraudes; iv) o reporte ao órgão responsável aos riscos a tratamentos contábeis, discordâncias quanto a métodos e critérios, bem como das deficiências relevantes.

Mais ainda, Costa (2020, p. 224) faz observação que este procedimento referente à tomada de contas se concebe após a implementação do programa de *compliance*. Neste ponto, outra vez a figura do *compliance officer* surge com força, pois este se personifica na figura de um funcionário do partido político responsável pela “avaliação, fiscalização e aprimoramento da política de integridade sob a perspectiva interna do partido, devendo se pautar pelos ideais de impessoalidade e confidencialidade, como um autêntico auditor interno”.

Já a questão do *compliance* de dados, observa-se que há pontos de contato muito fortes com a Lei n. 13.709/18, que fora trabalhada no subcapítulo n. 2.2 do trabalho e que consubstancia num marco normativo relevante no objetivo de proteção e tutela de informações.

Neste sentido, para fins de demarcação do *compliance* de dados, Costa (2020, p. 227) conceitua este instituto como sendo:

[...] o sistema por meio do qual objetiva-se estabelecer parâmetros de segurança e transparência em relação a dados de terceiros, mediante procedimentos previamente estabelecidos e harmonizados com a legislação e com as normas internacionais de integridade. Por intermédio do apontado *Compliance* de dados, é possível adotar práticas de recebimento de informações, como, v.g., comunicação ao titular em caso de eventuais atualizações, retificações ou ratificações de seus dados; procedimento de armazenamento e cuidados dos dados; requerimento para destruição de dados; medidas a serem adotadas em caso de perda ou extravio das informações, entre outros. (COSTA, 2020, p. 227)

Por fim, o último instituto que se ora analisa, dentro de um contexto que insere o *compliance* partidário e eleitoral é a implementação de um código de conduta que traga para dentro da estrutura partidária e para as candidaturas uma rotina qualificada de observância a valores e funcionando como bússola e farol para os agentes partidários e candidatos sobre quais são as práticas de boa governança e ética que devem ser assumidas pelos *players* do jogo democrático e quais são as penalizações em eventuais descumprimentos.

Cabe referir que o código de conduta é outro instituto que possui conceito muito assemelhado com aquele já trabalhado nos estudos de *compliance* empresarial.

Nesta senda, Correia e Benacchio (2021, p. 303), assim dispõem:

O Código de Conduta deve refletir a cultura da organização e apresentar de forma clara os princípios em que empresa está alicerçada, apresentando caminhos para eventuais denúncias sobre eventuais inconformidades. Sua

adoção pela empresa enseja a harmonização no meio ambiente de trabalho, tendo em vista a imposição de condutas que estejam sempre de acordo com as normas vigentes e que respeitem os princípios e valores assumidos pela organização. O objetivo de se instituir princípios éticos não pode ser outro senão estabelecer regras sobre procedimentos que empregados devem adotar na execução do contrato de trabalho.

Mesma lógica é tratada no âmbito do direito eleitoral e partidário, como ensina Costa (2020, p. 223), quando afirma que o código de conduta no partido político deve ter a obrigação “refletir os valores de organização de forma inequívoca, propondo imparcialidade, justiça e não discriminação e atuando como elemento norteador das decisões e definições ao longo do processo de implementação do programa de *Compliance*”.

Apenas para fins de ilustrar o que fora até então investigado, convém apresentar recorte trazido por Barbosa e Spigariol (2017, p. 7), de que os partidos políticos de fato não apresentam sequer o mínimo necessário para se iniciar um programa de integridade ou conformidade de maneira séria:

Critério	PT	PMDB	PP	PR	NOVO
Mensagem da alta administração	Sim	Não	Não	Não	Não
Orientação de conduta para troca de presentes e hospitalidade	Não	Não	Não	Não	Não
Canal de denúncia aberta a não filiados e anônimo	Não	Não	Não	Não	Não
Sanções aplicáveis em caso de desvio.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim*
Treinamento	Não	Não	Não	Não	Não
Revisão e atualização do Código	2009	1996 (atualizado em 2012)	Não disponível	2015	2016

Vê-se no recorte acima que cinco partidos representando ideologias de direita, esquerda e centro, não possuem sequer canal de denúncia aberta a não filiados, o que deflagra com certo conforto a periclitante necessidade de se estabelecer culturas de integridade e conformidade específicas para os partidos políticos.

Por tudo que foi apresentado neste subcapítulo, observa-se que, mercê de certa imprecisão doutrinária acerca do conceito de integridade e conformidade e, também de certa insegurança sobre a possibilidade de se estabelecer e demarcar um recorte preciso

sobre o cabimento de um *compliance* partidário e outro eleitoral, o certo é que é válido estabelecer desde já pontos de contato entre estas duas vertentes e delinear configurações de institutos que serão trabalhados no subcapítulo a seguir que tratará dos Projetos de Leis que tramitam no Congresso Nacional acerca da matéria, como será observado doravante.

4.2 Análise e sugestões a novos marcos normativos e a atuação do legislativo

Existem, no Congresso Nacional do Brasil, até o mês de setembro de 2021, três projetos que buscam inserir as práticas de *compliance* na Lei dos Partidos Políticos.

4.2.1 Projetos de Lei n. 60/2017 e Projeto de Lei n. 2.086/2018.

O primeiro Projeto de Lei é o de n. 60/2017, já aprovado no Senado e em tramitação na Câmara sob o n. 10.219/2018, apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço, que insere os artigos 30 – A e 37 – B à Lei n. 9.096/95:

Art. 30-A. Os partidos políticos respondem objetivamente pela prática de atos contra a administração pública por seus dirigentes, nessa condição.

§ 1º A responsabilização do partido político não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe de ato ilícito.

§ 2º O partido político será responsabilizado independentemente da responsabilização individual das pessoas referidas no § 1º.

§ 3º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida de sua culpabilidade.

§ 4º Constituem atos contra a Administração Pública aqueles que atentem contra o patrimônio público ou os princípios da Administração Pública, assim definidos:

I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II – financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo incentivar a prática de atos ilícitos previstos nesta Lei;

III – utilizar-se de interposta pessoa, física ou jurídica, para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos atos praticados;

IV – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação. (BRASIL, 2017)

Observa-se neste sentido que o artigo 30 – A da Lei nº 9.096/95 trataria da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas pelos prejuízos e danos causados pelas agremiações partidárias à administração pública.

O objetivo no ponto parece claro de reproduzir um modelo bem sucedido da Lei n. 12.846/13, que em seus artigos 1º a 3º⁴⁹ tratam da responsabilização objetiva das pessoas jurídicas no âmbito cível e administrativo pelos atos cometidos contra a Administração Pública, elencando condutas típicas previstas no artigo 5º, incisos I, II, III e V do artigo 5º da Lei Anticorrupção, regulamentada pelo Decreto n. 8.420/15.

Nota-se que com isso o próprio legislador reafirma confessadamente que a Lei Anticorrupção não se aplica aos partidos políticos, ao menos no que toca à responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, já que o Projeto de Lei é uma réplica fiel focalizada exclusivamente às agremiações partidárias.

Crê-se, portanto, que na perspectiva de entrada em vigência deste Projeto de Lei, após votação na Câmara dos Deputados e submissão à sanção presidencial, a tese de que a Lei Anticorrupção não abrangeria os partidos políticos seria confirmada.

Precisamente esta também é a crítica central de Pinheiro (2018, p. 242), acerca do fato de que as situações arroladas no parágrafo 4º do artigo 30-A da Lei n. 9.096/95 dada a:

[...] singeleza das situações que atrairiam a suposta responsabilização objetiva dos partidos, sem a inclusão de outros que, inerentes ao cotidiano partidário, não foram previstos na Lei das Organizações Criminosas, porque estranhos às empresas em geral culminou por esvaziar sobremaneira o incentivo à instituição de sistemas.

Além das críticas aos incisos do parágrafo 4º, este Projeto de Lei recebeu outras críticas de Pinheiro (2018, pp. 245-246), dentre elas: i) não fixar as penalidades dos partidos políticos aos ilícitos tipificados no projeto; ii) não estabelecer o órgão competente para realizar o julgamento administrativo para fixação da pena; iii) baixa tipificação dos atos passíveis de responsabilização objetiva; e iv) a limitação do próprio conceito de programa de integridade inserido no projeto.

49 Art. 1º 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.

Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

Sobre a primeira crítica apontada, Pinheiro (2018, p. 245) afirma uma inquietante circunstância que passa despercebida: a ausência de qualquer penalidade especificada para aqueles que forem responsabilizados objetivamente pelos ilícitos, afirmando que:

O PL estabelece a responsabilização objetiva dos partidos políticos por atos contra administração pública, praticados por seus dirigentes, mas deixa de fixar a respectiva penalidade pelos quatro ilícitos por ele previstos (seria a de multa? Suspensão do fundo partidário? Seria possível restringir a participação no fundo especial de financiamento de campanha ou, por se tratar de recurso dirigido às campanhas e não propriamente ao funcionamento partidário, tal penalidade não seria cabível na espécie?). Na Lei de Organizações Criminosas, por exemplo, as penalidades administrativas previstas no art. 6º e consistem em multa de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício, além da publicação extraordinária da decisão condenatória. (PINHEIRO, 2018, p. 245)

Acerca do segundo ponto apontado, Pinheiro (2018, p. 246) afirma que o Projeto tal como concebido da mesma forma não estabelece o órgão competente para o julgamento administrativo e aplicar a pena – que também não está prevista: “Seria da Justiça Eleitoral? Sob qual rito? (na Lei de Organização Criminosa, por exemplo, a competência está prevista no art. 8º e o rito no art. 10 e seguintes)”.

Então, a partir da crítica apresentada ao Projeto de Lei que está evidenciada a sua generalidade a ponto de estabelecer responsabilizações sem, no entanto, definir nem penas tampouco competências específicas para aplicação destas sanções. Tem-se aqui uma omissão legislativa grave que impescinde de complementação legislativa, não servindo eventual ato normativo infra legal definir penas, assim como as competências e atribuições dos órgãos responsáveis pelo eventual julgamento.

Sobre o terceiro ponto, Pinheiro (2018, p. 246) apresenta o seguinte apontamento:

O PL nº 60/2017, como já dito, possui baixa tipificação dos atos passíveis de responsabilização objetiva, limitado a quatro situações, facilmente reduzíveis a duas. Por apenas reproduzir dispositivos da LOC, e com muitos deles são estranhos à realidade partidária, pois se referem a processos licitatórios e contratos administrativos, o projeto deixou de contemplar aspectos outros da vida partidária que justificariam a responsabilização objetiva, tais como a lavagem de dinheiro de fonte ilícita; o estímulo a atos de corrupção para fins de financiamento da máquina partidária; o desvio de dinheiro dentro do próprio partido, mediante contratações simuladas ou superfaturadas entre outros (PINHEIRO, 2018, p. 246).

Este terceiro item vai ao encontro daquilo que fora diagnosticado no começo deste subcapítulo, no sentido de que por ser uma simples reprodução adaptada dos incisos do artigo 5º da Lei Anticorrupção e, diante de certa precariedade já apontada anteriormente enquanto até mesmo ausência de penas/sanções e definição de competências e atribuições.

E, por fim, referente a quarta e última crítica de Pinheiro (2018, p. 246), há o apontamento crítico de que o Projeto de Lei n. 60/2017 se limita, por estar estabelecido no Título III do Capítulo I, da Lei n. 9.096/95, a questões referentes a finanças e contabilidade e da prestação de contas, limitando o espectro do *compliance* ou da integridade, reduzindo-o.

Nesta mesma linha, também Costa (2020, p. 212) vem na linha que em razão desta precariedade, “esvazia a possibilidade de o projeto de lei gerar reais transformações nas estruturas partidárias, em uma perspectiva de transparência e combate à corrupção”.

Entende-se justas e razoáveis todas as premissas críticas apresentadas ao referido Projeto de Lei sob o ponto de vista da sua generalidade, limitação e de certa forma insuficiência normativa, que demanda complementação (como já tratado acerca da ausência de fixação de penas e de demarcações de competências dos órgãos julgadores), às quais vão todas compartilhadas.

Todavia, não se pode deixar de acenar com o fato de que a Lei Anticorrupção, quando introduziu no ordenamento jurídico a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas no âmbito cível e administrativo por ilícitos praticados contra a administração pública, foi um fato muito saudado e gerador de certa esperança em um novo modelo de boa gestão, governança e transparência no âmbito empresarial e estatal brasileiro, o que até hoje vem sendo reverenciado pelas autoridades de organismos de controle.

Assim, não se pode reduzir o Projeto de Lei n. 60/2017, isto é, que ele seja de todo ruim, especialmente do ponto de vista simbólico, partindo da premissa de que se concorda com a hipótese de que são necessários incentivos de programas de *compliance* ou integridade no âmbito partidário e eleitoral.

Isso porque embora precário, a referida normativa representa simbolicamente um avanço e isto, na crise de representatividade e antipartidarismo que encontra o Brasil nos dias de hoje, até mesmo um Projeto de Lei de concepção precária e deficitária como este pode ser visto com certo otimismo. Sem a ilusão de um instrumento demarcatório

de qualificação no combate à corrupção, mas como símbolo de um novo momento de retomada de credibilidade no sistema partidário, em uma perspectiva pretensiosa.

Veja-se que Sbardelotto (2021, p. 119) ao referir com otimismo a entrada em vigor da Lei n. 12.846/13, afirmou que “vemos exsurgir no país um diploma legislativo absolutamente inédito, complementar ao conjunto de leis já existentes e que, até então, era precário quanto à responsabilização da pessoa jurídica por atos de corrupção em seu trato com o poder público”:

Essa virada conteudista na esfera de proteção do patrimônio público e social que a Lei Anticorrupção Empresarial visa estabelecer parte da premissa inegável no sentido de que uma das formas corruptivas mais acentuadas está na relação entre o poder público e o setor empresarial privado de atividades, donde deriva o maior vulto de recursos neste país. (SBARDELOTTO, 2021, p. 120).

Uma ausência sentida é a do instituto do acordo de leniência. Nesse sentido, Sbardelotto (2021, p. 219) entende que o acordo de leniência é uma grande perspectiva para consolidação e uma política pública curativa, afirmando que o mesmo é “um instrumento que fomenta uma adequada, célere e consensual busca de elucidação de fatos de extrema lesividade jurídica e social, com a corrupção”, revelando que, apesar das fortes críticas, o autor entende que “é inegável que se trata de percepção preconceituosa que, embora fortaleça a necessária dialética, não se sustenta”:

Para a celebração do acordo de leniência por meio da Lei Anticorrupção Empresarial, a pessoa jurídica deverá preencher diversos requisitos cumulativos, notadamente ser a primeira a manifestar-se pela colaboração em elucidar os fatos ilícitos, deve cessar seu envolvimento com a prática corruptiva, deve confessar sua atuação e cooperar nas fases das investigações e do processo administrativo naquilo que se fizer necessário e for capaz de colaborar, e bem assim será necessário que forneça informações, documentos e demais suprimentos que permitam a elucidação da infração administrativa (artigo 16 da Lei n. 12.846/2013 e artigo 30 do Decreto n. 8.420/2015). Ademais, é condição para a eficácia do acordo de leniência celebrado a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção célebre de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração (artigo 16). (SBARDELOTTO, 2021, pp. 220-221).

Neste Projeto de Lei n. 60/2017 (n. 10.219/2018, na Câmara dos Deputados), encontra-se apensado o Projeto de Lei n. 2.086/2019, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri, que acrescenta o parágrafo 15 ao artigo 37 da Lei n. 9.096/95:

Art. 37. [...] § 15. Será levada 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 do partido político, bem como do respectivo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política. (BRASIL, 2019).

Todavia, salienta-se o dispositivo que objetiva incluir o parágrafo 15 ao artigo 37 da Lei n. 9.096/95, que trata da reprovação das contas, reduzindo novamente o espectro do *compliance* às ações envolvendo transparência nas contas partidárias, sendo uma espécie de circunstância atenuante no momento de aplicar a sanção em eventual rejeição de contas, servindo de incentivo à implementação de programa de integridade partidários, sendo este um benefício legal.

Na justificação deste Projeto de Lei, o Deputado Federal Kim Kataguirí, atenta para a necessidade do avanço legislativo no combate à corrupção:

Ademais, os partidos políticos formam grupos de pressão nos parlamentos – pois se agregam em blocos e se estruturam em lideranças partidárias – e atuam fortemente no Poder Executivo – indicando filiados para ocupar cargos em comissão na administração direta ou indireta.

Não são poucas as denúncias de corrupção envolvendo partidos políticos, sendo que muitos infelizmente são recorrentemente associados tidos como verdadeiras organizações criminosas.

Pessoas sem escrúpulos se utilizam da agremiação partidária para auferir vantagens indevidas perante o Poder Público, sendo muitas vezes difícil encontrar provas das más condutas. (BRASIL, 2019)

Cabe referir que o parágrafo 15 do artigo 37 foi incluído pela Lei n. 13.831/19⁵⁰ e incluiu outras circunstâncias que não ao deste projeto legal, inserindo a seguinte redação, e não incluiu nenhuma característica relativa à observância e estímulo às práticas de integridade e *compliance*.

4.2.2 Projeto de Lei n. 429/2017

Por outro lado, tramita também no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 429/2017, apresentado pelo Senador Antônio Anastasia e, este sim, consiste na mais extensa inserção das práticas de *compliance* na Lei dos Partidos Políticos.

Sobre este projeto que tramita no Congresso Nacional, há uma redação clara com foco objetivo de exigência de observância pelos partidos políticos do programa de integridade, auditoria e incentivo à denúncia, de forma compulsória, o que também deve

⁵⁰ § 15. As responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário. (BRASIL, 2019)

demandar uma espécie de transição, diante do histórico cultural do partidário no Brasil, enquanto um órgão concebido cada vez mais com menos comprometimento programático, mas como escudo de lideranças e grupos políticos.

O Projeto de Lei n. 429/17 estipula um conceito objetivo sobre o programa de integridade no âmbito de um partido político precisamente no artigo 37 – B da normativa, como sendo um conjunto de mecanismos e procedimentos internos que trabalham institutos de governança:

Art. 37-B. 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. (BRASIL, 2017).

Na justificção deste Projeto de Lei, o Senador Antônio Anastasia apresenta os argumentos da relevância e necessidade de se estabelecer, no âmbito partidário, uma série de medidas como plano de integridade, dentre outros:

A área de *compliance* (integridade) no Brasil ganhou contornos jurídicos com o advento da Lei nº 12.846, de 2013, conhecida como a Lei Anticorrupção, bem como do seu Decreto regulamentador nº 8.420, de 2015, e a tendência é que o incentivo pela sua aplicação se estenda também aos partidos políticos. No plano internacional, vale mencionar que 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), retificada e promulgada no Brasil, nos termos do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, já previam diretrizes para a responsabilização de pessoas jurídicas e a necessidade de aumentar-se a transparência relativa ao financiamento de partidos políticos e de candidaturas a cargos públicos eletivos. Como qualquer pessoa jurídica, os partidos políticos também devem ter procedimentos e controles robustos, baseados nas melhores práticas nacionais e internacionais, a fim de evitar irregularidades e ilícitos – principalmente por lidarem com recursos públicos. (BRASIL, 2017).

Observa-se que este projeto, diferentemente do Projeto de Lei n. 60/2017, possui uma estruturação normativa muito mais completa e ampla, embora igualmente trate de reprodução (levemente adaptada) de artigos de Leis e Decretos ligados à legislação anticorrupção nas empresas (já tratado no subcapítulo 2.2) e, por esta razão, também é uma normativa generalista e mecanizada.

Nele, há a inserção dos artigos 15 – B; 15 – C; 22, inciso VI; 37 – B; 37 – C e 37 – D à Lei n. 9.096/95, com uma série de medidas de *compliance* partidário, com a inclusão de diversos institutos estudados no subcapítulo 3.1 e assim insere no

ordenamento jurídico todos estes mecanismos de transparência, aos quais podemos observar agora:

Começa a partir do *caput* do artigo 15 – B, que determina a instituição de um programa de integridade, que será avaliado com os parâmetros incluídos nos incisos, onde cada um está inserido algum instituto de integridade ou *compliance*.

Art. 15-B. O Estatuto do partido deve prever a existência de programa de integridade, nos termos do art. 37-B desta Lei, e que será avaliado, quanto a sua existência e efetividade, de acordo com os seguintes parâmetros: (BRASIL, 2017)

Veja-se que a própria legislação trata de chamar o programa de *compliance* partidário de “programa de integridade”, o que novamente remonta à inconsistência conceitual de que a Lei Anticorrupção (n. 12.846/13) seria aplicável aos partidos políticos: com este Projeto de Lei em tramitação, conclui-se que definitivamente não é.

Sobre este projeto, mais completo, Pinheiro (2018, p. 243) tece críticas no sentido de que o deslocamento para a Justiça Eleitoral sobre o controle da existência e da efetividade (sistema misto, portanto) dos programas de integridade, transformaria o órgão judiciário, nas suas palavras, em uma mera “autoridade certificadora”, reduzindo seu papel institucional.

Noutras críticas, Pinheiro (2018, p. 247) analisa as seguintes questões: i) o Projeto de Lei praticamente reproduz o que já consta no artigo 42 do Decreto n. 8.420⁵¹,

51 Art. 42. Para fins do disposto no § 4º do art. 5º, o programa de integridade será avaliado, quanto a sua existência e aplicação, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;

II - padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

III - padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

IV - treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;

V - análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;

VI - registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;

VII - controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica;

VIII - procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;

IX - independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;

X - canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;

XI - medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;

com poucos ajustes de adaptação aos partidos políticos; ii) a questão da *due diligence* quanto à contratação de gastos, matéria já entendida no artigo 31, inciso V, da Lei n 9.096/95; iii) o fato do comitê de *compliance* se reportar diretamente ao Presidente do partido, mas não fixa a competência do Presidente diante dos resultados apurados pelo Comitê; e iv) a competência da Justiça Eleitoral para julgar a efetividade do programa de *compliance* “num contexto absolutamente divorciado de qualquer irregularidade”.

Também Pinheiro (2018, p. 247) critica o fato de: i) o projeto tornar obrigatória a adoção do programa de integridade em todas as esferas partidárias, sendo que nos diretórios municipais, por exemplo, as estruturas físicas dos partidos políticos são muito mais precárias; e ii) a não inclusão no projeto de elementos de democracia interna partidária como parâmetros de avaliação de política de integridade.

Todo este rol de críticas desenvolvido pela Autora acima referida será devidamente aprofundado no decorrer da análise do artigo 15 – B do Projeto, o que desde já passa a se fazer.

O inciso I do artigo 15 – B inclui o dever do comprometimento da alta direção, prevendo o seguinte: I – comprometimento da alta direção de todos os órgãos do partido, incluídos os dirigentes partidários, conforme definido no estatuto.

A alta direção, conforme Peres e Brisoti (2016, p. 26) é parte integrante de alguns princípios do *compliance and the compliance function in banks*, que são:

Princípio 1

O Conselho ou a Alta administração é responsável por supervisionar a gestão do risco de *Compliance* da organização. O Conselho ou a Alta Administração deve aprovar a política de cumprimento empresarial, incluindo um documento formal que estabeleça o cumprimento permanente e eficaz da função de *Compliance*. Pelo menos uma vez por ano, o Conselho ou a Alta Administração deve avaliar se a organização está gerindo eficazmente os seus riscos de conformidade.

Princípio 2

A Alta administração da organização é responsável inquestionável pela gestão eficaz dos riscos de *Compliance*.

Princípio 3

XII - procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

XIII - diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;

XIV - verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;

XV - monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013 ; e

XVI - transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.

A Alta administração é responsável por estabelecer e comunicar uma política de conformidade, para garantir que ela é observada e para relatar ao Conselho de Administração sobre os resultados da gestão dos riscos de *Compliance*.

Princípio 4

A Alta administração é responsável por estabelecer uma permanente função profissional de *Compliance* eficaz dentro da organização, como parte da política de conformidade. (PERES; BRISOTI, 2016, p. 26)

Nesse sentido, a ideia é de que a alta administração assuma compromissos pelo menos semelhantes aos princípios acima arrolados isto é, devendo responder pelo menos por: i) supervisionar a gestão de riscos do *compliance*; ii) eficácia da gestão de riscos; iii) estabelecer a política de conformidade; iv) ser responsável pela viabilização de uma cultura de profissionalismo do programa de *compliance*.

A legislação neste sentido busca garantir efetivos compromissos, daí a previsão normativa, expressamente chamando a alta administração a responsabilidades importantes para o bem desenvolvimento da implantação e manutenção dos programas de integridade/conformidade.

Sobre o comprometimento da alta administração, observa-se que é um ponto de partido extremamente válido da legislação, pois no âmbito dos partidos políticos, é necessário que as autoridades de fato que vão levar a cabo o estatuto partidário e o código de ética devem propriamente se comprometerem com a execução do programa, até para que o mesmo não seja inviabilizado.

Avançando para o inciso II, do artigo 15 – B⁵², o Projeto de Lei n. 429/17 estabelece a implantação de um código de ética, estipulando padrões de conduta e procedimentos de integridade a filiados e a terceiros que venham a prestar serviços para o partido político, neste ponto avançando em relação ao seu correspondente no artigo 42, do Decreto n. 8.420/15.

Acerca do código de ética, Costa (2020, p. 223) afirma que o mesmo necessita refletir inequivocamente os valores, “propondo imparcialidade, justiça e não discriminação e atuando como elemento norteador das decisões e definições ao longo do processo de implementação do programa de *compliance*, bem como em sua manutenção”.

52 II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis:

a) a todos os filiados, colaboradores e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;
b) a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários (BRASIL, 2017).

O artigo 15 – C⁵³, do Projeto de Lei ora estudado, trata de detalhes sobre o código de ética a ser elaborado pelas agremiações partidárias e detalhes que envolvam missão, princípios, visão e valores do partido e outras particularidades.

Sobre o tema, Costa (2020, p. 223) alerta para o fato de que o código deve ser um diploma de alta publicidade, de modo que alcance efetivamente os atores previstos nas duas alíneas deste inciso.

E muito importante é referir que no código de ética deve estar contido inúmeros elementos detalhados, como por exemplo, os meios de comunicação e ações e punições, de forma clara, exatamente como ensina Pereira (2021, p. 360) ao dizer que: “[...] tanto os meios de comunicação e ações de investigação quanto as punições devem estar descritas em código de condutas e estatuto partidário, isto no caso de implementação pelo órgão nacional, que serão amplamente divulgados”.

No inciso III do artigo 15 – B, o Projeto de Lei estabelece os treinamentos periódicos, com a seguinte redação: “III – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade para filiados, empregados e dirigentes, com periodicidade não inferior a dois anos;” (BRASIL, 2021).

Acerca deste instituto, Costa (2020, p. 223) ensina que funcionaria como um processo de duas finalidades: i) comunicação e ii) instrução. A finalidade específica é o aperfeiçoamento eficiente do programa a ser implantado, devendo ser uma “atividade contínua, no intento de reforçar constantemente as ações executadas”.

Como referido acima, o artigo 15 – C, §2º, do Projeto de Lei n. 429/17, prevê treinamentos bianuais tratando especificamente destes assuntos: i) legislação eleitoral; ii) controle interno; iii) governança; iv) padrões de conduta; v) código de ética; vi) políticas e procedimentos de integridade; vii) assuntos diversos relacionados à rotina partidária.

53 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. (BRASIL, 2017).

Dito isto, observa claro espírito legislativo de reforçar a importância do treinamento, como a sua periodicidade, priorizando esta cultura de integridade, cobrando, normativamente, insistentemente, de treinamentos que façam com que esses conceitos sejam introjetados no seio da agremiação.

Cabe referir que os artigos 15 – B, inciso III e 15 – C, §2º, poderia ter aproveitado a ênfase aos programas de treinamento e tratasse da questão democracia interna partidária, com a mesma força dos demais programas de *compliance* ali tratados.

Pinheiro (2018, p. 248) compartilha destes pensamentos, alegando que: “nada estabelece o referido projeto, sobre elementos de democracia interna como parâmetros de avaliação da política de integridade”. Estas premissas serão aprofundadas mais à frente.

Os incisos IV, V, VI e XIV, do artigo 15 – B⁵⁴, incluem elementos que envolvem a contabilidade partidária, como a transparência e completude dos registros contábeis, o controle interno e a auditoria interna.

Sobre esta temática, Costa (2020, p. 211) faz uma advertência importante *apud* Pinheiro (2018, p. 248), no sentido de que as práticas de *accountability* devem avançar a meramente prevenir “sanção de eventuais irregularidades financeiras”, mas sim pensar em uma “política de integridade que estabeleça”: i) identificação das matérias submetidas aos mecanismos de fiscalização e controle próprias dos sistemas de integridade; ii) controle à arrecadação de pessoas físicas; iii) critérios de realização de gastos partidários como a escolha de empresas e terceiros contratados; iv) medidas de redução da desigualdade de gênero no âmbito dos partidos políticos.

Nesta ótica, Costa (2020, p. 211) justifica essas medidas acima pelo fato de que a contabilidade dos partidos políticos “já é submetida a rigoroso controle externo, tendo a Justiça Eleitoral a função de analisar anualmente as contas prestadas nas três esferas partidárias: municipal, estadual e nacional”:

Assim, não é razoável conceber que o *Compliance* se limite ou tenha como ponto central as questões contábeis dos partidos políticos, os quais enfrentam outras numerosas problemáticas a serem endereçadas. Faz-se mister que o

54 IV – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações do partido;

V – 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;

VI – 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; [...]

XIV – políticas específicas e detalhadas de integridade, no caso de gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades; (BRASIL, 2017)

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 quem dependem (COSTA, 2020, p. 211).

Cabe aqui abrir um parêntese para o alerta que Farias (2020, p. 322) articula, de que a sociedade também deveria ter acesso da sociedade aos dados “de forma inteligível e que possibilite o controle, dentro da técnica contábil”, sendo que a plataforma judicial (Processo Judicial Eletrônico – PJe) “com milhares de dados sem sistematização para o eleitor”, o que dificulta essa acessibilidade.

Inequivocamente parece muito claro que todas essas “medidas-meio” constituem em progressos do ponto de vista da transparência, o que é saudável dentro desta perspectiva de ambiente de integridade. Todavia, cabe referir que a Justiça Eleitoral já cumpre um papel preponderante na tomada de contas dos partidos políticos, seu quadro técnico constituído por servidores muito preparados para dar azo à vazão das demandas apresentadas.

Crê-se neste ponto que a transparência do ponto de vista simbólico é o bem jurídico precioso a ser tutelado nestes dispositivos.

Os incisos VII, VIII e IX, X e XIII, do artigo 15 – B, do Projeto de Lei n. 429/17⁵⁵ tratam de elementos de instância interna responsável, canais de denúncia que estruturam uma organicidade interna que busca trazer transparência para a sociedade (eleitores) e os filiados da agremiação.

Sobre os canais de denúncia e as investigações internas, ensina Pereira (2021, p. 360) que as investigações internas no âmbito partidário são muito próximas das implementações empresariais, uma vez “que os diretórios partidários são órgãos de existência permanente”. Já no âmbito eleitoral, a referida autora refere que a utilização

55 VII – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade, monitoramento e fiscalização de seu cumprimento;

VIII – canais de denúncia de irregularidades, de preferência externos, amplamente divulgados a colaboradores, filiados e terceiros, e mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé, inclusive mediante o sigilo da identidade;

IX – procedimento padrão de investigações internas que assegure a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;

X – medidas disciplinares na hipótese de comprovada violação do programa de integridade, assegurada a ampla defesa, podendo o partido proceder à expulsão dos infratores, nos termos do inciso VI do art. 22 desta Lei; [...]

XIII – revisão periódica e monitoramento contínuo do programa de integridade;

depende da própria equipe responsável ao “diretório partidário ao que o candidato está submetido, ou da formulação de um plano de investigação mais objetivo e célere, incluindo mecanismos que viabilizem a continuidade ad investigação, pela agremiação, após o encerramento do pleito [...]”.

Por sua vez, Costa (2020, p. 27) informa que para “auxiliar a consecução deste objetivo, é relevante a implementação dos comitês, que são órgãos de assessoramento da direção organizacional responsáveis por estudar seus assuntos de competência e preparar propostas de decisão, embora, não tenham nenhum poder de deliberação ou caráter vinculante”.

Neste ponto, aderindo ao posicionamento da doutrina abalizada, os canais de denúncia se apresentam como uma demarcação relevante para aproximar não apenas o filiado do partido político, mas os indivíduos no geral. Além disto, inobstante os argumentos alinhavados anteriormente, os canais de comunicação devem de fato ser viabilizados por um organograma funcional que haja razoabilidade nos filtros, a fim de evitar denunciamentos políticos típicos das contendas eleitorais.

Aqui, observa-se que a redação é muito semelhante aos incisos do artigo 42, do Decreto n. 8.420/15, com leves adaptações para adequar à realidade partidária em detrimento do modelo empresarial, o que de certa forma, embora saudável, torna mecanizada e pouco estudada a implementação.

Isso porque, como se percebe, especialmente nos diretórios municipais dos partidos políticos, por não poucas vezes desprovidos de organicidade e estruturas capazes de comportar políticas deste porte, os projetos ora colocados, por mais bem intencionados sejam e pareçam, mostra-se inexecutável.

Neste sentido, uma observação interessante seria, numa perspectiva de tornar obrigatória a implementação do programa de integridade ou *compliance* nos partidos políticos em âmbito de diretório estadual e nacional, estabelecendo uma espécie de piso de filiados ou de organicidade em determinado estado ou município, que permita a sua perenidade, sem que isso estrangule diretórios municipais eventualmente desestruturados.

Este alerta, precisamente, é feito por Araújo (2019), que se preocupa sensivelmente com este “estrangulamento” dos organismos partidários municipais que, mercê de uma estrutura mínima, seria penalizado com sanções severas como o não

repassa do fundo partidário, por não possuírem sequer capacidade motriz para instituir um programa interno de *compliance*:

Desta feita, enquanto o *compliance* para as empresas é facultativo, embora extremamente recomendável, no caso dos partidos políticos torna-se obrigatório, sob pena de seu estrangulamento financeiro pela suspensão do recebimento do financiamento público.

Essa medida pode provocar até mesmo a extinção dos partidos menores ou com dificuldades econômicas e comprometer a subsistência dos diretórios municipais, geralmente muito menos estruturados do que os órgãos estaduais e nacionais.(ARAÚJO, 2019).

Mesma lógica pode se referir dos comitês, que são órgãos extremamente relevantes em um cenário ideal de *compliance*, mas nas experiências das vivências em rotinas nos diretórios municipais, inclusive de legendas representativas do espectro político, mostra-se inexecutável ou de baixa funcionalidade, pois as prioridades destes órgãos ainda serão: i) a prestação de contas ao crivo da justiça eleitoral – e que, conforme visto neste próprio subcapítulo, é submetido a um rigoroso controle; ii) as campanhas de incentivo a filiação, na tentativa de consolidar a legenda partidária no cenário local.

Isso significa que eventual implementação do programa de integridade, mesmo advindo de lei, com práticas conceitualmente relevantes, venha a ser inexecutáveis por diretórios, especialmente os municipais, pouco estruturados.

Além da difícil execução, veja-se que Pinheiro (2018, p. 247), no seu rol de observações à normativa ora estudada, articula uma crítica pontual ao comitê, tal como concebido no Projeto de Lei n. 429/17 no sentido que olvida de delimitar competências ao Presidente do Partido, a partir da demarcação de que ele seria a autoridade a que se reportaria o Comitê:

3. O projeto de lei estabelece, ainda, que o comitê de *compliance* (responsável pela aplicação, monitoramento e fiscalização do programa) se reporte diretamente ao presidente do partido, mas não fixa qual seria a competência do Presidente em face dos resultados apurados pelo Comitê. O ideal, entende-se, para que se tenha uma instância genuinamente autônoma de aplicação de *compliance*, é que o órgão responsável pela fiscalização do sistema de integridade tenha totais poderes e autonomia para desde já aplicar as sanções respectivas, dando encaminhamento de suas conclusões diretamente ao Ministério Público para, se for o caso, a adoção das demais medidas cabíveis, sem qualquer subordinação, ao Presidente da agremiação. (PINHEIRO, 2018, p. 247).

Observa-se que a partir desta justa crítica estabelecida acima que, inclusive, o reporte à Presidência do Partido pelo comitê, relega o instituto ao crivo da autoridade política, em detrimento das instituições de controle, o tornando um órgão sem a autonomia necessária para o seu genuíno propósito: combater a corrupção a partir de um conjunto de práticas de integridade e conformidade.

Partindo para a análise dos incisos XI e XII e XV⁵⁶, do artigo 15 – B, do Projeto n. 429/17, traz o instituto da diligência prévia ou *due diligence* para contratações com fornecedores e prestadores de serviços, precisamente dentro dos conceitos e planos do *compliance* empresarial.

É neste ponto que Pinheiro (2018, p. 247) estabelece as suas críticas mais agudas ao Projeto de Lei n. 429/17 quando ataca que a lei prevê diligências prévias “desnecessárias e desvestidas de consequências devem, no nosso entender, ser retiradas do projeto” e sugere a adoção de uma escala de bandeiras para aferir o risco nas contratações de fornecedores e prestadores de serviço:

1. Na fixação dos parâmetros de avaliação do programa de integridade, referido projeto de lei praticamente reproduz aquilo que já contém no artigo 42 do Decreto nº 8.420 com poucos ajustes de adaptação para aplicação aos partidos. Numa das poucas situações em que desce mais propriamente à realidade partidária, referido projeto estabelece a necessidade de adoção de “políticas específicas e detalhadas de integridade no caso de gastos do partido

56 XI – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários;

XII – 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; [...]

XV – realização de diligências apropriadas e transparência quanto às doações recebidas e consideradas de alto valor, com parâmetros a serem estabelecidos em resolução do TSE;

§ 1º Na avaliação de diligências apropriadas das doações consideradas de alto valor, serão consideradas, dentre outras, as seguintes especificidades:

I – a origem dos recursos;

II – o setor do mercado em que atua o doador, inclusive por meio das pessoas jurídicas da qual é proprietário, sócio, controlador, quotista, administrador ou beneficiário final;

III – o grau de interação do doador com o setor público, inclusive por meio das pessoas jurídicas da qual é proprietário, sócio, controlador, quotista, administrador ou beneficiário final, e a importância de autorizações, licenças, permissões e concessões ou outros atos administrativos ou governamentais em suas operações;

§ 2º O Estatuto deverá prever, ainda, que a instância interna descrita no inciso VII se reporte diretamente ao Presidente do partido, ou ao Comitê de Ética, na hipótese de denúncia de eventual envolvimento do Presidente em irregularidades, ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades” (*due diligence*). Nesse ponto, agiu muitíssimo bem o projeto, disciplinando um aspecto importante da vida partidária, que já externamente controlado pela Justiça Eleitoral, atinente aos gastos partidários. Aqui, sugere-se, o projeto deveria ter ido além e estabelecido algumas vedações, como a contratação de empresas ou prestadores de serviços já condenados em ações de improbidade administrativa, em situação de débito fiscal e, ainda, que contem em seu quadro societário com parentes ou dirigentes do partido contratante. A criação de escala de riscos de fornecedores (bandeiras vermelhas, amarela e verde), a depender de anteriores comportamentos com a administração pública, é prática comum nos programas de integridade e sua previsão seria uma boa iniciativa. Por outro lado, a vedação ao nepotismo nas estruturas de direção partidária também poderia ter sido prevista no referido projeto, como mais um parâmetro da efetividade do *compliance*. (PINHEIRO, 2018, p. 246-247)

Observa-se, que os apontamentos acima são coerentes com a perspectiva de melhoramento dos modelos de integridade e conformidade que se pretende implementar no espectro partidário, pois aperfeiçoam o instituto da diligência prévia ou *due diligence*, de grande funcionalidade e, em certa medida, de fácil execução.

Sobre o segundo apontamento trazido por Pinheiro (2018, p. 247) diz respeito às diligências desnecessárias e inúteis, conforme já mencionado acima:

2. Por outro lado, para além da realização de *due diligence* para a contratação de gastos mais substanciais, o projeto de lei prevê 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”, para aferição do “setor do mercado em que atua o doador” e seu “grau de interação com o poder público”. Aqui, com todo o respeito, entendemos que o projeto gera dúvidas e avança sobre terreno já objeto de disciplina específica. Isso porque a legislação já é absolutamente restritiva no que concerne às fontes legítimas de doação. Apenas pessoas físicas podem doar e, mesmo assim, observado o limite de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior. Pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre exoneração também não podem doar, a não ser que sejam filiadas ao partido (art. 31, V, da Lei nº 9.096/95). Ora bem, exigir do partido uma maior investigação sobre o grau de interação do doador com o setor público, mas, no entanto, nada diz sobre qual seria a consequência esperada de tal diligência. É dizer: o partido se veria compelido a investigar as atividades do doador, mas nenhuma consequência seria retirada do resultado dessa apuração (a fonte não passaria a ser vedada apenas porque a pessoa física é proprietária de uma empresa com elevado grau de interação com o poder público). Trata-se, portanto, de *due diligence* completamente desnecessária porque, nos termos do projeto de lei, de seu resultado não derivaria nenhum comportamento esperado do partido. Diligências desnecessárias e desvestidas de consequências devem, no nosso entender, ser retiradas do projeto, por implicarem na necessária criação de uma estrutura, sem nenhum avanço prático a ela relacionado. (PINHEIRO, 2018, p. 247).

Com a mesma precisão com que desenvolveu todas as demais críticas, Pinheiro (2018, p. 247) buscou diagnosticar, até para depurar o Projeto de Lei, as inocuidades e inutilidades que constam na redação legal apenas com fins simbólicos, mas que na execução do programa não representarão rigorosamente nenhuma mudança ou alteração no mundo fático.

Em arremate, o Projeto de Lei n. 429/17⁵⁷ estabelece inclusão no artigo 22 da Lei n. 9.096/95, incluindo a violação do programa de integridade como uma das causas de cancelamento imediato da filiação partidária.

Vê-se aqui uma demonstração simbólica da relevância que o legislador estabeleceu ao programa de integridade, introduzindo-o no seletor rol destas causas de cancelamento de filiação na agremiação política, sendo esta uma das penalidades fixadas no Projeto de Lei.

E, referida normativa insere o artigo 37 – C⁵⁸ à Lei n. 9.096/95, com as penalidades a partir da constatação da falta de efetividade ou inexistência do programa de integridade tendo como as sanções: i) suspensão do recebimento do fundo partidário de três a doze meses para o caso de falta de efetividade do programa; ii) suspensão do recebimento do fundo partidário por doze meses no caso de inexistência do programa.

Sobre este ponto, o Projeto de Lei n. 429/17 impõe a obrigatoriedade da implementação de programas de *compliance* e integridade e, a partir de então, prevê sanções para a inobservância deste programa.

Neste sentido, cabe fazer referência que a obrigatoriedade de se estabelecer o programa de integridade é uma iniciativa válida e saudável.

57 Art. 22. [...] VI – violação do programa de integridade.

58 Art. 37-C. Constatada a falta de efetividade ou inexistência do programa de integridade pela Justiça Eleitoral, a partir de representação formulada nos termos do art. 96, da Lei 9.504/97, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I – no caso de a falta de efetividade, suspensão do recebimento do Fundo Partidário, pelo período de três a doze meses;

II – no caso de inexistência de programa de integridade, suspensão do recebimento do fundo partidário pelo período de doze meses;

Parágrafo único. São legitimados para propor a representação prevista no caput, o Ministério Público e os Partidos Políticos.

Art. 37-D. O diretório nacional ficará isento das sanções a que se refere o art. 37-C no caso de comprovação da efetividade do seu programa de integridade, inclusive no que toca a aplicação de medidas de suspensão dos repasses aos diretórios estaduais e municipais, quando forem eles os responsáveis pela irregularidade ou pela ilicitude, e isso ficar constatado em procedimento interno de apuração.

Parágrafo único. Na avaliação dos órgãos de direção estadual ou municipal, não serão exigidos os incisos III, V, VI, VII, XII, XIII e XIV do art. 15-B. (BRASIL, 2017).

Todavia, o Projeto e Lei n. 429/17 ao fixar as sanções invariavelmente do tamanho e estrutura dos diretórios (especialmente os municipais) o que já foi visto no decorrer deste subcapítulo, também foi objeto de observações da doutrina abalizada sobre a matéria.

Araújo (2019) alerta ainda para o risco de estrangulamento financeiro decorrente do não recebimento de verbas do fundo partidário, diante da não efetividade do programa de integridade, levando até mesmo à extinção do partido político, até porque “exige dispêndio de recursos e profissionais especializados que a maioria das aglomerações municipais, muitas delas comissões provisórias, não dispõem”, em referência, por exemplo, às estruturas de auditoria interna, não prevendo incentivos como “mitigação de responsabilidades por aqueles que adotarem os programas de integridade, como estabelece a Lei Anticorrupção” (ARAÚJO, 2019).

Mesma lógica é compartilhada por Pinheiro (2018, p. 248) no seu rol de apontamentos críticos que vem sendo paradigmas para a doutrina moderna:

5. Mencionado projeto, ainda, torna obrigatória a adoção de sistema de integridade em todos os níveis partidários, ou seja, nos diretórios municipais, estaduais e nacionais, apenas tornando mais simplificada a estrutura dos dois primeiros, o que, no nosso ver, é de difícil implementação. Com todo respeito, a realidade partidária num país com a extensão do Brasil é muito plural, sendo certo que, em pequenos municípios ou mesmo no interior, a estrutura de que dispõem os diretórios municipais é altamente precária. Impor a tais diretórios, ainda, uma exigência de criação de sistema de integridade, sob pena, inclusive, de perda dos repasses de quotas do fundo partidário significa, em resumo, condenar tais esferas partidárias à própria morte. O recorte que propomos, e eu entendemos razoável, é que a obrigatoriedade de implementação de um sistema de integridade atinja, apenas, os diretórios nacionais de todos os partidos, e quanto aos estaduais e municipais, apenas aqueles que recebera, no ano anterior ao da publicação da lei respectiva, a título de repasse do fundo partidário, valor superior a um determinado piso, a ser estabelecido por Resolução do TSE, com o que se evita que a exigência se faça sentir de modo desproporcional em diretórios sem nenhuma condição financeira e estrutural de implementar qualquer programa minimamente sério e efetivo de integridade (PINHEIRO, 2018, p. 248).

Acerca do exagero que o Projeto de Lei n. 429/17 impõe ao exigir um programa de integridade para cada diretório municipal (ou ainda pior, seria exigível à comissão provisória?) dos partidos políticos, já foi referido neste subcapítulo a respeito da sua disfunção por completa ausência de estrutura física e pessoal para implementação do *compliance* partidário.

Todavia, o recorte trazido por Pinheiro (2018 p. 248) trouxe luzes para alternativas razoáveis de exigibilidade de um programa de *compliance* partidário sem a

submissão às sanções previstas no artigo 37 – C do Projeto de Lei n. 429/17: exigir obrigatoriamente referido programa apenas para diretórios nacionais e para os estaduais e municipais que tenham recebido valores do fundo partidário acima de um piso estipulado por resolução pelo TSE.

Outro ponto não menos importante é referir que o Projeto n. 429/17 diz respeito ao *compliance* partidário e eleitoral (como visto no subcapítulo 3.1):

Logo, até a aprovação da Projeto de Lei n. 429/2017, a implementação do *Compliance* na realidade política atual poderá ocorrer em níveis partidários, sem necessidade de hierarquia e verticalização, conforme a normativa propõe. Em outras linhas, cada diretório partidário, em nível municipal, estadual ou nacional, organizará e gerará seu programa de integridade eleitoral e partidário, adequando os pilares gerais do instituto conforme as necessidades da região, bem como promovendo políticas específicas, visando minimizar as vulnerabilidades políticas da agremiação, como exemplo, incentivar a participação feminina na política, promover um registro financeiro transparente e coerente, desenvolver política de proteção de dados dos filiados, e etc. (PEREIRA, 2020, p. 12)

Aqui, acredita-se que o Projeto poderia prever com clareza programas de incentivo às candidaturas que instituem programas de integridade, temática que pode ser prevista em Lei, regulamentada em Decreto ou em Resoluções partidárias, cujos detalhes prescindem de legalismos e burocracias que venham a turvar a efetividade da implementação do programa.

Por fim, entende-se que o rito de processamento da responsabilidade objetiva deva ser aquele estabelecido no artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90, nos termos previstos na Medida n. 8 das Dez Medidas contra a corrupção, do Ministério Público Federal.

Também compartilha do entendimento Pinheiro (2018, p. 249) ao referir que este rito é mais “dilargado do que o Previsto pelo PL nº 429/2017, que é o próprio das representações [...]”.

Dallagnol (2017, p. 246) entende que esta medida “estimularia todos dentro dos partidos, inclusive políticos que não compõem a liderança e que prezam pela honestidade na vida pública, a fiscalizar o que acontece em sua agremiação”; afirmando que além de um “desincentivo aos líderes corruptos”, mas também “criam estímulos para que os honestos denunciassem desvios internos de conduta”.

Esta parece ser, de fato, uma alternativa interessante com vistas a homenagear os direitos e garantias individuais do contraditório e da ampla defesa, bem como do devido processo legal, inequivocamente.

5 CONCLUSÃO

O término da investigação realizada é iniciado sem negar que os ares de pessimismo rondam o espectro e a coerência de quem atua, milita e pesquisa na área. E essas aflições não são de difíceis diagnósticos e verificações.

Não por causa dos avanços que os Projetos de Lei em si simbolicamente representam, mas pelo contexto político desta quadra histórica.

Observa-se que os maiores progressos em relação às práticas de integridade e conformidade, enquanto ação responsiva parlamentar ao anseio da sociedade encontrou som em uma conjuntura política específica: a eclosão de um sentimento anticorruptivo desencadeado simbolicamente pela Operação Lava-Jato.

Maior demonstração deste fato encontra eco no ano em que estes projetos foram aprovados: 2017.

Ou seja, no auge da pauta de combate à corrupção, em que a prioridade era de fato melhorar as instituições e as empresas públicas e privadas, trazendo para as suas relações *interna corporis* boas práticas de integridade e conformidade que criem a cultura de médio prazo de evolução e melhoramento institucional, realidade muito diferente que a do ano de 2021.

Desta maneira, vê-se que o esfriamento da pauta anticorruptiva faz com que os projetos não avancem no Parlamento, por razões óbvias: a classe política (com honrosas exceções) não tem interesse, sem pressão popular, de tocar para frente programas que visem atingir em cheio o problema do antipartidarismo e da antipolítica, pois esta zona de conforto a favorece.

Por isso cabe referir que as práticas de *compliance* funcionam como um complemento imprescindível, saudável e integrativo ao combate repressivo da corrupção, que também foi redimensionada.

Também porque a resposta do programa de integridade partidária e eleitoral como prática anticorruptiva também é multidisciplinar, na visão do trabalho: isto é, envolvem elementos de direito eleitoral, direito administrativo e direito penal.

Como o estímulo às práticas de governança interna, de observância às normas de conduta, de controle externo, dentre tantas outras contextualizadas no espectro de

compliance, por partidos políticos, podem contribuir para o combate preventivo à corrupção no âmbito do direito eleitoral?

Neste sentido, a partir do extenso arrazoado que foi articulado no decorrer deste trabalho, a resposta que melhor se adequaria ao problema apresentado é a de consolidar precisamente, a partir de uma série de medidas de boa governança importantes, dentre as quais se destacam: i) *due diligence*; ii) *accountability*; iii) canais de denúncias; iv) auditorias internas; v) análise de riscos e vi) código de conduta; meios preventivos para estabelecer um melhoramento que venha evitar práticas corruptivas e, com isso, operações ostensivas de reprimendas.

Todavia, a resposta é ainda mais ampla, pois todos os itens arrolados acima são institutos meio para colaborar a atingir as seguintes finalidades: i) recuperar a imagem dos partidos políticos, credibilidade e o sentimento cívico e democrático que passa, igualmente, pela compreensão que o sistema partidário é aquele definido pela Constituição Federal, que não admite candidaturas avulsas, tampouco alguma situação neste sentido; ii) combater a corrupção, devolvendo credibilidade às agremiações partidárias, bem como transparência e eficiência ao processo eleitoral; iii) devolver a consciência da importância das convenções partidárias ao lançar candidatos que exercerão os cargos públicos eletivos mais importantes da República; iv) estabelecer um pacto ético que venha perdurar no tempo e ser absorvido como uma política automatizada de ética; v) consolidar as agremiações partidárias como instituições que operem a democracia partidária de forma mais plena possível e; vi) reverter o contexto de antipartidarismo e antipolítica que assolam os eleitores e os cidadãos brasileiros, no geral.

Daí que antes de adentrar nos pormenores das sugestões e análises dos novos marcos normativos, o grande apelo que ora se faz é pela sobrevivência destes Projetos de Lei, para que esta cultura de integridade e conformidade não perca fôlego, o que se julga uma tarefa hercúlea no atual panorama.

A angústia é justificada quando se observa que os Projetos de Lei n. 60/17 e 429/17 se encontram com a tramitação travada: aquele na Câmara dos Deputados e este no Senado Federal.

Esta mesma inquietação é compartilhada pela doutrina abalizada, que com acuidade observa que um projeto desta envergadura, por representar (ao menos naquele

recorte temporal do auge da Operação Lava-Jato) clamor social, ainda mais porque, segunda a Autora, o Projeto de Lei n. 429/17 “acarretará em uma revisão do processo eleitoral e da rotina partidária como um todo, posto que, no que tange às propagandas eleitorais, de acordo uma atuação baseada nos conceitos do *Compliance*⁵⁹”.

Mesmo vale para uma demarcação crítica aos apontamentos apresentados por Farias (2019, p. 357) no eixo n. 2 – *Compliance* Partidário, de sua Tese de Doutorado, propostas que entende-se relevantes, todas elas para aperfeiçoamento, especialmente, do Projeto de Lei n. 429/17, referindo-se também aos apontamentos críticos trazidos por Pinheiro (2018, p. 246 – 248) em sua clássica obra, referência para a doutrina correlata aos programas de integridade, subdivida em três pontos.

No primeiro ponto, entendeu-se relevante as seguintes medidas⁶⁰: “i) a inclusão da cultura da ética, transparência e boa governança, que verse também sobre contratação de parentes de integrantes dos partidos ou empresas a eles vinculadas, recebimento de presentes, diligências e prevenção de riscos na contratação de prestadores de serviços (*due diligence*); ii) criação de órgão independente (*Compliance officer*) que funcione como canal externo e de proteção de denunciante e fiscal do cumprimento do código de ética e boa conduta com autonomia para impedir, fazer cessar e punir ilícitos; iii) regras de Democracia Interna como critério de aferição da efetividade do programa de *compliance* adotado, quando este for invocado como atenuante em processo de responsabilização do Partido (sanção premial).”.

Acerca deste eixo, os temas acima arrolados são de imprescindível relevância, pois de fato o Projeto de Lei n. 429/17, repete-se, embora bem intencionado e em uma perspectiva simbólica representando avanços (pois a legislação não trabalhou anteriormente estes elementos no âmbito eleitoral e partidário), nada fala sobre especialmente dois assuntos cruciais que foram atacados no trabalho: i) a não previsão do *compliance officer*, que se responsabilizaria (e se comprometeria, em certa medida) pelo comando do programa de integridade e cumprimento do código de ética e; ii) não enfrentamento, em nada, a respeito da mitigação da ausência de democracia interna partidária.

E, ao não enfrentar nada que venha diminuir a falta de democracia interna partidária, não seria exagero afirmar que recuperar o sentimento de antipartidarismo não é prioridade nem mesmo nos marcos normativos em tramitação no Congresso Nacional.

59 Conforme Pereira (2020, p. 12).

60 Conforme Farias (2019, p. 357)

A ausência completa de mecanismos de mitigação da ausência de democracia interna partidária na Lei possui outro viés preocupante: a inviabilidade de que toda a matéria afeta a esta temática seja regulamentada pelos decretos ou resoluções que venham complementar o regramento geral demarcado na Lei, a Exemplo das Leis n. 12.846/13 (Lei Anticorrupção); 13.303/16 (Lei das Estatais); e 13.709/18 (Lei Geral de Proteção de Dados).

O segundo eixo⁶¹ de diagnósticos e sugestões apontado por aquele Autor envolve as seguintes premissas: “i) adoção de formas de publicidade de todas as decisões partidárias e atividades financeiras, com periodicidade não superior a um mês, na internet, de forma parametrizada, de fácil compreensão ao eleitor, sob pena suspensão de acesso ao Fundo Partidário; ii) em complemento ao item “b” da primeira proposta supra, o estabelecimento de regras que garantam a autonomia do *Compliance officer*, com mandato pelo mesmo tempo do que o previsto para os cargos de direção (em eleição a ser realizada no meio do mandato dos dirigentes, de modo que integre duas gestões – meio período em cada), e independência da cúpula partidária, em prática semelhante a do ombudsman (no caso, profissional remunerado pelo próprio Partido, com estabilidade garantida e encarregado de receber críticas denúncias e dar o devido encaminhamento, ainda que para os órgãos de controle oficial, independentemente de qualquer autorização das lideranças); iii) implementação apenas no âmbito dos Diretórios Nacionais e Estaduais; para os Municipais, somente àqueles que possuam eleições para prefeito em dois turnos, de modo a não onerar excessivamente os pequenos órgãos partidários.” (FARIAS, 2019, p. 357).

Este segundo eixo apresentado também ecoam ideias que de fato signifiquem melhoramentos legislativos, senão vejamos:

O primeiro apontamento apresentado traz a ideia de uma espécie de “portal da transparência” das entidades partidárias, isto é, um *suggerimento* que de fato pode ser uma alternativa (ao menos no âmbito de Diretório Nacional e em alguns casos nos Diretórios Estaduais) interessante para devolver certa credibilidade partidária.

Sobre o segundo ponto, novamente a ênfase na figura do *compliance officer* é reiterada porque de fato é um ponto importante que os Projetos de Lei n. 60/17 e 429/17 olvidaram.

61 Conforme Farias (2019, p. 357)

E, neste ponto se admitiria duas figuras: i) um *compliance officer* que lide com as questões contábeis e políticas de *accountability*; ii) a espécie de um CEO que se encarregue das políticas de cumprimento ao código de conduta, políticas internas e até mesmo em empenhar-se em desenvolver uma cultura de democracia interna. Apenas para fins de logística, este *compliance officer* responderia ao CEO, de forma que a hierarquia seja mantida e que não torne o processo burocratizado.

Por fim, o terceiro eixo⁶² apontado envolve o seguinte elemento: “Adoção do modelo impositivo, mas com sanção premial aos Partidos que adotarem efetivo programa de *Compliance*, por ser aquele que melhor equaliza o conflito autonomia versus intervenção da Justiça Eleitoral. Como enfatizado por Bucchianeri, a Justiça apenas interferirá quando do exame de sua responsabilização, em processo judicial, caso em que avaliará a efetividade do programa e disporá sobre eventuais atenuantes (sanções premiaias).”.

Neste sentido, outros pontos que desafiam os marcos normativos estudados: a efetividade. Tem-se a visão de que os Projetos de Leis, tanto de n. 60/17 quanto a de n. 429/17 precisam ser efetivos, ou seja, funcionais, modernos e exequíveis.

No ponto, há certa crítica, como foi apontada nas pp. 99, 101 e 105 deste trabalho; no sentido que o Projeto de Lei n. 60/17 é uma reprodução do artigo 5º da Lei n. 12.846/13; e que o Projeto de Lei n. 429/17 também é uma adaptação do artigo 42, do Decreto n. 8.420/15.

Aqui, nota-se que a crítica não está na reprodução adaptada de normativas bem sucedidas dos programas de integridade (*compliance*) empresarial e nas estatais. Mas sim na falta de aprofundamento nesta adaptação, que é tímida.

O *compliance*, conforme já foi referido no subcapítulo 2.2 desta dissertação, é um complexo de ações, multidisciplinares que envolvem a administração *interna corporis* de determinada instituição, calcada em princípios e visões como transparência, eficiência, moralidade, legalidade; rigidez na gestão das contas e; mesmo nas sanções e nos benefícios de cooperação como o acordo de leniência.

Mais quatro pontos críticos arrematam o espectro de perspectivas críticas no objetivo de colaborar com o debate acerca dos Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional: i) a inserção de previsibilidade do acordo de leniência na hipótese do cometimento de crimes corruptivos de dirigentes; ii) a previsibilidade da adoção do

62 Conforme Farias (2019, p. 357)

rito do artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90, em detrimento do artigo n. 96 da Lei n. 9.504/97, nas hipóteses de julgamento da responsabilidade objetiva dos partidos políticos, como está na Medida n. 8, das 10 medidas contra a corrupção; iii) a inclusão de incentivos do *compliance* eleitoral (ou das eleições) pelos partidos políticos, como até a implementação de selos ou bandeiras para candidaturas que venham a aderir nas práticas de governança e transparência e iv) a tomada de contas, pelo Tribunal de Contas da União, dos Diretórios Nacionais, a exemplo do modelo espanhol (visto no subcapítulo 2.3).

Sobre estes três pontos, o primeiro, que trata dos acordos de leniência, e sua extensão para os dirigentes partidários ou o seu *compliance officer*, se percebe que pode ser uma alternativa com vistas a moralizar e criar uma cultura e rotina de boa governança.

Nessa senda, a previsão de que dirigentes partidários e as pessoas que venham ocupar os cargos de *compliance officer* e outros afetos ao cumprimento do programa de integridade partidário e eleitoral é uma ferramenta válida para o combate preventivo e curativo da corrupção. Não seria necessário relevante processo criativo de regulamentação normativa, bastando aqui, no ponto, aderir às normativas existentes, com as devidas adaptações (a exemplo das Leis n. 60/17 e 429/17).

Sobre o ponto do rito a ser adotado para julgamento da responsabilidade objetiva, entende-se aqui, nos termos da Medida n. 8 das “Dez medidas” propostas pelo Ministério Público Federal que, ao contrário do Projeto de Lei n. 60/2017, prevê o rito do artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90 em detrimento do rito do artigo 96 da Lei n. 9.504/97, que é o previsto no artigo 37 – C da Lei n. 9.096/95.

Entende-se neste ponto que a Medida n. 8 ao prever o rito da Lei Complementar das inelegibilidades termina por prestigiar norma processual de maior elasticidade e que permite melhor dilação probatória, e, por extensão, atende com maior êxito os princípios do contraditório e ampla defesa, legalidade, devido processo legal e a *cellula mater* do ordenamento jurídico brasileiro, que é a dignidade da pessoa humana.

No que toca à tomada de contas pelo Tribunal de Contas dos Diretórios Partidários em âmbito nacional, por tudo que fora apresentado até o momento, observa-se de forma estável que a Justiça Eleitoral já submete as agremiações partidárias a rigorosíssimos processos de prestação de contas, dispondo de um corpo técnico de servidores muito preparados para este controle, de modo que efetivas mudanças, parece muito mais simbólica que efetiva.

Por último, no que toca aos incentivos ao *compliance* eleitoral pelos partidos políticos, isto é, as agremiações viabilizarem mecanismos e instruções às candidaturas, para que estas consigam atingir metas de transparência e viabilizem canais de denúncia, o Projeto de Lei n. 429/17 poderia prever este tipo de incentivo, inclusive permitindo espécie de *ranking* ou bandeiras para metas atingidas.

A bandeira do *compliance* nas candidaturas é uma bandeira efusiva a ser levantada e esta, efetivamente, merece ser abraçada porque reafirma as ponderações e conclusões alcançadas no subcapítulo 3.1, isto é, a coexistência e coabitação destas duas esferas de integridade (nos âmbitos eleitoral e partidário) são não apenas saudáveis, mas complementares e tudo aquilo que venha a unir estas duas frentes são válidas.

Diante disto, várias premissas podem ser incluídas para aperfeiçoar as normativas que se encontram em tramitação no Congresso Nacional como a inclusão:

- i) Da figura do *compliance officer*, como figura responsável pelas medidas de *accountability* e de prestação de contas, bem como a previsibilidade de outra autoridade partidária que se responsabilize pelo programa de integridade *latu sensu*, para que seja portador de responsabilidades estatutárias que trabalhem pelo menos no código de ética;
- ii) Da previsibilidade do acordo de leniência para os responsáveis pelo código de conduta e *compliance officer* dos partidos políticos – ao menos em âmbito estadual e nacional;
- iii) De incluir incentivos para que os partidos políticos impulsionem as candidaturas a firmarem compromissos de integridade durante as eleições, o *compliance* eleitoral fomentado e incentivado por partidos políticos, com as candidaturas sendo motivadas a promoverem boas práticas de governança e incentivo à denúncia, por meio de canais de denúncia (nesse sentido, Pereira, 2021, p. 362), ao referir que “O canal de denúncias, no aspecto do programa de integridade eleitoral, deve ser organizado para mitigar e combater denúncias falsas, necessitando da indicação clara de sua plataforma oficial para tanto, e potencializar a educação política com maior acessibilidade do meio de recepção de informações.”;
- iv) De trazer elementos práticos que fortaleçam a democracia interna partidária, de modo que os eleitores sintam pertencimento com o conteúdo programático da agremiação e tenham segurança na filiação.

Veja-se aqui, portanto, que a ideia de incentivar a instituição de programação de *compliance* ou integridade, para além dos Projetos de Lei em tramitação, simbolizam uma promissora iniciativa legislativa e política de moralização e recuperação de credibilidade.

A tramitação destes Projetos de Lei que visam adotar políticas curativas ou preventivas estruturais ao combate à corrupção, no âmbito do direito eleitoral, a despeito das críticas que podem ser articuladas, constitui, por si só, um passo decisivo em potencial a reanimar a esperança do eleitorado no sistema partidário, dando-lhe segurança de que os procedimentos são transparentes e confiáveis, o que levará certo tempo.

Todavia, a matéria deve sempre ser acompanhada e cobrada por mecanismos internos e externos, desde o exercício individual de cidadania até os órgãos de controle. Chama a atenção que nas justificações dos Projetos de Lei, é perceptível o sentimento de avanços em políticas modernas e preventivas no combate à corrupção na seara do direito eleitoral.

A corrupção deve ser avaliada como fenômeno ético, moral e psicológico desde a concepção do ideário dos eleitores e dos candidatos (no que eles pensam, o que defendem, o que pretendem e como), que perpassa por diversos caminhos como a dramática convivência do povo brasileiro e da classe política com o sistema partidário e termina num sistema democrático desvirtuado, de pouca identidade entre eleitor e eleito e, assim, abrindo caminho para práticas corruptivas de perpetuação no poder.

O grande combate que se deve travar é, a partir da naturalização das práticas do *compliance* partidário, que devem enriquecer a Lei dos Partidos Políticos em futuro próximo, estimular a democracia interna dos partidos políticos por meio de incentivos ao eleitor conhecer as suas estruturas e procedimentos e assim ter confiança e se sentir representado naquilo que entende ser idôneo.

O endurecimento ao crime eleitoral e o incentivo à cláusula de barreira, diminuindo o número de partidos políticos (fazendo com que eles não se prestem a meros captadores de verbas do fundo eleitoral e partidário e negociadores de tempo de rádio e televisão de coligações de forma espúria) também são políticas necessárias e estruturantes ao combate à corrupção.

É importante sempre estar vigilante à regra de ouro do combate à corrupção: trata-se de uma patologia de fácil contaminação e mutação. Daí que não se vislumbra

em nenhuma hipótese a sua erradicação e extinção (a não ser como um agradável sonho), mas a sua diminuição o máximo possível.

E, nesta senda, não se pode deixar de reconhecer que estes Projetos de Lei significam avanços, enquanto símbolos, e estes progressos são notadamente sentidos, consoante os Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional, os quais tendem a marchar ainda mais à frente, inclusive no âmbito do direito eleitoral.

Entretanto, não se pode negar que o fato de que o Projeto de Lei Complementar n. 112/2021 que aprovou na Câmara dos Deputados, em 15 de setembro de 2021, o novo Código Eleitoral, nos termos lá colocados demonstra não apenas desprezo às práticas de integridade e conformidade, mas para além desta premissa, apresenta ainda mais distância destas políticas, não podendo deixar de referir que se consolida, portanto, em um retrocesso normativo, analisado sobre esta ótica anticorruptiva e nesta ideia de recuperação da confiabilidade dos partidos políticos perante os olhos do eleitorado.

Esta evidentemente não pareceu ser preocupação do legislador ao articular aquele código que, embora faça uma compilação da legislação eleitoral (que trata de eleições – Lei n. 9.504/97; partidos políticos – Lei n. 9.096/95; elegibilidades – Lei Complementar n. 64/90; e o próprio código eleitoral anterior – Lei n. 4.737/65) esparsa e a condensa em uma única Lei Complementar, tratando de todas as questões relativas ao direito eleitoral.

A iniciativa em si é louvável, pois a modernização legislativa é uma constante a ser perseguida.

Todavia, observa-se que este Projeto de Lei Complementar nada trata a respeito daquelas matérias arroladas nos Projetos de Lei n. 60/17 e 429/17, não trazendo nenhuma evolução nestes aspectos.

Neste sentido, pouco se comunicando com as práticas de *compliance* e integridade que foram trabalhadas no subcapítulo n. 3.2 do trabalho, não incorporando nenhum elemento referente a estes temas enfrentados.

É verdade que o artigo 69 do Projeto de Lei Complementar n. 112/21 prevê permissão das agremiações partidárias contratar empresas privadas especializadas em auditoria e conformidade nos processos de prestação de contas, como se observa no *caput* e parágrafos do dispositivo.

Entretanto, convenhamos que depois de tudo que foi dimensionado e trazido no âmbito de práticas e condutas éticas, tem-se consolidado que a mera faculdade de se contratar com empresa privada para fins de auditoria e conformidade contábil, conforme

artigo 69⁶³ *caput* e parágrafos do Projeto de Lei Complementar n. 112/21 não ataca nem de longe o problema, tal como ele concebido, pois apenas enfrenta, com certa timidez, um dos pilares do *compliance* que é os mecanismos de transparência nas prestações de contas.

Então esta é a primeira perspectiva crítica dos novos marcos normativos que tratam das ações de *compliance* no âmbito eleitoral e partidário: a sua sobrevivência.

A partir desta demarcação, impõe-se abordar aquilo que significa avanços nos Projetos de Lei n. 429/17 e 60/17, enquanto eixo central das práticas de integridade e conformidade no âmbito do direito eleitoral e partidário.

O *compliance*, conforme já foi referido no subcapítulo 2.2 desta dissertação, é um complexo de ações, multidisciplinares que envolvem a administração *interna corporis* de determinada instituição, calcada em princípios e visões como transparência, eficiência, moralidade, legalidade; rigidez na gestão das contas e; mesmo nas sanções e nos benefícios de cooperação como o acordo de leniência.

Dá que não é exagero afirmar que o *compliance* partidário e eleitoral envolvem pelo menos três ramos do direito infraconstitucional: eleitoral, administrativo e penal; todos eles tutelados pelo princípio da dignidade da pessoa humana e pelos direitos e garantias constitucionais.

Nesta linha, entende-se, por exemplo, que a criminalização do caixa 2 também é uma pauta que poderia ser considerada perfeitamente no espectro de *compliance*, pois decorre da pauta anticorruptiva, que visa melhorar a rotina dos partidos políticos e das candidaturas durante as eleições.

63 Art. 69. É facultado aos órgãos partidários, de qualquer esfera, contratar instituições privadas de auditoria e conformidade previamente cadastradas perante a Justiça Eleitoral para acompanhar e fiscalizar a execução financeira anual sob a responsabilidade do partido político.

§1º Na hipótese prevista neste artigo, a prestação de contas do órgão do partido político, a ser apresentada à Justiça Eleitoral, será acompanhada do número de protocolo da escrituração contábil no Sistema Público de Escrituração Digital da Receita Federal (SPED) do exercício findo, bem como de relatório elaborado pela instituição auditora e de conformidade que reflita incongruências nos dispêndios realizados e, se for o caso, nos recursos aplicados em campanhas eleitorais.

§2º A Justiça Eleitoral deverá cadastrar previamente empresas especializadas na prestação dos serviços de auditoria e de conformidade para os fins do parágrafo único deste artigo.

§3º O processo de prestação de contas dos órgãos partidários previsto no *caput* também terá natureza administrativa e será submetido a julgamento pela Justiça Eleitoral, assegurada ampla defesa, somente podendo ser desaprovadas acaso constatadas as situações não sanadas do art. 68, §2º e §10 deste Código ou quando o relatório de auditoria apresentar incongruências na movimentação financeira da agremiação.

§4º É admitida a participação da instituição privada especializada em auditoria e conformidade contratada pelo partido político nos processos de prestação de contas, na qualidade de assistente técnico da respectiva agremiação, garantindo-lhe as prerrogativas previstas no artigo 466 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (BRASIL, 2021).

Isso significa afirmar que, embora os retrocessos apontados no Projeto de Lei Complementar n. 112/2021, o provável novo Código Eleitoral ao prever o tipo penal da criminalização do caixa 2 no seu artigo 891⁶⁴ andou bem ao prever o tipo penal, embora com as críticas que envolvem risco de impunidade⁶⁵, mesmo com a inserção da tipificação do crime.

Sobre este aspecto, portanto, a legislação avança no símbolo da criminalização da medida, mas quanto às suas punições, geram críticas principalmente referentes ao estímulo ao acordo de não persecução penal (o que já foi referido no item n. 2.1 deste trabalho) inserido pela Lei n. 13.964/19 (Pacote anticrime).

A corrupção, como foi constatada no transcorrer deste trabalho exige respostas complementares e integrativas, que no âmbito eleitoral, a despeito daquilo que fora resultado das grandes operações anticorrupção, no âmbito repressivo, demanda ainda políticas de médio prazo preventivas e curativas, com vistas a diminuir as reprimendas.

Entretanto, como já foi trazido à exaustão, para que estes Projetos avancem, é necessária que no debate na esfera pública esteja presente a pauta anticorruptiva, o que nem de longe parece ocorrer no momento de encerramento deste trabalho, cujo o Código Eleitoral em vias de ser sancionado é o maior símbolo disto, o que muito se lamenta.

Por todo o arrazoado, entende-se que os Projetos de Lei estudados simbolizam avanços de visão, de modo que por mais lastro que haja para melhoramentos e evoluções normativas, que de fato devem ser aprimoradas no parlamento brasileiro o fato é que a grande luta que se deve começar a travar é pela sobrevivência destes Projetos de Lei, no sentido de serem incorporados ao novo Código Eleitoral que está em

64 Doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização.

Art. 891. Doar, receber, ter em depósito ou utilizar, de qualquer modo, nas campanhas eleitorais ou para fins de campanha eleitoral, recursos financeiros fora das hipóteses da legislação eleitoral.

Pena – reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

§1º A pena será aumentada da metade se os valores forem provenientes de fontes vedadas e em dobro se os valores forem provenientes de infração penal, e utilizados meios para ocultar ou dissimular sua natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade.

§2º O juiz poderá deixar de aplicar a pena ou poderá reduzi-la de um terço a dois terços se a omissão ou irregularidade na prestação de contas for de pequeno valor, de origem lícita e advinda de doador autorizado pela legislação eleitoral.

§3º As ações penais ajuizadas antes da vigência desta lei e relativas à falsidade na prestação de contas, tipificadas no artigo 350 da Lei nº 7.737, 15 de julho de 1965, permanecerão por ele regidas, aplicando-se, no caso, o limite da pena estatuído no caput e a regra mais benéfica prevista no § 2º deste artigo. (BRASIL, 2021)

65. Nesse sentido, vide:< <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/projeto-do-codigo-eleitoral-abre-brecha-para-impunidade-por-caixa-2/>>. Acesso em 23 set. 2021.

vias de ser aprovado no Congresso Nacional e levado à sanção do Presidente da República.

REFERÊNCIAS

- ABREU E SILVA, Guilherme. Inelegibilidades decorrentes do abuso de poder: interpretação restritiva e conformação jurisprudencial sobre as alíneas “d” e “h”, do inciso i, da LC nº 64/90. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 349–368. v. 3.
- ADVERSE, Helton. Maquiavel. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 31-38.
- AGRA, Walber de Moura. Requisitos de registrabilidade. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 237–252. v. 3.
- ALARCON, Anderson. ADI nº 4.650 e as mudanças no financiamento de campanhas eleitorais. Condenações pretéritas e ações em curso ainda poderiam produzir efeitos, dentre eles, o da inelegibilidade dos “doadores ilícitos”? In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 463-482. v. 3.
- ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.
- ALVES, A. D.; ASSIS, C. C.; CAMPOS, A. Compliance Eleitoral: representação, representatividade e participação política no Estado Democrático de Direito. In VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (Coord e Org.) *Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público*. Nápoli – Itália: Editora: La Cittá del Sole, 2020, p. 321/336.
- ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307-313.
- ARAÚJO, Gabriela. *Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/301375/aspectos-polemicos-do-projeto-de-lei-429-17-e-o-compliance-para-partidos-politicos>>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- ASSI, Marcos. *Compliance: como implementar*. São Paulo: Trevisan Editora, 2018. 50Mb; ePUB. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/book/405799662/Compliance-como-implementar>>. Acesso em: 16 jul. 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.) *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011, p. 43-62.

AVRITZER, Leonardo. Esfera Pública. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 112 – 116.

BARBOSA, Carlos Henrique; SPIGARIOL, André. Partidos políticos perdem por não investirem em ética. *Nota de Políticas Públicas* – Instituto Mercado Popular, n. 01/2017, p. 01-08.

BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano. A captação ilícita de sufrágio do art. 41 – A da Lei nº 9.504/97 como expressão da corrupção eleitoral e a necessária adoção dos programas de *compliance* partidária. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Penal e Processual Penal Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 249-273. v. 8.

BARRETO NETO, J.M.L.; NEVES, F.H.C. *Compliance* Eleitoral para partidos – conformidade para a Democracia? *Revista Justiça Eleitoral em Debate*, v. 10, n. 1, 2020, p. 2 – 24.

BATISTA, E.C.; PESSOA, E.B.; SCACCABAROZZI, N.C.M.C.; SILVA, J.A.F. *Princípios da Governança no Setor Público: Um estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará*. Disponível em: <www.anpad.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BEÇAK, Rubens; CIRINO, Luís Felipe. Renúncia na pendência de processo de cassação de mandato e as inelegibilidades decretadas pelo Poder Legislativo: o paradoxo do art. 1º, i,k, da Lei Complementar nº 64/90. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 391–402. v. 3.

BERNARDINO, Laerty Morelin. O declínio do pluripartidarismo a partir da reforma política. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 59-70. v. 2.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.) *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011, p. 15-42.

BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 355-367. v. 2.

BLASZAK, José Luís. Democracia interna dos partidos. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307-326. v. 2.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Uma defesa das Regras do Jogo. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 2. ed. Brasília: Editora Polis, 1991.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2000.

BORGES, A. *Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão*. DADOS- Revista de Ciências Sociais, vol. 58, n° 3, pp. 651-688, 2015.
CARREIRÃO, Y. d. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, pp. 255-295, 2014

BRAGA, M.V.A; GRANADO, G. A. R. *Compliance no setor público: necessário, mas suficiente?* Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compliance-no-setor-publico-necessario-mas-suficiente-1704-2017>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 out. 1988*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Programa de Integridade*. Diretrizes para Empresas Privadas. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Guia Programas de Compliance*. Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de *compliance* concorrencial. Disponível em: <www.cade.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 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: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. *Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências*. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos, [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Decreto n. 9.203, de 12 de novembro de 2017. *Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*. [s.d.].

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Decreto n. 10.046, de 09 de outubro de 2019. *Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.* [s.d.].

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 97, de 04 de outubro de 2017. *Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.* [s.d.]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 02 set. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece Normas para as Eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 1º jul. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13964.htm>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm>. Acesso em: 03 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 24 dez. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13964.htm> . Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 21 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 04 mai. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 21 mai. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 04 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.086/2019*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197051>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 112/2021*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849>>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 60/2017*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 429/2017*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=131429>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351. Procuradoria Geral da República e Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. 29 jun. 2007. *Diário de Justiça*. Brasília, p. 31, 29 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578. Procuradoria Geral da República e Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Luiz Fux. 28 jun. 2012. *Diário de Justiça*. Brasília, 29 jun. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Conselho Federal da OAB e Presidência da República. Relator: Ministro Luiz Fux. 23 fev. 2016. *Diário de Justiça*. Brasília, 24 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.081. Procuradoria Geral da República e Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. 18 ago. 2015. *Diário de Justiça*. Brasília, 19 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.630. Partido Democrático Trabalhista e Presidência da República. Relator: Ministro Nunes Marques. 06 jan. 2021. *Diário de Justiça*. Brasília, 07 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal n. 470. Procuradoria Geral da República e José Dirceu de Oliveira e Silva e outros. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. 22 abr. 2013. *Diário de Justiça*. Brasília, 22 abr. 2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Brasil tem 75 partidos políticos em formação*. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/brasil-tem-75-partidos-politicos-em-processo-de-formacao>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRIZOTI, N.; PERES, J.R. *Guia básico de referência Compliance update fundamentos*. 1. ed. São Paulo: Câmara do Livro, 2016.

BURKE, Edmund. *Uma investigação filosófica sobre a origem de nossas ideias do sublime e do belo*. Campinas: Editora Papirus, 1993.

CAETANO, Flávio Croce. *Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais*. Disponível em: <Revista do Advogado N° 176; 135 (tse.jus.br)>. Acesso em: 07 ago. 2021.

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 327-342. v. 2.

CANADÁ. *Administrative Compliance for Political financing*. Disponível em: <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=acp&document=index&lang=e>>. Acesso em 29 set. 2021.

CÂNDIDO, Joel. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

CARDOSO, Sérgio. Platão e Aristóteles. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 21-30.

CARVALHO, José Murilo. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 200 – 205.

CARVALHO, Mateus Henrique de. *As condutas vedadas de acordo com os artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 e seus aspectos processuais diante das ações de combate ao ilícito eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

CASANOVAS, Alain. *Compliance – Principios de Cumplimiento*. Madrid: Grupo Difusión, 2013.

CYRINEU, Rodrigo Terra. O efeito suspensivo do §2º do artigo 257 do Código Eleitoral alcança também as inelegibilidades decorrentes de condenações eleitorais (alíneas “d” e “j”)? In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 483–497. v. 3

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto Coelho. *Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil*. Disponível em: <<http://revistas.faculdadegua.nambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/103>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

COELHO, Marcos Vinícius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15-22. v. 2.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda Eleitoral – Eleições*. 13. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Partidos Políticos e Compliance: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

COSTA, Ricardo Sérvulo da. Fidelidade *versus* mandato livre: a disciplina partidária como obstáculo à responsividade do parlamentar. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 59-70. v. 2.

CRESPO, Marcelo. Proteção de dados pessoais e o poder público: noções essenciais. In: CRAVO, Daniela Copetti; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves; RAMOS, Rafael (Org.) *Lei Geral de Proteção de Dados e o Poder Público*. Porto Alegre: Editora Tribunal de Contas do Estado do RS, 2021, p. 16 – 29.

DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra corrupção*. A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2017.

DAHL, Robert. *A poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DINIZ, P.D.F.; RIBEIRO, M.C.P.R. *Compliance e Lei Anticorrupção nas empresas*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509944>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

DINIZ, MARCELO M. *Corrupção e Formas Desviantes de Exercício do Poder*. Belo Horizonte, Phronesis (FEAD-Minas), v. 1, p. 169-190, 2006.

ESPAÑA. Ley Organica n. 8, de 04 de julio de 2007. Dispõe *sobre financiación de los partidos políticos*. Publicado en *BOE*, Madrid - ESP, 05 jul. 2007. Disponível em: <<http://www.boe.es>>. Acesso em: 27 jun. 2020

ESPAÑA. Ley Organica n. 10, de 23 de noviembre de 1995. Dispõe sobre *el Código Penal y legislación complementaria. Edición actualizada. Publicado en BOE*, Madrid - ESP, 04 mar. 2019. Disponível em: <<http://www.boe.es>>. Acesso em: 27 jun. 2020

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Governança de dados e o poder público: perspectivas à luz da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. In CRAVO, Daniela Copetti; CUNDA, Daniela Zago Gonçalves; RAMOS, Rafael (Org.) *Lei Geral de Proteção de Dados e o Poder Público*. Porto Alegre: Editora Tribunal de Contas do Estado do RS, 2021, p. 115-134.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2000.

FARIAS, Fernando de Castro Faria. *Os partidos políticos e a crise da democracia representativa*. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2000.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 174-182.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, Campinas, n. 2, vol. 15, nov. 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos Teóricos da Corrupção. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

FISCHER, D.; PEREIRA, F. V. *As obrigações processuais penais positivas*. Segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

GIMENES, Éder Rodrigo. Considerações sobre as relações entre eleitores e partidos políticos no Brasil. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 109-133. v. 2.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GONZÁLEZ, Jorge Alexandre. *Función de compliance y partidos políticos en España*. Disponível em: <<http://www.debate21.es/2015/05/08/funcion-de-compliance-y-partidos-politicos-en-espana/>>. Acesso em 1º mai. 2020.

- GUARNIERI, F. *A força dos “partidos fracos”*: um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral. Tese de Doutorado: Universidade de São Paulo, 2009
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Denílson Luís Werle. São Paulo: Editora UNESP, 1990.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. 1. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.
- JANOT, Rodrigo. *Nada menos que tudo*. 1. ed. São Paulo: Editora Planeta, 2019.
- JASMIN, Marcelo Santus. Tocqueville. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 62-67.
- KEMPFER, Marlene. BATISTI, Beatriz Miranda. Estudos sobre o *compliance* para a prevenção da corrupção nos negócios públicos: ética, ciência da administração e direito. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 12, n. 2, p. 273-307, ago. 2017
- LEAL, Mônia Clarrissa Hennig. *Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.
- LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da. *Ações e políticas públicas: formas de prevenção de combate à corrupção no atual sistema eleitoral brasileiro*. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2019.
- LEAL, Rogério Gesta. Corrupção, democracia e mercado: horizontes turvos. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, n. 2, vol. 8, mai/ago. 2017.
- LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- LEAL, Rogério Gesta. *O direito penal e processual penal na sociedade de riscos: aspectos teóricos e pragmáticos (estudo de casos)*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias Corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.
- LEVEGUEN, Brina Deponte. *Quem tem a força?: as relações de poder intrapartidárias em perspectiva multi-nível*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, 2013.
- LIJPHART, Arend. *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos*. Tradução de Fernando Jiménez Sánches. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995. Título original: Electoral Systems and Party Systems

LINCK, André Emílio Pereira; SCHUCH, Eduardo Augusto. Vote Consciente neste domingo. *Gazeta do Sul*, Santa Cruz do Sul, 7 out. 2018.

MACHADO, Ivja Neves Rabêlo. *Parâmetros à atuação do Chief Compliance Officer na política pública de enfrentamento da corrupção transnacional*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) Centro Universitário de Brasília. Programa de Mestrado em Direito –, Brasília – DF, 2017.

MACCHIAVELLI, Niccolo. *O príncipe. Escritos políticos*. 3. ed. São Paulo: Editora Abril, 1983.

MAGEE, Bryan. *História da filosofia*. 3. ed. São Paulo: Editora Loyola, 2001.

MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 321-327.

MARRARA, Thiago. *Acordos de leniência no processo administrativo brasileiro. modalidades, regime jurídico e problemas emergentes*. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 2, n. 2, p. 509-527, 2015. Disponível em: <Revista Digital de Direito Administrativo (usp.br)>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção Eleitoral. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 314-320.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Trevisan Editora, 2017. 15 Mb; ePUB. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UnB, 1982.

MONTESQUIEU, Charle. *O espírito das leis*. 3. ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2005.

MORO, Sérgio Fernando. *Considerações sobre a operação mani pulite*. Porto Alegre: Grupo Editorial Citadel, 2016.

NASCIMENTO, M.D.; SANTOS, L.C.P.; SANTOS FILHO, H. *Ficha Limpa sob ataque*. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/artigos/ficha-limpa-sob-ataque/>>. Acesso em: 04 out. 2021.

NASSER, Maria Virgínia Mesquita. O *compliance* após a Operação Lava-Jato. *Inteligov*. Disponível em: <<https://blog.inteligov.com.br/compliance/>>. Acesso em 04 out. 2021.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Pacote Anticrime Comentado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. Aspectos socioculturais e político – jurídicos da corrupção no Brasil . In: LEAL, Rogério Gesta. (Org.). *Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra*. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. p. 80 – 85.

OLIVEIRA, Daniel Carvalho. Justiça Eleitoral e educação para a cidadania. *Revista Eletrônica da Justiça Eleitoral*, n. 5, ago./set. 2012, p. 18-20.

PEREIRA, Brenda de Quadros. Compliance Eleitoral e Partidário: Um caminho para a nova política brasileira. *Jornal Jurídico*, v. 3, n. 1, p. 3 – 17, 2020. Ponte Editora.

PEREIRA, Brenda de Quadros. Canais de Denúncia e Investigações Internas no Compliance Eleitoral Partidário. *Jornal Jurídico*, v. 4, n. 2, p. 352 – 364, 2021. Ponte Editora.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 401 – 407.

PESSUTI, Orlando Moisés Fischer. A desproporcional atuação da Justiça Eleitoral quando da declaração de inelegibilidades decorrentes de desaprovação de contas: uma breve análise sob a perspectiva do devido processo legal e do princípio do juiz natural. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 483–497. v. 3.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei nºs 60/2017 e 429/2017. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. v. 2.

RAIS. Diogo. *Direito Eleitoral Digital*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

RÉ, M. C; BATINI, S. *Responsabilização dos Partidos Políticos*. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/responsabilizacao-de-partidos-politicos-por-corrupcao-monica-e-silvana.pdf/view>>. Acesso em: 03 mai. 2020.

REVISTA VOTO. *Depois da Lava Jato, Compliance*. Disponível em: <<https://www.revistavoto.com.br/depois-da-lava-jato-compliance/>>. Acesso em: 04 out. 2021.

RIBEIRO JÚNIOR, Antônio Joaquim. Direito Eleitoral e *Compliance*: a adoção do programa de conformidade como solução à crise dos partidos políticos no Brasil. *Revista de Estudos Eleitorais*, v. 2, n. 3, jul 2018, p. 14 – 33.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 48-54.

ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 135-159. v. 2.

ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. A inelegibilidade de dirigentes de estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro em processo de liquidação judicial e extrajudicial e suas inconstitucionalidades. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 415-426. v. 3

SÁ MOTTA, Rodrio Patto. Corrupção no Brasil republicano – 1954 – 1964. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 206-2012.

SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de Democracia Intrapartidária: Uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade Federal do Paraná, 2019.

SALGUEIRO, Rafaela Bontempo. O mapeamento de risco do *compliance* versus o custo benefício da infringência da legislação no Brasil. In: ROCHA, LÍlian Rose Lemos; FILHO, Israel Rocha Lima Mendonça; JANOT, Rodrigo; BASTOS, Ricardo Victor Ferreira Bastos. (Coord.). *Compliance e Relações Governamentais*. 1. ed. Brasília – DF: Uniceub, 2019. p. 76 – 82.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *Direito eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

SANTANO, Ana Cláudia. Una propuesta de medidas jurídicas anticorrupción para los partidos políticos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 119, p. 13-37, jul/dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: PIOVESAN, F.; SOARES, I.V.P. (Coord.). *Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF*. 2. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. pp. 51-80.

SBARDELLOTTO, Fábio Roque. *O combate à corrupção: políticas públicas a partir da Lava Jato*. 1. ed. Porto Alegre: Editora Appris, 2021.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fim das doações empresariais: o impacto do julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal sobre o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Financiamento e prestação de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 57-76. v. 5

SCHRAMM, Fernanda Santos. *O Compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas*. 2018, 317 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil império. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 191 – 199.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; TENA, Lucimara Plaza. Uma análise da proteção de dados em tempo de pandemia a partir da MP 954/2020. *Revista do Direito – UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 64, p. 90-111, mai/ago. 2021.

SORIANO, Ramón. *La Corrupción Política: tipos, causas y remedios*. Disponível em: <<https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/538>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SOUZA, Nelson Oscar de. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Ditadura Militar. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 213-222.

TARDELLI, Eduardo. *O compliance partidário e sua importância para o Brasil*. Disponível em: <<https://startup.com.br/2020/11/o-compliance-partidario-e-sua-importancia-para-o-brasil/>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

TEODORO, Frederico José Momesso. A criminalização do *caixa 2* e da lavagem de dinheiro no processo eleitoral. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Penal e Processual Penal Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 291-304. v. 8.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 4. ed. Belo Horizonte: Editora Abril, 1998.

TRIPUDI, Renato Marques Tripudi. Criminal *Compliance*. In: ROCHA, Lílian Rose Lemos; FILHO, Israel Rocha Lima Mendonça; JANOT, Rodrigo; BASTOS, Ricardo Victor Ferreira Bastos. (Coord.). *Compliance e Relações Governamentais*. 1. ed. Brasília – DF: Uniceub, 2019. p. 45 – 52.

TRUJILLO, Ana Maria Arjona. *La Corrupción Política: una revisión de la literatura*. Disponível em: <<https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/38/>>. Acesso em: 1º mai. 2020.

VAN HOUTEN, P. *Multi-Level Relations in Political Parties: A Delegation Approach. Party Politics*, pp. 137-156, 2009.

VIEIRA, Padre Antônio. *Sermão do bom ladrão*. Disponível em: <https://www.passeiweb.com/estudos/livros/sermao_do_bom_ladrao/>. Acesso em: 21 jun. 2020.

WOCHNICKI, Daniela de Cássia. Crimes Eleitorais e Inelegibilidade. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Penal e Processual Penal Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 147-160. v. 8.

WOLKMER, Antônio Carlos. Insuficiências da democracia representativa e novos paradigmas de prática política. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n. 12, p. 55-66, jul/dez. 1999.

ZAMBROTA, Luciano. A liberdade do voto no direito penal eleitoral: uma investigação sobre os crimes e as penas previstas na legislação em vigor. In: FUX, L.; PEREIRA, L. F. C.; AGRA, W. M. (Coord.); PECCININ, L. E. (Org.). *Direito Penal e Processual Penal Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 223-247. v. 8.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.