
ANÁLISE DA ADOÇÃO DOS PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

ANALYSIS OF ADOPTION OF COMPLIANCE PROGRAMS IN BRAZILIAN POLITICAL PARTIES

GONÇALO NICOLAU CERQUEIRA SOPAS DE MELLO BANDEIRA

Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (2009). Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (2003). Professor do Departamento de Direito da Escola Superior (Pública) de Gestão do IPCA. Investigador Integrado no JusGov-Universidade do Minho.

GRACE LADEIRA GARBACCIO

Doutora em Direito pela Université de Limoges (2009) – Reconhecido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito pela Université de Limoges (2005). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (2002). Professora do Mestrado em Direito Constitucional e do Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

ANDRÉ FELIPE MORAIS MATOS

Graduado em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Advogado.

RESUMO

Objetivo: O presente artigo tem por objetivo analisar a possibilidade da adoção dos programas de *compliance* nas estruturas dos partidos políticos brasileiros, como mecanismo legítimo de contribuição para uma melhora na gestão das agremiações



no que tange à utilização de recursos pecuniários públicos. De início, apresentou-se conceituações sobre partidos políticos no contexto da Constituição Federal de 1988.

Metodologia: Utilizou-se do embasamento doutrinário, aliado ao emprego da metodologia de abordagem quantitativa e qualitativa a partir de dados disponíveis em centros de pesquisas e estudos acadêmicos, para analisar as percepções da sociedade em relação aos partidos políticos.

Resultados: Refletiu-se acerca da hipótese do programa de *compliance* ser um mecanismo contributivo na melhoria da gestão partidária, desde que observadas as adequações necessárias às suas particularidades. Houve, ainda, análise crítica sobre os Projetos de Lei nº 60/2017 e nº 429/2017, que versam sobre o tema.

Contribuição: Os autores buscaram analisar e contribuir para o conhecimento científico em que medida a aplicabilidade de programa de *compliance* pelos partidos políticos é um mecanismo contributivo para melhoria de sua gestão e consequentemente da percepção da sociedade relação aos partidos políticos brasileiros.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Partidos políticos; Representatividade; Programa de *Compliance*.

ABSTRACT

Objective: *This article aims to analyze the possibility of adopting compliance programs in the structures of Brazilian political parties, as a legitimate mechanism for contributing to an improvement in the management of associations with regard to the use of public pecuniary resources. Initially, conceptualizations about political parties in the context of the Federal Constitution of 1988 were presented.*

Methodology: *The doctrinal foundation was used, combined with the use of a quantitative and qualitative approach methodology based on data available in research centers and academic studies, to analyze society's perceptions of political parties.*

Results: *it was reflected on the hypothesis of the compliance program being a contributing mechanism in the improvement of party management, provided that the necessary adjustments to its particularities are observed. There was also a critical analysis of Bills No. 60/2017 and No. 429/2017, which deal with the topic.*

Contributions: *The authors sought to analyze and contribute to scientific knowledge to what extent the applicability of a compliance program by political parties is a contributory mechanism for improving their management and, consequently, society's perception of Brazilian political parties.*



Keywords: *Electoral Law; Political parties; Representativeness; Compliance Program.*

1 INTRODUÇÃO

Ensejada em um contexto pela busca da efetivação do amplo exercício de garantias e direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988, ao adotar o sistema representativo, conferiu relevante importância aos partidos políticos. Essas agremiações constituem base primordial para a efetivação e fortalecimento do Estado Democrático de Direito, fator que fundamenta a destinação de vultosos recursos públicos para o pleno exercício de suas atividades, bem como, da própria democracia brasileira.

Diversos fatores corroboraram para um cenário de desconfiança da população em relação aos partidos, desde a eclosão de diversos casos de corrupção envolvendo políticos, até uma própria falta de coesão entre as organizações político-partidárias e os reais interesses da população em geral. O enfraquecimento dos partidos, figura como grave problema para a preservação e fortalecimento da democracia brasileira, ao passo que indica um paradoxal descrédito da instituição que possui a crível missão constitucional de efetivar o sistema representativo.

Como forma de buscar mecanismos colaborativos para atenuar os resultados desse cenário, vem ganhando espaço, agora especificadamente no Brasil, a discussão sobre a aplicabilidade, ou não, às agremiações partidárias, das(os) programas/políticas de *compliance*.

Nota-se que a legislação pátria internalizou em nosso ordenamento jurídico a terminologia programa de integridade. Embora haja debates sobre a terminologia, considerou-se a postura de utilizar os termos de maneira complementar um ao outro. Tal postura, foi adotada pelo fato do trabalho buscar compreender os programas de *compliance*, de maneira mais abrangente, englobando a concepção de integridade. Dessa forma, preocupando-se não somente em estabelecer mecanismos e procedimentos de conformidade com os regramentos legais estabelecidos, mas,



precipuamente, criar mecanismos internos que incentivem e internalizem uma cultura organizacional de boa governança, pautada em exemplares padrões de ética e de boa conduta.

Nesse diapasão, resta claro afirmar que a presente pesquisa possui pertinência política, social e acadêmica, pois contribuirá para o aprofundamento do debate acerca da adoção do programa de *compliance* nos partidos políticos. Esse programa visa estabelecer procedimentos que tornem o cumprimento da legislação como parte efetiva da cultura de gestão, seja do mundo corporativo ou da Administração Pública em geral.

Dadas às particularidades jurídicas das agremiações partidárias, é fundamental o maior embasamento e aprofundamento do debate acerca do tema, ao passo que é necessário pesquisar maneiras de se adequar os procedimentos do programa de *compliance* às especificidades dessas agremiações. Nesse sentido, o objeto do presente estudo é pesquisar a possibilidade da adoção do programa de *compliance* pelos partidos políticos como mecanismo legítimo de melhoria da gestão partidária quanto à utilização de recursos financeiros públicos. Outra possível composição da problemática desse projeto será: em que medida é possível adotar um programa *compliance* pelos partidários políticos em plena consonância com o princípio da autonomia partidária expressamente prevista na Constituição Federal?

A forma de abordagem da presente pesquisa perpassa o eixo dogmático instrumental e também sócio jurídico, ao passo que estabelecerá relação do campo do Direito com outras esferas do conhecimento, visando dar uma resposta aceitável ao problema. A principal técnica utilizada para abordá-lo é a pesquisa bibliográfica e documental, dado o caráter teórico-argumentativo do projeto.

O capítulo I versará sobre os partidos políticos no contexto da Constituição Federal de 1988, percorrendo sobre os principais aspectos dessas agremiações para a ambientação da pesquisa proposta.

Em seguida, no capítulo II, será abordada a temática das percepções sobre a representatividade dos partidos políticos. Utilizou-se o embasamento doutrinário acerca do tema, bem como também foi necessário empregar uma abordagem metodológica quantitativa e qualitativa a partir de dados disponíveis em centros de



pesquisas e estudos acadêmicos.

O capítulo III, é dividido em quatro subtópicos: o primeiro possui uma abordagem sobre as concepções gerais acerca do programa de *compliance*, englobando as suas principais características e evolução; No seguinte, discorrer-se-á sobre as particularidades da implementação do programa de *compliance* no âmbito dos partidos políticos; No terceiro subtópico trata-se sobre a plena consonância entre os programas de *compliance* e a cláusula constitucional de autonomia partidária; E, por fim, no quarto subtópico, são elencadas críticas e sugestões de adequações aos projetos de leis que versam sobre o tema, para que de fato estejam atinentes às particularidades partidárias, podendo surtir os efeitos necessários na efetivação de resultados.

Assim, ao final, discorrer-se-á sobre as conclusões obtidas após análises de possíveis hipóteses de enfrentamento das problemáticas elencadas na presente pesquisa.

2 PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos [...]”, evidenciou a adoção do sistema representativo, conferindo relevante importância aos partidos políticos. O entendimento da adoção do sistema representativo no Brasil perpassa, fundamentalmente, pela compreensão teórica de democracia representativa, conceituada por José Afonso da Silva seguinte forma:

A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral e os partidos políticos [...]. Na democracia representativa, a participação popular é indireta, periódica e formal, por via de instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de



eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. (SILVA, 2005, p. 137)

Dessa forma, observa-se que o exercício do poder político pela população é realizado de maneira indireta, cabendo aos representantes eleitos uma atuação que possa atender aos interesses daqueles que confiaram o voto. Norberto Bobbio assevera que a democracia representativa nasceu da convicção da qual os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em melhores condições de avaliar os interesses gerais da coletividade, pois, não estaria fechada na contemplação de interesses próprios. Assim, a democracia indireta seria mais apropriada, precisamente, para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular. (BOBBIO, 1986, p.34)

Por certo destacar que, nem sempre, a referida convicção apresentada pelo autor enquadra-se na realidade prática vivenciada na democracia representativa. Constata-se, por vezes, que os representantes eleitos ignoram a defesa de interesses da coletividade em geral, para ceder aos interesses de grupos categorizados, efetivando ações que sejam mais vantajosas a esses determinados grupos. Além do mais, a representação política consubstancia-se em uma relação de poder, na qual a própria busca desmedida pela ascensão e pela permanência no poder desvirtuam uma acepção benéfica da democracia representativa.

Verifica-se, portanto, um sistema no qual um pequeno grupo de escolhidos tem a aptidão para tomar as decisões em nome da população. No entanto, é necessário salientar que somente esse poder em si não é suficiente para a caracterização da democracia. São essenciais, também, a observância de regras procedimentais, o respeito às decisões a serem tomadas pelos escolhidos e, ainda, a presença de direitos e garantias fundamentais.

Justamente por buscar efetivar esses anseios sociais ao assegurar garantias e direitos fundamentais, que a Constituição Federal de 1988, ensejada em um contexto de reabertura democrática, teve, na adoção do sistema representativo pelo legislador originário, um crível mecanismo que buscasse atender às grandes expectativas advindas com a promulgação da chamada Constituição Cidadã.



É nesse sentido que Luís Roberto Barroso elenca importantes considerações sobre um Estado de Constitucionalismo Democrático, no qual o constitucionalismo significa Estado de Direito, poder limitado e respeito aos direitos fundamentais. Democracia traduz a ideia de soberania popular, de governo do povo, de vontade da maioria. Na relação destes dois termos, verificamos uma fórmula política baseada no respeito aos direitos fundamentais e no autogoverno popular, sendo, também, um modo de organização social fundado na cooperação de pessoas livres e iguais. (BARROSO, 2014)

Essa fórmula política, baseada no respeito aos direitos fundamentais e no autogoverno popular, fundamentada em um sistema que elege seus representantes, perpassa, precipuamente, pelas agremiações partidárias.

O legislador, ao inserir o Capítulo V (Dos Partidos Políticos) no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) e detalhando as normatizações sobre partidos políticos no art. 17 da Constituição Federal de 1988, conferiu relevante importância a essas agremiações, como instrumento fundamental para a concretização da democracia representativa no Brasil. No âmbito infraconstitucional, a disciplina geral dos partidos políticos encontra-se na Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), bem como em resoluções emanadas do Tribunal Superior Eleitoral.

É preciso salientar que para o intuito desse trabalho, não se tem a pretensão de analisar exaustivamente as concepções doutrinárias históricas e evoluções sociológicas dos partidos políticos. Desta feita, dada importância de se ter uma clara compreensão do que se trata um partido político, utilizar-se-á a definição elencada por José Jairo Gomes, em que:

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, a alternância no exercício do poder político, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais (GOMES, 2020, p. 125).



Destaca-se, ainda, a definição lecionada por José Afonso da Silva, o qual afirma que os partidos políticos representam uma forma de agremiação social que se propõe a organizar, a coordenar e a instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar o seu programa de governo. (SILVA, 2005, p. 393)

Observa-se, portanto, a multiplicidade de intenções políticas que compõe a sistematização de uma organização efetiva, contribuindo para a solidificação no ordenamento pátrio de uma democracia representativa. Nessa toada, imperioso destacar as concepções de Maurice Duverger ao descrever que:

Em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais as assembleias políticas veem desenvolver-se suas funções e sua independência, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção. (DUVERGER, 2002, p. 20)

Essenciais são as considerações elencadas por Gilmar Mendes, ao salientar que os partidos políticos exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, transcendendo o momento eleitoral, uma vez que essas instituições possuem características permanentes de participação política, desempenhando função singular na complexa relação entre o Estado e a sociedade. (MENDES, 2017, p. 789)

Na concepção de Daniel da Costa, a importância dos partidos políticos fundamenta-se nos seguintes apontamentos:

No âmbito do Estado Democrático de Direito, faz-se extremamente relevante a organização político-partidária para a realização do princípio da representação, dada sua capacidade de mediar a convivência entre interesses heterogêneos da sociedade. Em meio às demandas sociais pulverizadas, a necessária distribuição e operacionalização do poder é realizada por meio de sua segregação em partidos políticos, cujo objetivo central é a conquista da parcela decisória do poder no âmbito governamental para conferir efetividade aos interesses de determinada fração da coletividade. (COSTA, 2020, p. 34)



Ainda, segundo Daniel da Costa, é possível inferir da leitura do art. 17, caput, da Constituição Federal, a extração dos seguintes princípios balizadores dos partidos políticos, os quais devem ser observados em sua criação, sendo: (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. Destaca, ainda, que desses princípios centrais, decorrem outras normas principiológicas norteadoras do Direito Eleitoral e; por conseguinte, das atividades partidárias, como (i) princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas; (ii) princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral; e (iii) o princípio da moralidade eleitoral. (COSTA, 2020, p. 43 – 44)

Com as contribuições mencionadas, torna-se evidente reiterar o posicionamento acerca da importância dos partidos políticos para o desenvolvimento e o fortalecimento democrático em solo pátrio. Desta feita, nota-se imperioso elucidar as questões que versam sobre a natureza jurídica dessas agremiações. Pelas características peculiares e inerentes ao próprio estabelecimento e pelo fortalecimento de um regime democrático, que lida precipuamente com tomadas de decisões relacionadas à coisa pública, é intuitivo que, inicialmente, estranhe-se tomar conhecimento de não se tratar de pessoa jurídica de direito público e sim, por expressa definição legal da Constituição Federal de 1988 e da Lei dos Partidos Políticos, de pessoa jurídica de direito privado.

Desse modo, o estatuto do partido deve ser registrado no Serviço de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, sendo esse o instrumento que lhe confere a existência e personalidade jurídica, tornando-se associação privada com a função de expressar vontade política de seus correligionários. A principal finalidade da opção do legislador, ao conferir natureza jurídica de direito privado aos partidos políticos, foi garantir a liberdade política e impedir que a Justiça Eleitoral pudesse causar ingerências durante o processo de criação, organização e funcionamento das agremiações partidárias. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 garantiu aos partidos políticos a autonomia partidária para dispor sobre sua regulação *interna corporis*. (COELHO, 2018, p. 19)

Salutar é a consideração elencada por José Jairo Gomes, ao afirmar que é



necessário realizar uma observação extensiva, uma vez que não se pode classificar partido político como um ente privado comum ou convencional. Contudo, cabendo considerá-lo como um ente privado especial e diferenciado devido às relevantes funções que lhe foram conferidas pela Constituição Federal de 1988 com vistas ao adequado funcionamento do sistema político e do regime democrático. (GOMES, 2020, p. 130)

São essas relevantes funções que justificam os vultosos recursos públicos destinados às agremiações partidárias. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, no ano de 2020, os partidos políticos receberam mais de R\$ 934.000.000,00 (novecentos e trinta e quatro milhões de reais) do Fundo Partidário e cerca de R\$ 2.034.954.823,96 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, oitocentos e vinte e três reais e noventa e seis centavos) do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC). Ao utilizar esses recursos públicos e por se tratar de uma instituição que lida diretamente com o processo democrático, sendo, assim, com a escolha de representantes que irão mediar essa relação entre o Estado e a sociedade, é fundamental que os partidos políticos sejam submetidos a um regime legal próprio, do qual resultam diversos deveres e obrigações, inclusive a de prestar contas de todos os valores arrecadados e gastos com suas atividades. Ou, em caso de ilícito e/ou injusto, não pudesse existir eventual responsabilidade financeira (e fiscal) e criminal derivada da tutela dos direitos constitucionais económicos, sociais, políticos e culturais, dos dinheiros públicos e recuperação de ativos. Afinal, uma questão também de ética pública, privada e cooperativa bilateral (BANDEIRA, 2014, pp. 29 e ss.)

Fica, portanto, latente corroborar com a concepção de José Jairo Gomes, na qual não há o tratamento dos partidos políticos como meros entes privados comuns e sim como entes privados especiais. Além do mais, as próprias atividades internas dessas agremiações, como ordenamentos de despesas e acompanhamentos administrativos e contábeis, impactam de forma relevante o funcionamento democrático no país. (GOMES, 2020)

Sendo assim, compreendidas as concepções elencadas no que se refere aos partidos políticos, discorrer-se-á no tópico seguinte sobre percepções acerca da representatividade partidária.



3 DAS PERCEPÇÕES ACERCA DA REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA

A eclosão de inúmeros casos de corrupção envolvendo diversos setores da sociedade - mas principalmente os relacionados às atividades políticas – contribuiu para um perceptível cenário de insatisfação da sociedade em relação aos partidos políticos. Nesse sentido, Marcelo Baquero aduz que:

[...] a insatisfação dos cidadãos face à incapacidade do sistema partidário em canalizar suas aspirações adequadas e eficazmente tem contribuído decisivamente para o crescente distanciamento do eleitor dos partidos e para emergência de formas alternativas de representação política à margem dos partidos tradicionais. (BAQUERO, 1996, p. 13)

Refletindo sobre possíveis fatores que ocasionaram essa percepção quanto à real necessidade dos partidos políticos no Brasil, Rafael Mota discorre que estudiosos apontam hipóteses como a do surgimento, no século XXI, de uma nova classe média; a do aumento do grau de escolaridade da população; a do aumento do alto índice de representantes eleitos trocando de partidos; ou a do acesso da população aos meios de comunicação de massa – que gerariam a sensação de independência da população com relação a seus representantes. (MOTA, 2018, p. 7)

Nessa mesma linha de pensamento, Dalton afirma que é possível verificar a existência da diminuição dos laços dos partidos com a população através de mudanças sociais. Antes a comunicação política figurava-se como papel unicamente dos partidos políticos, situação transformada com o surgimento de novos grupos alheios aos partidos – mas não à política – que acabaram realizando essa comunicação de maneira mais orgânica com a sociedade. Esta situação ocasiona o pouco interesse da entrada de novos membros e da participação nas discussões intrapartidárias, haja vista que, as informações políticas vêm sendo recebidas através de outros meios de comunicação, principalmente através das mídias sociais. (DALTON, 2000) Referido ponto, merece especial atenção, pois atualmente é possível verificar que as mídias sociais ocuparam relevante papel não somente na divulgação de informações políticas, mas, também, no próprio desenvolvimento da qualidade



democrática nos mais diversos países.

Da mesma forma, Dalton & Wattenberg desenvolveram a tese do desalinhamento partidário, ao discorrerem que nas democracias contemporâneas existe um processo de declínio dos partidos políticos frente aos cidadãos, e não apenas uma mera crise passageira. (DALTON; WATTENBERG, 2000)

De suma importância são as considerações de Norberto Bobbio ao afirmar que:

Em vez de subordinarem os interesses partidários e pessoais aos interesses gerais, grandes e pequenos partidos disputam para ver quem consegue desfrutar com maior astúcia todas as oportunidades para ampliar a própria esfera de poder. Em vez de assumirem a responsabilidade de seus comportamentos mais clamorosos e criticáveis, empregam toda a habilidade dialética para demonstrar que a responsabilidade é do adversário, a tal ponto que o país vai se arruinando e ninguém é responsável. (BOBBIO, 1999, p. 13)

Na concepção de Mair, os partidos políticos passam do modelo de massas, no qual atuavam em um sistema de representação da sociedade, para total dependência do aparelho estatal, mais especificamente dos recursos do Estado que se tornam fundamentais para sua existência. (MAIR, 1994)

Neste aspecto reside um ponto fulcral para a realidade brasileira, no que se refere a própria existência dos partidos políticos, haja vista que, no presente ordenamento jurídico, as agremiações partidárias dependem da transferência de recursos públicos para a manutenção de suas atividades, bem como para o desenvolvimento de campanhas e, conseqüentemente, para obtenção de resultados eleitorais.

Tais resultados eleitorais impactam de maneira direta a representatividade no Congresso Nacional, em que nesse contexto, imperiosas são as considerações de Jairo Nicolau ao inferir que:

A ideia de não representatividade da Câmara dos Deputados surgiu de diversas maneiras. Numa perspectiva *demográfica*, ficou evidente como é reduzido o número de mulheres, trabalhadores e não brancos entre os



deputados. Uma visão *elitista* enfatizou o despreparo e a falta de qualificação dos representantes. E, entre os que privilegiam o ponto de vista *ideológico* da política, predominou um lamento em relação ao número reduzido de representantes de esquerda e até de uma direita mais ilustrada. (NICOLAU, 2017, p. 11)

Somada às contribuições doutrinárias mencionadas, o presente trabalho utilizou metodologicamente, uma abordagem quantitativa e qualitativa, a partir de dados disponíveis em centros de pesquisas e estudos acadêmicos objetivando compreender qual a possível percepção geral da sociedade em relação aos partidos políticos brasileiros.

Dentre as pesquisas, desde 2009, o até então, Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) realizava o Índice de Confiança Social (ICS): Pesquisa nacional que elenca vinte instituições e busca evidenciar o percentual de confiança da sociedade em relação às mesmas. Referido índice de 2020 evidenciou, por mais um ano, que os partidos políticos foram as instituições que apresentaram menor percentual no Índice de Confiança Social, alcançando somente 30 (trinta) pontos, em escala que vai de 0 (zero) a 100 (cem) pontos. Na última pesquisa do Latinobarômetro, realizada em 2018, no relatório abordado especificamente sobre o Brasil, ao ser indagado sobre o grau de confiança que os entrevistados possuíam em relação aos partidos políticos, do universo de 1.204 entrevistados, 801 responderam não possuir nenhuma confiança e 310 responderam possuir pouca confiança.

Além disso, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, a abstenção no processo eleitoral de 2020 foi a maior verificada nas últimas décadas, com um percentual de 29,5% dos eleitores habilitados que optaram por não comparecer às urnas no segundo turno. Em que pese ter sido realizada em meio à pandemia da Covid-19, analistas afirmam que esse elevado número não se explica de maneira isolada, colaborando para tal resultado a desilusão de parte expressiva do eleitorado com a política brasileira.

Desta feita, é possível inferir que os estudos analisados vão de encontro as concepções doutrinárias elencadas ao longo do trabalho. Tais percepções tem raízes diversas, mas são agravadas principalmente pelos vergonhosos casos de corrupção



envolvendo políticos. Assim, é inquestionável afirmar que a luta contra a corrupção ocupa atenção especial nas reflexões sobre democracia, travadas nos mais diversos países do mundo, e não seria diferente no Brasil, que lamentavelmente ocupa o 94º lugar no Índice de Percepção da Corrupção no mundo, dentre 180 países, segundo dados da Transparência Internacional.

Todavia, para além de se evidenciar essas percepções desfavoráveis da sociedade em relação aos partidos políticos, é de suma importância realizar reflexões críticas sobre essas percepções. Nesse ponto, a seguinte frase de Fernando Henrique Cardoso afirmando que “é de bom tom elogiar a sociedade civil e atacar os partidos políticos como se estes não fossem parte daquela” (CARDOSO, 1985, p. 37), suscita salutares ponderações. Entende-se que os partidos políticos são reflexos da sociedade, incorporando no interior dessas organizações práticas e costumes enraizados na cultura social brasileira, sendo, portanto, necessária uma mudança na própria cultura política do país.

Ainda nesse sentido, Sérgio Abranches descreve que mudanças num conjunto apenas de regras políticas não trarão nenhum dos resultados esperados. Aspectos fundamentais do processo político estão enraizadas na sociedade política. Nas relações de poder na sociedade, na cultura patrimonialista que legitima a apropriação do Estado ou na visão de que direitos existem sem contrapartida em deveres, e não nas relações contratuais recíprocas entre iguais. As desigualdades brasileiras, associadas à diversidade de situações, fragmentam a sociedade e alimentam diferenciações políticas regionais que levam ao multipartidarismo fragmentado. Ainda segundo o autor, há uma interação histórica entre política, economia e sociedade que precisa ser considerada. Ela gera uma estrutura de incentivos que está na base do predomínio de práticas clientelistas e de patronagem na política brasileira. (ABRANCHES, 2018)

Dessa forma, Sérgio Abranches afirma que dizer que a democracia se encontra em crise é senso comum. O fundamental é buscar causas da crise em questão para poder superá-la. (ABRANCHES, 2018) Adaptando-se para o objetivo do presente trabalho, infere-se a concepção sobre a essencialidade de se buscar mecanismos que possam colaborar para melhorar a percepção da sociedade em



relação aos partidos políticos, corroborando com o entendimento de que a mera mudança de regras não será capaz de mudar esse cenário, sendo imperioso adotar mecanismos que estimulem a internalização de uma cultura pautada em exemplares padrões de ética e boa conduta.

Sendo assim, vem ganhando espaço, agora especificadamente no Brasil, a discussão sobre a adoção, ou não, às agremiações partidárias, dos programas de *compliance*.

4 PROGRAMAS DE COMPLIANCE APLICADOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

4.1 DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE

Ainda tratado como um assunto razoavelmente recente na literatura nacional, a adoção dos programas de *compliance* nas agremiações partidárias emerge como um importante mecanismo contributivo que possibilite possível melhora na percepção da sociedade em relação aos partidos políticos brasileiros.

Proveniente da língua inglesa, o termo em si origina-se do verbo “*to comply*”, que pode ser traduzido como “cumprir” ou “satisfazer”. No entendimento de Francisco Shertel Mendes e Vinicius Marques Carvalho, um programa de *compliance* é definido da seguinte forma:

é aquele que busca o cumprimento da lei. [...] Um programa de *compliance* visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa. Ele não pretende, no entanto, eliminar completamente a chance de ocorrência de um ilícito, mas sim minimizar as possibilidades de que ocorra, e criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide de forma mais adequada possível com o problema. (CARVALHO; MENDES, 2017, p. 29)

Na concepção de Carla Veríssimo, tal programa é dotado de objetivos tanto preventivos como reativos. Visa a prevenção de infrações legais em geral, assim como



a prevenção dos riscos legais e reputacionais. Impõe, ainda, à organização o dever de apurar as condutas ilícitas, assim como as que violam as normas da organização, além de adotar medidas corretivas e entregar os resultados das investigações às autoridades, quando for o caso. (VERISSIMO, 2017, p. 91)

Nota-se que a legislação pátria internalizou em nosso ordenamento jurídico a terminologia programas de integridade. Embora haja debates sobre a terminologia, adotou-se a postura de utilizar os termos de maneira complementar um ao outro. Tal postura, foi adotada pelo fato do trabalho buscar compreender os programas de *compliance*, de maneira mais abrangente, englobando a concepção de integridade. Dessa forma, preocupando-se não somente em estabelecer mecanismos e procedimentos de conformidade com os regramentos legais estabelecidos, mas, precipuamente, criar mecanismos internos que incentivem e internalizem nos *stakeholders* (funcionários, prestadores de serviços e fornecedores de matéria-prima, dentre outros) que fazem parte da instituição/empresa/organização a devida observação de uma cultura organizacional de boa governança.

É nesse sentido que Francisco Schertel Mendes e Vínicius Marques Carvalho destacam que:

[...] nenhum programa garante a eliminação completa de riscos e a imunidade da entidade. Mas ele “educa” os funcionários e colaboradores, organiza as atividades empresariais e cria mecanismos de controle para que a cultura corporativa tenha como pilar o cumprimento da legislação e, assim, eventuais violações tornam-se muito menos frequentes e tratadas como verdadeiras excepcionalidades. (CARVALHO; MENDES, 2017, p. 41 – 42)

De suma importância são as considerações de Maria Buchianeri Pinheiro, ao destacar que o *compliance* possui maior amplitude que os programas de conformidade, os quais se restringem à criação de mecanismos de incentivo e controle do cumprimento das normas jurídicas postas. O programa de *compliance* vai além. Procura compreender não apenas o estímulo e a fiscalização atinente ao respeito e ao cumprimento das leis postas, mas por igual, abranger o fomento de uma cultura de ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boa conduta. (PINHEIRO, 2018, p. 233)



Ratifica-se, portanto, um claro posicionamento de que a internalização, por parte de todos os *stakeholders* (partes interessadas), da necessidade da observância de condutas e de padrões éticos, pautados em uma boa governança são fundamentais não somente para que as ações estejam em conformidade com os regramentos postos, mas, principalmente, para que exista no bojo da organização uma conscientização prática da razão pela qual os mecanismos e procedimentos do programa são importantes para o crescimento e a reputação da organização.

O programa de *compliance* possui cinco eixos básicos e centrais, que precisam estar presentes para dar suporte às ações e medidas que irão constituir o seu conteúdo, sendo elas: 1) comprometimento e apoio da alta direção; 2) definição de instância responsável; 3) Análise de riscos; 4) Estruturação das regras e instrumento; 5) Monitoramento contínuo. (CGU, 2021)

Dentre todos os eixos básicos mencionados, fica clarividente a centralidade da importância do comprometimento e do apoio da alta direção da organização, haja vista que todos os demais eixos dependem de maneira direta da independência e autonomia do profissional que irá implementar o programa de *compliance* na organização. Sem esse comprometimento, o risco da implementação de um sistema meramente figurativo e sem efetividade é altíssimo e conseqüentemente todos os demais eixos basilares estarão viciados e ineficazes. Segundo Novicks, pelo contexto histórico legal, relacionado à corrupção, o advento dos programas de *compliance* pode ser juridicamente atribuído à promulgação do Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) pelo Governo norte-americano, no ano de 1977, época em que os EUA estavam vivenciando o escândalo de corrupção norte-americano nomeado como Watergate, o verdadeiro catalisador para o advento do FCPA. (NOVICKS, 2018)

Por se tratar de matéria eminentemente destinada a moralizar o comércio transnacional, seria necessário que outros países criassem dispositivos da mesma natureza, de modo que o governo norte-americano intercedeu junto às organizações internacionais, iniciando um movimento mundial pela expansão daqueles mesmos princípios previstos no FCPA para as leis dos demais países. Tal iniciativa culminou na firmação de três Convenções Internacionais: uma da Organização das Nações Unidas (ONU), uma da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento



Econômico (OCDE) e uma da Organização dos Estados Americanos (OEA). Todas versando sobre mecanismos para combater a prática da corrupção nas atividades comerciais. (NOVICKS, 2018)

Nesse contexto globalizado, no qual as relações comerciais internacionais se tornam imprescindíveis para o desenvolvimento econômico de um país, certo destacar que as referidas normatizações influenciaram a promulgação da Lei nº. 10.467, de 11 de junho de 2002, que criminalizou as condutas relacionadas à corrupção de funcionários públicos estrangeiros (BRASIL, 2002), nos mesmos termos das referidas Convenções e do FCPA. No entanto, à época o Brasil havia deixado de adotar as demais condutas sugeridas nos referidos Tratados Internacionais como, por exemplo, a responsabilização cível e administrativa de pessoas jurídicas por atos de corrupção. Tal adequação veio alguns anos mais tarde, com a promulgação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que criou tais responsabilidades, prevendo a possibilidade do fechamento de empresas que estejam envolvidas em problemas de corrupção e multas que podem chegar a valores de até R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), ou até 20% (vinte por cento) do faturamento bruto das empresas envolvidas. (BRASIL, 2013)

Dada a impossibilidade em utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica em certos casos - como é verificado no âmbito partidário – o legislador procurou normatizar essas hipóteses através das disposições contidas no art. 22 do Decreto nº 8.420, 18 de março de 2015, as quais decorrem do §4º, do art. 6º da Leiº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

Ao analisar o inc. II, do art. 22 do Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015, é necessário indagar importantes reflexões: seria possível realizar uma interpretação extensiva de que os recursos recebidos pelos partidos políticos, oriundos do Fundo Partidário, poderiam ser considerados como montante total de recursos recebidos? Se sim, é legalmente válido que tal disposição, a qual afetaria diretamente as agremiações partidárias, não esteja elencada na lei que as disciplina? Insurge-se, ainda mais, é constitucional a incidência desse dispositivo sob o prisma de sua aplicabilidade aos partidos políticos, haja vista, que notoriamente poderia estar violando disposição constitucional da autonomia partidária, contida no art. 17, §1º, da



Constituição Federal de 1988?

Diante de tais indagações, parece claro compreender que a própria atividade política partidária essencial para o funcionamento democrático, revela outro aspecto indiscutível de como as agremiações partidárias guardam particularidades, singularidades e peculiares quanto à implementação de procedimentos e mecanismos de *compliance*. Destarte, sendo necessária a explanação com maiores detalhes sobre a referida temática no subtópico seguinte.

4.2 DAS PARTICULARIDADES DA ADOÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NO ÂMBITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

Dada as peculiaridades jurídicas específicas dos partidos políticos, há de se afirmar que não se encaixam na disciplina genérica da Lei Anticorrupção, naturalmente concebida para reger empresas e suas relações com a Administração Pública. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento de Daniel da Costa, ao afirmar que:

[...] após a edição da Lei nº 12.846/2013, por todo o exposto, compreende-se que os partidos políticos não estão incluídos no seu âmbito de incidência. Isso se justifica por três fatores principais: (i) a lei se direciona à regulamentação de agentes privados, principalmente com fins lucrativos; (ii) embora formalmente constituam associações, os partidos políticos são pessoas jurídicas *sui generis*; e (iii) parte das sanções não se aplica aos partidos políticos. (COSTA, 2020, p. 204)

Todavia, é absolutamente necessário procurarmos mecanismos legais que se atenham às particularidades das agremiações partidárias, essencialmente o que dispõe sobre sua autonomia, para que possam estar em harmonia com a adoção do programa de *compliance*. Sendo assim, ainda segundo Daniel da Costa, entende-se que o *compliance* eleitoral pode servir à mitigação dos riscos partidários, constituindo ferramenta importante para o enfrentamento de práticas de fraude e corrupção eleitorais, bem como para o estabelecimento de diretrizes éticas e de legalidade em torno do relacionamento partidário com doadores, eleitores, candidatos, fornecedores e prestadores de serviços. (COSTA, 2020)



Nessa toada, imperioso destacar as considerações de Maria Buchianeri Pinheiro:

Assim, em razão das peculiaridades inerentes às suas atividades, bem assim da elevadíssima função de corpos intermediários em uma democracia representativa, os partidos, em tema de design institucional de combate à corrupção, estão a demandar regramento legal calibrado e específico, que cumpra, de um lado, com a finalidade de prevenir e coibir, de modo efetivo, a prática de atos de ilícitos por seus dirigentes e por terceiros a eles vinculados, mas que respeite, de outro, as especiais características das funções partidárias e sua centralidade no modelo constitucional brasileiro. (PINHEIRO, 2018, p. 227)

É certo afirmar que várias são as reflexões que devem ser realizadas acerca da aplicabilidade desse programa em partidos políticos. É importante ater-se sobre a definição de quais aspectos da vida do partido político devem ser objeto de controle e precisam estar inseridos em um programa efetivo de *compliance*, bem como identificar objetivos específicos voltados aos partidos políticos.

Sendo assim, compartilha-se da visão de Maria Buchianeri Pinheiro, cujo mecanismo não pode se limitar e nem mesmo pode ter como ponto central específico o aspecto contábil da vida partidária, que já sofre controle externo anual a cargo do Poder Judiciário. Deve sim, focar central atenção na criação de padrões éticos, de boa governança e de transparência, a nortear a relação das agremiações com todos aqueles que tiverem contato, desde seus filiados até a própria Administração Pública, resgatando a credibilidade e confiabilidade de que depende, em alguma medida, a própria crença no funcionamento da democracia. (PINHEIRO, 2018)

Somente com a internalização da necessidade de uma readequação organizacional dos procedimentos internos dos partidos políticos, desde a alta direção partidária até os filiados, é possível ambicionar um reposicionamento e uma melhora na percepção das agremiações partidárias perante a sociedade.

Verifica-se, atualmente, que os procedimentos internos de contratação dos *stakeholders*, não possuem nenhum tipo de normatização procedimental que garanta maior transparência nesses procedimentos internos. De que maneira a contratação é realizada? Existe algum procedimento que viabilize uma concorrência visando à



contratação de serviços pela proposta mais vantajosa, haja vista que estamos lidando com recursos públicos? Os setores internos partidários responsáveis por essas contratações estão seguindo práticas de boa governança corporativa, evitando possíveis práticas corruptivas?

Nesse ponto, faz-se mister a implementação da *due diligence* que nas palavras de Rodrigo Castro e Francine Gonçalves, define-se da seguinte maneira:

[...] é um processo que visa buscar informações sobre determinadas empresas e pessoas com as quais a empresa tem a intenção de se relacionar. Estes processos podem ser realizados em diversas situações, como a contratação de fornecedores, prestadores de serviços, terceiros, patrocinados, consorciados e empregados; a negociação de agentes intermediários.⁵⁰ São questões que merecem especial atenção e que evidenciam mais um dos motivos da baixa credibilidade dos partidos políticos perante a sociedade. Em uma era digital, surpreende a inobservância de procedimentos básicos de acesso à informação e de transparência na aplicação de recursos públicos por parte das agremiações partidárias. Ao realizar pesquisas nos sítios eletrônicos dos partidos políticos brasileiros, foi possível constatar que nenhum deles possui uma área de transparência de utilização de recursos públicos com fácil acesso, o qual possibilitaria a pesquisa de demonstrativos financeiros, ordenamentos de despesas, contratações, entre outros importantes aspectos da vida contábil partidária. (CASTRO; GONÇALVES, 2020)

Somente através do endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, foi possível averiguar com mais detalhes as prestações de contas anuais dos partidos políticos brasileiros. Todavia, destaca-se que o próprio sistema do Tribunal ainda carece de mecanismos que possibilitem um acesso mais intuitivo, rápido e prático da vida contábil do partido, o qual possibilitaria maior praticidade para que todos os cidadãos pudessem acessar com maior clareza de informações referentes aos aspectos financeiros práticos da vida partidária. Exemplifica-se, no sentido da obtenção de listagens com nomes e remuneração de colaboradores, bem como a disponibilização de todos os contratos celebrados pelas agremiações partidárias.

Nota-se que a implementação do programa de *compliance*, não resolvendo na totalidade os questionamentos apontados, indubitavelmente colaboraria de maneira prática para instituir mecanismos que visassem dar maior transparência e



visibilidade a esses procedimentos internos. Da mesma sorte, através do *compliance* seria possível – observando os eixos básicos mencionados – a sistematização de procedimentos e normas que garantissem a aplicabilidade de padrões éticos de boa conduta e de boa governança corporativa. Dessa forma, seria possível evitar procedimentos tendenciosos e viciados, bem como evitar possível má aplicação dos recursos públicos. Ao passo que a otimização desses procedimentos, aliada a uma maior transparência possivelmente resultariam em uma melhor qualidade na aplicação desses recursos, resultando no fortalecimento da própria democracia como um todo.

Todavia, é nessa perspectiva que se adentra na temática que acentua profundos debates quanto à cláusula constitucional de autonomia partidária, a qual será detalhada no subtópico seguinte.

4.3 PROGRAMAS DE COMPLIANCE E A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA

O art. 17, §1º, da Constituição Federal de 1988, assegurou aos partidos políticos a autonomia para definir suas estruturas internas e estabelecer o formato e a duração dos seus órgãos permanentes e provisórios. (BRASIL, 1988)

De imediato, é necessário se ater ao contexto histórico da efetivação de referida cláusula. Segundo as contribuições de Rafael Mota, a razão pela qual tal proteção constitucional foi conferida aos partidos políticos brasileiros naquele momento se mostra clara: o país estava em plena transição de um sistema ditatorial ao Estado Democrático de Direito e, nesse sentindo, a garantia de autonomia partidária para organização interna dos partidos foi vista como saída para o próprio fortalecimento das organizações partidárias. (MOTA, 2018, p. 37)

Segundo Daniel Costa, o texto constitucional de 1988 privilegiou a liberdade de auto-organização das agremiações, deixando a seu cargo a definição da estrutura interna e da gestão de pessoas e recursos, visando a construção de um ambiente democrático em que a participação de seus membros seria mais importante que uma delimitação formal engessada por parte do poder público. (COSTA, 2020, p. 213)



Nesse sentido, questiona-se em que medida, a visão mais ampliada da adoção dos programas de *compliance* nas agremiações partidárias afetaria de maneira substancial a autonomia partidária?

Para tal questionamento, é necessário ter dimensão que é defeso ao próprio legislador e ao judiciário interferirem no funcionamento dos partidos políticos, salvo, em última análise, nos estritos termos constitucionais e legais, para prevenir e sancionar ilegalidades. Dessa forma, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral é de que:

[...] A autonomia partidária, postulado fundamental insculpido no art. 17. § 1º, da Lei Fundamental de 1988, manto normativo protetor contra ingerências estatais canhestras em domínios específicos dessas entidades (e.g., estrutura, organização e funcionamento interno), não imuniza os partidos políticos do controle jurisdicional". (RESPE nº 10380, Min. Rel. Luiz Fux)

Nota-se, portanto, que a cláusula de autonomia partidária não possui o condão de tornar o gerenciamento partidário imune à vigilância jurisdicional, mas busca, contudo, dar maior liberdade para as atividades político-partidárias, desde que observados os regramentos legais vigentes em nosso ordenamento jurídico.

Da mesma sorte, Rafael Mota assevera os seguintes comentários:

Assim, pode-se dizer que a opção de dar liberdade aos partidos para dispor sobre suas estruturas e regras internas como personalidade de direito privado não exclui o fato de que, sob o ponto de vista de sua organização, o constituinte desejou condicioná-los a respeitarem o interesse público. (MOTA, 2018, p. 67)

Segundo Buchianeri, tal cláusula não pode ser interpretada de forma a conferir às agremiações partidárias uma espécie de imunidade absoluta que as torne impermeáveis até mesmo às regras e valores constitucionais. Sendo assim, não há de se falar, pois, em soberania partidária, mas unicamente, em autonomia, o qual autoriza e legitima a imposição legal de determinados padrões de comportamento



fundados no respeito à Constituição.⁵⁷ Ratifica-se, portanto, o posicionamento em como a implementação do sistema de *compliance* possui particularidades e peculiaridades no contexto político-partidário.

Destarte, evidencia-se a crível necessidade em se buscar instituir regramentos jurídicos específicos que versem sobre o tema, tratando da forma adequada as suas devidas singularidades. É nesse sentido, que no subtópico seguinte será realizada uma análise crítica a respeito dos dois projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional e versam sobre a aplicabilidade do programa de *compliance* no âmbito das agremiações partidárias.

4.4 CRÍTICAS AOS PROJETOS DE LEI Nº 60/2017 E Nº 429/2017

Na busca de um regime próprio de combate à corrupção que seja aplicável aos partidos políticos, merecem destaques os Projetos de Lei nº 60/2017, do ex-Senador Ricardo Ferraço, e n.º 429/2017, do Senador Antônio Anastasia, nos quais os partidos políticos passariam também a se submeter ao programa de *compliance*. (BRASIL, 2017)

Embora seja digno de congratulações o pioneirismo e louvável iniciativa dos referidos legisladores em pautar importante tema nas casas legislativas, destaca-se que ambas as propostas legislativas carecem de necessárias adaptações com o intuito de corrigir falhas significativas. Tais equívocos derivam, sobretudo, da ausência de uma maior adaptação das disposições elencadas na Lei Anticorrupção às características e às peculiaridades que conferem essência às agremiações partidárias. O desenvolvimento de uma normatização aplicável às agremiações perpassa fundamentalmente por um debate com elevado grau de aprofundamento que busque, verdadeiramente, efetivar referido sistema nos estatutos partidários.

De imediato, é preciso compreender que a estruturação organizacional dos partidos políticos possui uma hierarquização das instâncias partidárias de maneira verticalizada, com alta centralização de poder e de estruturação financeira por parte dos Diretórios Nacionais. Essa realidade culmina em uma alta dependência de atividades básicas dos Diretórios Estaduais e municipais, por repasses financeiros



realizados pela instância partidária nacional. Tal compreensão é fulcral para se ter um dimensionamento de que a obrigatoriedade do programa de *compliance* nas agremiações partidárias deve se ater, primeiramente, somente aos Diretórios Nacionais, dado o fato de possuírem estruturação necessária para sua implementação de maneira efetiva, com a designação de instância responsável e demais eixos básicos já mencionados. Ambas as proposições legislativas não se preocuparam em pormenorizar e detalhar se os programas de *compliance* deveriam ser obrigatórios a todas as instâncias partidárias - incluindo as mais longínquas e deficitárias em termos operacionais e financeiros - ou se focariam somente na instância partidária nacional. Ainda nesse sentido, em caso de obrigatoriedade da implementação em todas as instâncias, ficaria o Diretório Nacional subsidiariamente responsável pela inobservância de algum procedimento do programa de *compliance* em caso de descumprimento? Essa e outras questões deixam claro o posicionamento de que, em um primeiro momento, o programa de *compliance* deve ser implementado somente nos Diretórios Nacionais, sendo tal disposição expressamente disposta em normatização específica que verse sobre o tema. Tal cuidado evitaria possíveis responsabilizações judiciais desmedidas, bem como asseguraria maior segurança jurídica no desenvolvimento de ações em todas as instâncias partidárias.

Para além disso, cabe discorrer sobre as consequências que ambos os dispositivos trazem em caso de implementação do programa de *compliance* nas agremiações partidárias. Nota-se que o PLS 60/2017 pretende inserir na Lei dos Partidos Políticos dois artigos, os quais criariam uma responsabilização objetiva para as agremiações partidárias pela prática de atos contra a Administração Pública, incluindo a própria responsabilização de dirigentes partidários. Na proposição disposta no Art.37-B, nos partidos políticos onde exista o programa de *compliance*, tal programa seria levado em consideração para o que se pode considerar uma espécie de dosimetria “premiada” em casos de responsabilidade objetiva nos tipos penais mencionados, conforme elencado a seguir:

No caso do PLS 429/2017, afigura-se um quadro mais repressivo, ao passo que a proposição vem com o condão de estabelecer uma obrigatoriedade na implementação dos programas de *compliance* aos partidos políticos e inova ao ponto



de propor a inclusão do inciso VI, ao art. 22, da Lei nº 9.096/95, criando mais uma hipótese de causa de cancelamento de filiação aos filiados que violarem o programa de integridade. Todavia, o que de fato merece especial atenção é o que está disposto na propositura do art.37-C, ao dispor penalidades aos partidos que não implementarem os programas de *compliance*, sendo as seguintes sanções: I – no caso de falta de efetividade, suspensão do recebimento do Fundo Partidário, pelo período de três a doze meses e; II – no caso de inexistência do programa de integridade, suspensão do recebimento do fundo partidário pelo período de doze meses.⁶²

Por tratar-se de assunto que influencia diretamente na qualidade da democracia brasileira, bem como na própria garantia constitucional de autonomia partidária, faltou ao legislador discorrer e normatizar, pormenorizadamente, de que maneira seria feita a verificação da efetividade do programa de *compliance* nos partidos políticos? Os requisitos a serem observados para a constatação de sua efetividade seria normatizado posteriormente de maneira mais clara e objetiva ou deixaria margem para subjetividade de interpretações judiciais quanto à efetividade dos programas na estrutura intrapartidária? Qual órgão/instituição seria a indicada para verificar esta efetividade? A própria Justiça Eleitoral? Em que momento?

Indaga-se, ainda mais, em que medida seria feita uma análise substancial sobre a existência de um programa de *compliance* em um partido político? Somente a disposição de existência no estatuto partidário e/ou designação de um colaborador para redigir um código de ética e conduta já possuiria o condão de autenticar a existência de um programa de *compliance*? São essas e outras questões que embasam uma análise crítica sobre a propositura legislativa.

Destarte, procurando contribuir para o debate acadêmico em torno do assunto, algumas considerações merecem ser feitas. Dadas as peculiaridades mencionadas e pensando objetivamente na aprovação de uma proposta que venha de fato a efetivar a implementação de programas de *compliance* nos partidos, é importante destacar um ponto fulcral: a implementação de tal programa estará inserido no amago de organizações com práticas e procedimentos altamente enviesados e tendenciosos. Torna-se, portanto, necessário um período de transição, demonstrando



aos possuidores de mandato eletivos e aos dirigentes partidários os benefícios práticos da implementação do programa.

Nessa perspectiva, defende-se que, em um primeiro momento, a adoção do programa de *compliance* nos partidos políticos deva ser realizada de maneira facultativa e com incentivos para sua implementação. Todavia, ratifica-se que esse incentivo deve ser estimulado não em uma dosimetria “premiada” em hipóteses de sanções penais aplicadas como dispõe o PLS 60/2017, mas, em uma dosimetria “premiada” nas hipóteses de condenações de devolução de recursos do Fundo Partidário, por identificação de irregularidades, nas prestações de contas anuais realizadas pelos partidos políticos. As agremiações partidárias que possuem de fato um programa de *compliance* com efetividade comprovada por empresas autônomas de auditoria com especialidade na área, poderiam atestar a efetividade dos programas nas agremiações, bem como medidas de avaliação de riscos que procurassem sanar por completo as irregularidades identificadas nas prestações de contas anuais. Desta feita, a agremiação partidária poderia fazer jus a um abatimento a ser definido pela Justiça Eleitoral, de acordo com o nível de efetividade do seu programa de *compliance*.

Ademais, seria extremamente necessária uma campanha de conscientização social, amplamente divulgada pela Justiça Eleitoral, que objetivasse evidenciar as agremiações partidárias que desenvolvessem boas práticas de governança corporativa e efetividade do programa de *compliance*. Perseguindo o objetivo de restabelecer o aumento no índice de confiança social das agremiações partidárias que, de fato, preocupassem em efetivar as práticas de boa governança.

Paulatinamente, como hipótese prática poderia ser verificado um nexo de causalidade das agremiações partidárias, cujos programas de *compliance* são implementados de maneira efetiva, em relação aos partidos com melhores índices de confiabilidade perante a sociedade, resultando conseqüentemente em melhores resultados eleitorais, contribuindo de maneira salutar para o fortalecimento da democracia brasileira.

Entende-se, portanto, que ambas as proposições legislativas carecem de adaptações que observem às particularidades do âmbito político-partidário. Todavia,



para além das adaptações sugeridas, é necessário incentivar um aprofundamento do debate sobre o tema, buscando conscientizar o meio político – principalmente detentores de mandatos eletivos e dirigentes partidários – de possíveis resultados benéficos com a implementação do *compliance* partidário. Neste processo, torna-se essencial o convencimento de lideranças partidárias da urgência de medidas efetivas para melhoria qualitativa da democracia brasileira. Tal contexto, só será possível com a contribuição desses líderes, para que em conjunto seja possível vislumbrar nos programas de *compliance* um mecanismo efetivo de colaboração na mitigação da crise de representatividade dos partidos políticos brasileiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legislador constituinte originário, ao inserir dentro do título de Direitos e Garantias Fundamentais, um capítulo que versa exclusivamente sobre Partidos Políticos, demonstrou a relevante importância conferida às agremiações partidárias no contexto da Constituição Federal de 1988. Estabelecendo, assim, base primordial para a efetivação e fortalecimento do Estado Democrático de Direito, fator que motiva a destinação de vultosos recursos públicos para o pleno exercício de suas atividades, bem como para o exercício da própria democracia brasileira.

Todavia, ao longo da presente pesquisa com as informações coletadas, foi possível constatar percepções desfavoráveis da sociedade em relação aos partidos políticos brasileiros. Essa concepção foi fundamentada utilizando embasamentos doutrinários, somados o emprego metodológico de abordagem quantitativa e qualitativa a partir de dados disponíveis em centros de pesquisas e estudos acadêmicos. Nota-se, perceptivelmente, um alto grau de descrédito da população em relação aos partidos políticos no Brasil. Tal realidade possui as mais variadas causas, agravada devido aos vergonhosos casos de corrupção envolvendo políticos, que conseqüentemente afetam a imagem das agremiações partidárias, somada a desilusão da sociedade com seus representantes, por não corresponderem aos anseios da coletividade.



Apesar destas problemáticas, os partidos políticos constituem importante mecanismo de fortalecimento da democracia, constituindo a própria efetivação dos ditames da Magna Carta, a qual afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce através de seus representantes eleitos.

Ciente da problematização elencada, a presente pesquisa buscou efetivar sua pertinência temática, social e acadêmica ao aprofundar o debate sobre a adoção do programa de *compliance* pelos partidos políticos como hipótese de mecanismo contributivo que viabilizasse possível melhora na gestão partidária e consequentemente da percepção da sociedade em relação aos partidos políticos brasileiros.

Ao analisar as características basilares do programa de *compliance*, foi possível constatar tratar-se de um sistema que engloba um conjunto de procedimentos e mecanismos que visam não somente adequar a sistematização *internacorporis* da organização para estar em plena conformidade com os regramentos legalmente instituídos, mas busca ir além, internalizando no interior dessas organizações, práticas de boa governança corporativa pautada, precipuamente, em altos padrões de ética e boa conduta.

No contexto brasileiro, o programa de *compliance* ganha maior efetividade com advento da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013). Todavia, dada das peculiaridades jurídicas específicas dos partidos políticos, há de se afirmar que não se encaixam na disciplina genérica da referida lei, naturalmente concebida para reger empresas e suas relações com a administração. Por essa razão, a necessidade da adequação dos programas de *compliance* às particularidades das agremiações partidárias. Restando evidente, pautar-se em internalizar nas estruturas partidárias práticas de boa governança partidária, para que se alcance o objetivo perpetrado de otimização dos procedimentos internos com maior transparência e correta aplicabilidade de recursos públicos.

Por certo, inferir que a implementação do *compliance* no âmbito dos partidos políticos não afronta a cláusula constitucional de autonomia partidária, ao passo que, tal dispositivo não possui o condão de tornar o gerenciamento partidário imune à vigilância jurisdicional, mas busca sim dar maior liberdade para as atividades político-



partidárias, desde que observados os regramentos legais vigentes em nosso ordenamento jurídico.

Nessa perspectiva, na busca de um regime próprio de combate à corrupção que seja aplicável aos partidos políticos, foram destacados os Projetos de Lei nº 60/2017, do ex-Senador Ricardo Ferraço, e n.º 429/2017, do Senador Antônio Anastasia. Ainda que louvável as iniciativas, foram observados pontos em que ambas as proposições poderiam ser aperfeiçoadas. Salienta-se a necessidade, de em um primeiro momento, restringir a aplicabilidade do programa de *compliance* somente aos Diretórios Nacionais, por possuírem melhor estruturação organizacional e financeira, assegurando uma maior segurança jurídica no caso de responsabilizações. Note-se aliás que o tratamento ilícito dos dinheiros públicos está relacionado de forma íntima com a corrupção nos sectores público, privado e cooperativo. (BANDEIRA, pp. 155 e ss.)

Elenca-se, ainda, concepções sobre uma nova abordagem de estímulo para a implementação dos programas de *compliance* no âmbito dos partidos políticos. Ambos os dispositivos relacionam a implementação do programa, como hipótese de atenuação em possíveis sanções. Entretanto, o presente trabalho propõe que o incentivo para implementação do referido programa seja realizado de maneira pragmática, através de possíveis abatimentos nos valores das condenações de devolução de recursos do Fundo Partidário, por irregularidades identificadas nas prestações de contas anuais. Tal proposição, possivelmente, elevaria o interesse de lideranças partidárias em aprovar projeto legislativo sobre o tema. Somando-se a essa questão, um trabalho de conscientização e convencimento dessas lideranças partidárias, com o intuito de demonstrar os benefícios da implementação dos programas de *compliance* pelos partidários políticos a médio e longo prazos, principalmente, no que cerne a uma possível hipótese de recuperação da credibilidade das agremiações partidárias perante a sociedade, culminaria, também, em um fortalecimento da qualidade democrática.

Em suma, parece claro que a adoção dos programas de *compliance* nos partidos políticos emerge como importante mecanismo colaborativo de melhoria da gestão partidária. Tal programa permitirá não somente regras de conformidade no



intuito de orientar a correta aplicabilidade de recursos públicos, mas, principalmente, estimulará uma cultura organizacional ética, de boa governança e de transparência que conseqüentemente poderá permear hipótese de possível melhoria na percepção da sociedade em relação às agremiações, contribuindo para o fortalecimento da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo, **Responsabilidade Financeira e Criminal-Direitos Constitucionais Sociais, Dinheiros Públicos e Recuperação de Ativos** -Prefácio de Jónatas Machado, Juruá Editorial, Curitiba e Porto, 2015.

BAQUERO, Marcello. **A tese da mobilização cognitiva e o declínio dos partidos**. Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 22-26 de outubro, 1996.

BARROSO, Luis Roberto. O Constitucionalismo Democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto. In: GUERRA, Roberta Freitas; SILVA, Fernando Laércio Alves da; DEL NERO, Patrícia Aurélia (org). **Neoconstitucionalismo em perspectiva**. Viçosa: UFV, 2014.

BASILIO, Andressa. Os maiores escândalos de corrupção do Brasil. **ÉPOCA NEGÓCIOS**. Disponível em <
<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html>> Acesso em 18 abr. 2021.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4. Ed. Tradução de João Ferreira. Brasília: UnB, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto n .8.420**, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.



BRASIL. **Lei n. 9096**, de 19 de setembro de 1995. “Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.”

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 429, de 1º de novembro de 2017**. “Altera a Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade”.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 60, de 16 de março de 2017**. “Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e compliance e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria.”

CARDOSO, Fernando. **A democracia necessária**. Campinas: Papirus, 1985.

CARVALHO, Vinicius Marques; MENDES, Francisco Schertel. **Compliance: concorrência e combate à corrupção**. São Paulo: Trevisan Editora, 2017.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas**, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf> Acesso em 08. nov. 2021. p. 6-7.

COELO, Marcus Vinicius Furtado. **Democracia e partidos políticos**. In FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Partidário*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2. p. 19.

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

DALTON, R. “The decline party identifications”. In: DALTON, R. e WATTENBERG, M. (Orgs.). **Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press. 2000.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. (eds). **Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies**. Oxford: Oxford University Press. 2000.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. 18. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

AGÊNCIA SENADO. **Especialistas analisam abstenção recorde nas eleições de 2020.**, Brasília, 30.nov.2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/30/especialistas-analisam-abstencao-recorde-nas-eleicoes-de-2020> Acesso em 18 abr. 2021.



FARIA, Fernando de Castro. **Os partidos políticos e a crise da democracia representativa**. 2019. Tese (Doutorado) – Curso em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LATINOBARÔMETRO. **Relatório 2018**. Chile, 2018. Disponível em <https://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>. Acesso em 18. abr. 2021.

MAIR, P. (eds.) **How parties organize: Change and adaptation**. London: Sage Publications. 1994.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

TSE. **Partidos políticos receberam mais de R\$ 934 milhões do fundo partidário em 2020**. Portal do TSE, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Janeiro/partidos-politicos-receberam-mais-de-r-934-milhoes-do-fundo-partidario-em-2020>. Acesso em 18 abr. 2021.

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.); PICCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.

RICHTER, André. Barroso diz que abstenção de eleitores foi maior que o desejável. **Agência Brasil**. Brasília, 29 de nov. de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/eleicoes-2020/noticia/2020-11/barroso-diz-que-abstencao-de-eleitores-foi-maior-que-o-desejavel>. Acesso em 18 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TOLEDO, José Roberto. Confiança no SUS tem crescimento recorde na pandemia. **Revista Piauí**. Disponível em <https://piaui.folha.uol.com.br/confianca-no-sus-tem-crescimento-recorde-na-pandemia>. Acesso em: 18 abr. 2021.



TRANSPARENCY INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions Index 2020**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> Acesso em: 18 abr. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Consulta da prestação de contas anuais dos partidos**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/consulta-prestacao-contas> Acesso em 30. out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Brasil). **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Acessado em 18. abr. 2021.

