

# **DIREITO ELEITORAL E COMPLIANCE: A ADOÇÃO DO PROGRAMA DE CONFORMIDADE COMO SOLUÇÃO A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL<sup>1</sup>**

**Antonio Joaquim Ribeiro Júnior<sup>2</sup>**

---

1 Artigo recebido em 15/06/2018 e aprovado para publicação em 24/07/2018.

2 Procurador Geral do Município de Arcoverde-PE. Consultor Jurídico com mais de uma centena de pareceres em Direito Público. Pós-graduado em Direito pela UNINTER; Especialista em Direito Eleitoral. Possui advocacia militante na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, Constitucional e Eleitoral, com escritórios em Recife/PE. Professor convidado para diversos cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito, nas disciplinas de Direito Constitucional e Administrativo, Coordenador Científico de diversos cursos da Escola Superior de Advocacia de Pernambuco - ESA/OAB-PE, inclusive na área de Direito Eleitoral e Membro da ABRADep - Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Político.

DIREITO ELEITORAL E COMPLIANCE: A ADOÇÃO DO PROGRAMA DE CONFORMIDADE COMO SOLUÇÃO A CRISE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Antonio Joaquim Ribeiro Júnior

## RESUMO

O presente artigo propõe o diálogo entre o compliance e um dos institutos mais controvertidos do Direito Eleitoral, a saber, os Partidos Políticos. A adoção do programa de conformidade é uma tentativa de restabelecer a confiança nas agremiações partidárias. Para tanto, no primeiro

capítulo será abordado o pluralismo político fundamento da república atrelado ao tema dos partidos políticos, bem como o princípio constitucional do pluripartidarismo. Já no segundo capítulo, será proposta uma leitura dos Partidos Políticos, através da sua definição, da estrutura e a forma de financiamento, inclusive eleitoral. No terceiro capítulo, por sua vez, será abordada uma teoria geral do compliance, com a apresentação de sua definição, finalidade e a estrutura de um programa de conformidade efetivo. Por fim, no último capítulo, será proposto a adoção do programa de conformidade como solução a crise de confiança dos partidos políticos. Nesse capítulo serão apresentados dados estatísticos que demonstram a falta de confiança da população nos Partidos Políticos. Depois, a crítica da falta de uma política moderna de governança corporativa capaz de garantir transparência e previsibilidade. Ao final, uma exposição de algumas vertentes de um programa de compliance (não todas as possibilidades, já que não seria possível nesse momento pelo vasto conteúdo) capaz de trazer de volta a confiança da população em razão de práticas transparentes, previsíveis, democráticas e rígidas no combate à corrupção.

**Palavras-chave:** Partido Político. Compliance. Programa de Conformidade

## 1 INTRODUÇÃO

A globalização trouxe consigo algumas características singulares que importam a

pronta identificação de uma sociedade em transe, a saber: alta tecnologia, canais de informação, transparência, concorrência, individualismo, profissionalismo e outros.

Todavia, os marcos da sociedade globalizada no Brasil colidiram com a realidade de um Estado burocrático e ainda arcaico em várias de suas áreas, sobretudo na condução da coisa pública, sem falar na cultura alopoiética do direito e das instituições produtoras ou aplicadoras da norma jurídica posta e que tem como a sua maior expressão caricata, o conhecido “jeitinho brasileiro”.

Essa cultura predominante no seio da administração pública, passou a influenciar, também, à gestão das pessoas jurídicas de direito privado, inclusive os partidos políticos, que alinharam a gestão privada na forma da gestão pública, ao mesmo tempo que com elas se relacionavam, sendo coniventes com as práticas espúrias, quando não partícipes dos atos ilícitos.

A adoção de uma governança arcaica e obscura no seio das agremiações contribuiu de forma decisória para o descrédito e a perda da confiança da população, sobretudo, depois dos diversos escândalos de corrupção envolvendo políticos e partidos.

Assim sendo, como solução para o problema da gestão dos partidos políticos e garantia de maior transparência e previsibilidade dos seus atos, propõe-se a adoção de um programa de compliance.

No capítulo inicial será discorrido sobre dois princípios constitucionais escolhidos como normas fundamentais do sistema partidário brasileiro e do próprio Partido Político, a saber, o pluralismo político e o pluripartidarismo, trazendo à baila a doutrina nacional e estrangeira.

No segundo capítulo, será realizada uma análise dos partidos políticos, com a delimitação conceitual, a sua composição, estrutura e financiamento a partir da análise da Lei n.º 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos, com entendimentos doutrinários e jurisprudencial.

No Capítulo seguinte, o artigo irá abordar a teoria geral do compliance, isso porque, diferentemente do que é geralmente divulgado no Brasil, o compliance não se restringe aos programas de integridade, sendo este uma das vertentes do seu programa.

Nesse momento será apresentada a definição de compliance, para em seguida demonstrar com base na doutrina a estrutura comum de um programa de conformidade efetivo.

No capítulo derradeiro, a proposta é trazer estatísticas que corroborem com a tese de que os partidos políticos não detêm a confiança da sociedade, sobretudo, em virtude de dois motivos, a corrupção e a falta de transparência.

Após os prolegômenos, será apresentada a proposta de se instituir um programa de conformidade, como solução para a crise enfrentada pelas agremiações.

É certo que um programa de conformidade tem várias hipóteses de tratamento, principalmente, no âmbito da governança e da gestão corporativa, entretanto, não seria possível nesse artigo expor e trabalhar todas por causa do vasto conteúdo, sendo selecionado aqueles que num primeiro momento tem o condão de comprovar a problemática.

A exibição dos argumentos e das hipóteses já serão o bastante para corroborar a tese de que o compliance é uma ferramenta moderna e extremamente útil para solucionar o problema da baixa confiança nos partidos, já que implementa práticas transparentes e previsíveis, além de um sistema de auto verificação e fiscalização independente contra atentados e violações de quaisquer pessoas, inclusive a mais alta cúpula do partido político contra o programa.

## 2 OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS CONTRA O AUTORITARISMO

A Norma Fundamental de 1988 foi editada com o escopo de romper com o sistema jurídico anterior, que partia de premissas centralizadoras e autoritárias, na qual o poder estaria concentrado em um único campo, qual seja, o Executivo sob a titularidade do Exército Brasileiro, logo após a intervenção militar em abril de 1964.

É com esse objetivo que a Constituição Republicana de 1988, logo no seu art. 1º, estabelece como fundamento da república o pluralismo político como norma fundante, que dá ensejo a outras normas de tamanha importância para a nova realidade do sistema constitucional pátrio como, por exemplo, o

pluripartidarismo.

São esses dois princípios constitucionais que fortalecem a ideia de uma descentralização do poder a partir da lógica de pluralidade de canais ideológicos e meios comuns para se chegar ao poder, aproximando-se da noção de Constituição eclética ou heterogenia:

O convívio harmônico entre várias ideologias é a marca central de seu texto. Nesta tipologia constitucional, por não haver uma única força política prevalente, o texto constitucional é produto de uma composição variada de acordos heterogêneos, que denota pluralidade de ideologias (muitas vezes colidentes) e sinaliza a ocorrência de possíveis duelos (judiciais, legislativos e administrativos) entre os diversos grupos políticos, a serem pacificados pelos operadores jurídicos. (MASSON, 2015, p. 48)

Assim, cabe uma explanação mais acurada acerca dos princípios norteadores de uma ideologia constitucional de tolerância, abertura e acesso ao Poder.

### 2.1 Do pluralismo político

Como visto anteriormente, a Constituição Brasileira de 1988 previu como fundamento da República Federativa, o pluralismo político<sup>1</sup>, norma esta, com forte cunho axiológico e de importância singular para a compreensão das normas constitucionais seguintes, por se tratar de uma norma fundante.

Para entender o Pluralismo Político se faz necessário uma breve menção ao tipo de sociedade na qual se insere o princípio constitucional em tela.

O Brasil hodierno é formado por um conjunto de camadas sociais, econômicas, culturais e políticas, de modo que se pode dizer que há uma sociedade plural, complexa, na qual “não há apenas uma única ideia, mas uma gama diversificada de ideias, sejam estas, boas ou más” (PINTO JÚNIOR, 2011, p.38).

1 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988)

No caso em debate, por uma questão de metodologia dar-se-á ênfase ao pluralismo político, logo a sociedade plural, a partir de uma perspectiva política é aquela que não permite a produção de apenas um único viés ideológico e abomina a intolerância e o autoritarismo:

[...] a sociedade plural é aquela que admite em sua formação, a presença de vários grupos ou centros de poder, capaz de harmonizar os interesses conflitantes e caracterizada pela desconcentração da sua administração, evitando, pois, a unicidade de decisões seja administrativa ou política. Enfim, a sociedade plural é, ideologicamente, oposta a unificação do poder ou a unanimidade totalitária. (PINTO JÚNIOR, 2011, p. 39)

Nesse diapasão, o pluralismo tem fortes laços com o princípio democrático, pois “tem como escudo a diversidade e as liberdades, devendo estas ser respeitadas pelos diversos grupos que detêm uma parcela do poder” (PINTO JÚNIOR, 2011, p. 40).

Na mesma perspectiva, o Professor José Afonso da Silva entende que o pluralismo está intimamente ligado a democracia, posto que defende a liberdade de manifestação:

Quer realizar-se como princípio da democracia de poder aberto, estabelecendo o liame entre a liberdade e a multiplicidade dos meios de vida, não apenas como uma nova maneira de afirmar a liberdade de opinião ou de crença, mas como um sistema que enraíza essa liberdade na estrutura social. (SILVA, 2007, p. 40)

Outra não é a ideia exposta por Barroso:

Em segundo lugar, cabe à Constituição garantir o espaço próprio do pluralismo político, assegurando o funcionamento adequado dos mecanismos democráticos. A participação popular, os meios de comunicação social, a opinião pública, as demandas dos grupos de pressão e dos movimentos sociais imprimem à política e à legislação uma dinâmica própria e exigem representatividade e legitimidade

corrente do poder. Há um conjunto de decisões que não podem ser subtraídas dos órgãos eleitos pelo povo a cada momento histórico. (BARROSO, 2010, p. 110)

Canotilho traz à lume a ideia de que o pluralismo assume duas vertentes, uma empírica e outra normativa, A primeira calcada na vontade dos diversos grupos sociais e a segunda, a possibilidade real de diversos grupos poderem influenciar nas decisões políticas do Estado:

O pluralismo, ancorado numa teoria de inputs dos grupos é, ao mesmo tempo, uma teoria empírica e uma teoria normativa. Como teoria empírica pretende captar a realidade social e política das democracias ocidentais, nas quais todas as decisões políticas se reconduziriam a interesses veiculados pelos vários grupos sociais. Como teoria normativa — o pluralismo como ideia dirigente — a teoria pluralista pressuporia um sistema político aberto, com ordens de interesses e valores diferenciados e que, tendencialmente, permitiria a todos os grupos a chance de influência efectiva nas decisões políticas. (CANOTILHO, 1993, p. 403)

Por fim, Agra corroborando os autores acima, confirma que o Pluralismo político é a diversidade de ideais e concepções políticas-ideológicas:

É pré-requisito básico para a formação de um regime democrático. Ele garante a possibilidade de os cidadãos professarem as mais antagônicas correntes políticas sem sofrerem nenhum tipo de sanção’.- Seu alicerce parte da ideia da diferença que existe entre os diversos componentes do regime democrático, expressando o respeito pelo posicionamento contrário. (AGRA, 2012, p. 126)

Pelas exposições alhures, fica cristalino que a Constituição Cidadã ao trazer no art. 1º, V, o pluralismo político, como corolário do próprio regime democrático defende não só a pluralidade de concepções políticas, mas,

sobretudo, o respeito e a aplicação de sanções em caso de descumprimento, por meio de uma normatização que se estende em demais dispositivos.

Agora, importante tecer comentários sobre o meio através do qual na democracia brasileira o pensamento político é difundido, no pluralismo de estrutura.

## 2.2 Do pluripartidarismo

O pluralismo político é o fundamento constitucional que garante a presença de diversas ideologias políticas, boas ou más na sociedade brasileira, como consequência do regime político democrático.

Entretanto, no Brasil, a Constituição Federativa de 1988 estabeleceu uma forma por meio da qual as diversas concepções políticas podem sair do mero discurso e de forma pragmática participar da vida política da sociedade. Esse instrumento são os partidos políticos.

Os partidos políticos detêm o monopólio na República Federativa como o único caminho para que as mais diversas correntes políticas possam eleger representante e participar das demandas políticas do País.

Assim sendo, através dos partidos políticos uma pessoa ou um grupo de pessoas pode exercer a capacidade eleitoral passiva (ser votado), sendo esta uma condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V) vedadas as candidaturas avulsas<sup>2</sup>, nos termos da doutrina:

É fora de dúvida que os vícios apontados enfraquecem o sistema. Mas é certo que, no quadro atual, não é possível

2 Candidatura sem filiação partidária, também conhecida como avulsa ou independente não é aceita pela Jurisprudência Nacional como já vem se manifestando o TSE: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. SUBSTITUIÇÃO. PERDA DO INTERESSE. 1. O candidato substituído perde o interesse processual de discutir o requerimento do registro de sua candidatura quando, após a publicação da decisão colegiada que o indefere, o partido ou a coligação opta pela apresentação de candidato substituto.

2. No sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa.

Embargos de declaração não conhecidos. (RO - Embargos de Declaração em Recurso Ordinário nº 44545 - SÃO LUÍS - MA; Acórdão de 03/10/2014; Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva; Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 03/10/2014)

a representação política fora do esquema partidário. E isso não só no aspecto prático, mas também no jurídico. O artigo 14, § 3º, V, da Lei Magna erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Não há, no sistema brasileiro, candidaturas avulsas. (GOMES, 2017, p. 126)

Portanto, nessa quadra, a Constituição Federal de 1988, no art. 17 previu o pluripartidarismo, como resultado do pluralismo político e uma de suas consequências, sendo o partido o garantidor da representação no Congresso Nacional.

Agora faz didaticamente a distinção entre o pluripartidarismo e o pluralismo político:

O pluralismo político difere do pluripartidarismo. Este se configura na existência de uma multiplicidade de partidos e aquele na possibilidade de os cidadãos professarem as mais variadas ideologias políticas. Somente podemos falar de pluripartidarismo quando houver em uma sociedade o pluralismo político. (AGRA, 2012, p. 126)

Esse pluripartidarismo como norma constitucional tem razão de ser em virtude da história recente que antecedia a Constituição de 1988, na qual as decisões políticas do Estado eram tomadas por penas dois partidos (bipartidarismo) previsto pelo ato Institucional n.º 2.

Enfim, o pluripartidarismo, vem na Constituição como forma de garantir a possibilidade de que a pluralidade de ideologias possa exercer participação política na sociedade.

## 3 DOS PARTIDOS POLÍTICOS

### 3.1 Da definição

O instituto do partido político tem fulcral importância para o sistema eleitoral Brasileiro, seja pelo monopólio de candidaturas ou pela instrumentalização do pluralismo político, por isso demasiadamente, importante o seu

estudo.

Sendo assim, o partido político pode ser definido como:

[...] organismos sociais estruturados com a finalidade de organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade. Difundem sua ideologia política para conseguir adeptos e tentam contribuir para o direcionamento das políticas públicas. (VELOSO; AGRA, 2012, p.110)

No mesmo sentido, Celso Riberio Bastos define os partidos políticos como:

Uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição (BASTOS, 2002, p. 100)

O professor José Jairo Gomes acrescenta:

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais. (Gomes, 2017, p.119)

As definições supra, carregam consigo a noção de que os partidos políticos são os instrumentos de difusão e defesa democrática de opiniões e da pluralidade de ideologias constitucionalmente protegidas pelo pluralismo.

Porém, as agremiações também exercem uma função mais além, como a própria defesa do Estado de Direito e a proteção aos Direitos Fundamentais.

A definição dos partidos políticos expõe a noção basilar sobre o instrumento de exercício democrático e plural.

### **3.2 Da organização e funcionamento dos partidos políticos**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, diante da importância do tema, estabeleceu no art. 17 que será livre a criação, extinção e fusão de partidos políticos, desde que respeitada a soberania nacional o pluripartidarismo, o regime democrático e os direitos fundamentais.

Previu, também, a Norma Fundamental que os partidos deveriam observar 04 (quatro) preceitos, a saber, caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral; funcionamento parlamentar na forma da lei.

Na primeira situação ao se prever que o partido deve ter caráter Nacional, o Constituinte tentou evitar a criação de agremiações com abrangência regional, sendo necessária a proposta de um compromisso nacional para toda a população.

Salienta-se que o § 1º do art. 7º da Lei n.º 9.096/95 constituiu requisitos objetivos que devem ser observados pelos partidos, como condição para se adquirir o caráter de partido nacional, a saber:

Art, 7º. [...]

§ 1o Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (BRASIL, 1995).

O Segundo preceito é uma garantia a própria soberania popular, ao tempo que impede aos partidos políticos que recebam subvenção de Países ou organismos internacionais, evitando potenciais interferências posteriores.

A constituição também determinou aos partidos políticos a necessidade de prestação de contas, a ser realizada perante o Tribunal

Superior Eleitoral anualmente, que se justifica em razão da percepção de receitas, notadamente, o fundo partidário<sup>3</sup> (quando atendida a clausula de desempenho) e as doações de campanhas eleitorais, com o fito de evitar abusos de poder.

O quarto e último preceito se refere ao funcionamento parlamentar nos termos da lei, que não é outra coisa senão a forma como o partido atuará perante o Congresso nacional, o que fica explícito da leitura do art. 12 da Lei n.º 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos:

Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei. (BRASIL, 1995)

A legislação infraconstitucional acima citada, corroborando a Norma Fundamental trouxe disposições relevantes sobre a organização e funcionamento dos partidos políticos, como se verifica do princípio da autonomia para tratar de matéria interna corporis, que se concretiza, por meio da edição de programas e do estatuto dos Partidos:

Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento. (BRASIL, 1995)

Ressalta-se que a autonomia que é conferida as agremiações se restringe a composição de sua estrutura interna, organização, funcionamento, não sendo, no

<sup>3</sup> Art. 17 [...]

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas;

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (BRASIL, 1988)

entanto, absoluta.

É que a própria Constituição e a legislação infraconstitucional inserem relativizações a autonomia partidária como, por exemplo, a utilização de organização para militar pelos partidos políticos (art. 17, § 4º da CF/88 e art. 6º da Lei n.º 9.096/95).

A adoção da autonomia partidária tem repercussão também no seu âmbito externo, já que Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é uniforme no sentido de que, em regra<sup>4</sup>, nas ações que tem como objeto discussão de matéria interna corporis, a competência é da Justiça Comum:

Consulta. Fidelidade partidária. Res.-TSE n022.610/2007.Ocupante de cargo eletivo. Mudança de partido pelo qual o candidato não se elegeu. Possibilidade. Migração partidária de suplente. Matéria interna corporis de partido político. Incompetência da Corte Eleitoral. Precedentes. (BRASIL, 2018)

A remessa dos processos a Justiça Comum quando se debate matéria interna corporis e não para outra Justiça se dá em razão de outra característica do Partido Político, qual seja, a sua natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado.

Ratificando a natureza jurídica de direito privado dos partidos políticos, os arts. 1º e 7º da Lei n.º 9.096/95 determinam que a forma de constituição das Agremiações será de acordo com a lei civil, concluindo com o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral:

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, § 2º, preceitua que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da Lei Civil, devendo registrar-se no cartório de registro civil de pessoas

<sup>4</sup> O Tribunal Superior Eleitoral entende que compete a Justiça Comum conhecer e julgar processos quando se referem a matéria interna corporis dos partidos políticos, exceto quando houver reflexo no processo eleitoral cabendo à Justiça Eleitoral o conhecimento da causa em regular mitigação ao princípio da autonomia dos partidos (RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 44833, Relator (a) Min. HERMAN BENJAMIN, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 24/05/2018)

jurídicas (do Distrito Federal), e os Estatutos, no TSE em até 1 (um) ano antes da data das eleições (art. 4º da Lei n. 9.504/97) (LENZA, 2012, p. 188)

As agremiações, como já consignado, são constituídas da mesma forma que empresas privadas que exercem atividades empresariais, contudo, diferentemente, não tem finalidade econômica e exercem um mister de natureza pública.

### 3.3 Das finanças do partido político

A Lei dos Partidos Políticos, em consonância com a Constituição Federativa de 1988, determina que é defeso a subvenção das agremiações por parte de entidades ou organismos internacionais, acrescentando também a Lei dos Partidos

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiros;
- II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;
- III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)
- IV - entidade de classe ou sindical.
- V - 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. (BRASIL, 1995)

O dispositivo supra traz a vedação de percepção de recursos financeiro de pessoas jurídicas de qualquer natureza aos partidos políticos, com redação da última minirreforma eleitoral de 2017 influenciada, sobretudo, pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 4650, proposta pelo Conselho Federal da OAB, na qual se declarou inconstitucional o financiamento privado de campanha por pessoal jurídica de direito privado.

Outrossim, após a percepção e aplicação dos recursos financeiros, os partidos políticos têm a obrigação anual de prestar contas, com envio dos balancetes ao respectivo órgão da Justiça Eleitoral com base na hierarquia, sendo Tribunal Superior Eleitoral, no caso do Diretório Nacional, demonstrando os seguintes itens:

- I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;
- II - origem e valor das contribuições e doações;
- III - despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;
- IV - discriminação detalhada das receitas e despesas. (BRASIL, 1995)

A finalidade da prestação de contas é demonstrar o recebimento de recursos não vedados por lei, bem como a aplicação dos mesmos sem abuso, garantindo a paridade de armas e a legalidade do pleito eleitoral:

Este é o ato pelo qual os partidos políticos que participam do pleito e os seus candidatos, em cumprimento ao que dispõe a Lei nº 9.504/97, dão conhecimento à Justiça Eleitoral dos valores arrecadados e dos gastos eleitorais efetuados, a fim de se impedir distorções no processo eleitoral, o abuso de poder econômico e desvios de finalidade na utilização dos recursos arrecadados e, ainda, preservar, dentro da legalidade, a igualdade de condições na disputa eleitoral. (BATINI, 2015, p. 91)

Nos termos da legislação infraconstitucional citada, além dos recursos do Fundo Partidário (art. 38), o TSE também realiza a fiscalização sobre as doações nos períodos de campanha e os valores decorrentes do repasse do fundo público de financiamento das campanhas eleitorais (art. 34).

A Lei nº 9.096/95 especifica compormenores a estrutura, organização e funcionamento dos Partidos Políticos, através de 04 (quatro) pilares estruturais: 1) a constituição dos partidos; 2)



organização interna (permissões e proibições); 3) arrecadação e financiamento e; 4) prestação de contas.

Entretanto, a Lei em comento não traz no seu bojo normativo normas que garantam transparência e previsibilidade dos atos partidários, bem como não há um sistema de prevenção ou combate corrupção ativa e passiva, como proposto pelo compliance.

## 4 TEORIA GERAL DO COMPLIANCE

### 4.1 Definição

O advento das corporações modernas nos EUA na década de 1930 e o conflito do agente-principal (o conflito entre os proprietários e acionistas de determinada empresa e os gestores), os dirigentes passam a conduzir a administração das empresas, imputando aos proprietários ou acionistas mais responsabilidades de natureza social, trabalhista, consumerista e etc, iniciou, com isso o conflito entre aqueles que tinham o poder (proprietários) e os que exerciam o controle das corporações (gestores).

É assim que começa a se pensar uma ideia de governança moderna que mais a frente resultaria na aplicação dos primeiros modelos de governança nos anos de 1950 (regulamentação antitruste), movimento pela ética na década de 70 e outros.

É nessa luta permanente entre o público e o privado, o moderno e o arcaico, práticas transparentes e obscuras que surge nos EUA na década de 1930 o compliance decorrente do verbo to comply que significa 'conformidade com' e que se trata de um conjunto de métodos e procedimentos que promovem o cumprimento da legislação, ou seja, o "programa de compliance visa estabelecer mecanismos e procedimentos que tornem o cumprimento da legislação parte da cultura corporativa" (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 31).

Para Kuhlen, o compliance são:

Medidas pelas quais as empresas pretendem assegurar-se que as regras vigentes para elas e para seus funcionários sejam cumpridas, que as infrações se descubram e eventualmente

sejam punidas. (apud VERÍSSIMO, 2018, p. 91)

As conceituações acima dão conta de um tema mais amplo, contudo, há doutrinadores que restringem e atrelam a definição do compliance, a responsabilização cível e penal das empresas, como o Espanhol Bacigapulo, que afirma ser o compliance "programas para a preservação da responsabilidade penal das empresas e de seus dirigentes, empregados e colaboradores" (apud, VERÍSSIMO, 2018, p. 94). Todavia, a definição em tela nos parece precária e vazia.

Apesar de se tratar de um tema recente, já há normas internacional que preveem dentre outros aspectos a definição do Compliance, como a ISO 19600;2014, que crava como sendo o "resultado de uma organização cumprir suas obrigações, e que é tornado sustentável pela incorporação na cultura da organização, no comportamento e na atitude das pessoas que trabalham nela" (VERÍSSIMO, 2018, p. 95).

Ressalta-se, todavia, que o compliance não se trata de um sistema infalível capaz de solucionar todos os problemas de uma empresa, mas tem o objetivo de "minimizar as possibilidades de que ele ocorra, e criar ferramentas para que a empresa rapidamente identifique sua ocorrência e lide da forma mais adequada possível com o problema" (MENDES; CARVALHO, 2017, p. 31).

Com base nas definições apresentadas pode-se chegar a uma primeira conclusão, a saber, o compliance não pode ser restringido ao combate a corrupção, já que sua finalidade é tornar as práticas de governança corporativa em conformidade com a Lei, de modo que isso pode ocorrer em qualquer âmbito.

Perfilhando por esse caminho, a exposição lucida de Carla Veríssimo:

O Compliance apresenta diferenciação temática, de acordo com o ramo do direito ou problema específico ao qual se relacione. Assim, além do campo clássico do direito bancário e de ações, existe o compliance com as normas de direito do trabalho, de proteção de dados, do comércio internacional, com as normas tributárias de proteção da saúde e as relativas à indústria farmacêutica, entre outras. (2018, p. 92)

Com efeito, a aplicação do compliance constitui um sistema multidisciplinar em todas as áreas que se pretende aplicá-lo, sendo o profissional que atua nesse ramo, conhecido como compliance officer.

Nesse sentido, importante conhecer a estrutura de um programa de compliance (conformidade), para melhor compreensão da sua destinação e finalidade.

#### **4.2 A estrutura dos programas de compliance.**

O Compliance é instrumentalizado por meio de um programa que tem como finalidade tornar a pessoa jurídica de direito público ou privado em cumpridora da legislação, independentemente da área de atuação econômica ou social.

Esse programa é desenvolvido a partir de 03 (três) alicerces principais e cada um se subdivide em mais 03 (três) pilares. A formulação do programa de compliance é o primeiro alicerce e se subdivide em: a) análise e valoração dos riscos; b) medidas de identificação, prevenção e comunicação e valores da empresa e; c) estrutura do compliance.

O segundo alicerce se refere a implantação do programa, que por sua vez é composto por mais 03 (três) pilares: a) comunicação e detalhamento das especificações de compliance; b) promoção da observação do compliance e; c) os procedimentos organizacionais para criação do programa.

O terceiro e último alicerce é a consolidação e aperfeiçoamento que se entende como reagir aos atos eventualmente ilícitos, aplicar a sanção e aperfeiçoar para que ato igual não seja realizado novamente, tendo como pilares: a) o processo de apuração de violações ao programa; b) sanções para os violadores do programa e; c) avaliação continuada e aperfeiçoamento.

O primeiro passo para um programa de conformidade efetivo e viável é o alicerce da avaliação dos riscos. Com isso quer dizer que ao elaborar um programa deve-se antes de mais nada conhecer as normas aplicadas nacionais ou estrangeiras aplicáveis no âmbito da Empresa ou ente/entidade da administração

pública e catalogar todos os possíveis riscos, criando um inventário (ENGELHART, apud, VERISSÍMO, 2018).

Na análise dos riscos se mostra fundamental que o compliance officer leve em consideração “aspectos específicos daquela empresa, ou seja, seu porte, ramo de atividade, base territorial etc.” (VERISSÍMO, 2018, p. 279).

No Brasil, as sociedades de economia mista e empresas públicas, antes mesmo da obrigatoriedade de programas de conformidade já realizam avaliação de riscos<sup>5</sup>, o que também é feito pelas empresas que atuam na operação de valores e instituições financeiras<sup>6</sup>.

Diante do grande e vasto número de possibilidades dentro de uma empresa, o programa de conformidade se apoia no inventário de riscos para a formulação da estratégia de atuação e um escalonamento de prioridades, eis que as empresas “não possuem recursos para fiscalizar todas as operações setores e clientes de modo efetivo, com mesmo grau de intensidade” (VERISSÍMO, 2018, p. 283).

Depois de identificados os riscos deve-se organiza-los de acordo com a probabilidade de ocorrência, e em caso de incidência como atuar, ou seja, se pretende com isso criar um gerenciamento de riscos (risk management).

Segundo Veríssimo (2018, p. 284). o objetivo é “mitigar os riscos e estabelecer procedimentos para adotar a frente aos atos lesivos que venham a ocorrer”.

É cediço que o sistema de conformidade a ser adotado varia muito a depender do tamanho da empresa, ente ou entidade para qual está sendo confeccionado, sem esquecer das peculiaridades. Porém, em qualquer hipótese, o terceiro pilar do primeiro alicerce deve estar presente, qual seja, a criação de uma estrutura “na qual sejam atribuídas claramente as tarefas de compliance, e que receba as competências correspondentes e os recursos suficientes para a implementação dessas tarefas” (VERISSÍMO,

5 Art. 6º, da lei n.º 13.303/2016 - Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

6 Lei n.º 9.613/1998 - Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências.

2018, p. 290).

É nessa estrutura que se insere na fase de execução o compliance officer, a quem se delega a função de dar andamento ao programa e manter comunicação com os diretores ou dirigentes prestando contas dos atos realizados.

Quanto ao segundo alicerce referente a implementação do compliance, há necessidade de detalhamento das especificações do programa, comunicando a todos que compõem a pessoa jurídica de direito público ou privado as funções do compliance, seja empregado, colaborador, diretor ou fornecedor.

Nesse momento, todos devem estar cientes do seu papel dentro do programa e as regras para realização de suas atividades cotidianas.

Já a promoção da observância do compliance deve ser realizado de forma permanente pela mais alta cúpula da pessoa jurídica, por vários meios, a saber, palestras, comunicados, cursos e outros.

É nesse pilar que se inserem os canais de comunicação como a ouvidoria, fale conosco, o SAC – Serviço de Atendimento ao Consumidor, canais de denúncia e etc.

O terceiro pilar da implementação do compliance são os procedimentos de organização para criação do programa, devendo a pessoa jurídica adotar regras com o fito de “evitar as oportunidades de violações das normas legais, regulamentares e éticas, bem como possibilitar a descoberta de fatos ou atos que impliquem violação das mesmas” (VERISSIMO, 2018, p. 294).

Por fim, o terceiro alicerce que se relaciona a consolidação e aperfeiçoamento do compliance se inicia com a necessidade de criação de um processo para apurar a violação ao programa

A Pessoa Jurídica que está implantando o sistema de conformidade precisa determinar as pessoas que terão as atribuições de investigar, os procedimentos de investigação, os documentos e outros.

Vale salientar que a efetividade da fase de apuração e investigação depende de uma atuação independente, sempre garantindo o respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, a ampla defesa e o contraditório.

Como consequência lógica das apurações,

identificação de eventuais violadores do programa de compliance há a aplicação da sanção, sob pena de inefetividade.

A pessoa jurídica, seja ela pública ou privada deverá “prever, antecipadamente as medidas punitivas que serão adotadas, no caso da ocorrência de um ato que viole as especificações do programa de compliance” (VERISSIMO, 2018, p. 2018).

As sanções têm que ser estipuladas de forma clara e com gradação, de modo que se leve em consideração a gravidade e lesividade do ato, interpretando cada caso com esteio no princípio da proporcionalidade e razoabilidade.

A ISO 19600 (2018)<sup>7</sup> prevê que na implantação do sistema de compliance já fique registado um rol de possíveis atos que configurem o noncompliance (descumprimento do programa) e as sanções equivalentes.

Por derradeiro, o programa de conformidade para sua sobrevivência necessita de um conjunto dinâmico de procedimentos que lhe garanta avaliação e aperfeiçoamento, através de normas internas que garantam a capacidade do sistema de evoluir frente a possíveis casos de comprometimento e derrogação dos procedimentos.

É didaticamente inviável a previsão a priori de todos os atos ou condutas que caracterizam corrupção, por exemplo, em virtude da capacidade humana de interagir com a realidade e modificar comportamentos, porém, o programa calcado em princípios basilares incide, independentemente, da previsão de determinada conduta como sendo um ato de corrupção.

Sendo assim, segundo a ISO 19600 (2018), no caso de violação do programa, ou seja, a prática de um ato de corrupção, se deve tratar o caso com proporcionalidade e razoabilidade dentro dos princípios gerais instituídos e, por corolário, o programa de compliance deve ser automaticamente evoluir, de modo a criar novos procedimentos e controles para evitar que a violação tenha reincidência.

De forma sintética se apresentou a teoria geral do compliance, a sua definição, principais características, estrutura e finalidade.

<sup>7</sup> ISO 19600:2014 - Sistema de gestão de compliance — Diretrizes editada pela International Organization for Standardization (ISO). Prevê um padrão internacional para os programas de compliance.

## 5 A ADOÇÃO DO COMPLIANCE COMO SOLUÇÃO PARA A CRISE DE CONFINAÇÃO NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

### 5.1 A função partidária e a teratologia prática

Aos partidos compete a defesa dos seus programas elaborados a partir de ideologias e concepções multifacetadas e, por meio deles a concretização dos anseios da população, ou pelo menos daqueles que representam com os seus ideais:

Os partidos políticos contribuem para a legitimação como instrumentos de concretização das ideologias políticas nos âmbitos do poder. Possuem, portanto, obrigações como intermediadores e canalizadores dos interesses cidadãos. (COELHO, 2016, p. 216)

Destarte, formalmente os partidos passam a imagem de que está sendo garantindo a plena efetividade da democracia, porquanto seus filiados participam das eleições na qualidade de candidatos, há um programa partidário, estatuto com regras e princípios, prestações de contas e outros.

Ocorre que a realidade é outra. Ao analisar de forma mais cautelosa as ações empíricas intrapartidárias, pode-se verificar facilmente que os aludidos partidos promovem o antagonismo, visto que como instrumentos da democracia e do pluralismo político contrariam, por vezes, tudo aquilo que deveriam representar.

Os partidos políticos na sua representação externa defendem os seus direitos e os direitos da população, bem como eficácia das Normas Constitucionais ao lançar candidatos em processos eleitorais, na defesa de uma bandeira, uma política ou ação.

Segundo o ex-presidente do Conselho Federal da OAB, Marcus Vinícius Furtado Coelho, os partidos assumem obrigações e responsabilidade perante a sociedade e o poder público, mas também assume deveres e obrigações internas:

Cumpra ressaltar, porém, que as legendas possuem obrigações

democráticas não só perante a sociedade e o poder público, mas também em âmbito interno. Os partidos políticos são protagonistas no processo democrático e, como tal, também em sua organização interna devem apregoar e efetivar os valores democráticos, sob pena de causarem prejuízos à legitimidade de sua própria organização, bem como à integridade do Estado democrático. (COELHO, 2016, p.2016).

Desde a edição da Lei dos Partidos Políticos em 1995, internamente as agremiações evoluíram e instituíram alguns mecanismos de garantia da democracia, como a realização do processo de democratização do ato decisório, com a participação de filiados em convenções nacionais, possibilitando a todas a estruturas do partido opinarem sobre os caminhos a serem tomados.

Importante destacar que a utilização do termo democracia nesse caso não quer traduzir tão-somente aquela profetizada nos manuais como a mera participação da população nas decisões do Estado, mas sua concepção macro, mais ampla, na qual acrescenta-se também a garantia de transparência, confiança e previsibilidade, com base em atos, regras e princípios claros, garantindo a lisura das decisões partidárias.

Pode-se até afirmar que esse processo de democratização dos atos decisórios dos partidos contribuiu para o aumento do número de filiações aos partidos políticos que no ano de 2016 em levantamento divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral chegou a marca de 16.018.485 (dezesseis milhões, dezoito mil quatrocentos e oitenta e cinco) pessoas filiadas a partidos políticos, divididos em 35 (trinta e cinco) partidos<sup>8</sup>.

Todavia, a evolução tímida da democracia intrapartidária é obscurecida quando se propõe uma análise dos partidos, a partir da governança. As agremiações, seja pela ausência de Lei que obrigue, seja pelo desinteresse dos seus caciques ou pela ausência de fiscalização do Estado não implementam

<sup>8</sup> TSE disponibiliza dados sobre filiados a partidos políticos no Brasil. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/tse-disponibiliza-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-no-brasil>>, acesso em: 06 de junho de 2018.

regras modernas de governança capazes de assegurar maior transparência, previsibilidade e, conseqüentemente, confiança.

Em recente pesquisa divulgada pelo movimento intitulado Transparência Partidária, foi constatado que dos 35 (Trinta e cinco) partidos registrados no TSE, 33 (trinta e três) estão com níveis de transparência abaixo de 1,0, levando-se em consideração que a metodologia aplica notas de 0 a 10<sup>9</sup>.

O movimento levou em consideração informações sobre contabilidade, relação de filiados, procedimentos internos, estrutura e organograma do partido, todos estes requisitos para uma governança moderna.

Não bastasse isso, as agremiações partidárias são tema quase todos os dias de supostos desvios de conduta e prática de atos de corrupção, tanto que Juristas apresentaram ao TSE pedido de cassação do registro de 09 (nove) partidos políticos por envolvimento em supostos esquemas de corrupção<sup>10</sup>.

O grande número de casos de corrupção nos partidos políticos se dá em razão da impotência contra atos de suborno, visto que a sua estrutura é desprovida de mecanismo capazes de elidir investidas e atos de corrupção ativa ou passiva.

Pela lógica democrática Brasileira, atrelado ao Republicanismo (o incentivo a alternância de poder) a população é chamada as urnas de dois em dois anos para eleger representantes dos Poderes Legislativo e Executivo, sendo esse o momento em que os Partidos são acusados de promover alianças espúrias, com a intenção de eliminar a concorrência e se perpetuar no poder:

Assim, uma vez que a democracia depende, formalmente, da escolha periódica dos governantes e da alternância no poder e, materialmente, da observância de seus ínsitos valores, essa modalidade de corrupção montada por partido político para se perpetuar

9 Novo e PT lideram ranking de transparência partidária. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5380209/novo-e-pt-lideram-ranking-de-transparencia-partidaria>>, Acesso em: 06 de junho de 2018.

10 TSE recebe pedido de juristas para cancelamento de registro de partidos políticos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Novembro/tse-recebe-pedido-de-juristas-para-cancelamento-de-registro-de-partidos-politicos>>, acesso em: 06 de junho de 2018.

no poder, custeando alianças espúrias, eliminando a oposição, propagando inverdades para desqualificar adversários, comprando consciências e, em suma, montando um aparelhamento político-partidário dos órgãos de governo, se constitui, verdadeiramente, como a mais insidiosa e perigosa de todas as modalidades de corrupção que podem ser consideradas. (MOREIRA NETO, 2018. p. 489)

É para momentos como este que os partidos necessitam adotar medidas de governança capazes de evitar atos de corrupção, ou em caso de não ser possível, que se possa identificar com brevidade e responsabilizar os envolvidos.

## 5.2 A aplicação do programa de conformidade na organização intrapartidária

O problema da confiança nos partidos políticos cresceu no Brasil hodierno desde as notícias de corrupção no ano de 2007, especialmente com o escândalo conhecido por “Mensalão”. De lá para cá só aumentaram os casos de denúncias de suborno para dirigentes partidários, de modo que a confiança da população despencou e atingiu no ano de 2017 percentual de apenas 7% (sete por cento) como mostra pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV<sup>11</sup>.

Diga-se, por oportuno, que a maior responsabilidade sobre os números alarmantes acima é dos próprios partidos que pararam no tempo e não adotaram internamente planos profissionais de governança corporativa e gestão transparente, capazes eliminar atos de corrupção, sendo estes os fatores para baixa confiança da população.

Diferentemente do ‘dever ser’, como demonstrado pela pesquisa supra, as agremiações não disponibilizam nos seus sites a lista de filiados, com os nomes, histórico de filiação, o resultado contábil e financeiro, os nomes e salários dos seus funcionários, a estrutura interna com a composição dos órgãos decisórios, lista de parceiros e fornecedores,

11 ICJBrasil 2017: Confiança da população nas instituições cai. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoes-cai>>, acesso em: 06 de junho de 2018.

detalhamento dos procedimentos de escolha de candidatos, procedimento para distribuição do Fundo Partidário e fundo de financiamento das campanhas eleitorais e etc.

A solução que se pretende construir a partir do compliance aborda todos os aspectos de uma organização empresarial e/ou pública e também partidária, construída sob alicerces, dentre eles, regras claras e de conhecimento de todos, códigos de ética e condutas, comprometimento de todos, inclusive da mais alta direção partidária, programa de integridade, canais de denúncia geridos por terceiros.

Foi nesse caminho que Senador Antonio Anastasia (PSDB) propôs ao Senado Federal o Projeto de Lei n.º 429/2017, que pretende instituir no âmbito dos Partidos Políticos o programa de conformidade, com a criação do art. 37-B na Lei n.º 9.096/95:

Art. 37-B. Para fins do disposto nesta Lei, programa de integridade consiste, no âmbito de um partido político, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político. (BRASIL, 2017).

O Projeto de Lei também objetiva instituir dispositivo que elenca as práticas e procedimentos que devem ser adotadas pelas Agremiações:

Art. 15-B. O Estatuto do partido deve prever a existência de programa de integridade, nos termos do art. 37-B desta Lei, e que será avaliado, quanto a sua existência e efetividade, de acordo com os seguintes parâmetros:

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 (BRASIL, 2017)

Frisa-se que o Projeto de Lei acima, apesar de propor um programa de compliance (amplo) restringe-se na nomenclatura a uma proposta de programa de integridade, o que é comum na doutrina pátria ainda escassa, o reducionismo do compliance a um programa de integridade (atecna jurídica).

O projeto de Lei em comento surge, em razão da Lei n.º 12.846/2013 - Lei Anticorrupção que prevê no seu art. 7º, VIII, a necessidade de programas de integridade, composto por “auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (BRASIL, 2013) como atenuantes a sanções previstas.

É com esteio nesse dispositivo, sobretudo, em virtude da natureza jurídica dos partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado, que se propõe a adoção de tais procedimentos.

Cabe-nos tecer comentários sobre alguns dos pontos relevantes de um eventual programa de compliance aplicável as agremiações, deixando claro que não será possível nesse momento exaurir todo o tema, retornando com abordagens específicas em outras publicações. A título ilustrativo, os canais de comunicação são instrumentos importantes para se garantir

o diálogo dos mais altos dirigentes partidários com os seus filiados, fornecedores, parceiros e o cidadão, oportunizando a possibilidade de se realizar denúncias de atos de corrupção ou possíveis condutas que tenham potencial de violar a lisura de procedimentos, sendo garantido o sigilo do denunciante, além de prazos para apuração e responsabilização dos autores identificados.

A Empresa Brasileira Acreditadora de Compliance - EBANC editou a norma DSC 10.000, que prescreve diretrizes para o sistema de compliance que consigna a importância dos canais de comunicação para a validade e eficiência do programa a ser adotado:

A organização deve assegurar aos empregados e aos parceiros comerciais acesso ao representante da Alta Direção, por meio de canais apropriados, para que estes possam comunicar uma denúncia, alegação, suspeita ou informação que represente eventual ou potencial violação do código de conduta da organização, desvio de conduta, descumprimento de normas internas ou transgressão da legislação e/ou regulamentação aplicável, seja por parte de um empregado ou terceiro, que possua relacionamento comercial o profissional com a organização. A organização deve assegurar a confidencialidade das informações recebidas por tais canais e proibir retaliação. A organização deve garantir que suspeitas, denúncias, alegações, reclamações, etc. sejam prontamente averiguadas e as consequências apropriadas sejam devidamente aplicadas. (EBANC, 2015)

Com a implantação dos canais de diálogo, sob sigilo e com previsão de prazos, os partidos políticos abrem a população e demais interessados a possibilidade de denunciar de forma mais segura possíveis atos ilícitos cometidos por dirigentes, filiados, fornecedores ou parceiros.

Outro ponto da implantação do programa de conformidade nas agremiações concerne a responsabilidade e comprometimento da direção do partido, com a manutenção e efetividade dos procedimentos adotados.

Para a DSC 10.000, alta direção diz respeito:

A mais alta instância hierárquica executiva da organização. Ela pode ser formada por um ou mais administradores, pela diretoria estatutária, pelos sócios, pelos proprietários ou por outra definição da organização que, de acordo com a sua natureza, represente o poder de decisão interno (EBANC, 2015)

No entanto, o programa de compliance não transfere toda a responsabilidade a mais alta cúpula executiva do partido. Esta tem atribuições importantes para a viabilidade do sistema adotado, mas em caso de inércia e até mesmo da oposição de obstáculos, o programa pode identificar e exportar tais imbróglios, por meio das auditorias independentes que buscaram realizar ações corretivas ao programa, como aquelas realizadas pela EBANC - Empresa Brasileira Acreditadora de Compliance, de modo que o programa cria uma fiscalização do próprio processo de fiscalização formando um ciclo permanente de auto verificação.

Por fim, porém, não menos importante, há o programa de integridade que é a soma de todos os procedimentos alhures, incluindo ainda, uma política antissuborno capaz de elidir potenciais atos de corrupção.

A política antissuborno ou anticorrupção não é algo novo no mundo e no Brasil, pois no ano de 1997 a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico editou uma convenção sobre procedimentos para expelir das relações entre empresas e funcionários públicos estrangeiros as práticas de suborno que permeavam as transações comerciais internacionais, a qual foi ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 3.678/2000.

Outra norma internacional de grande relevância e editada contra a corrupção foi a Convenção das Nações Unidas 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 e tem como finalidade e tem como finalidade de combater a corrupção, promover a integridade e a cooperação internacional na luta contra a corrupção

Em 1998 foi publicada a Lei n.º 9.613/1998 que trata sobre os crimes de lavagem de dinheiro. A aludida norma é classificada como o marco inicial de um sistema de integridade

ou conformidade no Brasil, visto que o art. 10 e o art. 11<sup>12</sup> determinam a um rol de pessoas determinados que implementem atos de transparência, supervisão e verificação, capazes de eliminar possíveis condutas típicas. Mais recente, a Lei n.º 12.846/2013, também conhecida como Lei anticorrupção voltada para as pessoas jurídicas de direito privado previu como condição para diminuição sanções aplicadas a empresas que cometem atos de corrupção a existência do programa de integridade.

A ISO 37001<sup>13</sup> (2016) prevê procedimentos e atos próprios para se detectar potências situações e pessoas capazes de realizar no desenvolvimento de atribuições atos de corrupção pelo oferecimento ou aceite de suborno.

Um dos pontos centrais do programa de conformidade antissuborno está na clareza das normas para tal fim, bem como o conhecimento inequívoco de todos os envolvidos no processo, especialmente, os funcionários, colaboradores e fornecedores.

O programa anticorrupção deve atentar para situações rotineiras no partido político como, por exemplo, a concessão de terceiros a agremiação e seus membros de subvenções, patrocínio, presentes, doações e outros.

Aliás, acerca desse cenário, a EBANC, através da DSC 10.000 propõe a adoção das seguintes medidas:

A organização deve estabelecer procedimento documentado para o empregado oferecer ou receber presentes e hospitalidades e conceder doações e patrocínios, envolvendo terceiros, incluindo:

a) critérios claros contemplando, no mínimo, em qual circunstância deve haver permissão, proibição e/ou pré-aprovação;

b) como deve ser o processo de aprovação, de modo a assegurar a transparência e mitigação dos riscos de operações dessa natureza;

c) qual(is) é(são) a(s) função(ões) na organização responsável(is) pela autorização dessas operações;

d) quais são os registros pertinentes a serem mantidos (EBANC, 2015)

Tais medidas têm como objetivo afastar a possibilidade de que qualquer pessoa atrelada ao partido político receba presentes com o

12 Lei n.º 9.613/1998 - Lei dos Crimes de lavagem de dinheiro (BRASIL, 1998)

13 ISO 37001 - Sistema de gestão Antissuborno - Diretrizes editada pela International Organization for Standardization (ISO). Prevê um padrão internacional para os programas de integridade.



propósito de concessão ou manutenção de vantagens indevidas.

Outra medida que deve ser tomada e incorporada ao programa antissuborno são os pagamentos de facilitação que se difere do suborno, posto que naquele caso o benefício é tão-somente em acelerar a realização de um ato ou procedimento que já seria executado de qualquer modo.

Nas suas orientações sobre esta hipótese, a DSC 10.000 estabelece que o programa contra pagamentos de facilitação deve prever pelo menos:

- a) o conceito de pagamentos de facilitação;
- b) quais são os limites e critérios de permissão ou proibição na realização de pagamentos de facilitação e/ou aqueles de natureza similar a estes;
- c) se aplicável, em quais circunstâncias a organização permite o reembolso de pagamentos dessa natureza;
- d) descrição do processo a ser realizado, caso um pagamento de facilitação seja efetuado. Nessas situações, devem ser definidos os responsáveis pela aprovação, estabelecido o modo de contabilização do pagamento em conformidade com a legislação pertinente, ser indicadas quais informações devem ser registradas e como e quem deve comunicar o fato para a Alta Direção. (EBANC, 2015).

O programa de integridade tem outras vertentes que devem ser previstas, contudo, o estudo do presente artigo não tem a pretensão de exaurir o tema específico, apenas demonstrar que a implementação de um programa de conformidade pode contribuir para o retorno da confiança nos partidos políticos, já que o programa é fundado na transparência e previsibilidade de atos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a explanação no que tange ao espírito do ordenamento jurídico pátrio, sobretudo, o pluralismo político como fundamento da República Federativa do Brasil

de 1988, restando demonstrado que os partidos políticos são os meios de instrumentalização e de concretização do direito de pluralidade de ideologias políticas, como corolário lógico do regime democrático, fica clarividente que os partidos não podem internamente promover o antagonismo entre o ser e o dever ser.

Os dados que mostram que apenas 7% (sete por cento) da população tem confiança nos partidos políticos, atrelado ao estudo de que as agremiações não são instituições transparentes e aos casos e relatos recorrente de corrupção só corroboram a tese da crise dos partidos.

O sistema partidário brasileiro assolado por um grande número de partidos políticos (35 atualmente), na sua maioria pequenas agremiações constituídas com objetivos imorais de realizar conchavos e alianças apenas para garantia de benefícios futuros, deixando lado os seus programas e princípios aumenta o descrédito da sociedade na sua finalidade tão cara a democracia.

Nesse cenário, o programa de conformidade ou compliance surge como uma saída para o problema.

Aos partidos, a aplicação do programa de conformidade permite o diálogo de qualquer pessoa com a mais alta cúpula do partido, com a implantação de canais de comunicação efetivos e sigilosos, sendo assegurada a resposta e aplicação de sanções, quando necessário, sob pena de punição daquele que deu causa a inaplicabilidade da norma e não punição anterior.

A clareza e publicidade das regras aplicadas é sempre uma constante no sistema de conformidade, como fundamento de sua própria validade e eficácia, por isso, códigos de conduta, códigos de ética devem representar a realidade dos partidos e de conhecimento de todos, na tentativa de se evitar condutas típicas de suborno.

Além disso, o programa do compliance, com esteio no terceiro alicerce da teoria geral do compliance prevê um sistema composto por mecanismos de defesa, como a fiscalização independente, auditorias, as avaliações e aperfeiçoamento, capaz de evitar a imposição de obstáculos a eficiência do programa.

É importante mencionar que o programa de compliance não pode ser instituído tomando

como base a teoria das bad apples (maças podres), ou seja, se corrige apenas aqueles pontos verificados como de alta relevância e potencialmente mais propensos a caracterizar danos as agremiações e deixa em segundo plano ou não se insere no programa os problemas ou riscos menores e verificados na fase inicial.

O programa de conformidade deve envolver toda a estrutura do partido político, desde a alta cúpula, os profissionais das áreas com maior potencial para cometimento de práticas antiéticas, como setores com pequeno risco, pois o que se pretende é instituir uma cultura universal de cumprimento das normas e regimentos envolvendo e comprometendo a todos os integrantes do partido

É nessa linha que o compliance surge como a solução para a crise de confiança da população nos partidos brasileiros, eis que garante a adoção de procedimentos com ampla transparência, além de um conjunto de procedimentos confiáveis, que tragam resultados previsíveis e um plano de contenção e proteção contra o suborno, sendo este o caminho para partidos angariar melhores resultados e trazer de volta a confiança que um dia o fez o centro do regime democrático.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO/IEC 19600:2014**: Sistema de gestão de compliance. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/noticias/4857-lancamento-da-versao-em-portugues-da-iso-19600-2014-sistema-de-gestao-de-compliance-diretrizes>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO/IEC 37001:2016**: Sistema de gestão Antissuborno. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://abnt.org.br/noticias/4949-iso-37001-sistemas-de-gestao-antissuborno>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos 2002. 807 p.

BATINI, Silvia. **Direito eleitoral**. Rio de Janeiro: FGV, 2015. Disponível em: <[https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito\\_eleitoral\\_2015-2.pdf](https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito_eleitoral_2015-2.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Congresso. Senado. Projeto de Lei nº 429, 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. Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a convenção sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília, DF, 30 nov. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF, 19 set. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.613, de 03 de março de

1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF, 03 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9613.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9613.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF, 01 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 06 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 9 de dezembro de 2013. DJE- Diário da Justiça Eletrônico n. 244, Brasília, DF, 11 dez. 2013. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>>. Acesso em 09 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1693/DF. Consulta. Fidelidade partidária. Res.-TSE nº 22.610/2007. Ocupante de cargo eletivo. Mudança de partido pelo qual o candidato não se elegeu. Possibilidade. Migração partidária de suplente. Matéria interna corporis de partido político. Incompetência da Corte Eleitoral. Precedentes. Relator: Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes. Brasília, DF, 09 de junho de 2009. **DJE - Diário de justiça eletrônico**, Brasília, DF, 29 jun. 2009, p. 16. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoões/jurisprudencia>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Eleitoral Especial nº 27934/SC. Recurso Especial Eleitoral. Prestação de contas. Eleições 2006. Matéria administrativo-eleitoral. Não-conhecimento do recurso. Relator: Min. José Augusto Delgado. Brasília, DF, 05 de maio de 2007. DJ - Diário de justiça, Brasília, DF, 25 maio 2007, p.270. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoões/jurisprudencia>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. TSE disponibiliza dados sobre filiados a partidos políticos no Brasil. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Maio/tse-disponibiliza-dados-sobre-filiados-a-partidos-politicos-no-brasil>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. TSE recebe pedido de juristas para cancelamento de registro de partidos políticos. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Novembro/tse-recebe-pedido-de-juristas-para-cancelamento-de-registro-de-partidos-politicos>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos: desafios e perspectivas. In: KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito eleitoral contemporâneo: 70 Anos da Redemocratização Pós-Ditadura Vargas e da Reinstalação da Justiça Eleitoral**. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016. p. 215-222. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-livro-de-direito-eleitoral-contemporaneo>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

EMPRESA brasileira de acreditação de compliance. **DSC 10.000: diretrizes para o sistema de compliance**. Rio Grande do Sul: Ebanc, 2015. Disponível em: <[http://www.ebanc.com.br/assets/dsc/dsc\\_10000\\_pt.pdf](http://www.ebanc.com.br/assets/dsc/dsc_10000_pt.pdf)>. Acesso em: 06 jun. 2018.

FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral**

- comentado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1997.
- GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- ICJBrasil 2017: **Confiança da população nas instituições cai**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 24 out. 2017. Disponível em: <<https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoes-cai>>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- LENZA, Pedro. **Direito eleitoral esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Compliance: Concorrência e Combate a Corrupção**. São Paulo: Trevisan, 2017.
- MENDONÇA, Ricardo. Novo e PT lideram ranking de transparência partidária. **Valor Econômico**, São Paulo, SP, 12 mar. 2018. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5380209/novo-e-pt-lideram-ranking-de-transparencia-partidaria>>. Acesso em: 06 jun. 2018.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p.485-490, dez. 2016.
- PINTO JUNIOR, Nilo Ferreira. **O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal**. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Pinto\\_junior\\_O\\_principio.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Pinto_junior_O_principio.PDF)>. Acesso em 01 de junho de 2018.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo a adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2018.