

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

WESLEY ALVES BERGONZINE

**COMPLIANCE PARTIDÁRIO E RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTIDOS
POLÍTICOS: UMA ANÁLISE DO MODELO ESPANHOL**

CURITIBA

2021

WESLEY ALVES BERGONZINE

**COMPLIANCE PARTIDÁRIO E RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTIDOS
POLÍTICOS: UMA ANÁLISE DO MODELO ESPANHOL**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Curso
de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas
da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

COMPLIANCE PARTIDÁRIO E RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ANÁLISE DO MODELO
ESPANHOL

WESLEY ALVES BERGONZINE

Monografia aprovada como requisito parcial para
obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade
de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade
Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado
Orientador

Coorientador

**DANIEL MONTEIRO DA
SILVA:03553753463**

Assinado de forma digital por DANIEL
MONTEIRO DA SILVA:03553753463
Dados: 2021.08.19 10:47:47 -03'00'

Prof. Me. Daniel Monteiro da Silva
1º Membro

**JOSE ARMANDO PONTE
DIAS JUNIOR:75265915320**

Assinado de forma digital por JOSE
ARMANDO PONTE DIAS
JUNIOR:75265915320
Dados: 2021.08.19 10:52:38 -03'00'

Prof. Me. José Armando Pontes Dias Junior
2º Membro

*A mente do homem, uma vez ampliada por
uma nova ideia, jamais retorna à sua
dimensão original.*

(Oliver Wendell Holmes Jr.)

AGRADECIMENTOS

Por conta da pandemia da COVID-19, que impôs algumas modificações ao calendário acadêmico, esta monografia antecede em quase um ano o término da minha graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Esse contexto, diferentemente da tradição, afasta de mim aquela sensação de que um ciclo se conclui, na medida em que ainda poderei vivenciar muitas outras experiências até a conclusão do curso.

Apesar disso, vejo esse espaço como uma oportunidade para registrar um pouco sobre minha trajetória universitária e tecer alguns agradecimentos àqueles que compartilharam comigo as dores e os sabores de pertencer ao quadro de alunos formados pela centenária Universidade Federal do Paraná, lugar que pude conhecer pessoas incríveis, aos que passo a agradecer.

Agradeço aos estimáveis professores que compõem o corpo docente desta Faculdade de Direito, por exercerem seus ofícios com dignidade e compromisso, produzindo conhecimento e ciência com pioneirismo e extraordinária qualidade, formando operadores do Direito a partir das mais refinadas fontes e dos debates mais apurados e atuais, sempre a serviço da sociedade e da busca pela efetivação dos direitos dos cidadãos.

Faço um agradecimento especial à minha sempre orientadora, professora Eneida Desiree Salgado. Desde a primeira vez que a vi palestrando no Salão Nobre em 2017, foi alçada como referência profissional e pessoal. Não à toa, as duas Iniciações Científicas que realizei durante o curso foram feitas sob sua orientação atenciosa, responsável e sobretudo instigante. Compartilhando seus conhecimentos, carregados de afeto e brilho nos olhos, ela não só ensina, como impulsiona, virtude de poucos mestres. Sou imensamente grato por tê-la por perto nesse percurso.

Agradeço à Letícia Regina Camargo Kreuz, Luiza César Portella e João Guilherme Walski Almeida pelas críticas e sugestões feitos na banca de qualificação do projeto que antecedeu esta pesquisa. Seus apontamentos auxiliaram a delimitar melhor o tema aqui explorado. De igual modo, agradeço as contribuições dos mestres Daniel Monteiro da Silva e José Armando Pontes Dias Junior, que compuseram a banca avaliadora deste trabalho.

Aos meus amigos Jainy Costa Rosa, Joycy de Lima Andrade, Paulo Henrique Lenzi, Pedro Cezar Oliveira e Victoria Dobri Matsuda, que estiveram por perto compartilhando os desafios diários, as angústias, a correria, os desabafos e os almoços no restaurante universitário. Foram vocês que me fizeram sentir um pouco mais acolhido nessa fria cidade, de pessoas não muito diferentes.

Ao meu amigo Erick, que desde nosso primeiro contato na Sala da Memória, me provocou a pensar o Direito, sobretudo a partir das suas inquietações sobre Direito Constitucional e Supremo Tribunal Federal, vez ou outra com a tônica de Maria Rita e Adriana Calcanhoto. A maioria das conquistas que logrei dentro do curso devo a ele, que me incentivou e desafiou com os vários convites feitos para participar e desenvolver projetos acadêmicos. Erick sempre esteve disponível para me ajudar, até quando o medo e as dúvidas me fizeram chorar. Sem ele, esta pesquisa não seria a mesma, tampouco minha passagem por esta Faculdade. Nossa amizade cresceu na mesma medida que desenvolvi minhas habilidades acadêmicas.

Meus agradecimentos aos colegas do Legisla UFSC, especialmente ao Antônio Farias, Luís Gustavo Silva, Nicole Gotsfridt, Ramiro Delcastanher, Taynara Vitorino e Yunes Kondo, com os quais tenho maior contato. Minha participação nesse grupo de estudos e extensão supriu uma lacuna que não consegui preencher na UFPR. O grupo, que passei a integrar na metade do curso, me permitiu e permite, graças ao gosto pelo tema que trabalhamos e à simpatia de todos, uma experiência até então inédita para mim. Com vocês pude e posso melhorar minha capacidade de apresentação e de debate, além de sempre aprender muito com todos.

Agradeço, ainda, aos que não estiveram comigo dentro da Universidade, mas estavam ao meu lado durante esse período. À Vitória Maciel Delai, que, apesar das dores que a escolha por este curso nos causou, esteve ao meu lado, me apoiando e me incentivando. Ao meu primo Marcelo Benin Costa e família, os quais desde o princípio, ainda na fase de vestibular, abriram as portas de sua casa para me acolher e prestar o suporte necessário, fazendo dos meus finais de semana um refúgio para a saudade da família que sempre batia ao peito. Ao Jonatham Oliveira de Carvalho e ao Lucas Teodoro, colegas de ensino médio que toparam morar comigo na capital dos paranaenses, me fazendo companhia e me ensinando sobre paciência e compreensão. Ao meu irmão gêmeo Willian, que por um curto período de tempo permaneceu comigo em Curitiba, me propiciando bons momentos, alguns deles em lugares inéditos.

Aos meus avós pelo apoio e conselhos de sempre. Aos meus pais, que, embora não entendessem completamente a importância dessa graduação para mim, nessa instituição, se esforçaram todos os dias para possibilitar a concretização desse sonho. Abdicaram e renunciaram a inúmeras coisas, suportando às vezes que eu, na minha jovem e rebelde compreensão da vida, reverberava que o esforço e as coisas que faziam, para me manter longe de casa, eram insuficientes. Somente com vocês tudo isso seria possível.

À sociedade brasileira, que custeia o ensino público superior e de qualidade, o meu profundo agradecimento. Desde que me matriculei nessa instituição de ensino recaiu sobre mim a responsabilidade de bem usufruir dos recursos e da estrutura oferecida, bem como de devolver, em alguma medida, o investimento aplicado em mim. Com a dificuldade típica de um aluno advindo de escola pública, busquei desde o princípio me esforçar ao máximo para oferecer o meu melhor. Essa monografia, desenvolvida no pior momento da pandemia da COVID-19 no Brasil, é fruto desse esforço e constitui uma fração ínfima daquilo que devo à sociedade.

Agradeço à vida, que me permitiu e me permite viver experiências transformadoras e incríveis, até um tanto inesperadas para alguém que carrega tantos medos. Por me propiciar essa graduação, nessa instituição, por eu poder estudar e trabalhar com o que gosto, pela minha experiência de estágio no gabinete da Procuradoria Regional Eleitoral do Paraná, pela experiência em simular a atuação de um deputado estadual na Assembleia Legislativa do Paraná ou ainda pela experiência de atuar em um palco, em função da minha passagem pelo teatro terapêutico.

São tantas as experiências que não posso deixar de me considerar uma pessoa privilegiada. Que a vida devolva todo o bem que pude receber de todos os envolvidos nessa trajetória.

RESUMO

No ocidente, os partidos políticos ganharam sua maioria legal há pouco mais de cem anos, não obstante sua existência remonte a mais tempo. No Brasil, são eles os responsáveis, em grande medida, por concretizar o 5º fundamento da República Federativa do Brasil - pluralismo político -, bem como detém papel central na formação da vontade popular, exercida através de representantes eleitos. Apesar da importância dessas entidades dentro da arquitetura constitucional brasileira, dados demonstram a baixa credibilidade que a opinião pública lhes atribui. A própria função de conformação de ideias e valores que os partidos políticos exercem é fator que colabora para uma percepção menos satisfatória, já que a operacionalização das divergências, também na democracia, acaba gerando desgastes. Outros fatores como a submissão dos partidos políticos a escrutínio periódico revela um fator de grande exposição à opinião pública. Os recentes escândalos de corrupção, as manifestações de junho de 2013 e o surgimento de novos movimentos políticos se somam a esse contexto. No entanto, tais fatores não eximem as legendas de buscarem se adequar às expectativas da população, em termos de transparência, integridade e democracia. Nesse contexto, é necessário lançar luz a todas as ferramentas que possam ser capazes de reverter o quadro de desgastes da imagem das agremiações. Para isso, analisa-se, além da conjuntura na qual estão inseridos os partidos políticos, a possibilidade de utilização do *compliance* como ferramenta a ser aplicada no interior das legendas. Após, analisa-se o panorama jurídico do *compliance* no ordenamento jurídico pátrio, a (in) aplicação da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13) aos partidos políticos, além de abordar os Projetos de Lei nº 60/2017 e 429/2017, ambos do Senado Federal. Por fim, o trabalho se debruça sobre o modelo espanhol de *compliance* partidário, o qual está inserido num contexto maior de responsabilização penal de pessoas jurídicas, cuja lógica, ainda que diversa das propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional, guarda certos pontos de contato. Chega-se à conclusão de que o modelo espanhol de *compliance* partidário, embora reúna os aspectos de obrigatoriedade e o caráter premial, apresenta dificuldades na fase de aferição da efetividade do programa, abrindo uma considerável margem interpretativa para o juiz penal. Ademais, constata-se que o debate sobre a adoção da ferramenta do *compliance* para partidos políticos deve estar associada à implementação de regras de democracia intrapartidária, e que o debate sobre a temática deve primeiro exaurir quais são as melhores formulações ou modelos possíveis, para, posteriormente, alçar o debate sobre a conveniência e/ou oportunidade de adoção desta ferramenta no âmbito partidário. Do contrário, estar-se-á a exaurir sumariamente as discussões sobre uma ferramenta que pode oferecer algum auxílio para aumentar a confiança da sociedade nos partidos políticos.

Palavras-chave: *Compliance* partidário; Programas de integridade; Partidos políticos; *Compliance* partidário espanhol; Integridade partidária.

ABSTRACT

In the west, the political parties have gained their legal majority just over a hundred years ago, although they have existed for longer. In Brazil, they are responsible, to a large extent, for implementing the 5th foundation of the Federative Republic of Brazil – political pluralism -, as well as having a central role in shaping the popular will, exercised through elected representatives. Despite the importance of these entities within the Brazilian constitutional architecture, data demonstrate the low credibility that public opinion attributes to them. The very function of shaping ideas and values that political parties exercise is a factor that contributes to a less satisfactory perception, since the operationalization of divergences, also in democracy, generates weariness. Other factors such as the submission of political parties to periodic scrutiny reveal a factor of great exposure to public opinion. The recent corruption scandals, the June 2013 demonstrations and the emergence of new political movements add to this context. However, such factors do not exempt the political parties from seeking to adapt to the population's expectations, in terms of transparency, integrity and democracy. In this context, it is necessary to throw light on all the tools that may be capable of reversing the context of deteriorating image of political parties. For this, it is analyzed, in addition to the situation in which political parties are inserted, the possibility of using compliance as a tool to be applied within political parties. Afterwards, the legal panorama of compliance in the Brazilian legal system is analyzed, the (in) application of the Anti-Corruption Law (12.846/13) to political parties, in addition to analyzing bills 60/2017 e 429/17, both of the Federal Senate of Brazil. Finally, the research focuses on the Spanish model of party compliance, which is inserted in a broader context of criminal liability of legal entities, whose logic, although different from the legislative proposals that are being processed in the National Congress of Brazil, keeps certain similar points. It is concluded that the Spanish model of party compliance, that gather mandatory aspects and award character, has difficulties in the phase of measuring the effectiveness of the compliance program, opening a considerable interpretative margin for the criminal judge. Furthermore, it appears that the debate on the adoption of the compliance tool for political parties must be associated with the implementation of intra-party democracy rules, and that the debate on the subject must first exhaust what are the best possible formulations or models, to later raise the debate on the convenience and/or opportunity of adopting this tool at the party environment. Otherwise, discussions about a tool that can offer some help to increase society's trust in political parties will be summarily exhausting.

Keywords: Party compliance; Integrity programs; Political parties; Spanish party compliance; Party integrity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS	3
1.1 Os partidos políticos na constituição: a democracia partidária como exigência constitucional.....	3
1.2 Financiamento de partidos e candidaturas: recursos públicos e privados e a falta de probidade no gerenciamento pelos partidos políticos.....	10
1.3 Falta de confiança nos partidos políticos, as jornadas de junho de 2013 e o debate sobre candidaturas avulsas: a necessidade de regeneração da confiança nos partidos políticos.....	22
2. PANORAMA JURÍDICO DO COMPLIANCE OU PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO BRASIL	28
2.1 Conceito de <i>compliance</i> e a distinção da aplicação para entidades privadas e públicas.....	28
2.2 A personalidade jurídica dos partidos políticos brasileiros e a (não) aplicação da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção).....	38
2.3 Os Projetos de Lei do Senado Federal nº 60/2017 e nº 429/2017.....	44
3. A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DE PARTIDOS POLÍTICOS E O MODELO DE COMPLIANCE PARTIDÁRIO ESPANHOL	54
3.1 Os partidos políticos enquanto pessoas jurídicas submetidas à responsabilização penal na Espanha.....	54
3.2 Programas de integridade (<i>compliance</i>) para pessoas jurídicas, inclusive para partidos políticos.....	62
3.3 Convergências e diferenças do sistema normativo espanhol de <i>compliance</i> partidário e as proposições legislativas nº 60/2017 e nº 429/2017 do Senado Federal brasileiro.....	72
CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

INTRODUÇÃO

A representação, seja qual for, apresenta dificuldades intrínsecas que talvez nunca sejam superadas. Exercida através de mandato, seja ele de caráter imperativo, representativo ou partidário, para focarmos aqui apenas na representação política, sempre apresenta desafios para satisfazer plenamente o representado. Sua dinâmica, em que um terceiro se incumba de realizar determinada tarefa, sempre carregará um dilema inafastável: a eterna dúvida do representado em saber se, caso fosse ele quem desempenhasse determinada tarefa, não seria possível obter um resultado melhor ou mais satisfatório do que o atingido pelo representante. Essa dúvida se intensifica quando os resultados obtidos são opostos ao esperado, ou quando repetidamente o resultado não alcança níveis mínimos de satisfação.

Certo que seria utópico esperar que todos os representados conseguissem satisfazer-se plenamente com a atuação de seu ou seus representantes, sobretudo após o advento da democracia de massas, onde os interesses dos agentes sociais são tão diversos quanto as características de uma dada população.

É, no entanto, nessa lógica que os partidos políticos estão inseridos e operam. Essas entidades são responsáveis por construir consensos dentro de um quadro social altamente plural e muitas vezes antagônico. Isso acaba reverberando na imagem que ostentam diante da opinião pública, e, talvez por isso não consigam alcançar níveis satisfatórios de confiança e credibilidade.

Como se verá nesse estudo, outras entidades ou instituições alcançam melhores resultados em pesquisas de opinião, embora elas não detenham a difícil função de organizar e construir consensos para a vida política de uma determinada comunidade, o que talvez torna suas imagens menos suscetíveis a desgastes.

Apesar desse contexto, quase desfavorável para lograr uma boa imagem, os partidos políticos apresentam ainda entraves que merecem discussão e aprofundamento, seja em razão do descumprimento de mandamentos constitucionais, seja porque novos atores políticos começam a surgir em concorrência pela captura da opinião dos cidadãos.

Nesse sentido, este trabalho, ao discorrer sobre a evolução dos partidos políticos desde sua introdução junto aos ordenamentos jurídicos, passando pelas contradições que envolvem seu financiamento, até o surgimento de novos concorrentes no mundo político, busca demonstrar que novos paradigmas precisam ser lançados para regenerar a

capacidade dos partidos políticos de congregarem valores e opiniões, visando a consolidação da democracia, inclusive a intrapartidária.

Com esse objetivo, propõe-se aprofundar os debates a respeito da utilização do *compliance* dentro das agremiações partidárias como instrumento de transparência, integridade e democracia. Nessa linha, apresenta-se um panorama geral a respeito do enquadramento jurídico que envolve o *compliance* atualmente na legislação brasileira, além das propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional a respeito do tema e voltadas aos partidos políticos.

Sucessivamente, aborda-se de que maneira a Espanha adotou o *compliance* como ferramenta para utilização pelos partidos políticos, dentro de uma arquitetura legal onde os partidos políticos, tal como outras pessoas jurídicas, estão submetidos à responsabilização penal. A análise da perspectiva espanhola se justifica em razão da doutrina nacional considera-la a detentora do melhor exemplo na temática, posto que seu marco legal reúne a obrigatoriedade de adoção do programa de *compliance* pelos partidos políticos e o caráter premial, que utiliza o *compliance* como critério de redução de penalidades, sempre a depender de sua efetividade, naquilo que se denominou de política de “cenouras e varas”. Ao final, analisa-se as convergências e as divergências entre o modelo de *compliance* partidário que vigora na Espanha e as proposições legislativas brasileiras sobre o tema, além de questões correlatas.

1. PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

1.1 Os partidos políticos na constituição: a democracia partidária como exigência constitucional

Nem sempre os partidos estiveram dentro do ordenamento jurídico dos países ocidentais considerados democráticos. A maioria jurídica dos partidos apenas se concretizou efetivamente no início do século XX, num período em que se objetivava estabelecer mecanismos que proporcionassem uma maior racionalização do Poder, submetendo todas as interações sociais ao Direito.¹

O principal marco desse processo ocorreu na antiga Tchecoslováquia, a partir da criação de um Tribunal Eleitoral pela Constituição de 1918, que estabelecia a possibilidade de os deputados eleitos serem privados de seus mandatos caso não observassem o princípio da fidelidade partidária.² Com isso, se reconhecia juridicamente os partidos e sua tarefa de organização das vontades dos diferentes grupos sociais.

No caso paradigmático da Alemanha, a derrota daqueles que defendiam a expressa previsão constitucional do papel dos partidos políticos na Constituição de Weimar deu azo à interpretação totalitária do partido como ente secundário do regime democrático, levando a mediação do poder popular ou de sua representação a outras conformações³. De acordo com Lenk: “Para eles o Estado de partidos da constituição de Weimar tinha que ser ‘completada ou substituída’ por um presidente representante do

¹ MEZZAROBBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018, p. 144.

² LUISI, Luís. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaio*. p. 11-12. OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral dos Partidos Políticos*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. p. 37.

³ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 78.

povo, por um Estado funcional suprapartidário, por um Estado administrativo ou por um Estado de Juízes”.⁴

Com a Segunda Guerra Mundial e a devastação provocada por ela em termos materiais e de ação política, ocorreu o processo de reconstrução da nova ordem política, mediante a inserção das legendas partidárias, as quais até então estavam mantidas no exílio ou na clandestinidade⁵. Paulatinamente, em decorrência deste quadro, o que se viu foi a crescente constitucionalização dos partidos políticos até se propagar a nível mundial.⁶

No pós-guerra, o reconhecimento constitucional dos partidos políticos seguiu sendo efetuado por uma gama cada vez mais ampla de constituições ocidentais, dentre os quais destacam-se: a Constituição da República Italiana de 1947, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949, a Constituição da República da França de 1958, a Constituição da República Portuguesa de 1976 e a Constituição da Espanha de 1978.⁷

A partir da sua inserção constitucional, os partidos passaram a desfrutar de determinadas garantias e, ao mesmo tempo, a sujeitar-se a determinados compromissos que pretendem regulamentar a sua estrutura principalmente, a sua forma de ação política. Essa regulamentação ocorre de acordo com as particularidades de cada país, conforme é possível extrair dos diferentes textos constitucionais.⁸

García-Pelayo propõe uma análise sobre quais são os principais aspectos mais frequentemente contemplados pelos textos constitucionais em relação aos partidos políticos. Segundo ele, há três aspectos essenciais: *a)* a liberdade externa, *b)* liberdade interna, e *c)* direito a prestação do Estado,⁹ cuja análise se fará no ponto 2 deste capítulo.

A liberdade externa, segundo García-Pelayo se refere à delimitação da esfera de liberdade dos partidos frente ao Estado, na sua formação, existência e atividade, além das suas relações de concorrência entre as agremiações partidárias. Em suma, são os pressupostos necessários para que os partidos possam cumprir seus objetivos no âmbito do sistema democrático constitucional – em termos estruturais e funcionais.¹⁰

⁴ LENK, Kurt; NEUMANN, Sigmund. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980, p. 31

⁵ MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. p. 145.

⁶ LUISI, Luís. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaio*. p. 12.

⁷ MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. p. 145-146.

⁸ MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. p. 152.

⁹ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. p. 52-67.

¹⁰ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. p. 53.

Já a liberdade interna é o *status* ou aspecto referente ao cumprimento dos princípios democráticos previstos nos textos constitucionais, além de os partidos ficarem obrigados ao controle ideológico dos seus programas, ao controle de suas ações, às regras mínimas de organização e a atender, reconhecer e garantir a aplicação dos direitos fundamentais no seu âmbito interno.¹¹

Dessa forma, a democracia intrapartidária se coloca como elemento substancial para os partidos exercerem seu papel de representação e organização dos interesses e vontades dos vários grupos sociais e políticos que compõe as sociedades, sendo inclusive os fomentadores do próprio sistema democrático.

Para Lenk e Neumann, a democracia interna (no Partido) requer uma oposição interna, cuja existência e função devem estar formalmente asseguradas e assumidas na prática. Para isso, o Partido deve garantir a formação de frações internas e também da representação das minorias e dos demais grupos de interesses em toda a sua estrutura organizacional. Caso isso não ocorra, a função primária do partido, que é a luta de um grupo para obter o Poder, estará seriamente prejudicada, pois quem quer a democratização de toda a organização também há de querer a formação de frações,¹² ainda que mínimas.

Este longo processo de reconhecimento jurídico das instituições partidárias, que se deu ao longo do século XX, contribui para a formação de um novo contexto político-constitucional, cuja uma das principais mudanças diz respeito a um novo conceito, denominado de Estado de Partidos (ou Democracia de Partidos). Os plenos efeitos desse modelo na estrutura e na dinâmica do funcionamento do Estado apenas se concretizou após a Segunda Guerra Mundial, quando o constitucionalismo racionalizado e democrático consolidou as mudanças trazidas pelo novo modelo de partido.¹³

Com isso, abre-se espaço para apresentar a contribuição de Mezzaroba acerca da evolução das formas democráticas, importante para situar a premissa teórica do presente trabalho. Para Mezzaroba, é possível falar em quatro fases evolutivas da Democracia: a) Democracia Direta – caracterizada pela ausência de mediação entre o povo e o exercício do poder, pois os membros do grupo social deliberam diretamente; b) Democracia Representativa – apenas a vontade do representante possui valor jurídico como vontade expressa do representado; c) Democracia Representativa Partidária – papel de

¹¹ MEZZAROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018, p. 155.

¹² LENK, Kurt. NEUMANN, Franz (Org.). *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*. p. 43.

¹³ MEZZAROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018, p. 159-160.

representação entre representantes e representados é exercido por partidos; d) Democracia de Partidos (ou Estado de Partidos) – além de mediar os interesses dos representados, os partidos fazem a mediação entre os cidadãos e os representantes, ficando estes últimos submetidos ao mandato partidário, ou seja, prevalecendo a vontade da organização partidária.¹⁴

Embora possa parecer uma classificação cronológica, as diferentes formas ou fases evolutivas da democracia dependem mais do desenho jurídico-político particular de um Estado do que necessariamente uma abordagem baseada no tempo. A título de exemplo, veja-se a matriz jurídica da Tchecoslováquia em 1918, que inaugurou a inserção dos partidos políticos sob a tutela do Direito, estabelecendo a figura do mandato partidário, que vincula o mandato não ao representante, mas ao partido. Este modelo de mandato é uma alternativa ao mandato imperativo (de cunho privatístico) e ao mandato representativo ou virtual, cuja observância à proporcionalidade das forças políticas é menor.¹⁵

Antes de adentrar especificamente ao tema da democracia intrapartidária e sua aplicação no contexto político-constitucional brasileira, é necessário delimitar ainda que a existência do instituto da representação não significa exclusiva garantia democrática, sendo possível em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não-democráticos. A pura e simples presença de partidos políticos não torna o Estado democrático. É necessário, para tanto, o comprometimento partidário com a Democracia, somado a capacidade de veicular demandas sociais.¹⁶

Nesse sentido, segundo Mezzaroba, quando se fala em Estado de Partidos, necessariamente se fala de uma Democracia de Partidos, vez que este modelo tem como ponto de partida um ambiente democrático para ser implementado. Assim, o compromisso com a realização da democracia passa a ser objeto programático intrínseco às organizações partidárias, sobretudo em uma época em que prevalece a participação das massas.¹⁷

Dessa forma, fala-se em Democracia Representativa de Partidos ou Democracia Representativa Partidária como modelo amplamente difundido na contemporaneidade.

¹⁴ MEZZAROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. p. 162-163.

¹⁵ MEZZAROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. p. 163-164.

¹⁶ MEZZAROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018. p. 163.

¹⁷ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. p. 77-78 e 82.

Apesar disso, para Eneida Desiree Salgado, a compreensão mais precisa seria a de um Estado com Partidos (e não de Partidos), ou, ainda uma “Democracia de Partidos”, pois, embora algumas instituições demandem uma legitimação democrática através dos partidos para sua composição e funcionamento, outras estruturas de poder funcionam, em termos normativos, de forma independente aos partidos, como o Poder Judiciário e o Ministério Público.¹⁸

De todo modo, seja qual for a premissa teórica mais pertinente para o caso brasileiro, certo é que, para analisar o funcionamento interno dos partidos políticos, é necessário levar em consideração não apenas referida premissa teórica, mas também o arcabouço jurídico pátrio, sobretudo o constitucional, a partir do qual se extrai as principais diretrizes e exigências que dão a tônica sobre o debate a respeito do funcionamento dos partidos no Brasil.

Nesse sentido, é possível retirar do texto constitucional alguns institutos que são bastante representativos da centralidade que os partidos políticos possuem dentro do regime democrático brasileiro.

Da leitura do artigo 17, caput, da Constituição Federal¹⁹, nota-se que os princípios balizadores que devem ser observados na criação dos partidos políticos são: (i) o princípio da soberania nacional; (ii) o princípio do regime democrático; (iii) o princípio do pluripartidarismo; e (iv) os direitos fundamentais da pessoa humana. A Constituição ainda exige que os partidos políticos observem o caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A filiação a uma agremiação partidária, por exemplo, é condição de elegibilidade para concorrer a cargos eletivos (art. 14, § 3º, V), exceto para os militares, que podem concorrer sem possuírem filiação partidária, uma vez que a Constituição lhes dá esse

¹⁸ SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de democracia partidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. 2019. p. 3. Relatório Final (Pós-Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Paraná

¹⁹ “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos.” BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 fev. 2021.

direito (art. 14, § 8º).²⁰ A imposição de filiação partidária como condição de elegibilidade combina-se com a determinação legal que exige que o registro de candidatura seja realizado com a ata da convenção partidária na qual o candidato foi escolhido (Lei n. 9.504/1997, art. 11, § 1º, I). Percebe-se, assim, a existência de um monopólio dos partidos políticos no lançamento de candidaturas, pois necessário: *a)* filiação ao partido e *b)* escolha em convenção partidária.

Conforme Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e Luiz Guilherme Conci sustentam, em termos teóricos, o monopólio do partido, em certa medida, vem para emprestar responsabilidade e um maior controle sobre a atuação do representante, como resposta ao esgarçamento do mandato representativo, superado pela fórmula do Estado de Partidos, que suplanta a Democracia liberal-representativa, valorizando o partido político como órgão de representação – um mandato partidário.²² Destarte, os partidos políticos, dentro da configuração do Estado de Partidos²³, constituem elemento de estabilidade das instituições democráticas, não sendo à toa que este seja o paradigma

²⁰ Conforme explica Eneida Desiree Salgado: “Os conscritos (que são os que estão prestando o serviço militar) não podem se alistar e nem se apresentar como candidatos. Os membros das Forças Armadas, os policiais militares e os bombeiros militares têm o direito de concorrer a cargos eletivos (art. 14, §8º) mas a Constituição lhes proíbe a filiação partidária (art. 142, §3º, V). Essa antinomia aparente (pois não se admite a existência de normas constitucionais originárias inconstitucionais e, pelo princípio da unidade da Constituição, todas as normas constitucionais devem ser consideradas como parte de um sistema coerente) impôs uma interpretação de que os militares podem concorrer sem filiação desde que escolhidos pelos partidos políticos em convenção. (SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de democracia partidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. 2019. p. 2. Relatório Final (Pós-Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Paraná.)

²¹ Sobre o tema, dispõe o parágrafo 1º do artigo 14 da Resolução n. 21.608/2004 do Tribunal Superior Eleitoral: § 1º A condição de elegibilidade relativa à filiação partidária contida no art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição da República, não é exigível ao militar da ativa que pretenda concorrer a cargo eletivo, bastando o pedido de registro de candidatura, após prévia escolha em convenção partidária (Res.-TSE n. 20.993/2002, art. 12, § 2º).

²² FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 74.

²³ Marcelo Ramos Peregrino Ferreira sustenta que, de certa forma, o Estado de Partidos seria um paradigma mais democrático, pois a marginalização dos partidos nas escolhas realizadas durante a Constituição de Weimar implicou num “modelo apregoado da existência prévia de uma *vontade do povo* ou de um *bem comum* a serem guiados pelo Presidente do Reich, ente dotado de independência e neutralidade e a indiferença e hostilidade aos partidos políticos como elementos essenciais do processo democrático, sem dúvida, colaboraram para a derrocada da Constituição de Weimar e para a Segunda Guerra Mundial. E esta parece ser a tônica da candidatura avulsa: a retomada do bem comum e da vontade popular obliterados pelos “partidos surdos às vozes das manifestações populares” (ARE nº 1.054.490)”. In: FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 78-79.

constitucional adotado no Brasil,²⁴ embora haja autores que discordem dessa posição, como Eneida Desiree Salgado que obra “Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral” afirma que no Brasil vigora uma democracia com partidos e não uma democracia de partidos.²⁵

Nessa quadra, nota-se a relevância que as agremiações possuem para a composição e funcionamento de importantes instituições, principalmente nas esferas do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Nesse sentido, o funcionamento interno dos partidos políticos se torna crucial, sobretudo na perspectiva da teoria do Estado de Partidos (*Parteiinstaat*), para a qual a vontade geral estatal é construída no interior das legendas, colocando o Legislativo (órgão de representação) em segundo plano, e deslocando as decisões políticas para o interior dos partidos políticos.²⁶ Por isso, a democracia interna dos partidos políticos se torna elemento relevante para análise.

De acordo com Eneida Desiree Salgado, a democracia constitucional brasileira, por expressa decisão constituinte, é uma democracia de partidos, compreensão reforçada a partir de uma leitura sistemática do texto constitucional, através da qual é possível reconhecer a obrigação dos partidos políticos se organizarem e funcionarem democraticamente, tendo em vista a previsão de resguardo do regime democrático do artigo 17, combinada com a aplicação da teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais (nas relações privadas).²⁷

No entanto, a mesma autora constata, ao propor um modelo de medição da democracia intrapartidária, baseado não apenas nas exigências da legislação partidária, mas também em aportes da doutrina,²⁸ que os partidos políticos brasileiros não

²⁴ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 79.

²⁵ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Tese de doutoramento. Curitiba, 2010, p. 165.

²⁶ MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018, p. 165.

²⁷ SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de democracia partidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. 2019. p. 3-4. Relatório Final (Pós-Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Paraná.)

²⁸ Contribuições de VON DEM BERGE, Bejjamin; POGUNTKE, Thomas; OBERT, Peter; TIPEI, Diana. *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Exemples from Hungary, Slovakia and Romania*. SpringerBriefs in Political Science, 2013; e RAHAT, Gideon; SHAPIRA, Assaf. “An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and a Demonstration”. *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 1-27.

apresentam mecanismos democráticos de organização interna e tomada de decisões, com tendência de organização oligárquica.²⁹

Este estudo parte de conclusão semelhante àquela obtida a partir da proposta de mensuração de democracia intrapartidária. Em um Estado que se afirma democrático, é inadequado conceber estruturas partidárias que funcionem sem respeitar patamares mínimos de igualdade, participação, transparência e controle, sobretudo ao considerar o monopólio na apresentação de candidaturas e o recebimento de vultuosos recursos públicos.³⁰

Considerando, por fim, a centralidade dos partidos políticos para o regime democrático de Direito e o déficit democrático existente no funcionamento interno das legendas, importante destacar outros aspectos que necessitam de revisão à luz das exigências constitucionais, as quais, como se verá adiante, justificam o presente trabalho, cuja proposta é a utilização do *compliance* como ferramenta para aprimorar o funcionamento dos partidos políticos brasileiros.

O esforço empreendido busca contribuir para a construção de um ambiente que privilegie dentro dos partidos políticos a supremacia do interesse público, elemento imprescindível para os partidos políticos, uma vez que sua ausência desconfigura o caráter partidário nos termos concebidos atualmente, regredindo a organização em mera facção, cujos interesses defendidos são puramente privados e em nada contribui para o regime democrático, pois enfraquecem a administração pública e os governos constituídos, representando um problema entre governantes e governados.

1.2 Financiamento de partidos e candidaturas: recursos públicos e privados e a falta de probidade no gerenciamento pelos partidos políticos

Em termos gerais, eleições regulares entre partidos e movimentos políticos concorrentes tornaram-se o método dominante de seleção dos governos. Nesse processo, partidos políticos e candidatos precisam de suporte financeiro, para alcançar o eleitorado e explicar seus objetivos e projetos políticos, bem como receber informações das pessoas sobre seus pontos de vista. Logo, o financiamento político tem um papel positivo a

²⁹ SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de democracia partidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. 2019. p. 24-44. Relatório Final (Pós-Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Paraná.)

³⁰ SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de democracia partidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. 2019. p. 44. Relatório Final (Pós-Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Paraná, Paraná.)

desempenhar nas democracias: ele pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos, fornecendo oportunidades para concorrer em condições mais igualitárias.³¹

Contudo, sob a superfície, sistemas políticos muitas vezes trabalham de forma diversa dos ideais de inclusão e justiça, nos quais a ideia do processo democrático se baseia. Embora o dinheiro seja necessário para garantir a política democrática, ele também pode ser uma ferramenta para que alguns influenciem indevidamente o processo político mediante compra de votos ou influência de decisões políticas.³²

De acordo com Walber de Moura Agra, a organização político-partidária é tão importante para a ordem democrática brasileira, em termos de harmonização e expressão dos interesses heterogêneos da sociedade, que é evidente a necessidade de promoção de um ambiente propício para a escolha legítima por parte dos cidadãos.³³ Nesse sentido, é necessário estabelecer boas bases normativas a respeito do financiamento partidário e eleitoral.

No Brasil, o financiamento político-partidário adotado é o modelo de financiamento misto, regulamentado pela Lei das Eleições e pela Lei dos Partidos Políticos, e que congrega recursos públicos e privados, e garantindo uma justa competitividade entre os partidos, a partir do repasse de recursos públicos distribuídos por critérios objetivos.³⁴ O financiamento misto é compreendido como um modelo adequado à construção de um processo eleitoral equilibrado, que combina as duas modalidades no intuito de se atingir a proporção adequada de cada uma.³⁵

Atualmente, a parcela pública dos recursos diz respeito, além da propaganda eleitoral gratuita, ao Fundo Partidário (FP) e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O Fundo Partidário se destina a subvencionar os custos ordinários dos partidos, sendo composto por multas e penalidades pecuniárias aplicadas aos partidos em decorrência de infringência da lei; por recursos financeiros, permanentes ou eventuais,

³¹ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 23.

³² FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 23.

³³ AGRA, Walber de Moura. *Financiamento eleitoral no Brasil*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo Direito Administrativo Constitucional. 1. Ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

³⁴ 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 130.

³⁵ 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 107.

destinados por lei; doações de pessoas físicas, efetuadas diretamente ao Fundo Partidário; e dotações orçamentárias da União. Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha é usado para o custeio dos gastos de campanhas eleitorais dos partidos durante as eleições, sendo provido com recursos do Tesouro Nacional e integra o Orçamento Geral da União. Já a parcela privada dos recursos que os partidos recebem é composta por doações realizadas por pessoas físicas.³⁶

No que tange à distribuição dos recursos públicos, ocorre a seguinte divisão: em relação ao fundo partidário, 95% são distribuídos conforme a proporção de votos obtidos por cada legenda na última eleição para a Câmara dos Deputados, e 5% divididos igualmente entre todas as legendas. Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (também chamado de Fundo Eleitoral) é destinado 2% para igual divisão entre as siglas, 35% entre os partidos com ao menos um representante na Câmara de Deputados, na proporção dos votos obtidos pelos deputados na última eleição, 48% de acordo com o número de deputados de cada partido na Câmara, e 15% conforme o número de senadores de cada sigla.³⁷

O recebimento dos recursos do Fundo Eleitoral pelos partidos depende da aprovação dos diretórios nacionais, em votação com maioria absoluta de seus membros, dos critérios de distribuição do dinheiro. Com isso, é enviado um ofício à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, com os critérios fixados pelo partido.³⁸

Para a eleição municipal de 2020 o valor do FEFC foi de R\$ 2.034.954.824,00³⁹ (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais), montante que foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral, que por sua vez repassou aos partidos que preenchiam os requisitos legais. Em 2020, foram distribuídos aos partidos um total de R\$ 834.022.217,99⁴⁰ (oitocentos e trinta e quatro milhões, vinte e dois mil, duzentos e dezessete reais e noventa e nove centavos) do Fundo Partidário. Dessa forma, a parcela pública no financiamento dos partidos significou, em 2020, algo em torno de 2,8 bilhões de reais.

³⁶ BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Lei dos Partidos Políticos). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 21 fev. 2021.

³⁷ Lei nº 9.504/1997, art. 16-D.

³⁸ Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º.

³⁹ Dados obtidos pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

⁴⁰ Dados obtidos pelo sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

Por outro lado, em relação às doações privadas, destaca-se que a Lei dos Partidos Políticos veda o recebimento, direto ou indireto, de qualquer contribuição procedente de (i) entidade ou governo estrangeiros; (ii) entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza; (iii) entidade de classe ou sindical; e (iv) pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.⁴¹

A doação realizada por pessoas jurídicas foi vedada recentemente em decorrência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu, em 2015, pela sua inconstitucionalidade. Conforme explica Daniel Castro Gomes da Costa, a fundamentação utilizada pela Corte se baseou na proteção aos princípios democrático, republicano e da isonomia, sob o argumento de que o exercício da cidadania, em sentido estrito, é incompatível com a essência das pessoas jurídicas, de modo que a autorização para sua interferência na vida política do país contraria a própria natureza do regime democrático.⁴²

Segundo supracitado autor, a Corte entendeu que o desenho do sistema vigente até a data do julgamento da ADIN n. 4.650/DF permitia que empresas privadas, cujos interesses majoritários são lucrativos, fossem protagonistas entre os doadores do processo eleitoral, em detrimento de pessoas físicas, entidades sem fins lucrativos e sindicatos.⁴³

Com efeito, o financiamento privado ficou restrito às doações de pessoas físicas. Ainda, com o advento da Lei nº 13.878/2019, surgiu uma nova limitação às doações de cunho privado. Referido diploma legal estabelece o limite de 10% sobre o valor total gasto na campanha aos candidatos que querem doar para suas próprias campanhas eleitorais.

De alguma forma, essa compreensão favorável ao afastamento das grandes corporações do financiamento do processo eleitoral, está em consonância com uma consciência que foi sendo gradualmente desenvolvida em todo o mundo, para a qual a organização de eleições bem administradas não beneficia em nada a democracia se o resultado for decidido pelo maior financiamento e não pelo voto.⁴⁴

⁴¹ Lei nº 9.096/1995, art. 31.

⁴² 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 108-109.

⁴³ 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 109.

⁴⁴ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 24.

Apesar disso, também a parcela de recursos públicos utilizados para o financiamento da atividade partidária e das campanhas eleitorais passou a ser objeto de preocupação, em termos de probidade, sobre a forma pela qual as legendas estão gerindo e aplicando tais recursos. Considerando que muitas áreas interligadas se relacionam com o dinheiro na política, e, embora o tema possua vastos objetos de análise, este trabalho tem por escopo principal a análise do comportamento interno dos partidos em relação ao dinheiro.

Antes, no entanto, cumpre localizar a presente discussão naquilo que García-Pelayo compreende como um dos aspectos essenciais dos partidos políticos amplamente contemplado pelas constituições contemporâneas, qual seja, o Direito a prestação do Estado. Referido aspecto, segundo García-Pelayo, diz respeito ao direito de os partidos políticos receberem financiamento público, como *a)* ajuda financeira para disputar eleições; *b)* o direito na utilização dos meios de comunicação para a propaganda eleitoral.

Tais auxílios se justificam pela “sua condição de exercício de funções públicas sem as quais seria impossível a existência e atualização do Estado pluralista e, em geral, da ordem constitucional”⁴⁵. A partir da Segunda Guerra Mundial o financiamento público para os partidos políticos se tornou uma questão decisiva para a ordem democrática, em parte pela extensão das atividades político-partidárias, em parte pelos elevados custos para acompanhar as inovações das técnicas de propaganda eleitoral.⁴⁶

O financiamento público, assim, evita a busca dos partidos políticos por auxílio financeiro em outras fontes, muitas vezes completamente estranhas aos princípios da organização partidária, podendo implicar em risco de dependência dos interesses dos grupos financiadores.⁴⁷ De outro lado, o financiamento público não reduz as possibilidades de utilização inadequada dos recursos financeiros, tampouco de sua utilização de forma destoante ao interesse público ou mesmo de aplicação de maneira considerada improba.

Nesse sentido, se de um lado o financiamento público constitui elemento essencial para que os partidos desempenhem sua função democrática, de outro constitui abertura para a ocorrência de abusos de poder econômico, subvertendo o caráter

⁴⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. p. 65-66.

⁴⁶ MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018, p. 157.

⁴⁷ MEZZARROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018, p. 157.

democrático do instituto em favor da distorção do cenário político-eleitoral em mera manutenção de controle do poder.⁴⁸

O assunto merece debate, pois, conforme aponta Daniel Castro Gomes da Costa, são inúmeros os problemas⁴⁹ que envolvem os partidos políticos brasileiros e a temática do financiamento, tanto em relação à atividade partidária quanto em relação às campanhas eleitorais.⁵⁰ Nesse sentido, colocar em evidência os problemas apurados na realidade concreta é uma maneira de jogar luz sobre quais aspectos ainda carecem de uma melhor regulamentação estatal, ou tem nos programas de integridade (*compliance*) uma alternativa.

⁴⁸ 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 130.

⁴⁹ Uma questão não debatida neste tópico, mas com especial relevância se refere às considerações feitas por Volgane Carvalho e Frederico Alvim a respeito da desigualdade na distribuição do tempo de propaganda eleitoral, afirmando que “o modelo brasileiro de distribuição da propaganda eleitoral possui ao menos quatro pontos problemáticos que permitem, à luz da competitividade, colocar em causa a sua adequação. São eles: a) a baixa proporcionalidade na outorga dos quinhões de espaço publicitário; b) a completa exclusão dos partidos sem representação parlamentar do horário eleitoral gratuito; c) o uso de um único pleito como base de cálculo estática para o dimensionamento da representatividade correspondente a cada legenda partidária; e d) a desconsideração da figura do candidato como determinante cognitivo do voto na regra que impede a transferência do tempo de propaganda nos casos de migração partidária”. Isso porque, segundo eles: “No Brasil, atualmente, apenas 10% do tempo de propaganda é dividido de maneira igual para todos os partidos”. Para os autores, ainda, “o maior problema do modelo atual, contudo, reside no desequilíbrio de forças provocado pela alta disparidade na distribuição das faixas de propaganda gratuita. Pese a confirmação de sua constitucionalidade pelo Supremo, acredita-se que o critério afeta negativamente o grau de integridade no certame, na medida em que confere às eleições as características de um ‘jogo de campo inclinado’. Em um cenário de distribuição assimétrica, o suposto teórico de um entrave equitativo simplesmente não se perfaz”. In: CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. *A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 293-296. Um outro problema recorrente apontado pela doutrina se refere ao uso antidemocrático das comissões provisórias. Em levantamento feito a partir dos estatutos partidários, José Luís Blaszkak afirma que “é de fácil constatação de que há diversas possibilidades de reprimendas internas semelhantes e que facilmente podem desencadear cerceamentos de manifestações e vontades dos filiados, culminando em processos administrativos disciplinares com desfecho certo de intervenção ou dissolução. É assustador se concluir que a maioria dos diretórios regionais e municipais são comandados por comissões provisórias decorrentes de embates por desalinhamentos políticos, de posicionamentos e orientações partidárias divergentes”. Sobre a participação feminina nos diretórios, o autor afirma ainda que “a realidade é que elas ainda lutam com muito sacrifício por condições de igualdade com os homens no processo eleitoral em si, travando verdadeiras guerras internas para garantirem as candidaturas, espaço na propaganda eleitoral, financiamento de campanha, entre outros”. Concluindo, por fim, sustentando que “a participação feminina efetiva e equânime na vida partidária interna é uma garantia fundamental de exercício de democracia que se denomina imperativa”. In: BLASZAK, José Luís. *Democracia interna dos partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 317-320.

⁵⁰ 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 130-131.

Para Daniel castro Gomes da Costa disponibilidade de grande quantidade de recursos públicos aos partidos, acabou se tornando incentivo para o surgimento de legendas sem consistência ideológica e de representatividade frágil. Isso era agravado até antes da vigência da Emenda Constitucional 97/2017⁵¹, quando era possível que partidos políticos de diferentes matizes ideológicas estabelecessem coligações partidárias para concorrerem em pleitos proporcionais.⁵² Apesar disso, outros fatores como a criação da fidelidade partidária contribuíram para a fragmentação das legendas.

Para o Ministro Luís Roberto Barroso, a junção do sistema proporcional de lista aberta com o direito a recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito à rádio e televisão oportuniza o surgimento das chamadas legendas de aluguel, que dão azo à apropriação privada do dinheiro do fundo e negociam tempo de televisão com partidos maiores, formando coligações de caráter oportunista, não realizadas em função de afinidade de ideias.⁵³

Destarte, embora de suma relevância para a democracia, a autonomia partidária não deve ser invocada nesses casos para justificar o mau uso ou a falta de transparência na aplicação dos recursos públicos repassados às legendas. A invocação da autonomia partidária parece ser um caminho fácil, mas inconclusivo, para os desafios que os partidos precisam enfrentar se quiserem recuperar a confiança e credibilidade da sociedade. Outros

⁵¹ A Emenda Constitucional 97/2017 vedou as coligações proporcionais a partir das eleições de 2020.

⁵² 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 131.

⁵³ Voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADI n. 5.081/DF, cuja ementa é a seguinte: 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. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs nº 3.999/DF e 4.086/DF discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança nº 26.602, nº 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 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, par. ún. e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 5081, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI5081.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

caminhos, como a aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), parecem ser possíveis.

Por isso, o debate proposto não se aterá de forma profunda a respeito da temática da autonomia partidária, mesmo porque se considera o *compliance* como uma ferramenta apta a promover as mudanças necessárias sem correr o risco de atravessar as garantias constitucionais dos partidos políticos, diferenciando-se de uma proposta de controle de legalidade e constitucionalidade mais taxativo sobre a atividade interna do partido, como propõe Blasi⁵⁴, para quem “[...] há que estarem previstos controles e procedimentos para limitar aspectos antidemocráticos que possam ter os sistemas partidários”.

Para se ter uma ideia da forma como os recursos são geridos e distribuídos pelos partidos políticos, segundo levantamento da Folha de São Paulo, menos de 1% dos candidatos concentravam 80% dos fundos públicos de campanha até o dia 25 de outubro de 2020, ou seja, a menos de um mês do primeiro turno das eleições municipais daquele ano. Segundo a reportagem da Folha, dos 549 mil postulantes no país, 4.600 (apenas 0,8% do total) deles foram destinatários de R\$ 646 milhões dos fundos eleitoral e partidário. Naquela data, dos quase 550 mil candidatos, apenas 50 mil concorrentes receberam de seus partidos verbas para bancar suas campanhas.⁵⁵

Os partidos são livres para estabelecer, via resolução interna, os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral, embora pareça inadequado ignorar o princípio da igualdade, ou ainda considerar qualquer texto como critério apenas porque sobre ele se coloca o título de "Resolução de definição de critérios". Ademais, uma vez estabelecidos os critérios é necessário que os partidos os cumpram e estabeleçam parâmetros de aferição, visando obter um mínimo de transparência na execução da distribuição. Do contrário, a autonomia da vontade exercida na escolha das medidas terá

⁵⁴ Para a autora, “[...] a democracia interna somente estará concretizada quando estiverem tutelados direitos fundamentais de militantes do partido, tratando especificamente da participação dos filiados na escolha dos dirigentes partidários e da forma de seleção de tais candidatos, prevendo ainda um controle de legalidade e constitucionalidade sobre a atividade interna do partido”. Sua proposta tem como referência a proteção dos direitos dos filiados, uma vez que “todos os membros precisam ter direito de acesso aos cargos e às informações sobre as atividades e sobre a situação econômica dos partidos. A eleição de órgãos diretivos deve realizar-se por meio de voto livre e direto, com respeito às minorias, garantindo-se a existência de órgãos de controle democráticos no partido”. In: 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, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 358.

⁵⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. *Menos de 1% dos candidatos concentram 80% dos fundos públicos de campanha*. Reportagem de Ranier Bragon, Guilherme Garcia e Diana Yukari. Brasília e São Paulo, 25 out. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/menos-de-1-dos-candidatos-concentram-80-dos-fundos-publicos-de-campanha.shtml>. Acesso em: 16 fev. 2021.

sido mera encenação organizacional, disfarçando eventual voluntarismo. Interessante observar que, em algumas resoluções, há inclusive a previsão de um fundo de reserva que pode ser distribuído "*a título discricionário do presidente da Executiva Nacional*", quase ao estilo "*le FEFC c'est moi*".⁵⁶

A centralização de poder no âmbito interno das legendas impacta na distribuição dos recursos e tem nos mecanismos de intervenção em comissões provisórias um elemento de reforço da falta de democracia e oligarquização das legendas. Os institutos de intervenção, que foram parcialmente abolidos no novo cenário legal de autonomia, permaneceram ativos nos estatutos e na prática cotidiana dos partidos, e passaram a ser amplamente instrumentalizados pelas elites partidárias, subvertendo o “sistema de representação interna das organizações, que configura um rígido esquema piramidal-hierárquico assentado nas convenções de delegados”.⁵⁷

Um outro dado interessante e que revela a urgência em estabelecer uma distribuição e gestão equilibrada e democrática dos recursos públicos nos partidos políticos se refere à declaração de gastos com locomoção no montante de R\$ 200 milhões de reais na campanha eleitoral de 2020 pelos candidatos. Diferentemente da forma como o fato é vinculado pela Folha de São Paulo, que o faz em tom crítico por causa da pandemia de Covid-19, entende-se que a conjuntura sanitária resultou em várias campanhas resumidas a carreatas, para que as pessoas não se expusessem ao contágio do vírus. O que chama a atenção, contudo, são os apontamentos que a reportagem apresenta em relação aos candidatos que mais gastaram com locomoção. A candidatura que declarou o maior gasto nessa área foi a do deputado Nicoletti (PSL-RR), que declarou R\$ 385 mil gastos com combustíveis e lubrificantes com recursos do Fundo Eleitoral (FEFC), sendo R\$ 380 mil pagos a um mesmo CNPJ⁵⁸. Com esse valor é possível, segundo a

⁵⁶ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Os critérios para distribuição do fundo eleitoral não são critérios*. Artigo de opinião. In: CONJUR, Consultor Jurídico. Acesso em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-07/raquel-machado-distribuicao-fundo-eleitoral>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

⁵⁷ RIBEIRO, Pedro Floriano et al. *Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 383.

⁵⁸ Segundo o jornal Folha de São Paulo, o levantamento utilizou ferramenta do Movimento Transparência Partidária desenvolvida pelo Volt Data Lab, usando dados das prestações de contas dos candidatos. JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Acesso em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/candidatos-declararam-gastos-de-r-200-milhoes-para-locomocao-em-meio-a-pandemia.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

reportagem, dar a volta ao globo terrestre por 27 vezes, o que demonstra disfuncionalidade das regras atuais.

Diante dessas disparidades, é conclusivo que um grau mínimo de igualdade há que existir na distribuição dos recursos advindos do Fundo Eleitoral entre as candidaturas, o que se justifica tendo em vista a compreensão proposta por García-Pelayo e abordada no início deste tópico a respeito do aspecto, amplamente difundido nas constituições contemporâneas, relativo ao direito do partido à prestação do Estado, que passou a ser justificada com a importância atribuída aos partidos para a ordem democrática a partir da Segunda Guerra Mundial.

De outra senda, em termos legais, a ideia de garantir uma distribuição mais democrática dos recursos no interior das legendas encontra fundamento constitucional na máxima igualdade na disputa eleitoral, princípio constitucional estruturante do Direito Eleitoral que veda o uso do poder político, o abuso do poder econômico e o uso indevido dos meios de comunicação social nas campanhas eleitorais.⁵⁹

A rigor, a base de um processo eleitoral se constitui em a opinião eleitoral poder ser conquistada por quaisquer dos atores, o que só acontece quando os atores disponham de condições razoáveis para se apresentarem ao eleitorado.⁶⁰ Nesse diapasão, a colocação feita pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, em voto proferido no RE n. 633.703/MG, no sentido de que o princípio da igualdade torna:

“[...] fundamental que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do processo democrático.”

Em Volgane e Alvim, tem-se que a ausência de condições simétricas entre candidatos numa eleição pode esvaziar o seu “substrato ético e direcionar o seu resultado, criando uma incômoda sensação social de falibilidade do sistema”, o que enfraquece a confiança no regime democrático. Por isso, a presença de brechas no sistema eleitoral

⁵⁹ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, capítulo 4.

⁶⁰ CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. *A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 289.

acaba por fomentar percepções negativas dos *players*, o que acaba minando “o comprometimento com os resultados dos pleitos”, colocando em xeque tanto a crença na validade do sistema como a estabilidade do panorama político.⁶¹

Nesse sentido, a presença de dúvidas quanto aos níveis de integridade eleitoral mina a vocação do processo em promover a transmissão pacífica do poder e acarretam, empiricamente, numerosos problemas à ordem social: reduzem a confiança nas autoridades eleitas, incrementam os níveis de abstenção, dão azo a protestos e alimentam conflitos.⁶²

Essa necessidade de estabelecimento de um patamar mínimo de igualdade na distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral não parece ter na regulamentação estatal a via mais pertinente, em termos de inovação para responder ao problema, por razões diversas e até mesmo pela própria preservação da autonomia partidária, tão importante num regime democrático. Nesse sentido, o melhor caminho, independentemente da fórmula proposta, deve ter origem nos partidos políticos, num movimento de iniciativa própria, como se espera do *compliance*.

Atualmente, o sistema eleitoral que vigora no Brasil repele a representação de minorias – a despeito dos resultados das eleições de 2020 apontarem uma melhora –, pois o próprio financiamento de campanha privilegia partidos grandes e poderosos. O próprio coeficiente eleitoral, que condiciona determinado candidato ao montante de votos do partido e sua presença no Congresso, frequentemente, acaba impedindo que candidatos de grupos minoritários ganhem a eleição e, conseqüentemente, políticos com mandato e seus afilhados políticos acabam se perpetuando no poder, fazendo com que o poder fique concentrado nas mãos de uma elite política.⁶³

Dentro da perspectiva do financiamento da atividade partidária, a doação pelos filiados pode ser um mecanismo importante de controle. A importância das contribuições

⁶¹ CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. *A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 287.

⁶² Apud. CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. *A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito*. Tradução de Volgane Carvalho e Frederico Alvim; Original em: NORRIS, Pippa. *Why electoral integrity matters*. Oxford Press. Versão eletrônica (Kindle). 2013. p. 6. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 287.

⁶³ CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 352-353.

dos membros reside menos no valor doado, que na maioria dos casos não é muito elevado, do que no sentido da concessão que dá aos membros do partido. Quando os membros contribuem com o seu próprio dinheiro, eles podem exigir melhor a responsabilização da liderança do partido na administração, nas finanças e na gestão política, obrigando os partidos a implementar estratégias para aumentar a transparência e os incentivos para os membros, naquilo que se denomina de compensação positiva.⁶⁴

A reforma do modelo de financiamento político nem sempre é o único caminho, pois a apresentação de leis mais rígidas muitas vezes não é suficiente, mesmo porque as leis normalmente exigem o apoio dos próprios partidos políticos. Por isso, qualquer discussão sobre o reforço das estruturas de financiamento não deve negligenciar a capacidade e disposição dos partidos políticos para melhorar seu controle financeiro interno.⁶⁵

Nesse sentido, a reforma nem sempre deve envolver o sistema legal, pois, em muitos casos, as reformas mais relevantes podem envolver meios de reforçar a capacidade, a independência e/ou o apoio político da instituição cabível, de modo que possa melhor aplicar as disposições legais em vigor.⁶⁶ É dizer que os partidos políticos também precisam se apossar do protagonismo na busca por um funcionamento interno mais íntegro.

Logo, a discussão sobre as possibilidades de melhoria sobre as formas de utilização dos recursos financeiros públicos abre caminhos para garantir o exercício da função democrática pelos partidos políticos, chegando até mesmo na discussão proposta por Daniel Castro Gomes da Costa em pautar a utilização destes recursos a partir da aplicação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.⁶⁷ Nesse caso, reconhecer a aplicação dos princípios constitucionais no trato do dinheiro público pelos partidos, não significando afronta ao caráter privado da natureza jurídica das legendas. Contudo, essa proposta parece já estar em funcionamento com a prestação de

⁶⁴ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 188-189.

⁶⁵ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 29-30.

⁶⁶ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais*: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 40.

⁶⁷ 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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 130.

contas feitas perante a Justiça Eleitoral, que pode realizar o controle da aplicação desses princípios quando do julgamento das contas partidárias ou de campanhas.

Por fim, considera-se que não só o financiamento deve ser aberto e transparente, mas também a própria gestão dos recursos, cujas finalidades devem estar evidentes e projetadas de acordo com o regime democrático, para obter e manter a confiança dos cidadãos na política.

A transparência ajuda a estabelecer a igualdade de condições, expondo e punindo a influência indevida sobre os políticos, evitando a infiltração de dinheiro ilícito na política e incentivando os partidos e os candidatos a aderirem às normas.⁶⁸ E por normas não se deve entender apenas aquelas relativas à legalidade estatal estrita, mas também aquelas derivadas de programas de integridade ou *compliance*.

1.3 Falta de confiança nos partidos, as jornadas de junho de 2013 e o debate sobre candidaturas avulsas: a necessidade de regeneração da confiança nos partidos políticos

Os partidos políticos brasileiros possuem uma escassa história, haja vista que foram extintos desde o Império por cinco vezes (1889, 1930, 1937, 1965 e 1979), o que impediu o florescimento de partidos fortes, extremamente essencial para o regime democrático. De todas as interrupções restaram os anos de 1946 a 1964 e o pós-1988 até a data de hoje, ou seja, períodos cujo horizonte histórico revela a necessidade de amadurecimento das instituições.⁶⁹

A trajetória do sistema partidário no Brasil é bastante instável. As várias rupturas democráticas ou, de outro modo, a inconstância na manutenção de um padrão de organização dos partidos políticos revela como ocorre o relacionamento entre o eleitorado e tais instituições, sobretudo nesta quadra atual, em que vivenciamos a mais longa experiência democrática da história do país.⁷⁰

Éder Rodrigo Gimenes apresenta um diagnóstico a respeito do desalinhamento partidário, que conduz ao esforço de explicações a respeito das relações estabelecidas

⁶⁸ FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 24.

⁶⁹ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79.

⁷⁰ GIMENES, Éder Rodrigo. *Considerações sobre as relações entre eleitores e partidos políticos no Brasil*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 117.

pelos eleitores com os partidos políticos na contemporaneidade. Segundo ele, dentre as várias formas possíveis de analisar o fenômeno, destacam-se dimensões como indiferenciação, alienação e antiparidarismo.⁷¹ De um modo geral, os três aspectos tratam de um movimento de afastamento dos eleitores em relação aos partidos políticos, levantando um alerta sobre a credibilidade destes.

Os partidos, enquanto principais atores do mundo político, há tempos apresentam baixos resultados em relação à confiança perante a opinião pública. Essa falta de credibilidade está demonstrada nos números que o Índice de Confiança Social (ICS)⁷² apresenta. Segundo o ICS, de 2009 a 2017, os partidos políticos figuraram entre as organizações em que a população menos confiou, numa avaliação de 20 instituições. Desde 2009 (início das medições), os partidos permanecem na última colocação no referido índice.

Considerando os dados do Latinobarômetro, os partidos políticos em 2018 foram as instituições com menor confiança na América Latina, com apenas 13% de confiança. Nessa pesquisa, o Uruguai apresenta o maior resultado com 21%, enquanto o Brasil apresenta o segundo pior indicador da região, com apenas 6% de confiança.⁷³

Interessante notar que as inúmeras reformas no sistema eleitoral indicam uma corrida dos partidos em busca de respostas para o histórico e constante desprestígio dos partidos em face à opinião pública. São reformas que se sucedem sem muita coerência e sem conseguir melhorar o sistema político, que parece intimamente vinculado às mesmas forças políticas, ainda que, às vezes, possa sugerir um escape.⁷⁴

Embora os partidos tentem recuperar, a partir de algumas ações pontuais, sua credibilidade ante a população, Marco Aurélio Nogueira afirma que os partidos deixaram, em termos gerais, de atuar como protagonistas na formação de consensos e da fixação de diretrizes ético-políticas, processo que foi se transferindo paulatinamente para o mercado, a indústria cultural e os diferentes ambientes virtuais.⁷⁵ Em suma, os partidos pouco

⁷¹ GIMENES, Éder Rodrigo. *Considerações sobre as relações entre eleitores e partidos políticos no Brasil*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 124.

⁷² O ICS é pesquisa anual produzida pelo Ibope Inteligência para monitorar a evolução da confiança da população em instituições e grupos sociais. Disponível em: Acesso em: 17 fev. 2021.

⁷³ CORPORACIÓN LATINO BARÓMETRO. *Relatório do Latinobarômetro 2018*. Santiago, Chile. 2018. Disponível em: Acesso em: 17 fev. 2021.

⁷⁴ SALGADO, Eneida Desiree. *Reforma Política*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018; p. 21.

⁷⁵ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Journal of Democracy em Português: Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI*, Volume 8, Número 2; São Paulo: Plataforma Democrática, 2019. p. 1-2.

conduzem o debate público, quiçá eles são pressionados pelas disputas e discussões da sociedade.

O descontentamento com as agremiações e com o próprio sistema político transbordou em junho de 2013, quando uma onda de manifestações populares reuniu mais de um milhão de pessoas em 12 capitais brasileiras e em outras cidades de médio porte. Eventos similares em proporção de pessoas só foram vistos no Brasil em 1992, com o impeachment do ex-presidente Collor de Mello; em 1984, com o movimento Diretas Já, no período do regime militar, na luta pelo retorno à democracia; e nos anos de 1960, com as greves e paralisações pré-golpe militar de 1964, e nas passeatas estudantis de 1968.⁷⁶

Os eventos ocorridos naquele período foram denominados “manifestações”, e expressavam “estados de indignação face à conjuntura política nacional”, de acordo com Maria da Glória Gohn. Para ela, eles refletem uma nova forma de movimento social que aglutina a indignação de classes sociais diferentes, com predomínio da classe média e dos jovens, sendo caracterizados pela conexão em redes digitais cuja organização se desenvolve de forma horizontal e autônoma, carregando fortes críticas às formas tradicionais da política – especialmente quanto aos partidos e sindicatos.⁷⁷

As jornadas de junho de 2013 ou apenas “junho de 2013”, como ficou lembrado, é o resultado da eclosão de uma crise institucional pela qual o Brasil vinha passando na década anterior, onde a insatisfação e a falta de espaços de compartilhamento das divergências desembocaram em manifestações, embaladas pela novel dinâmica verificada na internet e nas redes sociais, nas quais é possível usufruir de um ambiente mais igualitário e horizontal.⁷⁸

Nesse contexto, diversos partidos políticos, no intuito de parecer renovados e atualizados, optaram por trazer um ar de inovação a sua imagem com o abandono da palavra “partido” em suas denominações. Esse *rebranding* pode ser lido como um movimento de reconhecimento das suas dificuldades e estigmas negativos.⁷⁹

Embora a estratégia denote certa superficialidade, as legendas vêm buscando se distanciar daquilo que exatamente as distingue de qualquer outra organização com

⁷⁶ GOHN, Maria da Glória. *A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais*. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, ago. 2014. Quadrimestral; p. 431.

⁷⁷ GOHN, Maria da Glória. *A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais*. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, ago. 2014. Quadrimestral; p. 431.

⁷⁸ MESSAGI JUNIOR, Mário; *Outros junhos virão: protestos organizados em rede e as democracias radicalizadas*, 1ª Edição; Curitiba, Kottter Editorial, 2019; p. 136.

⁷⁹ SALGADO, Eneida Desiree. SANTOS, Iago Korello dos. BERGONZINE, Wesley Alves. *O novo já nasce velho: breve análise sobre dois movimentos políticos*. Resenha Eleitoral (Florianópolis), 2020, v. 24, n. 2, p. 19.

atividade política, isto é, a marca da institucionalidade, chancelada na palavra partido político, com todos os reconhecimentos atribuídos a ela. Números são os exemplos: desde a criação do Solidariedade (2013), do Novo (2015) e da Rede Sustentabilidade (2015), a tendência de exclusão da famigerada palavra “partido” parece ter emplacado. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro voltou a ser Movimento Democrático Brasileiro; o Partido Trabalhista do Brasil tornou-se Avante; o Partido Trabalhista Nacional é Podemos; o Partido Ecológico Nacional se chama agora Patriota; o Partido Progressista é Progressistas; o Partido da Social Democrata Cristão mudou o nome para Democracia Cristã; o Partido Republicano Brasileiro para Republicanos; e o Partido Popular Socialista para Cidadania.⁸⁰

Essa estratégia se relaciona à disseminação de discursos que transmitem um sentimento de antipolítica e de aversão aos políticos tido como tradicionais, sem distinções entre mandatários e não mandatários, criando um paradoxo que envolve indignação do corpo de eleitores com suas próprias escolhas, revisadas a cada quatro anos. Nessa toada surgem novos movimentos políticos, como Renova Brasil e Movimento Brasil Livre, que parecem ocupar a lacuna de desconfiança deixada pelos partidos do que propriamente representando uma novidade capaz de superá-los, porquanto compartilham muitos objetivos, a exemplo da busca por mandatos representativos.⁸¹

Qualquer que seja a inclinação ideológica dos novos movimentos, um diagnóstico parece reuni-los: o de que há tempos os partidos políticos deixaram de atuar como ferramentas de formação de consenso, pois acabaram perdendo a aptidão para propiciar um ambiente político dinâmico e funcional, capacidade que está cada vez mais a cargo do mercado, da indústria publicitária, do marketing, dos espaços virtuais e das redes sociais.⁸²

O advento de vários movimentos políticos a partir de junho de 2013 expressa um descontentamento social, cujo contexto em que a política não fornece respostas satisfatórias. As pessoas buscam maior participação, pois o sistema político apresenta características que de certa forma já não oportuniza espaços amplos para agregações, o

⁸⁰ SALGADO, Eneida Desiree. SANTOS, Iago Korello dos. BERGONZINE, Wesley Alves. *O novo já nasce velho: breve análise sobre dois movimentos políticos*. Resenha Eleitoral (Florianópolis), 2020, v. 2, n. 2, p. 19.

⁸¹ SALGADO, Eneida Desiree. SANTOS, Iago Korello dos. BERGONZINE, Wesley Alves. *O novo já nasce velho: breve análise sobre dois movimentos políticos*. Resenha Eleitoral (Florianópolis), 2020, v. 24, n. 2, p. 20.

⁸² NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Journal of Democracy em Português: Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI*, Volume 8, Número 2; São Paulo: Plataforma Democrática, 2019, p. 23-24.

que faz com que os movimentos sejam uma consequência do “ativismo que floresce na hipermodernidade”, expressando o desejo coletivo de “limitar as oligarquias partidárias”, numa perspectiva que busca não repetir a organização tradicional dos partidos políticos.⁸³

Diante dessa conjuntura, vislumbra-se que “os movimentos sociais podem de fato ajudar a tirar o poder e o sistema político da zona de conforto em que vivem”, na medida em que, de certa forma, atuam como concorrentes em relação à opinião pública, pressionando-os por atualização e democratização, visto que jogam luz nos *déficits* organizacionais e estruturais dos partidos.⁸⁴

Os novos movimentos políticos se beneficiariam integralmente caso a exigência de filiação partidária fosse considerada desnecessária. Os que advogam para essa ideia argumentam que a regra fere a Convenção Americana de Direitos Humanos, pois ela não autorizaria que estados partes, restrinjam o direito político de candidatura para além das hipóteses previstas no tratado, que prevê somente “idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”⁸⁵

Desde o julgamento do ARE nº 1.054.490, pelo Supremo Tribunal Federal, tem-se propagado existir uma obrigação de admitir candidaturas independentes, derivada do artigo 23.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), que estaria em confronto com o artigo 14, §3º da Constituição Federal, a exigir filiação partidária para candidaturas, o que deve ocorrer até seis meses antes das eleições (art. 9º da Lei nº 9.504/97).⁸⁶

Observa Marcelo Peregrino Ferreira que a Constituição Federal optou por uma democracia de partidos, que se constitui através da “alocação de pessoas e ideais em torno das quais a vontade política toma corpo e se organiza institucionalmente para participar

⁸³ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Journal of Democracy em Português: Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI*, Volume 8, Número 2; São Paulo: Plataforma Democrática, 2019. p. 37.

⁸⁴ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Journal of Democracy em Português: Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI*, Volume 8, Número 2; São Paulo: Plataforma Democrática, 2019. p. 38.

⁸⁵ Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 23. Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e serem eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. **2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.** (grifo nosso)

⁸⁶ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79.

de eleições, sendo o instrumento de realização das candidaturas e de suporte coeso para governos e seus projetos”. Para ele, há um obstáculo de ordem constitucional para a aceitação de candidaturas independentes no país que apenas “poderia ser superado por decisão do constituinte derivado mediante emenda à Constituição, de modo a alterar a previsão referida, embora seja incompatível com a ideia de Estado de Partidos”.⁸⁷

A estabilidade de um sistema partidário não é sinônimo de “eficiência na gestão pública, na governança, no controle do Poder Executivo ou na revitalização da democracia”, podendo ser até o contrário disso. Embora funcionem, os partidos brasileiros carecem na apresentação de projetos de sociedade, e se “entregam sem pudor ao jogo eleitoral e à manipulação dos recursos de poder de que podem dispor”, além de não selecionarem adequadamente seus representantes, cuja formação e preparo técnico-político e cultural são negligenciadas.⁸⁸

A conclusão a que se chega, portanto, tem a tônica observada em Blasi, para quem o caminho para a superação do desgaste dos partidos não é a recusa do sistema partidário, mas a sua transformação ou modificação no modo como exercem suas funções, porquanto sem as suas agremiações a democracia acaba inviabilizada, podendo vir a sucumbir.⁸⁹ Para tanto, é preciso uma “regeneração democrática em seu interior”, garantindo, dentre outras coisas, “uma codecisão nos temas mais relevantes, reservados hoje, ao núcleo duro dos partidos, inacessível, na maioria das vezes, às minorias”. Logo, imprescindível a constituição de partidos políticos íntegros, transparentes e participativos, cujos dirigentes não se sintam encastelados, tampouco proprietários das legendas. Nesse caminho, a implementação de programas de integridade (*compliance*) pode oferecer algumas contribuições.

⁸⁷ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 79.

⁸⁸ NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Journal of Democracy em Português: Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI*, Volume 8, Número 2; São Paulo: Plataforma Democrática, 2019. p. 40.

⁸⁹ 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, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 361-362.

2. PANORAMA JURÍDICO DO COMPLIANCE OU PROGRAMA DE INTEGRIDADE NO BRASIL

2.1. Conceito de *compliance* e a distinção da aplicação para entidades privadas e públicas

Confiança é um elemento bastante valioso no mundo empresarial.⁹⁰ Por isso, o meio empresarial a tempos vem lançando mão de mecanismos de integridade com o objetivo de aumentar a confiança de organizações em ambientes de negócio e até em face da opinião pública. Nesse sentido, é importante analisar em que medida os partidos políticos podem se utilizar de tais instrumentos visando obter maior confiança da sociedade.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, não obstante a importância conferida pela Constituição Federal de 1988, os partidos políticos atravessam ou a muito tempo experenciam um modelo de organização e de funcionamento que não lhes garante uma confiabilidade satisfatória.

Conscientes de seu papel dentro do arranjo institucional democrático, os partidos não podem se acomodar em promover a transparência e probidade de seus atos, tampouco se fechar dentro de suas muitas vezes impermeáveis paredes, buscando o eleitor apenas quando necessitam obter-lhe o voto. O compromisso dos partidos para com a democracia e o Estado democrático de Direito deve exigir esforços à altura da missão que lhes foi confiada desde o processo constituinte de 1987/1988, sob pena de outros atores, não democráticos, emergirem no tecido social e, a partir das dificuldades dos partidos, encantar a sociedade e leva-la a algum arranjo exógeno daquilo que foi delineado pela Constituição.

Nesse sentido, a despeito das dúvidas que possam existir acerca da disposição dos partidos políticos brasileiros em aplicar internamente um instrumento como o *compliance*, dada a sabida falta de vontade dos partidos em se atualizarem, cabe à academia, dentro do seu papel propulsor de discussões e debates, atualizar as discussões

⁹⁰ Esta afirmação é de simples contatação a partir da leitura do título da obra de Marco Tulio Zanini, intitulada “*Confiança: o principal ativo intangível de uma empresa*”, publicada pela editora Elsevier em 2007. In.: ZANINI, Marco Tulio. *Confiança: o principal ativo intangível de uma empresa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

e fornecer as bases teóricas necessárias para uma eventual aplicação e utilização das ferramentas do *compliance* no âmbito dos partidos políticos.

Logo, este tópico se dispõe a apresentar as bases constitutivas do *compliance*, seu conceito e possibilidades de aplicação, que, conforme será visto adiante, são diversas, sempre a depender da forma de funcionamento da organização e seus objetivos. A variabilidade/diversidade do *compliance* abre caminhos para a discussão a respeito da sua aplicação no âmbito de qualquer organização, inclusive dos partidos políticos.

Na atualidade, acontecimentos recentes envolvendo o mundo empresarial e partidos políticos, com crises financeiras, escândalos fraudulentos e ilícitos diversos, acentuou a pressão exercida pela sociedade em relação aos temas de integridade dentro e fora dos governos, sendo exigido um aperfeiçoamento da governança no que se refere ao processo de tomada de decisão, capacidade de avaliação e deliberação ética⁹¹. E nisso podem e devem ser inclusos os partidos políticos.

Falar em *compliance* é falar sobre uma ferramenta que pode significar diferentes compreensões a depender da forma e dos objetivos que se busca a partir da sua implementação. Embora alguns autores conceituem o *compliance* tentando fornecer uma ideia geral e abstrata do que seria esta ferramenta, é certo que seu significado pode variar. E varia em razão das inúmeras possibilidades de aplicação desta ferramenta. As formas são várias porquanto os objetivos podem ser diversos.

Apesar disso, é necessário trazer à tona alguma conceituação mínima para que tenhamos alguma direção de onde chegar com a discussão deste tema. Antes, cumpre apresentar uma contextualização a respeito do surgimento e do âmbito de aplicação desta ferramenta.

O *compliance* ou o chamado programa de integridade⁹² é um instituto pouco conhecido no Brasil, a despeito de seu uso estar em crescimento. Ele merece atenção por ter um caráter inovador de fomento a comportamentos éticos e comprometidos com a

⁹¹ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 170.

⁹² O termo programa de integridade pode compartilhar do mesmo significado de programa de compliance. Fernanda Santos Schramm, considera ambos como sinônimos (SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 207). A denominação programa de integridade apareceu pela primeira vez na legislação com o art. 41, do Decreto n. 8.420/2015, que regulamenta a Lei n.º 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção.

transparência, evitando atos de corrupção que mina a credibilidade e a eficiência de uma organização.

A ideia de *compliance* surgiu através da criação da *Prudential Securities*, em 1950, e com a regulação da *Securities and Exchange Commission* (SEC), de 1960, duas legislações americanas que manifestavam a necessidade de institucionalizar programas que tivessem procedimentos internos de controle e monitoramento de operações. Na Europa, a Convenção Relativa à Obrigação de Diligência dos Bancos no Marco da Associação de Bancos Suíços, de 1977, estabeleceu regras vinculando as instituições, de modo que seu descumprimento implicaria em sanções, como multas por exemplo.⁹³

Tanto a *Prudential Securities*, em 1950 quanto a *Securities and Exchange Commission* (SEC), de 1960, marcaram o início da proibição do pagamento de propinas para obtenção de negócios no exterior, prática bastante recorrente no âmbito internacional até então. A partir daí, outras normas foram editadas com este mesmo propósito, a exemplo da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 1966, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 2003⁹⁴.

Conforme afirma Bertocelli, a palavra *compliance*, até pouco tempo atrás, estava ambientada apenas em setores corporativos fortemente regulados, como instituições financeiras e indústrias da área da saúde, ou empresas multinacionais submetidas a legislações internacionais anticorrupção, como a lei americana *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) e a lei *UK Bribery Act*, do Reino Unido. Nesse sentido, seu uso estava restrito a profissionais vinculados a atividade regulatória e a advogados com formação muito específica.⁹⁵

Para se ter uma ideia do conteúdo destas normas, veja-se o *Bribery Act*, aprovado no Reino Unido em abril de 2010 com amplo apoio do Parlamento e após um longo período de discussões, é o resultado de um grande esforço daquele país na modernização de sua legislação anticorrupção, ocupando uma posição vanguardista no tema. Ao

⁹³ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 39.

⁹⁴ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 171.

⁹⁵ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 39.

introduzir novidades como a criminalização da pessoa jurídica e a corrupção privada, o novo marco legal não frustrou expectativas.⁹⁶

Conforme explica Rodrigo de Pinho Bertocelli, em síntese, a estrutura do *Bribery Act* está dividida em vinte seções que definem as condutas passíveis de aplicação, os seus sujeitos, jurisdição, extensão, dentre outras previsões. A lei do Reino Unido estabelece quatro grupos de delitos principais, a saber:

- (i) oferecer, prometer ou dar uma vantagem indevida para outra pessoa (corrupção *ativa* de sujeitos públicos ou privados) (Seção I da lei);
- (ii) solicitar, concordar em receber ou aceitar uma vantagem indevida (corrupção *passiva* de sujeitos públicos ou privados) (Seção II da lei);
- (iii) subornar agente público estrangeiro (Seção VI da lei);
- (iv) falhar (organização empresarial) na prevenção da corrupção (Seção VII da lei), embora possa haver a exclusão da responsabilidade da companhia (Subseção VII [2] da lei) se esta provar que possuía procedimentos adequados de controle interno.

Literalmente, o termo *compliance* tem origem no verbo inglês *to comply*, que significa “agir de acordo com a lei, uma instrução interna, um comando ou uma conduta ética, ou seja, estar em *compliance* é estar em conformidade com as regras internas da empresa, de acordo com procedimentos éticos e as normas jurídicas vigentes”.⁹⁷

Entretanto, não é satisfatório resumir o significado da expressão *compliance* a seu significado literal. O alcance do *compliance* é maior que o simples cumprimento de regras formais, e deve ser compreendido de forma sistêmica, como ferramenta de mitigação de riscos, preservação de valores éticos e de sustentabilidade corporativa⁹⁸, dentre outras finalidades que por ora não interessa, pois mais vinculadas ao mundo empresarial.

Nesse sentido, necessário mencionar a distinção entre programa de integridade, considerado neste trabalho como sinônimo do *compliance*, e programa de conformidade. Um programa de conformidade é voltado ao cumprimento de normas, sejam elas legais, infralegais e internas. Já um programa de *compliance* ou de integridade, como dito

⁹⁶ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 50.

⁹⁷ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 40.

⁹⁸ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 40.

anteriormente, revela-se um mecanismo de inserção de uma cultura ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boas condutas, além do cumprimento de normas.

Verifica-se então, que o programa de *compliance* abarca questões que estão além do mero cumprimento de normas. Necessário pontuar que a aplicação de um programa de conformidade não é a proposta defendida, pelo presente trabalho, para a realidade dos partidos políticos, na medida em que se entende que as agremiações já estão submetidas a uma ampla legislação, cujo controle é exercido pela Justiça Eleitoral, tendo por fiscalizadores o Ministério Público Eleitoral, os próprios partidos políticos e até eleitores.

Com efeito, a escolha do programa de *compliance* ou integridade se justifica em razão deste estar voltado para questões mais amplas e que são aptos a alterar a dinâmica de funcionamento internos das legendas, naquilo que é considerado pela doutrina como *soft law*, ou seja, compromissos que não são necessariamente exigidos pelas normas vigentes (Direito Positivo), mas em códigos éticos de boas práticas e responsabilidade social corporativa⁹⁹.

Essa política interna deve ser pautada pelos princípios básicos da governança corporativa, consistente num sistema de direção, monitoramento e incentivo, que envolvam relacionamento entre sócios, conselho de administração, diretoria e órgãos de fiscalização e controle¹⁰⁰. Os atores e estas estruturas empresariais podem ser substituídas pelas estruturas de organização partidária e seus responsáveis sem prejuízos, já que são semelhantes.

⁹⁹ GONZÁLEZ, Jorge Alexandre. Función de compliance y partidos políticos em Espanã. Debate 21, 8 de maio de 2015. Disponível em: <https://debate21.es/2015/05/08/funcion-de-compliance-y-partidos-politicos-en-espana/>. Acesso em 03 abr. 2021.

¹⁰⁰ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 172.

Assim, são princípios básicos da governança corporativa, segundo o Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa: a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa¹⁰¹¹⁰².

Para a Controladoria-Geral da União (CGU), o programa de *compliance* seria um gênero do qual o programa de integridade, previsto na Lei Federal nº 12.846/2013, seria uma espécie, conforme se infere da seguinte definição: “programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, fraudes no processo de licitações e execução de contratos com o setor público”¹⁰³.

Já afirmara Fernanda Santos Schramm, que não há um entendimento pacífico sobre o conceito de programa de *compliance* ou de integridade no ordenamento jurídico e na doutrina nacional – o que se extrai da Lei Federal nº 13.303/2016¹⁰⁴. Nesse sentido, ambos os conceitos – programa de integridade e programa de *compliance* - já foram utilizados pela autora como sinônimos, o que também se faz neste trabalho.

Para Fernanda Santos Schramm, em termos jurídicos, os programas de *compliance* traduzem a adoção de um conjunto de princípios e regras internas, tendo por objetivo precípuo assegurar o cumprimento da legislação e a observância de padrões de conduta pelos colaboradores diretos e indiretos da organização, refletindo uma ideia de

¹⁰¹ O conceito atribuído pelo Código a cada princípio são os seguintes: **Transparência**: consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização. **Equidade**: caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (*accountability*): os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis. **Responsabilidade Corporativa**: os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades⁸ negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazos.

¹⁰² INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. p. 20-21.

¹⁰³ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2015d.

¹⁰⁴ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 207.

autorregulação regulada, com a internalização de mecanismos de controle para evitar o cometimento de ilícitos¹⁰⁵.

Entretanto, mais do que a conformidade com a lei, o programa de *compliance* envolve estratégias para possibilitar a alteração nos padrões culturais da empresa com relação à ética e às diretrizes de um determinado ambiente regulatório, gerenciando riscos inerentes a uma determinada atividade e evitando punições legalmente previstas, que, quando aplicadas, causam prejuízo à imagem da organização. Nesse sentido, o programa deve prever mecanismos de controle interno, a serem geridos pela própria organização ou com o auxílio de uma auditoria externa, os quais devem ser capazes de prevenir, identificar e punir a prática de atos ilícitos por colaboradores da empresa¹⁰⁶.

De acordo com Emerson Gabardo e Gabriel Castella, o *compliance* tem como função principal garantir o cumprimento das normas e processos internos, de modo a prevenir e controlar os riscos inerentes à administração da empresa, seguindo a legislação nacional e internacional, conforme o ramo de atividade empresarial em que atua.¹⁰⁷

Para Rodrigo de Pinho Bertocelli, o *compliance* integra um sistema complexo e organizado de procedimentos de controle de riscos e preservação de valores intangíveis. Para ele, esse sistema interno também pode ser chamado de programa de integridade ou programa de *compliance* “com a finalidade de prevenir, detectar e corrigir atos não condizentes com os princípios e valores da empresa, assim como perante o ordenamento jurídico vigente”.¹⁰⁸

Para se ter uma noção da abrangência do conceito de *compliance*, é possível sua aplicação, de forma específica, a cada um dos microssistemas jurídicos, sobretudo àqueles com regulação específica. Atualmente são bastante comuns as menções a programas de “*tax compliance*”, destinados a conformidade tributária, de “*criminal compliance*”, de *compliance* ambiental ou trabalhista, isso sem falar nos programas direcionados à indústria farmacêutica, aos bancos e instituições financeiras, cada qual com as suas

¹⁰⁵ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 207.

¹⁰⁶ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 207.

¹⁰⁷ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 15, nº 60. Belo Horizonte, abr./jun. 2015. p. 135.

¹⁰⁸ BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 40

devidas especificidades. Vale ressaltar que o programa não se restringe às medidas anticorrupção ou às relações com o Poder Público.¹⁰⁹

De forma geral, independente de qual seja o âmbito de aplicação, o processo de implementação dos programas de *compliance* divide-se em quatro momentos principais, de acordo com Fernanda Santos Schramm: (i) diagnóstico, que envolve a análise dos riscos inerentes àquela espécie de atividade empresarial; (ii) estruturação, etapa que engloba a definição dos princípios e valores da companhia, elaboração de um Código de Conduta que norteará a atuação de todos os colaboradores da empresa, a criação de um departamento de *Compliance*, responsável pelo gerenciamento do programa, de canais de denúncia, mecanismos de investigação e sancionamento internos; (iii) apresentação, momento em que o programa será anunciado à empresa e seus colaboradores; e (iv) acompanhamentos e treinamentos periódicos, para evitar que o programa se torne obsoleto.¹¹⁰

Supracitada autora afirma, todavia, que os programas de *compliance* não seguem um traço específico, uma fórmula única, predefinida. A estruturação das políticas e o desenho do programa dependem e se subordinam à análise dos riscos, à cultura e à realidade da organização, à regulamentação do mercado e, em última instância, à vontade dos seus dirigentes¹¹¹. Desta forma, o programa é desenvolvido a partir das características da atividade da organização e de seus objetivos.

O *compliance* pode e deve ser utilizado, tanto como uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de possíveis práticas criminosas nas empresas, como um valioso instrumento de transferência de responsabilidade, evitando ou amenizando a responsabilidade da pessoa jurídica quando do surgimento de alguma patologia corruptiva.¹¹²

¹⁰⁹ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 208.

¹¹⁰ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 209.

¹¹¹ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 209.

¹¹² GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 15, nº 60. Belo Horizonte, abr./jun. 2015. p. 134.

No ordenamento brasileiro, a maior indefinição parecia ser a ausência de forma legal a respeito da estruturação adequada de um programa de *Compliance*. De um lado, foi-se consolidando a ideia de que os departamentos de *Compliance* devem apresentar conteúdos básicos, tais como: (1) as estruturas que vinculem o programa de *Compliance* aos códigos de conduta, auditoria interna e monitoramento; (2) os mecanismos adotados para prevenção e detecção das violações, além das sanções internas correlatas, dos procedimentos de investigação e dispositivos de *disclosure*; (3) treinamento e especialização contínuos; (4) porém com previsão de instrumentos que preservem a privacidade dos empregados nos sistema de delegação de deveres; (5) canais seguros de comunicação de infrações (*hotlines*) e instrumentos de proteção dos informantes (*whistleblowers*); (6) um sistema de documentação e segurança da informação.¹¹³ Por outro, faltam, ainda, suficientes experiências de controle de sua efetivação¹¹⁴, crítica que demonstra o quão recente é o advento e utilização desses mecanismos, bem como a necessidade de se debater o tema.

É por isso que alguns autores defendem que as decisões da Administração Pública, do Poder Judiciário, assim como as exigências do próprio mercado devem valorizar os esforços concretos realizados pelas empresas na implementação dos Programas de *compliance*, especialmente em relação aos acordos de leniência, termos de ajustes de conduta e na aquisição de ativos nacionais por grupos e fundos de investimentos internacionais, movimento que deve objetivar estabelecer maior segurança e transparência nas relações entre diferentes atores.¹¹⁵

Apesar das dificuldades conceituais e de definição, verifica-se que o *compliance* ou programa de integridade está muito relacionado às atividades empresariais, sobretudo em relação àquelas que estão submetidas a uma regulação mais rigorosa, por serem tendencialmente mais propensas de ocorrer atos de corrupção, seja em razão da própria natureza da atividade, seja porque o porte da empresa dificulta a verificação e fiscalização de atos tidos como indesejáveis, irregulares, ilegais ou até mesmo criminosos.

Apesar disso, o *compliance* também vem ganhando espaço no âmbito das entidades públicas, uma vez que essas organizações gerenciam grande quantidade de

¹¹³ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção* / Renato de Mello Jorge Silveira, Eduardo Saad-Diniz. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 323.

¹¹⁴ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção* / Renato de Mello Jorge Silveira, Eduardo Saad-Diniz. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 323.

¹¹⁵ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: *Manual de Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 54.

recursos e estão submetidas a indicações políticas para seus cargos de direção, além de invariavelmente estarem sujeitas a conflitos de interesses, que nem sempre podem ser considerados justos ou legítimos. Nesse sentido, o *compliance* também é um instrumento a ser implementado em entidades públicas.

É a Lei Federal nº 13.303/2016 responsável pela sistematização das normas sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Sua regulamentação está contida no Decreto nº 8.945/2016, que detalhou algumas questões relacionadas aos elementos do programa de *compliance* anticorrupção. Convém mencionar que alguns requisitos do Decreto nº 8.945/2016 propõe a adoção de obrigações impostas às sociedades por ações – independente da forma societária adotada pela empresa estatal -, já que estas são obrigadas a ter uma estrutura de governança¹¹⁶.

Logo, verifica-se, dentro deste panorama apresentado, que o programa de *Compliance* é plenamente adaptável para aplicação nos partidos políticos brasileiros. É importante lembrar, conforme dito antes, que o programa de *compliance* é uma ferramenta cujo conteúdo suporta diferentes significados, sempre a depender da forma e dos objetivos traçados; os atores e estruturas organizacionais típicos do ramo empresarial são passíveis de substituição, sem prejuízo, ao modus operandi da estrutura organizacional dos partidos políticos; princípios básicos de governança corporativa podem ser aplicados em seu interior; possibilidade de aplicação de forma específica a um determinado ramo; e a aplicação à entidades públicas demonstram a elasticidade e a abertura que o programa de *compliance* possui – em termos de possibilidade de implementação -, característica que o faz ser plenamente aplicável aos partidos políticos.

O obstáculo inicial para a implementação de efetivos programas de *compliance* no Brasil é cultural. A falta de transparência e a perversão nas relações entre indivíduos e empresas com a Administração Pública no país, em suas diversas esferas, são históricos e infelizmente tratados, não raras vezes, como mal necessário para a realização de negócios.¹¹⁷

No Brasil, além da atuação mais ativa dos órgãos de controle, destaca-se a entrada em vigor da Lei Anticorrupção, como marco fundamental no incentivo à adoção

¹¹⁶ SCHRAMM, Fernanda Santos. O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas/ Fernanda Santos Schramm; orientador, Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, 434 p. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. p. 328.

¹¹⁷ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 54.

e aplicação efetiva de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades, bem como códigos de conduta, conjunto que sintetiza os Programas de *compliance*.¹¹⁸ Por isso, o próximo tópico cuidará de abordar a Lei Anticorrupção e seu âmbito de aplicação.

2.2 A personalidade jurídica dos partidos políticos brasileiros e a (não) aplicação da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção)

Conforme exposto no ponto anterior, devido às características elásticas do *compliance*, facilmente adaptável à forma e aos objetivos de uma determinada organização, sua aplicação aos partidos políticos é plenamente possível, sobretudo porque se constitui como um importante instrumento de transparência e probidade, cuja implantação já é possível inclusive em entidades públicas.

Nesse sentido, a personalidade jurídica dos partidos, que são considerados pela legislação brasileira como pessoas jurídicas de direito privado¹¹⁹, não é um óbice para a implementação de programa de integridade. Pelo contrário, este é um elemento que de certa forma facilita e deve incentivar os dirigentes partidários a buscar a implementação desse instrumento que pode implicar num aumento da confiabilidade dos partidos perante a opinião pública.

No contexto de promoção da criação de instrumentos legais de combate a corrupção, houve a promulgação da Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013, chamada Lei Anticorrupção, que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, prevendo, juntamente com o Decreto federal nº 8.420/2015, diretrizes e sanções.

O objetivo deste tópico, portanto, é verificar em que medida esta lei e sua regulamentação se aplicaria aos partidos políticos caso esses venham a lançar mão da utilização de programas de *compliance* em seu funcionamento, bem como se as consequências jurídicas pelo seu descumprimento são adequadas/compatíveis às características e atividades desenvolvidas pelas legendas. Antes, todavia, cumpre

¹¹⁸ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Compliance*. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 54.

¹¹⁹ Art. 1º da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1996, que assim dispõe: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”

compreender o conceito do principal elemento que a Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013 busca combater, a corrupção.

Popularmente, corrupção pode abranger uma série de atos, compreendidos como: ganho ilícito, fraude, falsificação, peculato, suborno, clientelismo, entre outros, o que torna difícil elaborar um conceito único para o fenômeno da corrupção.¹²⁰

Além disso, o termo corrupção também pode indicar ações praticadas de forma camuflada, numa zona de penumbra à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, visando a obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, inacessíveis por vias ordinárias.¹²¹

Observa-se, resumidamente, que a corrupção é um fenômeno complexo, que pode ser analisada desde várias perspectivas, de modo que, embora não exista um conceito jurídico do que seja corrupção, há um consenso bastante forte de que ela é um ato que porta uma grande nocividade.¹²²

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.486, de 1º de agosto de 2013) instituiu, no Brasil, a responsabilidade objetiva de caráter administrativo e civil de pessoas jurídicas, conferindo ao Estado mecanismos administrativos para educar, responsabilizar e ressarcir o erário pelos atos de corrupção e fraudes praticados por pessoas jurídicas e seus agentes, principalmente em licitações e contratos administrativos.¹²³

O advento da Lei nº 12.846/2013 significou uma importante mudança de expansão dos mecanismos punitivos externos ao Direito penal, já que, para os idealizadores da lei, o Direito Penal não dispõe de mecanismos céleres e efetivos para a responsabilização de pessoas jurídicas, numa perspectiva que considera a responsabilização administrativa mais eficiente para a repressão de crimes contra a Administração Pública e a responsabilização civil para a recuperação dos prejuízos causados.¹²⁴

¹²⁰ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 15, nº 60. Belo Horizonte, abr./jun. 2015, p. 130.

¹²¹ CAGGIANO, Monica Herman. Corrupção, Lobbies e Esvaziamento da Democracia. In.: Corrupção: diálogos interdisciplinares / organização Amanda Scalisse, Olavo Pezzotti. --1. ed. -- São Paulo: Almedina, 2020. Vários coordenadores, p. 227.

¹²² GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 15, nº 60. Belo Horizonte, abr./jun. 2015, p. 130.

¹²³ BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: Manual de *Compliance* / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertoccelli, Otavio Venturini. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 51.

¹²⁴ LUCCHESI, Guilherme Brenner. Considerações iniciais acerca da lei anticorrupção e os novos desafios da advocacia criminal. *Cadernos Jurídicos OAB Paraná*, nº 50 – Abril 2014, p. 7

Ainda assim, existe na doutrina uma discussão a respeito da natureza das sanções e da extensão das normas previstas na Lei Anticorrupção. Para alguns autores, como Pierpaolo Bottini, as normas previstas na Lei se equiparam às criminais, na medida em que prevê sanções mais graves que àquelas instituídas pela lei de crimes ambientais (Lei nº 9.605/98). Para o autor, independentemente do nome dado pelo legislador, a gravidade ou extensão das sanções previstas pela Lei 12.846/13 corresponde ou ultrapassa aquelas previstas em normas expressamente incriminadoras.¹²⁵

Em que pese a crítica do autor, fato é que a Lei nº 12.846/13 dispõe expressamente que a responsabilização pelos atos praticados contra a Administração Pública, previstos nela, possui caráter administrativo e civil. Com efeito, esta é a premissa que se leva em consideração para a análise desta legislação no campo de aplicação de programas de *compliance* no Brasil, diferenciando-se, como se verá no capítulo posterior, do modelo espanhol, que adota uma responsabilização de caráter criminal.

A perspectiva adotada considera que a Lei Anticorrupção não possui natureza incriminadora, porquanto seu texto não cria tipos penais ou impõe penas de detenção ou reclusão. Isso porque seu artigo 5º prevê um rol taxativo de atos lesivos à Administração Pública, de modo que sua ocorrência implica na responsabilização da pessoa jurídica infratora conforme prevê o artigo 3º da Lei, sem excluir a responsabilização pessoal e individual dos responsáveis, estes sim no âmbito criminal.¹²⁶

Importante salientar que, até a criação da referida norma, não havia no Brasil qualquer lei que tornasse possível a aplicação de penalidades as pessoas jurídicas envolvidas especificamente em suborno estrangeiro, lacuna que ofendia o artigo 2º da Convenção da OCDE sobre combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. Destaque especial merece o artigo 3º da referida Convenção, o qual prevê que, caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico do Estado membro, não se aplique a pessoas jurídicas, deverão os países signatários submeter as pessoas jurídicas a sanções não criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, entre elas as civis e administrativas, inclusive sanções financeiras.¹²⁷

¹²⁵ BOTTINI, Pierpaolo. A Lei Anticorrupção como Lei Penal Encoberta. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-jul-08/direito-defesa-lei-anticorruptcao-lei-penal-encoberta>>. Acesso em: 09 abr 2021.

¹²⁶ LUCCHESI, Guilherme Brenner. Considerações iniciais acerca da lei anticorrupção e os novos desafios da advocacia criminal. Cadernos Jurídicos OAB Paraná, nº 50 – Abril 2014, p. 8-9.

¹²⁷ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 15, nº 60. Belo Horizonte, abr./jun. 2015, p. 131.

Conforme apontou o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto²³, Lei Anticorrupção ingressou no chamado “sistema legal de defesa da moralidade”, composto pela Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950), pela Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), pelo Decreto que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (Decreto-lei nº 201/1967), pela Lei de combate à improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992); pela parte penal da antiga Lei de Licitações e Contratos Administrativos (artigos 89 e seguintes da Lei nº 8.666/1993); pela Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 12.529/2011); pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) e pelo Código Penal em seu Título XI quando se refere aos crimes praticados contra a Administração Pública¹²⁸.

Para o ex-ministro-chefe da Controladoria-Geral da União, Jorge Hage, a chamada Lei Anticorrupção empresarial constitui a mais recente peça acrescentada à construção do Sistema Brasileiro Anticorrupção, iniciada, segundo ele, em 2003. Afirma, o ex-ministro, que a Lei não é resultado da iniciativa isolada dos protestos de 2013¹²⁹, e, em que pese tenham acelerado sua aprovação pelo Congresso Nacional, não representou nada mais que isso.¹³⁰

A partir deste contexto fático que embasa o surgimento da Lei Anticorrupção é que se deve analisar um tema que adquiriu grande relevância desde a promulgação da Lei nº 12.846/2013: a necessidade de desenvolvimento dos programas de *compliance* pelas pessoas jurídicas, visando detectar, processar e solucionar as condutas nela previstas no âmbito interno de pessoas jurídicas, de modo a permitir a amenização das eventuais sanções administrativas e/ou judiciais.

Quais seriam então as consequências previstas pela Lei Anticorrupção a serem aplicadas às pessoas jurídicas que venham a praticar os atos lesivos à Administração Pública?

O artigo 6º prevê sanção administrativa de 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, além da publicação

¹²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. *Fórum Administrativo*, ano 14, nº 156, fev. 2014, p. 9-20.

¹²⁹ PROTESTOS DE 2013, explicar

¹³⁰ HAGE, Jorge. Avanço Irreversível. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1473939-jorge-hage-avanco-irreversivel.shtml>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

extraordinária da decisão condenatória, inserindo a empresa no registro do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas. Além disso, deve ocorrer a reparação integral do dano causado.

Há que se mencionar a possibilidade de realização de acordo de leniência quando a pessoa jurídica infratora colaborar efetivamente com as investigações e o processo administrativo, conforme aduz o artigo 16 da Lei. A celebração do acordo de leniência isenta a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduz em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável, mas não exime da obrigação de reparar integralmente o dano causado.

Conforme se infere, o acordo de leniência é uma amortização das sanções aplicáveis tanto em âmbito administrativo quanto judicial, motivo pelo qual não nos importa maiores digressões, já que o objetivo deste tópico é analisar a compatibilidade das sanções previstas na Lei com a atividade desenvolvida pelos partidos políticos.

Não obstante, a responsabilização administrativa não afasta a possibilidade de responsabilização na esfera judicial, conforme prevê o artigo 18 da Lei. Nesse sentido, há previsão de aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

- I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
- II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
- III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;
- IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

Note-se, que o art. 7º, da Lei Anticorrupção, leva em conta alguns critérios para a aplicação da proporcionalidade no momento da atribuição de responsabilidade administrativa: gravidade da infração; vantagem auferida ou pretendida pelo infrator; consumação ou não da infração; grau de lesão ou perigo de lesão; efeito negativo produzido pela infração; situação econômica do infrator; cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações; a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidade a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica; o valor dos contratos mantidos

pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados.¹³¹ Como se percebe, a existência de programa de *compliance* está entre os fatores que são considerados na atribuição da responsabilidade, atenuando-a em prol da pessoa jurídica.

A partir da análise das sanções aplicáveis pela Lei Anticorrupção, de pronto já se infere a incompatibilidade de sua aplicação aos partidos políticos, eis que as sanções nela previstas buscam reprimir a atividade econômica desenvolvida pela pessoa jurídica infratora, o que está distante da razão de ser das legendas. Os partidos políticos possuem singularidades que não justificariam a aplicação analógica da legislação anticorrupção de empresas, sendo imperioso regular tal situação mediante lei específica.

A propósito, não é apenas em razão da não aplicabilidade das sanções previstas na Lei que leva à conclusão de que este diploma normativo não configura um instrumento legal aplicável aos partidos políticos. Daniel Castro Gomes da Costa aponta três fatores principais para concluir pela não incidência da Lei Anticorrupção aos partidos: “a) a lei se direciona a regulamentação de agentes privados, principalmente com fins lucrativos; b) embora formalmente constituam associações, os partidos são pessoas jurídicas *sui generis*; e c) parte das sanções não se aplicam aos partidos políticos”.¹³²

O autor afirma que o primeiro aspecto se comprova pela previsão de cálculo de multa com base no faturamento bruto da pessoa jurídica, fator intrínseco à agentes que desenvolvem atividade econômica. O segundo aspecto se comprova pelo fim público da representação que se prestam os partidos políticos, que devem formar a vontade pública dentro do jogo democrático, demandando, assim, uma regulamentação própria, em conformidade com os postulados do Direito Eleitoral, de modo a não se igualar às demais pessoas jurídicas de direito privado. Por último, ele cita as sanções previstas na Lei Anticorrupção, destacando a suspensão ou interdição de atividades, proibição de receber incentivos, subvenções, doações e empréstimos e a multa com base no faturamento anual, como dito anteriormente.¹³³

Embora estes fatores já sejam suficientes para evidenciar a necessidade de criação de uma regulamentação específica para aplicação do *compliance* aos partidos

¹³¹ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge Compliance, direito penal e lei anticorrupção / Renato de Mello Jorge Silveira, Eduardo Saad-Diniz. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 323-325.

¹³² 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 204.

¹³³ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 204.

políticos, verifica-se que a importância que essas organizações ostentam dentro da estrutura do Estado Democrático de Direito, conforme visto no capítulo I, também é um fator relevante para que exista esta regulação própria/específica, visando preservar a esfera de atuação das legendas contra eventuais perseguições ideológicas, conduzidas, muitas vezes, sob um discurso camuflado de moralidade e de combate à corrupção.

Por fim, diante da constatação da inaplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, verifica-se desnecessário a análise do Decreto federal nº 8.420/2015, já que este regulamenta uma matéria que em termos macros já se mostrou inviável para aplicação aos partidos políticos.

Portanto, reconhecida a necessidade de criação de um regramento específico para o *compliance* ser aplicado aos partidos, é oportuno analisar em que pé está o debate a respeito do tema, bem como analisar as proposições legislativas existentes, conforme se fará no próximo tópico.

2.3. Os Projetos de Lei do Senado Federal nº 60/2017 e nº 429/2017

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação brasileira reconhece a importância dos partidos políticos para o regime democrático inaugurado a partir de então. Por isso, o texto constitucional exige dos partidos políticos o funcionamento de acordo com a lei, o caráter nacional, a prestação de contas e veda o recebimento de recursos financeiros. De outra senda, garante aos partidos políticos autonomia para sua organização interna.

No entanto, apesar do texto constitucional proteger as legendas de intervenções externas, há uma regulação bastante considerável, sob a qual os partidos políticos estão submetidos, a exemplo da Lei dos Partidos Políticos, que regulamenta os artigos 17 e 14 da Constituição Federal, e de toda a legislação eleitoral, que especificam as obrigações previstas na Constituição, restringindo algumas áreas de atuação das legendas, já que a autonomia, garantida às agremiações, não se confunde com soberania.

Nesse sentido, nota-se que os partidos políticos estão submetidos a uma elevada quantidade de normas jurídicas em comparação, por exemplo, a movimentos políticos que cresceram consideravelmente a partir das Jornadas de Junho de 2013, e que não estão submetidos ao mesmo rol normativo imposto às legendas.

Este pano de fundo pode significar duas coisas: a primeira é a constatação de que o papel dos partidos políticos não se confunde com o papel de movimentos políticos,

já que aos partidos cabe a representação exclusiva no âmbito dos poderes que demandam composição a partir de escrutínios, como é o caso dos principais cargos dos Poderes Legislativo e Executivo; a segunda é o próprio surgimento de novos movimentos políticos, que, em posição de concorrência com os partidos políticos, disputam a confiança da opinião pública, ante o descrédito dos partidos em face da sociedade, conforme demonstrado no capítulo I.

Os inúmeros casos de desvios de verbas, abusos e fraudes envolvendo partidos políticos, parlamentares e gestores públicos incute a tempos na opinião pública a sensação de que as legendas possuem pouco compromisso com a probidade, integridade e transparência, fazendo com que cresça debates a respeito dos potenciais instrumentos que possibilitem às legendas restabelecerem sua credibilidade.

Nessa quadra, desde 2017, ocorre um debate mais efetivo a respeito da implantação do *compliance* no âmbito interno dos partidos políticos, sobretudo após a protocolização do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 60/2017¹³⁴, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, e do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 429/2017¹³⁵, de autoria do então Senador Antonio Anastasia.

Atualmente, a proposição legislativa de autoria do Senador Antônio Anastasia, PLS 429/2017 teve sua instrução concluída pela Comissão de Constituição e Justiça e aguarda inclusão para discussão no plenário do Senado Federal. Já a proposição legislativa de autoria do Senador Ricardo Ferraço, PLS 60/2017, já foi aprovada pelo plenário do Senado Federal e encaminhada à Câmara dos Deputados.

Ambas as proposições legislativas derivam da compreensão de que os partidos políticos precisam de uma legislação específica para estarem em consonância com as novas ferramentas de controle interno, inauguradas a partir da entrada em vigor da chamada Lei Anticorrupção (Lei nº 13.486/2013), que, como verificado no ponto anterior, não deve ser aplicada aos partidos políticos.

Neste tópico busca-se analisar quais são as características das duas proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema do *compliance* partidário, sua extensão e os impactos que poderão impor aos partidos políticos a partir da sua

¹³⁴ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 60, de 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em 11 abr. 2021.

¹³⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 429, de 2017. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em 11 abr. 2021.

eventual aprovação pelo Parlamento brasileiro. Em um primeiro momento, analisa-se o Projeto de Lei nº 60/2017 e em seguida o Projeto de Lei nº 429/2017.

O Projeto de Lei nº 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, foi protocolado no Senado Federal em 16 de março de 2017, propondo a alteração à Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), para estabelecer a responsabilização objetiva das agremiações pela prática de atos contra a administração pública, estimulando no plano interno a adoção de código de conduta, programa de integridade e auditoria.

Referido Projeto de Lei institui o artigo 30-A à Lei 9.096/1995, para fixar que os partidos serão responsabilizados objetivamente pelos atos contra a administração pública praticados por seus dirigentes nessa condição, de modo que a responsabilização do partido independente da responsabilização do dirigente responsável pela prática do ato ilegal, bem como não o exclui da responsabilização individual, que deve ocorrer na medida de sua culpabilidade.

O PLS nº 60/2017 estabelece que os atos contrários à Administração Pública são aqueles que atentam contra o patrimônio público ou aos princípios da Administração Pública, definidos em um rol taxativo, composto pelas seguintes condutas:

- 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.

O PLS nº 60/2017 inclui, ainda, o artigo 37-A à Lei nº 9.096/1995, estabelecendo que a aplicação das penas¹³⁶, contidas dentro do título em que o artigo estará inserido,

¹³⁶ São sanções previstas no título III da Lei nº 9.096/1995: “Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções: I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral; II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano; III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.” “Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).” “Art. 37-A. A falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei”.

deve considerar a existência de “mecanismos 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”. Nota-se que não há qualquer previsão de elementos balizadores da aplicação das penas caso a agremiação apresente a adoção de programa de integridade, relegando à autoridade judiciária uma ampla margem de discricionariedade na aplicação das penas.

Dentre as justificativas apresentadas no PLS nº 60/2017, destaca-se a consignação de que “o legislador brasileiro entendeu possível legislar sobre o funcionamento interno de uma empresa privada para coibir sua participação em atos ilícitos contra a Administração Pública, com muito mais razão pode fazê-lo com relação aos partidos políticos, entes cuja íntima relação com a formação do Estado e própria existência do regime democrático é evidente a todos”.

Embora, seja o projeto de lei relativo à matéria de *compliance* partidário que mais avançou dentro do Congresso Nacional – já foi aprovado no Senado Federal e encaminhado à Câmara de Deputados – considera-se seu conteúdo desprovido de muitos elementos, resultando em lacunas que pode tornar sua aplicação pouco efetiva de um lado e abusiva de outro. Com efeito, o principal problema se refere a ausência de previsão das penalidades dos quatro ilícitos previstos por ele, o que o torna extremamente raso e causando elevada insegurança jurídica. Além disso, o projeto deixa de fixar o órgão que seria competente para fazer o julgamento administrativo e o rito aplicável.

Ainda, considera-se que seu texto possui baixa tipificação dos atos passíveis de responsabilização objetiva, já que se limita a quatro situações que são facilmente reduzíveis a duas. Ao reproduzir dispositivos da Lei Anticorrupção de forma simplista, e como muitos deles são estranhos à realidade partidária, na medida em que se referem a processos licitatórios e contratos administrativos, o projeto absteve-se de abarcar outros aspectos 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”, etc.¹³⁷, o que o transforma, caso se torne lei, em um mecanismo de pouca efetividade e muita insegurança jurídica.

¹³⁷ PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 246. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 429/2017, de autoria do Senador Antonio Anastasia, foi protocolado no Senado Federal em 01 de novembro de 2017, propondo a alteração da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e a regulamentação dos artigos 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade.

A proposição legislativa conceitua o programa de integridade como “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”.

O Projeto de Lei institui o artigo 15-B à Lei nº 9.096/1995, estabelecendo que o programa de *compliance*, ou programa de integridade, conforme denominado no PLS, deve constar no estatuto do partido político, e fixa quinze¹³⁸ incisos do que deve conter no programa, além de considerar que, em relação às doações financeiras, sejam identificadas a origem dos recursos, o setor de mercado que atua o doador e o grau de interação do doador com o setor público. O setor interno responsável pela aplicação do programa de integridade deve reportar irregularidades ao Presidente do Partido, de modo

¹³⁸ O estatuto dos partidos políticos devem conter os seguintes parâmetros: I – comprometimento da alta direção de todos os órgãos do partido, incluídos os dirigentes partidários, conforme definido no estatuto; 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; III – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade para filiados, empregados e dirigentes, com periodicidade não inferior a dois anos; 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; 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; 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; XIII – revisão periódica e monitoramento contínuo do programa de integridade; XIV – políticas específicas e detalhadas de integridade, no caso de gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades; 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;

que se este estiver envolvido ou se furtar da obrigação de adotar as medidas necessárias, deverá ser reportado ao Comitê de Ética da legenda.

O Projeto de Lei também adiciona o artigo 15-C, que estabelece a necessidade de elaboração e divulgação de um Código de Conduta, contendo princípios, valores e missão do partido político, orientações para prevenção de irregularidade e conflitos de interesse e condutas vedadas. O Código de Conduta deve ser aplicado a todos os filiados e a terceiros (fornecedores, prestadores de serviços e agentes intermediários), devendo a legenda oferecer treinamentos periódicos sobre o programa de integridade, legislação eleitoral e temas correlatos a cada dois anos. Inclui, ainda, a violação ao programa de integridade como hipótese de cancelamento imediato da filiação partidária.

Além disso, estabelece que, uma vez 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, o partido político estará sujeito a sanções. Pela falta de efetividade se impõe a suspensão do recebimento do Fundo Partidário, pelo período de três a doze meses; pela inexistência do programa de integridade, a suspensão do recebimento do fundo partidário pelo período de doze meses; Parágrafo único. Os legitimados para propor a referida representação são o Ministério Público e os Partidos Políticos.

Em relação à efetividade do programa de integridade, a proposta de inclusão do artigo 37-D à Lei nº 9.096/1995, que isenta o diretório nacional do partido político das sanções acima expostas caso se comprove a efetividade do seu programa de integridade, incluídos nesta isenção a suspensão dos repasses aos diretórios estaduais e municipais quando constatado, mediante procedimento interno de apuração, a responsabilidade deles pela irregularidade ou pela ilicitude. Além disso, a avaliação dos órgãos de direção em âmbito estadual e municipal não precisarão considerar as exigências previstas nos incisos III, V, VI, VII, XII, XIII e XIV, ou seja, mais de um terço dos parâmetros que devem constar no estatuto do partido político.

Dentre as justificativas indicadas no PLS, estão a de que a adoção de programa de *compliance* pelos partidos políticos demonstrará aos filiados e a população brasileiros o compromisso das legendas com valores éticos, transparência, *accountability* e diálogo com a população, de modo coerente com o compromisso do processo democrático, fazendo-os repercutir efetiva e diretamente na atuação da sua liderança e na formulação das suas plataformas políticas.

Ainda, o PLS apresenta em sua justificativa que, dentre as cinco modalidades de atividades e operações típicas dos partidos, a de maior preocupação é com as contratações e com os gastos realizados. Defende-se que a iniciativa não fere a autonomia partidária pois trata-se de mecanismo de controle interno, que busca diminuir riscos de sanção por atos delituosos, com o “objetivo maior da preservação do próprio regime democrático”.

Para Daniel Castro Gomes da Costa, a proposta apresentada no PLS N° 429/2017 é mais completa em comparação à do PLS n° 60/2017, pois não resume as políticas de *compliance* à adoção de programa de integridade.¹³⁹ Esta é uma posição com a qual concorda-se, na medida em que estabelece a obrigatoriedade de os partidos políticos instituam em seus estatutos um programa de integridade com parâmetros pré-definidos, isto é, o que deve conter no programa, como deve funcionar, competência e até sanções para seu descumprimento. Também especifica a aplicação das regras considerando os diferentes âmbitos hierárquicos das agremiações, ou seja, nível municipal, estadual e nacional.

O PLS n° 429/2017 apresenta certo detalhamento a respeito dos gastos do partido considerados mais propensos a ocasionar irregularidades. No entanto, não estão previstas regras de relevância como por exemplo a vedação de contratação de fornecedores com condenações em ações de improbidade ou em situação de débito fiscal. Também poderia estar inserido no PLS a vedação de nepotismo nas estruturas de direção partidária, ou seja, a contratação de parentes de dirigentes partidários.¹⁴⁰

O projeto de lei prevê a necessidade de diligências relativas às doações recebidas e consideradas de alto valor, de modo a aferir, a partir de parâmetros estabelecidos pelo TSE, o setor de mercado e o grau de interação do doador com o poder público. Esta seria mais um entrave para doações privadas, que já é uma área bastante regulamentada, vez que é permitido apenas a doação por pessoas físicas, com limite de 10% dos rendimentos brutos do ano anterior, além de outras vedações envolvendo o exercício de função ou

¹³⁹ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 210-211.

¹⁴⁰ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n°s 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 246-247. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

cargo público. Em desfavor desta regra, há, ainda, o fato de o projeto não estabelecer a consequência para o descumprimento de tal diligência, tornando-a inócua.¹⁴¹

Também é objeto de crítica a previsão segunda a qual o comitê responsável pelo *compliance* esteja submetido ao presidente do partido. O comitê, para ter efetividade na aplicação, monitoramento e fiscalização do programa, deve ser um organismo autônomo, encaminhando suas conclusões diretamente para o Ministério Público. Além disso, a previsão que estabelece a competência da Justiça Eleitoral para julgar a inexistência do programa de *compliance*, transforma o programa em um projeto formal, além de colocar a Justiça Eleitoral como instância certificadora do programa de integridade.¹⁴² Apesar disso, não parece ser absurdo que a Justiça Eleitoral tenha competência para avaliar a existência do programa de *compliance* dentro do estatuto partidário, na medida em que ela já atesta a existência de outras exigências legais, por exemplo quando da criação de uma agremiação.

A adoção do programa de integridade por todas as esferas partidárias (nacional, estadual e municipal) parece ser um objetivo de difícil implementação, devido a realidade plural e desigual, com alguns diretórios estrutural e financeiramente precários. Exigir esta adesão, impondo a perda dos repasses do fundo partidário como sanção pelo descumprimento, é condenar diretórios ao fim das suas atividades, de modo que o adequado seria a exigência apenas em relação aos diretórios nacionais das agremiações.¹⁴³ Todavia, destoando um pouco desta crítica, considera-se, que é adequada a extensão desta exigência aos diretórios estaduais, haja vista a necessidade de aproximar os programas de integridade das bases políticas, já que os diretórios estaduais podem ser entendidos como um intermediário importante que seleciona e apresenta demandas ou interesses locais à cúpula partidária em âmbito nacional.

¹⁴¹ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n°s 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 247. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

¹⁴² PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n°s 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 247. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

¹⁴³ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n°s 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 248. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

Maria Cláudia Bucchaneri Pinheiro, afirma ainda que o projeto de lei é omissivo em relação a mecanismos de democracia interna como parâmetros da política de integridade.¹⁴⁴ De fato, o projeto de lei poderia fazer menção a mecanismos de incentivo a democratização internas das agremiações, utilizando dos elementos considerados em pesquisa¹⁴⁵ elaborada para aferir o nível de democracia interna das legendas relativas, sem síntese, a composição de órgãos partidários, sistema de resolução de conflitos, relação entre órgãos partidários, definição de programas e recrutamento de candidatos.

Embora se reconheça o avanço que ambos os PLS representam em termos de avanço legislativo, e não obstante se possa considerar o PLS nº 429/2017 mais completo e mais propício a garantir uma implementação mais efetiva do *compliance* na atividade organizacional das agremiações brasileiras, ainda assim é certo que é perceptível algumas lacunas de aspectos relevantes do *compliance*.¹⁴⁶

Não obstante, Daniel Castro Gomes da Costa considera que os dois Projetos de Lei do Senado Federal nº 60/2017 e nº 427/2017 são irrealis e inexecutáveis, podendo gerar uma demanda de trabalho excessivo para a atual estrutura administrativa e jurisdicional da Justiça Eleitoral. Para o autor, não é possível impor a burocracia aos partidos políticos nos termos delineados nos projetos de lei analisados. Na visão dele há uma desigualdade muito grande em termos financeiros entre diretórios nacionais e diretórios municipais, de modo que o excesso de regulação inviabiliza a manutenção das atividades desses últimos.¹⁴⁷

A despeito de ambas as propostas legislativas serem louváveis, conforme pontua Maria Cláudia Bucchaneri Pinheiro, ambas devem ser profundamente aprimoradas, adaptando-se de modo mais atento à realidade dos partidos políticos e suas atividades,

¹⁴⁴ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchaneri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 248. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

¹⁴⁵ Eneida Desirre Salgado desenvolveu índice para medir a nível de democracia intrapartidária, no qual considera dimensões como estrutura organizacional e processo decisório, desdobrando-as em outros cinco indicadores e trinta e duas variáveis, para as quais houve atribuição de resposta binária visando objetivar a verificação da democracia interna em trinta e duas agremiações brasileiras. In.: SALGADO, Eneida Desirre. *Índice de democracia intrapartidária: um modelo de medição desde o Brasil*. *Rev. Investig. Const.* [online]. 2020, vol.7, n.1, pp.107-136. Epub Nov 30, 2020.

¹⁴⁶ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 211.

¹⁴⁷ 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. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 231.

com o propósito de viabilizar a criação de um *design* legal de *Compliance* partidário que tenha efetividade no combate à corrupção e na promoção uma cultura ética e de boa governança nas legendas.¹⁴⁸

De fato, apesar das diferenças entre as proposições legislativas analisadas, é importante pontuar que seja para mais seja para menos desafios irão ocorrer para a alteração da atual quadra de desconfiança a que os partidos políticos fazem jus. É preciso aprofundar o debate para que a existência de uma eventual norma legal que exija a implementação do *compliance* pelas agremiações seja condizente com o *modus operandi* da atividade partidária, bem como respeite direitos fundamentais, a autonomia das legendas, a segurança jurídica, evitando converter o *compliance* e sua legítima busca pela prevenção de atos corruptivos em um objeto de perseguição política e ideológica mascarada de combate a corrupção.

¹⁴⁸ PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n^{os} 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 248. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)

3. A RESPONSABILIZAÇÃO PENAL DE PARTIDOS POLÍTICOS E O MODELO DE COMPLIANCE PARTIDÁRIO ESPANHOL

3.1. Os partidos políticos enquanto pessoas jurídicas submetidas à responsabilização penal na Espanha

O Código Penal da Espanha foi aprovado pela Lei Orgânica (LO) nº 10/1995. Desde então, tal código tem sofrido variadas modificações, sendo a grande última reforma produzida em 2015, a qual incluiu os partidos políticos como pessoa jurídica sujeita à responsabilização penal.

Já em 1995 se discutia a possibilidade de se estabelecer um sistema de responsabilidade penal para os partidos políticos, mas essa empreitada não logrou êxito, limitando-se a dispor de “consequências acessórias”, previstas no artigo 129 do antigo Código Penal, o que lhes fazia depender das pessoas físicas, tendo uma aplicação historicamente limitada a um pequeno número de casos.¹⁴⁹

O sistema de responsabilização penal de pessoas jurídicas do Código Penal espanhol decorre de alterações legislativas importantes que foram sendo realizadas de maneira paulatina. A reforma da LO nº 15/2003 estabeleceu a responsabilidade direta e solidária da pessoa jurídica no que tange à multa imposta àquele administrador que agiu em seu nome. Tal reforma também criou a responsabilidade penal de pessoas jurídicas em relação ao tráfico de drogas.¹⁵⁰

Mas é com a reforma de 2010, introduzida pela LO nº 5/2010, que se estabelece no Código Penal espanhol a responsabilidade penal direta para pessoas jurídicas, alheia à responsabilidade da pessoa física.¹⁵¹ Introduziu-se o artículo 31 bis, estabelecendo que as pessoas jurídicas são penalmente responsáveis por delitos – num catálogo estrito de trinta e um delitos - que sejam cometidos por seus representantes legais e administradores, ou

¹⁴⁹ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 16.

¹⁵⁰ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 16.

¹⁵¹ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 16.

com algum vínculo que gere benefício à pessoa jurídica.¹⁵² Aqui, contudo, ainda não se aplicava a responsabilidade penal aos partidos políticos, em razão da vedação prevista no artigo 31 bis 5 do Código Penal¹⁵³. Apesar disso, aos partidos políticos cabiam medida punitivas, incluindo a dissolução e a possibilidade de qualificá-los como organização criminosa pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos.¹⁵⁴

Conforme explica José Miguel Zugaldía Espinar, o motivo para excluir os partidos políticos do regime de responsabilidade penal havia sido a conveniência de outorgar-lhes uma certa inviolabilidade ou imunidade visando garantir o cumprimento de suas altas funções constitucionais¹⁵⁵, uma vez que o artigo 6º da Constituição espanhola considera que “*los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.*”¹⁵⁶

Desde sua aprovação, a maioria da doutrina vinha assinalando um suposto fracasso da reforma de 2010, que se devia, entre outras coisas, à confusão e à falta de clareza na regulação de muitos aspectos importantes.¹⁵⁷ No entanto, a decisão de optar pela exclusão dos partidos políticos foi revertida com a LO nº 07/2012, que alterou o Código Penal espanhol e incluiu os partidos políticos entre as pessoas jurídicas submetidas à responsabilização penal.¹⁵⁸

¹⁵² PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 123.

¹⁵³ O artigo 31 bis 5 do Código Penal espanhol excluía não apenas os partidos políticos da aplicação da responsabilidade penal, mas uma série de outras pessoas jurídicas. Dispunha que “*las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades Públicas Empresariales, a los partidos políticos y sindicatos, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía, administrativas o cuando se trate de Sociedades mercantiles Estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general*”. Em: FARALDO CABANA, Patricia. *La disolución de partidos políticos como sanción penal*. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (2018), p. 96.

¹⁵⁴ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 16.

¹⁵⁵ Segundo Espinar, são elas: “*socialización política, movilización de la opinión pública, representación y defensa de los intereses sociales, legitimación del sistema político, participación en elecciones y composición de los principales órganos del Estado.*” Em: ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. *La responsabilidad penal de los partidos políticos y los sindicatos*. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 11 (2014), p. 2-3.

¹⁵⁶ ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. *La responsabilidad penal de los partidos políticos y los sindicatos*. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 11 (2014), p. 366-367.

¹⁵⁷ PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 123.

¹⁵⁸ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 16.

A exposição de motivos da emenda da LO nº 07/12 apresentou justificativa na seguinte linha: “*La inclusión de los partidos políticos y sindicatos en el régimen general de responsabilidad penal previsto en el Código Penal, colaboraría de forma importantísima a la persecución y erradicación de la corrupción política, prestigiando la política y, por ende, la calidad de nuestra democracia.*”¹⁵⁹ Por essa ser uma pauta imposta ou recomendada por organismos internacionais, também sob o argumento de combate à corrupção, a responsabilização penal de partidos políticos igualmente existe em outros países¹⁶⁰ europeus como Bélgica, Romênia, França, Áustria e Croácia.¹⁶¹

Na Espanha, desde 2009 o Partido Popular ocupava a atenção midiática e judicial em razão de escândalos de corrupção que atingiam considerável parte da elite do partido, sobretudo a partir do caso Gürtel/Bárceñas.¹⁶² O governo deste partido não demorou a apresentar uma resposta legislativa para conter a crise. Um pacote de medidas foi anunciado, abarcando a reforma de diferentes leis: a Lei de Partidos Políticos, a Lei de Financiamento de Partidos, a Lei do Tribunal de Contas, uma nova lei reguladora do exercício do alto cargo da Administração Geral do Estado e mais uma reforma do Código Penal.¹⁶³

Além disso, com as recorrentes críticas doutrinárias em relação à falta de clareza para aplicação da regulação inserida pelo artigo 31 bis do Código penal, bem como dada a importância dos partidos políticos para o sistema político espanhol, em 2015 o legislador aprovou uma nova modificação no Código Penal. Através da reforma da LO nº 01/2015, foram inseridos uma série de aspectos gerais nos artigos 31 bis e seguintes, dos

¹⁵⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley.* 5 de noviembre de 2012. Págs. 15 y 16.

¹⁶⁰ O ordenamento desses países exclui os partidos da lista de entes imunes à responsabilidade penal. Na Croácia eles estão incluídos expressamente dentro da descrição de pessoas jurídicas penalmente responsável. Em: BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018). p. 23-24.

¹⁶¹ BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 23-24.

¹⁶² Classificado como um dos maiores escândalos de corrupção na Espanha, o chamado caso Gürtel/Bárceñas ganhou esse título em razão do envolvimento do ex-tesoureiro do conservador Partido Popular (PP) Luis Bárceñas, condenado a 33 anos de prisão por lavagem de dinheiro, evasão fiscal e corrupção passiva, e do empresário Francisco Correa (“Correa” traduzido para o alemão é “Gürtel”) em um esquema de propinas de contratos municipais, dentre outros crimes. O escândalo culminou na saída do ex-premiê espanhol Mariano Rajoy do seu cargo. Em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44330279>>. Acesso em 15 jun 2021.

¹⁶³ MAROTO CALATAYUD, Manuel. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*. Gómez Rivero, Carneb. (dir.) regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción. Tirant Lo Blanc, 2017. p. 839.

quais importam para os partidos políticos os seguintes: a) autoria da pessoa jurídica; b) delitos imputáveis à pessoa jurídica; c) isenção e atenuantes.¹⁶⁴

Em relação à autoria, dispõe o Código Penal espanhol que a responsabilidade penal de partidos políticos pode ser exigida com o cometimento de um delito por parte de seus representantes legais ou pessoas autorizadas para tomar decisões em seu nome ou que ostentem faculdades de organização e controle dentro do partido (artigo 31 bis 1), ou ainda por pessoas submetidas a autoridade das pessoas físicas mencionadas, que puderam realizar os fatos por terem violado gravemente os deveres de supervisão, vigilância e controle de sua atividade (artigo 31 bis 1 b).¹⁶⁵ Nesse ponto, a doutrina também tem discutido, com dificuldade, os limites da norma em relação aos sujeitos participantes do delito.¹⁶⁶ Além disso, a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade penal da pessoa física que comete o delito, pois são cumulativas, conforme interpretação majoritária do Tribunal Supremo espanhol.¹⁶⁷

O rol de delitos que os partidos políticos estão submetidos à responsabilidade penal é estrito ou *numerus clausus*, dentro dos quais não inclui expressamente crimes que possam ser cometidos no exercício da atividade política, como manifestação, greve, liberdade de expressão ou participação política em geral.¹⁶⁸ Os delitos contra a honra e a ordem pública estão de fora do catálogo de crimes suscetíveis de atribuição desta responsabilidade.¹⁶⁹ Apesar disso, José Miguel Zugaldía Espinar afirma que parte da doutrina enxerga na responsabilidade criminal de pessoas jurídicas um mecanismo que

¹⁶⁴ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 8-15.

¹⁶⁵ De acordo com o artigo 31 bis 1 a e b: *“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. 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”*.

¹⁶⁶ Para aprofundamento ver: POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019. p. 19-21. E: LEÓN ALAPONT, “Aspectos principales de la responsabilidad penal de los partidos políticos”, *Revista Penal* número 42, (2018), p. 128.

¹⁶⁷ FERRER, Fátima Pérez. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 126.

¹⁶⁸ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (2018). p. 11.

¹⁶⁹ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* (2018). p. 10.

pode ser utilizado para a perseguição e eliminação de inimigos políticos, embora este autor não concorde com esta posição específica.¹⁷⁰

Esse catálogo de crimes pelos quais toda pessoa jurídica pode ser penalizada na Espanha, além de possuir enumeração exaustiva,¹⁷¹ está restrito aos ilícitos da Parte Especial do Código Penal.¹⁷² Essa opção do legislador recebe críticas da doutrina, na medida em que havia expectativa de que algumas práticas de corrupção econômica, como falsificação de contas eleitorais e apropriação indébita de contas eleitorais, fossem incluídas no rol de delitos pelos quais os partidos políticos estão submetidos no Código Penal. Nesse sentido, fala-se na necessidade de se limitar o rol de delitos àqueles cuja matéria seja de ordem econômica, evitando que tipos delitivos que superem essa temática implique na criminalização da função estritamente política dos partidos.¹⁷³

Por sua vez, a legislação espanhola também prevê a possibilidade de isentar ou atenuar as sanções impostas pela responsabilidade penal de pessoas jurídicas, desde que cumpridos os requisitos exigidos no Código Penal e, no caso dos partidos políticos, também na Lei dos Partidos Políticos. Mas para falar sobre isenção e atenuantes, também é preciso falar sobre as sanções. E aqui cabe mencionar tanto as previsões do Código Penal quanto as da Lei dos Partidos Políticos, na medida em que ambas impactam o debate da isenção ou atenuação de sanções a partir do atendimento de requisitos de programas de *compliance*.

Um dos pontos mais polêmicos da reforma do Código Penal espanhol de 2015 foi a introdução da dissolução das pessoas jurídicas, também estendida aos partidos políticos. A possibilidade de suspensão ou dissolução de partidos políticos não é algo novo na legislação espanhola. Desde 2002 a Lei dos Partidos Políticos já havia contemplado essas hipóteses, ainda que com um alcance diferente e com matizações mediante sucessivas reformas, cuja última foi realizada em 2015 com alteração do marco previsto no Código Penal.¹⁷⁴

No âmbito da Lei dos Partidos Políticos, o artigo 10 prevê o seguinte:

¹⁷⁰ ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. *La responsabilidad penal de los partidos políticos y los sindicatos*. Revista de Derecho Penal y Criminología, 3.ª Época, n.º 11 (2014), p. 377.

¹⁷¹ Sobre os crimes em espécie que as pessoas jurídicas podem ser penalizadas veja-se: PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 126.

¹⁷² PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 126.

¹⁷³ BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 11.

¹⁷⁴ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 36.

La disolución surtirá efectos desde su anotación en el Registro de Partidos Políticos, previa notificación del propio partido o del órgano judicial que decreta la disolución.

2. La disolución judicial de un partido político será acordada por el órgano jurisdiccional competente en los casos siguientes:

a) Cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal.

b) Cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la presente Ley Orgánica.

c) Cuando de forma reiterada y grave su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9.

O artigo 9 bis da supracitada lei, por sua vez, dispõe que “*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.*”

Observa-se, assim, que as condutas previstas na Lei dos Partidos Políticos correspondem a comportamentos que lesionam gravemente o sistema democrático e de liberdades.¹⁷⁵ Portanto, os crimes propriamente ditos estão inseridos no Código Penal, no qual a pena de dissolução da pessoa jurídica está prevista no artigo 33.7, que regula a matéria mais detalhadamente:

Las penas aplicables a las personas jurídicas, que tienen todas la consideración de graves, son las siguientes

a) Multas por cuotas o proporcional.

b) Disolución de la persona jurídica. La disolución producirá la pérdida definitiva de su personalidad jurídica, así como la de su capacidad de actuar de cualquier modo en el tráfico jurídico, o llevar a cabo cualquier clase de actividad, aunque sea lícita.

c) Suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años.

d) Clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años.

Joan Baucells Lladós adverte que não se pode esquecer que a pena “ritual” do sistema de responsabilização penal de pessoas jurídicas é pecuniária, visto que para a imposição das penas mais graves previstas no artigo 33.7 do Código Penal é preciso atender uma série de critérios taxativos previstos no artigo 66 bis do Código Penal

¹⁷⁵ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 36.

espanhol, a saber: a) a necessidade para prevenir a continuidade delitiva ou seus efeitos; b) suas consequências econômicas ou sociais e c) a posição na estrutura ocupada pela pessoa física ou jurídica que violou o dever de controle.¹⁷⁶

Como a dissolução é a pena mais grave que pode ser aplicada a pessoa jurídicas, deve ser reservada àqueles casos em que o partido político foi criado com uma finalidade instrumental, ou seja, que não tenham outra atividade¹⁷⁷ mais relevante do que a delitiva ou que reiterem comportamentos delitivos. Tais supostos são extraídos do próprio artigo 66 bis e adicionalmente se impõe a previsão do artigo 66.1.5¹⁷⁸ que trata da reincidência qualificada, a qual não é difícil de ocorrer em um curto espaço de tempo, já que frequentemente são abertos processos contra os partidos por delitos relacionados a corrupção.¹⁷⁹

Para Patricia Faraldo Cabana,¹⁸⁰ embora provavelmente o Tribunal Constitucional se pronuncie, em sede recursal, sobre alguma pretensão de dissolução de um partido político, em razão da característica dos direitos envolvidos, é certo que isso não é óbice para apontar o perigo que é deixar nas mãos de qualquer juiz penal a possibilidade de impor uma sanção de central relevância para a vida política do país.¹⁸¹

De outro lado, aponta Baucells Lladós que a dissolução de partidos políticos deve ser considerada medida mais excepcional pelos juízes penais do que em relação à

¹⁷⁶ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 11.

¹⁷⁷ É que na Espanha não há, como no Brasil, um controle *a priori*, como é feito pelo TSE, para que um partido atue de forma regular. Lá, ao contrário, são muitos os partidos políticos (cerca de 4.600), os quais são constituídos à semelhança de qualquer associação e que podem passar posteriormente por um juízo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário espanhol.

¹⁷⁸ Artigo 66 do Código Penal espanhol: “1. En la aplicación de la pena, tratándose de delitos dolosos, los jueces o tribunales observarán, según haya o no circunstancias atenuantes o agravantes, las siguientes reglas: (...) 5.ª Cuando concurra la circunstancia agravante de reincidencia con la cualificación de que el culpable al delinquir hubiera sido condenado ejecutoriamente, al menos, por tres delitos comprendidos en el mismo título de este Código, siempre que sean de la misma naturaleza, podrán aplicar la pena superior en grado a la prevista por la ley para el delito de que se trate, teniendo en cuenta las condenas precedentes, así como la gravedad del nuevo delito cometido.”

¹⁷⁹ FARALDO CABANA, Patricia. *La disolución de partidos políticos como sanción penal*. In.: Revista de Estudios Penales y Criminológicos, vol. 38 (2018) - Universidade de Santiago de Compostela. p. 105-106.

¹⁸⁰ FARALDO CABANA, Patricia. *La disolución de partidos políticos como sanción penal*. In.: Revista de Estudios Penales y Criminológicos, vol. 38 (2018) - Universidade de Santiago de Compostela. p. 122-123.

¹⁸¹ Cabana aponta algumas experiências no direito comparado, tal como a Alemanha, em que, segundo ela, os partidos políticos podem ser declarados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional Federal quando seus fins ou o comportamento de seus membros tendam a desvirtuar ou eliminar o ordenamento constitucional democrático liberal ou que coloquem em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Antes de serem declarados inconstitucionais, os partidos políticos alemães não podem ser considerados associação ilícita, o que é considerado uma barreira frente a decisões de órgãos judiciais ordinários. Na França, o Código Penal exclui expressamente a possibilidade de dissolução de partidos políticos.

dissolução de empresas, já que o *status* de proteção aos partidos políticos deve ser mais forte em razão do risco de controle judicial das atividades exclusivamente políticas dos partidos, devendo a *lege ferenda* reservar-se exclusivamente a pena de multa.¹⁸²

Há autores que defendem a exclusão dos partidos políticos do âmbito de aplicação da responsabilidade penal, haja vista a importância deles dentro do ordenamento jurídico e especial função a nível estatal, reconhecido pela Constituição. Os argumentos utilizados atentam para a justificação apresentada pelo legislador, que estaria baseada menos em lutar de forma eficaz contra a impunidade dos partidos e mais contra a “percepção social de impunidade”, num movimento designado “populismo punitivo”, que encontra eco no chamado plano de regeneração democrática, aprovado pelo Governo do Partido Popular em 2013, e que foi muito criticado por seu alto conteúdo simbólico.¹⁸³

Nesta linha ainda, defende-se que, desde o ponto de vista histórico, a regulação de partidos políticos é particularmente propensa à ineficácia e à legislação simbólica, o que daria um maior peso a quem critica o modelo de responsabilidade penal mediado por programas de *compliance* como mecanismo de impunidade, fazendo da criminalização uma solução perfeita e ambígua.¹⁸⁴

De outro lado, estão aqueles doutrinadores que são favoráveis à submissão dos partidos políticos à responsabilização penal.

Dentro dessa corrente de opinião está Baucells Lladós, para quem o movimento de recorrer ao direito penal serve apenas como alibi para não aprofundar outros mecanismos de controle formal, mais eficazes que o direito penal, o qual deveria estar posicionado como *ultima ratio*. Contudo, para o autor, os juízes penais são aptos a controlar a atividade partidária, visto que estariam distantes dos partidos políticos em comparação com a proximidade que as legendas guardam com Poder Legislativo e com a Administração. Além disso, ele sustenta que a dissolução não é previsão desproporcional, já que sua aplicação é muito excepcional, bem como porque um partido que tenha muitos membros condenados poderia ser dissolvido e refundado novamente e voluntariamente.¹⁸⁵

¹⁸² BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 11.

¹⁸³ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 13-14.

¹⁸⁴ MAROTO CALATAYUD, Manuel. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*. p. 843.

¹⁸⁵ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 22-23.

Para José León Alapont, é justificável a aplicação de uma responsabilidade penal aos partidos políticos, pois sua condição constitucional especial não altera sua natureza jurídica, de modo que o importante é evitar que as medidas penais ataquem o exercício das funções constitucionais dos partidos.¹⁸⁶ Resta saber se os juízes estão atentos e preocupados com esta questão.

Baucells Lladós explica que, para que as funções instrumentais ou materiais (ou seja, efetividade) da responsabilidade penal possam se impor ao que ele chama de comunicações simbólicas, seria necessário que os tribunais espanhóis reconsiderem o modo que estão interpretando o artigo 31 bis do Código Penal, dando especial atenção à 1) a atribuição do ônus da prova da defesa à acusação e 2) aos perigos de como se valora a eficácia das mesmas para lhe conferir efeito de atenuação ou de isenção.¹⁸⁷

Para alguns, o Direito Penal se estabelecerá como garante das funções constitucionais - outorgadas pelo artigo 6º da Constituição espanhola - dos partidos políticos, as quais se levam a cabo e se realizam sem cometimento de ilícitos.¹⁸⁸

A reforma de 2015 traz, portanto, a inclusão dos partidos políticos dentre aquelas pessoas jurídicas submetidas à responsabilidade penal, cuja sanções podem ser atenuadas ou isentas com a adoção e implementação de programas de *compliance*, conforme será abordado mais profundidade no ponto seguinte deste trabalho.

Por último, conforme pontua Maroto Calatayud, chama atenção que “*las escasas leyes que en España han entrado a regular aspectos relacionados con la organización de las estructuras internas de los partidos, y por tanto a desarrollar el mandato de democracia interna de la Constitución, sea el Código Penal.*” Nesse sentido, essa técnica de regulação dos partidos políticos através da lei penal, em detrimento de outras melhores que poderiam estabelecer-se por regime administrativo e constitucional, parece ter se tornado uma tendência, resultando numa peculiar novidade na tradição jurídica espanhola.¹⁸⁹

Assim, apesar da dissolução dos partidos políticos estar contemplada como possibilidade no Código Penal espanhol, para as pessoas jurídicas em sentido amplo, no

¹⁸⁶ LÉON ALAPONT, José. *Aspectos principales de la responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Penal, n. 42. (2018), p. 125-126.

¹⁸⁷ Mais detalhes sobre a atribuição de peso à carga probatória e a valoração da eficácia dos programas de *compliance* ver: BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 17-20

¹⁸⁸ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 16.

¹⁸⁹ MAROTO CALATAYUD, Manuel. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*, p. 842-843.

âmbito dos partidos políticos se mostra necessário o amadurecimento das discussões, sobretudo em razão das consequências que a dissolução de um partido pode causar para o sistema democrático.¹⁹⁰

3.2. Programas de integridade (*compliance*) para pessoas jurídicas, inclusive para partidos políticos

Como visto no ponto anterior, na Espanha os partidos políticos são algumas das pessoas jurídicas que estão submetidas à responsabilidade penal. As reformas legislativas que o Código Penal espanhol sofreu estabeleceu este desenho institucional, consignando que as sanções decorrentes de tal responsabilidade penal podem ser atenuadas ou excluídas na hipótese de adoção de programas de *compliance* pelos partidos políticos.

É possível definir um programa de *compliance* como sendo um conjunto de procedimentos e boas práticas, adotados para identificação e classificação de riscos de caráter operacional e legal, com o objetivo de estabelecer ferramentas internas de prevenção, gestão, formação, detecção e controle. Todo programa deve estar adaptado à normativa aplicável de acordo com a natureza e tamanho da pessoa jurídica.¹⁹¹

Como se verá adiante, para os partidos políticos, a legislação espanhola adotou um modelo misto em relação aos programas de *compliance*, na medida em que são obrigatórios quanto à existência e promocionais quanto à efetividade, já que sua utilização pode proporcionar benefício quando o partido político incorre em delitos que impõe penalidades.¹⁹² Este modelo misto, conhecido através da metáfora “*palos y las zanahorias*” e traduzida pela doutrina nacional como política de “cenouras e varas”, é entendido como a ação do Estado em ameaçar ou coagir pessoas jurídicas com a imposição de certas penalidades, mas oferecendo em troca a atratividade ou incentivo de ser exonerado ou ver sua responsabilidade atenuada graças ao programa de *compliance*.¹⁹³

¹⁹⁰ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 38.

¹⁹¹ PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 130.

¹⁹² PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 244.

¹⁹³ LÉON ALAPONT, José. *Los programas de cumplimiento penal: aspectos generales*. Rev. Boliv. de Derecho Nº 31, 2021, p. 361.

Para entender como funciona essa espécie de premiação, é preciso observar as disposições do Código Penal espanhol e a Lei dos Partidos Políticos, já que ambas as legislações regulam o tema.

O ponto de partida normativo em relação aos programas de *compliance* em partidos políticos na Espanha está na Lei Orgânica nº 03/2015 que reformou a Lei de Partidos Políticos ao introduzir o artículo 9º bis na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, impondo a necessidade de um sistema de controle interno nos partidos políticos.¹⁹⁴ Dispõe referida norma que “*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.*”

Esta previsão legal cria uma diferenciação entre os partidos políticos e as demais pessoas jurídicas sujeitas à responsabilização penal, na medida em que lhes obriga a estabelecer os programas de *compliance*, fazendo deles as únicas pessoas jurídicas a quem a lei interpela diretamente a adotar tais programas – talvez em razão da provável relutância dos partidos em se autorregular.¹⁹⁵ A aplicação desta figura não se manteve isenta de polêmica, porquanto seria a única suposição *ex lege* estabelecida como *conditio sine qua non*, ou seja, sem a existência de tais programas de *compliance* a organização partidária não pode existir.¹⁹⁶

Nesse contexto de dificuldade na autorregulação dos partidos políticos, há quem diga que a isenção de responsabilidade penal através da adoção de programas de *compliance* possa ajudar o Estado na tarefa de prevenir, detectar e sancionar os comportamentos delitivos no seio dos partidos políticos, da mesma forma com que já ocorre com grandes empresas espanholas.¹⁹⁷

Isso porque até o surgimento do controle judicial mediante a introdução da responsabilidade penal das agremiações espanholas, o único meio de controle externo feito pelo Estado era de caráter administrativo, realizado através do Tribunal de Contas, que exerce um controle formal da legalidade dos recursos públicos e privados dos partidos

¹⁹⁴ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 41.

¹⁹⁵ BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 24.

¹⁹⁶ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 40.

¹⁹⁷ BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 24.

políticos. Este controle contábil, contudo, sofre críticas da doutrina e de organismos internacionais em razão de sua regulação deficiente.¹⁹⁸

Apesar disso, a reforma de 2015 também alterou o Código Penal espanhol, que passou a prever em seu artigo 31 bis ferramentas que são consideradas premissas para a isenção da responsabilidade penal. Nesse sentido, a pessoa jurídica, ao operar de acordo com as disposições do Código Penal, pode ser isenta da responsabilidade ou pelo menos obter atenuação da sanção, se adotar um modelo adequado para a prevenção de delitos.¹⁹⁹ Do Código Penal espanhol se extrai que tais premissas são as seguintes:

2. Si el delito fuere cometido por las personas indicadas en la letra a) del apartado anterior, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si se cumplen las siguientes condiciones:

1.ª el órgano de administración ha adoptado y ejecutado con eficacia, antes de la comisión del delito, modelos de organización y gestión que incluyen las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos de la misma naturaleza o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión;

2.ª la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado ha sido confiada a un órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y de control o que tenga encomendada legalmente la función de supervisar la eficacia de los controles internos de la persona jurídica;

3.ª los autores individuales han cometido el delito eludiendo fraudulentamente los modelos de organización y de prevención y

4.ª no se ha producido una omisión o un ejercicio insuficiente de sus funciones de supervisión, vigilancia y control por parte del órgano al que se refiere la condición 2.ª

En los casos en los que las anteriores circunstancias solamente puedan ser objeto de acreditación parcial, esta circunstancia será valorada a los efectos de atenuación de la pena.

A primeira condição é mais importante, pois estabelece a necessidade de implementação de um modelo de organização e gestão por parte do órgão de administração com medidas de vigilância e controle para prevenir delitos e para prevenir de forma relevante os riscos de seu cometimento. As demais condições arroladas posteriormente se referem a características que o modelo deve apresentar. Nesse sentido, é necessário que um organismo autônomo²⁰⁰ - chamado pela doutrina de *Compliance*

¹⁹⁸ BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 04.

¹⁹⁹ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 41.

²⁰⁰ A exceção contempla as pessoas jurídicas de pequeno porte, para quem a função de supervisão (Complice Officer) pode ser exercida diretamente pelo órgão de administração, conforme inciso 3 do artigo 31 bis. “*En las personas jurídicas de pequeñas dimensiones, las funciones de supervisión a que se refiere la condición 2.ª del apartado 2 podrán ser asumidas directamente por el órgano de administración. A estos efectos, son personas jurídicas de pequeñas dimensiones aquéllas que, según la legislación aplicable, estén autorizadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada.*”

*Officer*²⁰¹ -, com poderes de iniciativa e controle, faça a supervisão do funcionamento e cumprimento do programa. Também se exige que o delito seja cometido de forma fraudulenta ao programa e sem a ocorrência de omissão ou exercício insuficiente das funções de supervisão, vigilância e controle por parte do órgão competente.

O *Compliance Officer* é um órgão da pessoa jurídica que deve facilitar o contato diário com o funcionamento da entidade e composto por várias pessoas, geralmente sem a participação dos Administradores, pelo menos não na totalidade. Deve participar da elaboração dos programas, garantindo sua aplicação mediante pessoal capacitado com conhecimento e experiência profissional, além de dispor dos meios técnicos adequados, para ter acesso aos processos internos, informações necessárias e atividades da entidade.²⁰²

Além disso, o inciso 2º faz menção aos autores dos delitos²⁰³ quando estabelece que eles estão indicados no artigo anterior (inciso 1, alínea a). Tal indicação diz respeito aos delitos cometidos por representantes da pessoa jurídica, conforme estabelece o artigo 31 bis 1. 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.”*

Em relação a este ponto é necessário fazer uma distinção entre os sujeitos que, ao cometerem um delito, podem dar causa à responsabilidade penal da pessoa jurídica. Isso porque o legislador penal espanhol estabeleceu um sistema duplo de isenção, que, a depender do vínculo que a organização possui com quem comete o delito, impõe diferentes medidas de prevenção à pessoa jurídica.²⁰⁴ Nesse sentido, os delitos cometidos por representantes legais ou por quem estiver autorizado a tomar decisões em nome da

²⁰¹ O Código Penal espanhol faz uma referência indireta a esta figura quando prevê no artículo 31 bis 2 a existência de *“órgano de la persona jurídica con poderes autónomos de iniciativa y control”*.

²⁰² PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 201, p. 132.

²⁰³ Também podem ser considerados autores os subordinados aos representantes legais da organização, conforme preconiza a alínea b do inciso primeiro: *“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.”*

²⁰⁴ PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 129.

pessoa jurídica estão subordinados a regras mais rígidas para que a pessoa jurídica possa alcançar a isenção ou atenuação da sua responsabilidade penal.

É que, por força do inciso 4º do artigo 31 bis²⁰⁵, os delitos cometidos pelos autores designados na alínea b do inciso 1º, quais sejam, aquelas pessoas submetidas à autoridade das pessoas físicas mencionadas pela alínea “a”, ou seja, representantes legais ou pessoas autorizadas a tomar decisões pela pessoa jurídica, são delitos que exigem critérios mais brandos para a isenção ou atenuação da responsabilidade da pessoa jurídica. Isso porque para os delitos cometidos por essas pessoas, não são aplicáveis as exigências do inciso 2º, visto anteriormente, e do inciso 5º do artigo 31 bis.

Com essa distinção estabelecida pelo legislador espanhol, observa-se que, para a análise da isenção ou atenuação da responsabilidade penal da pessoa jurídica, por delito causado por “subordinados” (alínea b do inciso 1º), o juiz penal deverá averiguar apenas se antes da comissão do delito foi adotado e executado de maneira eficaz um programa de *compliance* que seja adequado para prevenir delitos da natureza daquele que foi cometido, ou que venha a reduzir significativamente o risco do seu cometimento.

Por consequência, os delitos cometidos por representantes legais ou pessoa autorizadas a tomar decisões pela pessoa jurídica acabam estando submetidos a um regramento mais rígido para que a pessoa jurídica alcance isenção ou atenuação de responsabilidade. Isso se deve a dois fatores. O primeiro se refere às disposições do inciso 2º, tratado acima, que detalha as condições que um programa de *compliance* deve possuir para gerar isenção ou atenuação de sanções. O segundo fator diz respeito ao inciso 5º do artigo 31 bis, que amplia os critérios de exigência para os programas de *compliance* previsto no inciso 2º, adicionando requisitos às condições estabelecidas no mesmo inciso 2º.

Dessa maneira, o legislador buscou introduzir um modelo de *compliance* que demonstra uma preocupação sobre sua efetividade, estabelecendo não só os comportamentos a serem desempenhados, mas também os modelos de controle e gestão a serem implementados na organização. Por isso, no artigo 31 bis, inciso 5º, se estabeleceu os requisitos que os programas de *compliance* devem cumprir:

²⁰⁵ Prevê o inciso 4º: “4. Si el delito fuera cometido por las personas indicadas en la letra b) del apartado 1, la persona jurídica quedará exenta de responsabilidad si, antes de la comisión del delito, ha adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.”

5. Los modelos de organización y gestión a que se refieren la condición 1.ª del apartado 2 y el apartado anterior deberán cumplir los siguientes requisitos:

1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.

2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.

3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.

4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención.

5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.

6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.

Como visto, o inciso 5º do artigo 31 bis estabelece os requisitos que o programa de *compliance* deve adotar para que o juiz penal possa beneficiar a pessoa jurídica com isenção ou atenuação da responsabilidade, quando comprovado cometimento de um delito. Dentre os requisitos estão: a) mapeamento das atividades mais propensas ao cometimento de delitos; b) estabelecimento de protocolos para a formação da vontade, tomada de decisões e execução; c) modelo de gestão de recursos financeiros adequados para impedir cometimento de delitos; d) a obrigação de comunicar possíveis riscos e descumprimentos ao órgão fiscalizador; e) implantação de um sistema interno de disciplina com sanções para descumprimentos; f) realização de checagem periódica do modelo eventuais modificações atentas às modificações da organização e às infrações apuradas.

Percebe-se que tais condições são exaustivas e impõe padrões de comportamentos, modelo de gestão e revisão, além de sistema de disciplina, os quais são aplicados não apenas em um momento inicial, mas mediante um processo de revisão periódica, pelo qual os partidos políticos aprendem a definir os elementos relevantes do programa para cada momento ou contexto.²⁰⁶

Uma figura importante dentro destas condições que o programa de *compliance* deve ter diz respeito ao chamado canal de denúncias, previsto no inciso 5º alínea 4ª do

²⁰⁶ POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019, p. 44.

artigo 31 bis. Nele, a pessoa jurídica deve receber e gerir as comunicações e informações apresentadas pelos seus empregados e profissionais acerca de eventuais condutas irregulares que tenham conhecimento. Tais comunicações devem ter sua confidencialidade assegurada mediante sistema adequado, sem risco de represálias aos denunciantes, conforme prevê a Circular 1/2016 do Ministério Público espanhol. O órgão²⁰⁷ responsável pela gestão dos processos de investigação e resolução das denúncias pode ser composto pelo *Compliance Officer*, por diretores e por um assessor externo à organização que seja especialista em matéria sancionadora penal e/ou administrativa.²⁰⁸

Caso as medidas sejam implementadas e cumpridas de maneira parcial, a isenção dará lugar à atenuação²⁰⁹ da responsabilidade do partido político, oportunidade em que o juiz deve valorar as circunstâncias para os efeitos da atenuação da pena²¹⁰, conforme preconiza o inciso 2º do artigo 31 bis, o qual prevê que “*En los casos en los que las anteriores circunstancias solamente puedan ser objeto de acreditación parcial, esta circunstancia será valorada a los efectos de atenuación de la pena.*”

Na hipótese de a pessoa jurídica prever e implementar de maneira suficiente o programa e ainda assim ocorrer um comportamento delitivo por parte de representantes ou subordinados, a responsabilidade não alcançará a pessoa jurídica, mas apenas aquele que cometeu o delito. Estabelece-se, assim, um sistema de controle bastante completo, que se materializa mediante a implementação de programas de *compliance*, de caráter obrigatório e prévio para os partidos e que detalha com clareza os requisitos para

²⁰⁷ A composição do órgão gestor das denúncias pode ser reduzida apenas ao *Compliance Officer* para pessoas jurídicas de pequeno porte.

²⁰⁸ PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 134-135.

²⁰⁹ No Código Penal espanhol, os programas de *compliance* não são a única fonte de atenuação da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Exemplo disso são as circunstâncias descritas no artigo 31 *quarter*, que engloba confissão, colaboração com a investigação, reparação ou diminuição do dano causado pelo delito e o estabelecimento, antes do início do juízo oral, de medidas eficazes para prevenir e descobrir os delitos que no futuro poderiam ser cometidos no seio da pessoa jurídica. Contudo, essa última circunstância sofreu uma modulação interpretativa por sentença do Tribunal Supremo espanhol de 29 de fevereiro de 2016, quando se entendeu que a existência do programa de *compliance* posterior aos feitos investigados e anterior a abertura do juízo oral não pode servir como isenção da responsabilidade penal. In.: PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 132.

²¹⁰ A atenuação da pena não depende exclusivamente da aplicação do artigo 31 bis e seguintes, mas de tantos outros dispositivos da parte geral do Código Penal espanhol, de modo que não é objetivo deste trabalho se debruçar sobre esta questão. Para aprofundamento no tema, sugere-se: LÉON ALAPONT, José. *Criminal compliance: análisis de los arts. 31 bis 2 a 5 cp y 31 quater CP*. Revista General de Derecho Penal 31 (2019).

isenção da responsabilidade.²¹¹ Apesar disso, não é possível considerar que haja a mesma claridade no que atine à verificação da eficácia de aplicação de tais requisitos.

Joan Baucells Lladós concorda com o legislador penal espanhol que os sete requisitos do inciso 5º do artigo 31 bis do Código Penal são essenciais para considerar o efeito isentivo de um programa de compliance diante da responsabilidade penal da pessoa jurídica. Contudo, o autor acredita que os partidos políticos espanhóis estão muito longe de reunir muitos deles, já que constatou que outros elementos relativos à transparência, que são de implementação mais fácil, ainda são muito débeis²¹².

Sem dúvida, não é uma tarefa fácil para juízes e promotores comprovar que os programas de *compliance* cumprem os requisitos legais, mas é rechaçado que sua mera posse seja um salvo-conduto. Apesar disso, a doutrina tenta emplacar alguns critérios ou pautas interpretativas para valorar a adequação e eficácia destes programas, a despeito de reconhecer a dificuldade de se ter uma uniformidade de aplicação diante dos diferentes tipos de organizações. Dessa maneira, além das certificações de qualidade, se sugere valorar o comprometimento e envolvimento do órgão de administração e seus principais executivos; a gravidade da conduta, a natureza e extensão da corporação, o número de envolvidos, a fraude empregada para burlar o programa, a frequência e duração da atividade criminal, etc; também deve se valorar se o benefício para a organização é direto ou indireto.²¹³

Sobre as certificações de qualidade de programas de *compliance*, Joan Baucells Lladós afirma que elas são insuficientes para demonstrar a eficácia dos programas. Tais certificações são emitidas por organizações privadas, as chamadas agências de acreditação ou certificação, que são consideradas pela doutrina – com amplo consenso – como inconvenientes para valorar a eficácia dos programas de *compliance*, principalmente a partir da experiência decorrente da legislação chilena.²¹⁴

²¹¹ POZA, Jesús Marcos. La responsabilidad penal de los partidos políticos. Monografía. Valladolid. 2019, p. 42.

²¹² Baucells Lladós analisou documentos e informações disponíveis nos portais virtuais dos quatro maiores partidos políticos espanhóis (Partido popular, Partido socialista obrero español, Podemos e Ciudadanos), acerca dos códigos éticos e sanção de seu descumprimento, a contabilidade e a auditoria, chegando a conclusão de que a maioria deles incluem apenas a informação mínima fundamental, inútil desde o ponto de vista do controle. In: BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017), p. 7-26.

²¹³ PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 135-136.

²¹⁴ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 19.

Na discussão sobre a valoração da eficácia da adoção e execução dos programas de *compliance*, há consenso em descartar a prova da validade dos programas que estejam apenas sobre o papel, ou seja, programas genéricos, visto que os programas não podem servir como um “seguro” para evitar a responsabilidade penal. É necessário a adoção de um programa específico, desenhado especialmente para a organização, com um mapa de riscos da sua atividade. Assim, sua eficácia deve ser contextualizada e aferida primeiro pelo respeito à atividade e às lacunas organizacionais implicadas no delito, e em segundo momento deve ser feito um juízo *ex ante*, para saber se o modelo era adequado ao contexto técnico e legislativo do momento. O *standard* das diligências devidas deve valorar-se através de uma diretriz abstrata fixada pelo juiz penal a respeito de como deveria se organizar um partido político cuidadoso.²¹⁵

Ao seu tempo, o debate sobre o ônus da prova também é importante dentro da doutrina espanhola, já que não é uma questão nada pacífica na prática. Uma parte da doutrina sustenta que é a pessoa jurídica quem tem o ônus da prova, tal como acontece com as circunstâncias modificativas da responsabilidade, que isentam ou atenuam. De outro lado, há autores que consideram essa uma questão relativa ao tipo objetivo, pois entendem que obrigar a pessoa jurídica a provar que sua organização interna não era defeituosa configuraria uma violação ao direito fundamental de presunção de inocência. Para o Ministério Público espanhol, que emitiu orientações sobre a matéria na Circular 1/2016, é a própria pessoa jurídica que tem recursos e as melhores condições para disponibilizar as informações para comprovar que, apesar do cometimento do crime, seu programa de *compliance* era eficaz conforme os padrões legais.²¹⁶

Por último, para além da definição de como se deve comprovar a efetividade dos programas de *compliance*, também se discute na doutrina se a introdução dos partidos políticos no rol de pessoas jurídicas sujeitas à responsabilidade penal, e no caso dos partidos com a obrigação de adoção desses programas, pode levar a condenações de partidos políticos de pequenas dimensões em razão da carência de meios para que implementarem programas de *compliance*. Isso se torna especialmente relevante no

²¹⁵ BAUCCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 18-19.

²¹⁶ Sobre esse debate, que não tem consenso nem entre os magistrados da Suprema Corte espanhola, ver: PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018, p. 137.

contexto político espanhol, onde existem cerca de 4.600 pequenos partidos políticos registrados, o que representaria um risco para o pluralismo político.²¹⁷

Esse argumento, no entanto, é rebatível na medida em que o qualitativo “eficaz”, exigido pelo Código Penal na valoração dos requisitos de determinado programa de *compliance*, pressupõe exatamente um programa à medida do partido, ou seja, desenhado ao seu tamanho e de acordo com suas características, de modo que quanto menor sua dimensão, menor deve ser seus riscos, o que lhe permite apresentar um programa mais simples.²¹⁸ Seja como for, dificilmente o desenho espanhol de regulação de partidos políticos, fundado na responsabilidade penal e na obrigação de adoção de programas de *compliance*, está perto de exprimir conclusões e consensos amplos, quer na doutrina espanhola, quer em outras paragens cujo debate ainda é incipiente.

3.3. Convergências e diferenças do sistema normativo espanhol de *compliance* partidário e as proposições legislativas nº 60/2017 e nº 429/2017 do Senado Federal brasileiro

Conforme abordado nos pontos anteriores, na Espanha os partidos políticos estão submetidos à responsabilidade penal cujos delitos estão expressos de maneira taxativa no Código Penal espanhol. Após a introdução da possibilidade de responsabilização penal no ordenamento jurídico espanhol, os partidos políticos foram incluídos no rol de pessoas jurídicas suscetíveis a tal modelo de responsabilização. A figura dos programas de *compliance*, também chamados de programas de integridade, como elemento de atenuação ou isenção de responsabilidade de pessoas jurídicas em âmbito criminal foi instituída após o estabelecimento de tal regime às pessoas jurídicas. Aos partidos, no entanto, diferentemente das demais pessoas jurídicas, a adoção de tais programas não configura uma faculdade, mas uma obrigação legal (artigo 9º bis do Código Penal).

No Brasil, embora a doutrina já tenha iniciado alguma discussão, em termos normativos a responsabilização penal de pessoas jurídicas é uma figura restrita aos crimes ambientais, conforme admitiu o Supremo Tribunal Federal no RE 548181/PR, rel. Min. Rosa Weber, julgado em 06/08/2013. Fora essa situação específica, qualquer aplicação

²¹⁷ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 18-19.

²¹⁸ BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y respnsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018), p. 19.

de sanção a pessoas jurídicas possui por base um regime de responsabilização de caráter civil e administrativo.

Por consequência, para os partidos políticos brasileiros não existe a possibilidade de responsabilização em termos penais, mas tão somente mediante normas de caráter civil-administrativo, como multas. Ainda que eventualmente o partido se beneficie pelo cometimento de algum delito, em termos penais, são seus representantes, aqueles responsáveis envolvidos no cometimento do delito, que deverão ser responsabilizados individualmente. O Brasil, portanto, não adotou a responsabilização penal como forma de controle da atividade partidária. Eis uma primeira distinção em relação à regulação dos partidos espanhóis.

O debate nacional sobre a aplicação de programas de integridade a partidos políticos teve início a partir da apresentação dos Projetos de Lei do Senado Federal (PLS) nº 60/2017 e nº 429/2017, os quais, embora com a mesma temática, possuem proposta distinta da atual experiência normativa que vigora na Espanha, até porque são propostas legislativas bastante simplórias, conforme se demonstrará a seguir.

Como visto no capítulo II deste trabalho, o PLS nº 60/2017 prevê a responsabilização objetiva de partidos políticos cujos dirigentes, nessa condição, pratiquem atos contra a Administração Pública, incentivando a adoção de código de conduta, programa de integridade e auditoria. Este Projeto de Lei de autoria do então Senador Ricardo Ferraço apresenta quais são as condutas que atentam contra o patrimônio público, num rol taxativo de apenas quatro hipóteses. É uma proposição legislativa considerada simplista e com muitas lacunas, já que não aborda, por exemplo, quais seriam as penalidades aplicáveis e os requisitos para sua atenuação ou isenção caso o partido adote um programa de integridade, tampouco contém o órgão competente para processamento e julgamento. Soma-se a isso, o fato de que muitos aspectos da vida partidária não estão inclusos nas hipóteses.

Essa é uma das possibilidades de introdução dos programas de integridade no ambiente partidário brasileiro, que pode ser descrita e entendida como criadora de uma responsabilização objetiva de caráter civil e administrativo, com penalidades aplicadas caso haja o descumprimento de normas de combate à corrupção, e que prevê a existência de um sistema efetivo de integridade como um fator de redução de sanção.²¹⁹

²¹⁹ 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura

Ao seu turno, o PLS nº 429/2017, de autoria do Senador Antonio Anastasia, modifica a Lei dos Partidos Políticos para tornar obrigatória a adoção de programas de integridade pelas legendas em seus estatutos, determinando quais são os requisitos que tais programas devem instituir. Além disso, referido PLS prevê a necessidade de elaboração e aplicação de um código de conduta que, se descumprido pelo filiado, ocasiona o cancelamento imediato da filiação partidária. No entanto, talvez a questão mais importante deste Projeto de Lei seja a previsão relativa à possibilidade de o partido ser representado junto a Justiça Eleitoral em razão da inexistência do programa de integridade ou da falta de sua efetividade, o que implicaria a sanção de suspensão de recebimento do Fundo Partidário por até um ano, consideradas para a aplicação desta sanção a efetividade do programa em seus diferentes níveis federativos.

Essa seria uma outra forma de introdução dos programas de integridade no ambiente partidário, chamada pela doutrina de modelo compulsório, pois obrigatória sua previsão nos estatutos partidários, mas sem guardar qualquer relação com algum tipo de responsabilização objetiva em decorrência de cometimento de uma ilegalidade, nem ostentando uma função premial (atenuação de eventuais penalidades).²²⁰

Com esta sintética descrição das propostas legislativas que se discutem no Brasil para introduzir o sistema de *compliance* no seio dos partidos políticos, é possível concluir de forma preliminar e em termos amplos que, em relação ao regime de responsabilização e ao sistema de *compliance* partidário vigentes na Espanha, existem diferenças estruturais entre os modelos. A primeira delas diz respeito à natureza jurídica da responsabilização destes entes. O Brasil não discute, até o presente momento, a imposição de responsabilização criminal a partidos políticos, como acontece na Espanha. Lá, a doutrina que aborda o tema é amplamente advinda do Direito Penal, pelo tema estar dentro desta área em termos legais, fazendo com que exista um debate mais aprofundado sobre culpabilidade e outros tantos critérios para a responsabilização nessa seara, o que não ocorre no Brasil.

Outra conclusão possível de se extrair desta análise primária se refere ao modelo de *compliance* propriamente dito. Os Projetos de Lei em tramitação no Congresso

(Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 241.

²²⁰ 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 241-242.

Nacional possuem características elementares, diferentes entre si, e de certa forma são incompletos em relação ao modelo adotado pela legislação espanhola, quando considerados individualmente.

Na Espanha, foi utilizada uma terceira maneira de introduzir legalmente o *compliance* partidário, a qual constitui uma proposta diferente das duas brasileiras. O modelo espanhol é designado como um modelo misto, consistente em tornar obrigatória a adoção de programas de *compliance* pelos partidos políticos, mas também colocando-os como atenuantes ou isentivos de eventuais penalidades decorrentes do cometimento de delitos, circunstância na qual é aferida a efetividade do programa de integridade.

De certa forma, portanto, o modelo misto espanhol pode ser entendido como a união dos dois principais elementos configuradores das propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional, ou seja, a reunião da obrigatoriedade dos programas de integridade no estatuto dos partidos políticos, conforme estabelece o PLS nº 429/2017 e o caráter promocional quanto à efetividade ou funcionamento, que é o que propõe o PLS nº 60/2017, ainda que sem estabelecer muito bem os critérios para aferição desta efetividade.²²¹ Todavia, deve-se frisar que, como demonstrado no tópico anterior deste trabalho, na legislação espanhola são muitos os critérios legais exigidos na aferição da efetividade dos programas, o que não proporciona um consenso na doutrina, no entanto.

O modelo misto, portanto, entendido por Maria Claudia Bucchaneri Pinheiro como o melhor, significa aquilo que, na Espanha, denominou-se de política de “cenouras e varas” (*palos y las zanahorias*), que é o resultado da simultânea previsão da compulsoriedade dos programas de integridade, conforme exigência prevista no artigo 9º da Lei de Partidos Políticos da Espanha, e da sua utilização como um critério de redução de penalidades, a depender de sua efetividade.²²² Efetividade avaliada quando do julgamento de possível prática de atos delitivos previstos no Código Penal espanhol, conforme expresso no artigo 31 bis do mesmo código.

²²¹ PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 243.

²²² PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 244.

Este modelo adotado na Espanha seria, na avaliação de Pinheiro, a fórmula mais apta a ser introduzida ao ambiente partidário nacional, na medida em que gozaria de uma melhor compatibilidade com as funções da Justiça Eleitoral, órgão que ficaria encarregado de investigar o conteúdo e a efetividade dos programas quando eventualmente ocorrer a prática de atos ilegais que ensejam a aplicação de penalidades, mas também porque é um modelo que goza de maior chance de sucesso de funcionamento prático no interior dos partidos.²²³

As contribuições que a autora fornece não faz referência ao caráter penal da responsabilização a que são submetidos os partidos políticos espanhóis. Como no Brasil não vigora nenhum modelo de responsabilização penal de pessoas jurídicas - exceto em relação à responsabilização derivada de crimes ambientais - e esta possibilidade não é um tema abordado pelas propostas legislativas aqui estudadas, se pressupõe que, caso fosse adotado o modelo misto, conforme defende a autora, estariam os partidos submetidos a uma responsabilização objetiva de caráter administrativo e civil. É importante destacar, neste ponto, que o caráter penal da responsabilização de pessoas jurídicas que vigora na Espanha e a previsão expressa de um rol taxativo de delitos aplicável aos partidos políticos espanhóis torna o modelo espanhol um tanto diferente desta que seria uma proposta da referida autora.

Apesar de serem escassas as leis espanholas que regulam aspectos de organização das estruturas internas dos partidos políticos, se diz na doutrina daquele país que este foi um tema generosamente tratado pelo Código Penal espanhol, o que faria da legislação sobre responsabilização penal de partidos políticos uma legislação simbólica, na medida em que a criminalização seria uma solução ambígua e imperfeita. Esta tendência de regulação dos partidos políticos através do direito penal busca, em certa medida, desenvolver o mandamento de democracia intrapartidária da Constituição espanhola e é considerado como uma opção menos eficaz do que mecanismos de regime administrativo e constitucional.²²⁴

Por isso, considera-se que, no caso brasileiro, a simples previsão de atos contrários a Administração Pública como hipóteses de responsabilização objetiva de

²²³ PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 245.

²²⁴ MAROTO CATALAYUD, Manuel. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*. P. 843.

partidos, tal como aparece na proposta do PLS nº 60/2017, não é suficiente para estimular a adoção de programas de integridade pelos partidos políticos, mesmo adotando-os como mecanismo de sanção premial. É necessário o desenvolvimento de um sistema de regramento que consiga tornar os mecanismos de *compliance* em ferramentas efetivamente atraentes para os partidos políticos, tanto do ponto de vista premial, quanto do ponto de vista econômico, já que constitui num sistema que demanda certa quantidade de recursos para ter um funcionamento adequado.

No Brasil, Pinheiro também defende que a introdução do sistema de *compliance* para partidos políticos seja acompanhado de regras de democracia interna, que seria uma “*condition sine qua non para a existência de um comitê de compliance independente, forte, eficaz*”. O fomento de uma cultura ética e de boa governança e com transparência, em cujo ambiente haja estímulos reais à realização de denúncias também são elementos importantes e que completam o desenho do que seria, a princípio, um projeto ideal de sistematização desta proposta para os partidos políticos brasileiros.²²⁵

Com isso, não se busca mitigar a necessária e legítima autonomia partidária, pelo contrário. Entende-se que a implementação de um modelo de responsabilidade objetiva de partidos acompanhado de um sistema obrigatório de adoção de programas de integridade, com um caráter premial, tal qual o modelo misto espanhol, configura proposta que possibilita a continuação dos debates sobre o tema para seu aprimoramento. No entanto, não se concebe a possibilidade de desenvolvê-lo sem que esteja amarrado à efetivação de algum comando constitucional, tal como a democracia intrapartidária.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a cláusula constitucional da autonomia partidária, assentando “O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal (...)” (ADI nº 1.063, Rel. Min. Celso de Mello).

²²⁵ PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.), p. 239.

Não se busca com esse entendimento desfigurar o princípio constitucional da autonomia partidária, na medida em que é ele o responsável pela proteção do núcleo ideológico e político das atividades partidárias, que, neste aspecto, não devem estar à disposição de controle externo, tal como o controle judicial. Escândalos de corrupção no contexto brasileiro e a descredibilização dos partidos políticos frente à opinião pública, como demonstrado no capítulo I deste trabalho, não podem servir de justificativa para violar este sensível princípio constitucional.

Com essa breve análise, é possível concluir que a instituição de um sistema de integridade partidário não deve estar associada à instituição de responsabilização penal dos partidos políticos, como acontece na Espanha. Como visto, nem mesmo a doutrina espanhola considera esta opção uma escolha adequada e eficaz para os objetivos que se propõe. Esta, então, é uma premissa que não merece maiores digressões.

De outro lado, percebe-se que as propostas legislativas que correm no Congresso Nacional, em sua formatação originária, são incapazes de apresentar um enquadramento jurídico robusto e seguro para ser aplicado aos partidos políticos brasileiros. Estes entes desempenham funções essenciais para a democracia brasileira e não devem estar submetidos a modelos de controle que impliquem na possibilidade de outros atores estatais interferirem de forma transversa em questões estritamente políticas.

Nesse sentido, a menos que se queira instituir um modelo “cosmético” – com consequências imprevisíveis - é necessário que o debate sobre a criação de normas de integridade aplicáveis a partidos políticos esteja fundamentado na implementação conjunta de um regramento específico de democracia intrapartidária, respeitando todos os valores constitucionais, mas sobretudo a autonomia partidária. Assim, atentos à experiência espanhola e considerando a necessidade de maiores desdobramentos sobre a discussão do tema pela doutrina nacional, conclui-se reconhecendo o potencial dos programas de integridade como uma ferramenta para a mudança da realidade dos partidos políticos brasileiros, com as ressalvas expostas anteriormente.

CONCLUSÃO

Alçados à maioria legal há mais de cem anos, os partidos políticos entram no século XXI desafiados pela baixa aprovação perante à opinião pública e pelo surgimento, no contexto brasileiro, de movimentos políticos que absorveram a confiança de boa parte da sociedade. Explicado por vários fatores, a baixa credibilidade que os partidos políticos ostentam deriva, grosso modo, do seu próprio papel de intermediários entre Estado e sociedade, visto que sua função é construir consensos e administrar dissensos, embora também esteja relacionado a outras questões como escândalos de corrupção ou ainda problemas inerentes à própria democracia.

O advento de novos movimentos políticos, sobretudo a partir das chamadas Jornadas de Junho (2013), bem como o bom desempenho destes nas eleições que se sucederam, em que houve uma aproximação de partidos que buscavam se beneficiar da imagem de renovação que os movimentos estampavam, demonstram a necessidade de os partidos políticos estarem atentos às insatisfações e em sintonia com as novas demandas que a sociedade apresenta.

A Lei Anticorrupção (Lei nº 13.846/13), sancionada em 2013, inaugurou no Brasil aquilo que outros países já experimentavam, no ramo empresarial, há muito tempo: o *compliance* ou programa de integridade. Trata-se de uma ferramenta de mitigação de riscos, preservação de valores éticos, fixação de rigorosos padrões de conduta, além do cumprimento de normas.

Apesar de inicialmente parecer uma ferramenta facilmente aplicável aos partidos políticos, já que em termos de organização pouco pode diferenciar essas entidades de uma pessoa jurídica qualquer, constata-se que é inviável a aplicação do atual arcabouço jurídico decorrente da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, sobretudo porque alguns dispositivos da referida legislação apresentam conceitos alheios à realidade dos partidos, como a questão do faturamento.

Nesse sentido, verifica-se que a atividade finalística de cada pessoa jurídica demanda um regramento específico para que se tenha um bom desenho jurídico. Essa constatação se torna especialmente relevante com relação aos partidos políticos em razão do papel que a Constituição Federal do Brasil lhes reserva. Por isso, o debate sobre a

aplicação do *compliance* no ambiente partidário deve se ater à construção de arcabouço jurídico específico para os partidos políticos.

Constata-se que, apesar de os Projetos de Lei nº 60/2017 e 429/2017 lançarem luz à temática, ambas devem ser profundamente alteradas e desenvolvidas, adaptando-se mais atentamente à realidade dos partidos políticos, para que sejam viáveis e efetivos.

A experiência espanhola, embora sirva de referência, em muito se difere do atual contexto brasileiro sobre o tema. Os partidos políticos espanhóis estão definitivamente dentro do Código Penal, na medida em que fazem parte das pessoas jurídicas submetidas à responsabilização penal. Na Espanha, as agremiações partidárias somam mais de quatro mil denominações, que não se submetem a um controle judicial prévio de legalidade e constitucionalidade, como ocorre no Brasil quando da criação de um partido.

No entanto, o Código Penal espanhol permite a sanção de extinção das agremiações cujos representantes legais cometam crimes em benefício da legenda. A adoção de programa de *compliance* pelos partidos políticos é obrigatória, mas só serve como causa de atenuação ou isenção da responsabilidade quando demonstrada sua efetividade.

Embora possa-se reconhecer o modelo espanhol como um paradigma interessante, até mesmo ele apresenta dificuldades de operacionalização, dado a dificuldade de se estabelecer critérios claros e objetivos para o juiz penal aferir a efetividade de um programa de *compliance* adotado pela pessoa jurídica. A abertura semântica do que seria um programa de *compliance* efetivo, cujo significado em grande medida fica ao livre juízo do juiz penal, cria margem para torna-lo uma ferramenta desinteressante não só aos partidos políticos, mas a todas as pessoas jurídicas.

Para concluir, cabe dizer que o modelo de *compliance* partidário adotado da Espanha se refere a um modelo misto, consistente na obrigatoriedade de adoção do programa pela agremiação e servindo como atenuante ou isentivos, quando efetivos, de eventuais responsabilizações decorrentes do cometimento de delitos. Por outro lado, os PLS que tramitam hoje no Congresso Nacional brasileiro se caracterizam cada um por um desses dois elementos do modelo misto, um com a obrigatoriedade pura (PLº 429/2017), outro com caráter promocional quanto à efetividade (PL nº60/2017).

De qualquer forma, embora o modelo misto demonstre ser o mais viável, já que reúne a obrigatoriedade com o caráter premial, é importante que sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro venha acompanhado de regras de democracia intrapartidária, mandamento constitucional largamente negligenciado pelos partidos

políticos brasileiros. Logo, os PLS nº 60/2017 e nº 429/2017 são proposições inviáveis individualmente, a menos que se queira instituir um modelo cosmético.

Entende-se que o debate sobre qual é o melhor modelo de *compliance* – a ser implementado no ordenamento jurídico brasileiro para partidos políticos – deve anteceder o debate a respeito da sua conveniência e oportunidade. Assim, esse segundo debate poderá levar em consideração todas as implicações derivadas do papel que a Constituição reserva aos partidos políticos. Do contrário, estar-se-á a admitir ou inadmitir uma ferramenta ainda pouco explorada e que pode oferecer algum auxílio para os partidos políticos regenerar a confiança da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. *Financiamento eleitoral no Brasil*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (Coord.). Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo Direito Administrativo Constitucional. 1. Ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos*. Revista General de Derecho Penal 28 (2017).

BAUCELLS LLADÓS, Joan. *Corrupción y responsabilidad penal de los partidos políticos*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2018).

BBC News Brasil. *O escândalo de corrupção que derrubou premiê espanhol e deixou poder nas mãos dos socialistas*. BBC News Brasil em 01 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44330279>>. Acesso em 25 de mai. de 2021.

BLASZAK, José Luís. *Democracia interna dos partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Lei dos Partidos Políticos).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5081/DF*, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2015.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 60, de 2017*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>> Acesso em 11 abr. de 2021.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 429, de 2017*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>>. Acesso em 11 abr. de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Partidário*. Acesso em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1>>. Acesso em 14 fev. de 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*. Acesso em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso em 14 fev. de 2021.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Compliance. In: *Manual de Compliance / coordenação André Castro Carvalho, Tiago Cripa Alvim, Rodrigo Bertocelli, Otavio Venturini*. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CAGGIANO, Monica Herman. *Corrupção, Lobbies e Esvaziamento da Democracia*. In.: *Corrupção: diálogos interdisciplinares / organização Amanda Scalisse, Olavo Pezzotti*. -1. ed. -- São Paulo: Almedina, 2020.

CÂMARA, Diana Patrícia. *Democracia paritária intramuros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CARVALHO, Volgane Oliveira; ALVIM, Frederico Franco. *A igualdade de oportunidades entre os candidatos e a dessimetria do horário eleitoral gratuito*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR). Pierpaolo Bottini. *A Lei Anticorrupção como Lei Penal Encoberta*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-jul-08/direito-defesa-lei-anticorrupcao-lei-penal-encoberta>>. Acesso em: 09 abr. de 2021.

CONSULTOR JURÍDICO (CONJUR). Raquel Cavalcanti Ramos Machado. *Os critérios para distribuição do fundo eleitoral não são critérios*. Artigo de opinião. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-07/raquel-machado-distribuicao-fundo-eleitoral>>. Acesso em 16 fev. de 2021.

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*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

FARALDO CABANA, Patricia. *La disolución de partidos políticos como sanción penal*. *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXVIII (2018).

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. *As candidaturas avulsas, o sistema interamericano de direitos humanos e o Estado de Partidos*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Candidatos declaram gastos de R\$ 200 milhões para locomoção em meio à pandemia*. Acesso em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/candidatos-declararam-gastos-de-r-200-milhoes-para-locomocao-em-meio-a-pandemia.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Jorge Hage: *Avanço Irreversível*. Artigo de Opinião. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1473939-jorge-hage-avanco-irreversivel.shtml>>. Acesso em: 10 abr. 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Menos de 1% dos candidatos concentram 80% dos fundos públicos de campanha*. Reportagem de Ranier Bragon, Guilherme Garcia e Diana Yukari. Brasília e São Paulo, 25 out. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/10/menos-de-1-dos-candidatos-concentram-80-dos-fundos-publicos-de-campanha.shtml>>. Acesso em 16 fev. de 2021.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini. A nova lei anticorrupção e a importância do *compliance* para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ano 15, nº 60. Belo Horizonte, abr./jun. 2015.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza, 1986.

GIMENES, Éder Rodrigo. *Considerações sobre as relações entre eleitores e partidos políticos no Brasil*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GOHN, Maria da Glória. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, ago. 2014.

GONZÁLEZ, Jorge Alexandre. *Función de compliance y partidos políticos en España*. Debate 21, 8 de maio de 2015. Disponível em: <<https://debate21.es/2015/05/08/funcion-de-compliance-y-partidos-politicos-en-espana/>>. Acesso em 03 abr. de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. p. 20-21. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf>. Acesso em mar. de 2021.

LATINO BARÓMETRO. *Relatório do Latinobarômetro 2018*. Santiago, Chile. 2018. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 17 fev. de 2021.

LENK, Kurt; NEUMANN, Sigmund. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama, 1980.

LÉON ALAPONT, José. *Aspectos principales de la responsabilidad penal de los partidos políticos*. *Revista Penal*, n. 42. (2018).

LÉON ALAPONT, José. *Los programas de cumplimiento penal: aspectos generales*. *Rev. Boliv. de Derecho* nº 31, 2021.

LUCCHESI, Guilherme Brenner. Considerações iniciais acerca da lei anticorrupção e os novos desafios da advocacia criminal. *Cadernos Jurídicos OAB Paraná*, nº 50 – Abril 2014.

LUISI, Luís. *Sobre Partidos Políticos, Direito Eleitoral e Outros Ensaios*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1975.

MAROTO CALATAYUD, Manuel. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*. In: *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción* / coord. Por Abraham Barreto Ortega; María del Carmen Gómez Rivero (dir.), Tirant Lo Blanc, 2017.

MEZZAROBA, Orides. *Teoria geral do direito partidário e eleitoral*. [1ª ed.] Florianópolis, SC: Qualis Editora, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. *Fórum Administrativo*, ano 14, nº 156, fev. 2014.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Journal of Democracy* em Português: *Partidos, movimentos, democracia: riscos e desafios do século XXI*, Volume 8, Número 2; São Paulo: Plataforma Democrática, 2019.

Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (“*Pacto de San José de Costa Rica*”), 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm> Acesso em 15 de fev. de 2021.

PÉREZ FERRER, Fátima. *Cuestiones fundamentales de la responsabilidad penal de las personas jurídicas y los programas de cumplimiento normativo (compliance)*. R.E.D.S. núm. 13, 2018.

PINHEIRO, Maria Claudia 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, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

POZA, Jesús Marcos. *La responsabilidad penal de los partidos políticos*. Monografía. Valladolid. 2019.

RAHAT, Gideon; SHAPIRA, Assaf. “*An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and a Demonstration*”. *Parliamentary Affairs*, 2016.

RIBEIRO, Pedro Floriano et al. *Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros*. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. *Índice de democracia partidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. 2019. Relatório Final (Pós-Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná.

SALGADO, Eneida Desiree. SANTOS, Iago Korello dos. BERGONZINE, Wesley Alves. O novo já nasce velho: breve análise sobre dois movimentos políticos. *Resenha Eleitoral* (Florianópolis), 2020, v. 24, n. 2.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. Tese de doutoramento. Curitiba, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. *Reforma Política*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção* / Renato de Mello Jorge Silveira, Eduardo Saad-Diniz. – São Paulo: Saraiva, 2015.

SCHRAMM, Fernanda Santos. *O compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018.

VON DEM BERGE, Benjamin; POGUNTKE, Thomas; OBERT, Peter; TIPEI, Diana. *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Exemples from Hungary, Slovakia and Romania*. SpringerBriefs in Political Science, 2013.

ZANINI, Marco Tulio. *Confiança: o principal ativo intangível de uma empresa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. *La responsabilidad penal de los partidos políticos y los sindicatos*. Revista de Derecho Penal y Criminología, 3.^a Época, n.º 11 (2014).