



↑ A inaplicabilidade da lei anticorrupção aos partidos políticos a partir de uma perspectiva constitucional e de direito comparado¹

The inapplicability of the anti-corruption law to political parties: systemic and comparative law perspective

Rafael Araripe Carneiro²

Mariana Albuquerque Rabelo³



¹ Artigo recebido em 4 de fevereiro de 2021 e aprovado para publicação em 22 de fevereiro de 2021.

² Mestre em Direito Público e doutorando pela Universidade Humboldt de Berlim. Professor de graduação e pós-graduação do IDP. Presidente da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/DF. Advogado.

³ Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Especialista (pós-graduação *lato sensu*) em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Secretária Geral da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/DF. Advogada.

Resumo

Este artigo propõe-se a analisar a aplicabilidade da Lei n. 12.846/2013, a chamada Lei Anticorrupção, aos partidos políticos. Sob uma perspectiva sistêmica, considera-se se os partidos políticos constariam do rol do art. 1º, §1º da Lei n. 12.846/2013 e em que medida sua responsabilização seria processada, se administrativa ou judicialmente e por quais atos lesivos. Em seguida, avaliamos se as penalidades previstas se coadunam com o regime constitucional dos partidos políticos, pelo qual se busca sua perpetuação e estabilidade, enquanto garantidores institucionais do sistema democrático. Por fim, numa perspectiva de direito comparado, analisamos como as principais legislações estrangeiras de referência, dos Estados Unidos e do Reino Unido, ajudam-nos a entender a mens legis da Lei Anticorrupção.

Palavras-chave: Lei 12.846/2013. Lei Anticorrupção. Partidos políticos. Democracia. Responsabilização administrativa. Justiça Eleitoral. FCPA. Bribery-Act.

Abstract

This article seeks to analyze the applicability of Law n. 12.846/2013, the so-called Anti-Corruption Law, to political parties. From a systemic perspective, we consider whether political parties are included in the list of article 1, paragraph 1 of Law 12.846/2013 and to what extent their liability would be processed, whether administratively or judicially and for which illegal actions. Next, we evaluate whether the penalties provided for in the Law are consistent with the constitutional regime of political parties, which seeks their perpetuation and stability as institutional guarantors of the democratic system. Finally, from a comparative law perspective, we analyze how the foreign legislations from the United States and the United Kingdom allow us to understand the mens legis of the Brazilian Anti-Corruption Law.

Keywords: Law 12.846/2013. Anti-Corruption Law. Political Parties. Democracy. Administrative Liability. Electoral Justice. FCPA. Bribery Act.

1. Introdução

A problemática da corrupção tem ocupado espaço central nas reflexões da sociedade brasileira – no âmbito dos poderes institucionalizados, na academia e, ainda, na esfera pública informal. Eis que a cooptação de agentes públicos por interesses privados tem o condão de gerar graves deturpações na atuação do Estado, em franco prejuízo aos cidadãos, condenados a arcar com os custos dessa perniciosa prática.

A complexa situação do país em relação ao tema restou refletida no último Índice da Percepção da Corrupção (IPC),⁴ no qual o Brasil obteve apenas 35 pontos – em uma escala na qual a pontuação 0 revela uma altíssima impressão sobre o nível de corrupção no país, enquanto a pontuação 100 representa firme percepção de integridade – e ficou na 106ª posição, entre 180 países considerados.⁵

Esse quadro se relaciona diretamente com a constante revelação de escândalos de corrupção envolvendo agentes políticos das mais diversas esferas de poder e com as dificuldades institucionais de combater esse modelo de falta de integridade – o que, além de incutir na população uma sensação de que essa prática atinge as relações entre particulares e poder público de forma generalizada, também gera uma concepção de que as entidades de representação democrática estão associadas ao cometimento de tais ilicitudes.

O cenário é preocupante, pois a enorme desconfiança que recai sobre agentes políticos e agremiações partidárias reforça a sensível crise de representatividade que atinge a democracia brasileira, exigindo, com urgência, a estruturação de medidas efetivas para reversão desse quadro.

Esse é o contexto em que toma relevo a discussão acerca da aplicabilidade da Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, denominada Lei Anticorrupção, aos partidos políticos. O normativo veio à tona justamente na esteira dos esforços de combater condutas ilícitas perpetradas por particulares em desfavor da administração pública, e estabelece um regime jurídico de responsabilização objetiva de pessoas jurídicas que intentam a corrupção de agentes públicos.

⁴ O Índice de Percepção da Corrupção é elaborado pela Transparência Internacional desde 1996, a partir da avaliação do grau de percepção de corrupção do setor público por especialistas e executivos. Trata-se de índice formado por uma combinação de treze pesquisas e análises elaboradas por diferentes instituições.

⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice da percepção da corrupção 2019*. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 29 dez. 2020.

A matéria, embora já tenha sido abordada por doutrinadores da mais alta relevância no cenário nacional, carece de aprofundamento. O presente artigo propõe, para além de analisar a delimitação subjetiva da Lei Anticorrupção, investigar aspectos teóricos e práticos, inclusive do direito comparado, a fim de verificar a real possibilidade de conformação dos partidos políticos ao regime jurídico sancionador instaurado pela norma.

2. Incompatibilidade da Lei n. 12.846/2013 com o Estatuto Jurídico Constitucional das Agremiações

Um ponto comum à análise daqueles que já se debruçaram sobre as possibilidades de aplicação da Lei Anticorrupção aos partidos políticos tem sido a redação do parágrafo único de seu art. 1º, que elenca as entidades alcançadas pela norma:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.⁶

Como bem anotam Gilson Dipp e Manoel L. Volkmer de Castilho na obra *Comentários sobre a Lei Anticorrupção*, “o texto do parágrafo único em exame é extremamente abrangente e pode propiciar dificuldades no recorte do alcance das entidades sujeitas ao regime da lei”.⁷

Destarte, a redação aberta do dispositivo no que tange ao seu alcance subjetivo permitiria a conclusão de que os partidos políticos, enquanto pessoa jurídica de direito privado que são, estariam automaticamente abrangidos pela Lei Anticorrupção. Tal é a compreensão externada, por exemplo, por Modesto Carvalhosa:

⁶ BRASIL. *Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

⁷ DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. *Comentários sobre a lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016.

O parágrafo único do art. 1º elenca as pessoas jurídicas que serão sujeitos ativos de delito de corrupção tipificados no art. 5º.

São elas as pessoas jurídicas de fato e de direito, organizadas empresarialmente ou não, tenham ou não fins lucrativos, podendo ser personificadas ou não (consórcios, fundos de pensão, etc.).

Incluem-se nesse rol as pessoas jurídicas com fins sociais, políticos (partidos políticos), filantrópicos, assistenciais e associativos [...].⁸

O entendimento é também partilhado por Santos, Bertoncini e Costódio Filho, que anotam:

As organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada, como espécies de pessoas jurídicas de direitos privado expressamente inseridas no rol do art. 44. IV, V e VI, do CC/2002, respectivamente, não devem ser consideradas imunes aos dispositivos da Lei 12.846/2013, na hipótese de praticarem atos de corrupção e fraude contra a Administração Pública, enquadráveis nos tipos do seu art. 5º.

Com efeito, não parece compatível com o princípio constitucional da igualdade interpretar o parágrafo único do art. 1º da Lei 12.846/2013 excluindo de seu campo subjetivo de incidência algumas das espécies de pessoas jurídicas de direito privado listadas no art. 44 do CC/2002, sob a alegação de que não estão citadas no texto.⁹

De fato, diante da amplitude conferida pelo legislador ao conceito de pessoa jurídica no parágrafo único do art. 1º, da Lei n. 12.846/2013, pode-se afirmar apressadamente que os partidos políticos estão abrangidos pelo referido dispositivo. Entretanto, a interpretação literal da norma merece ser confrontada com o regime jurídico constitucional dos partidos para se concluir pela aplicação ou não da lei às agremiações.

Os partidos políticos são, há muito, garantidores institucionais do sistema democrático. Situados na confluência entre organização da militância social, canalização de demandas, expressão eleitoral das identidades, proposição de políticas, organização da atividade legislativa e fornecimento de quadros para os governos, eles institucionalizaram conflitos que, sob outras circunstâncias, tenderiam a acabar em violência. Sob o império dos partidos, os espasmos cíclicos de violência cederam terreno à barganha institucionalizada e à acomodação racional de interesses.¹⁰

⁸ CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas*: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 60.

⁹ SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12.846/2013: Lei anticorrupção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 73.

¹⁰ REIS, Bruno P. W. Um réquiem para os partidos políticos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro. *Journal of Democracy*. Maio, 2018. Disponível em:

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o papel central das agremiações no sistema democrático brasileiro, garantindo-lhes maior proteção contra intervenções estatais indevidas: “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” (*caput* do art. 17).

O texto determina que “os partidos políticos devem prestar contas à Justiça Eleitoral” (art. 17, III), garante o “funcionamento parlamentar de acordo com a lei” (art. 17, V), assegura-lhes “autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento” (art. 17, § 1º), além de definir que, “após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral” (art. 17, §2º).

É a partir dessas garantias constitucionais atribuídas aos partidos políticos em conjunto com as especificidades da Lei Anticorrupção e de sua finalidade de combater a corrupção de natureza *empresarial* que propomos debater o tema, com destaque para três questões: (i) a responsabilização administrativa, (ii) as condutas tipificadas e (iii) as sanções cominadas pela Lei n. 12.846/2013.

2.1. Responsabilização administrativa

O primeiro ponto que merece atenção é a responsabilização administrativa prevista a partir do art. 6º da Lei n. 12.846/2013. Esse é um traço marcante da Lei Anticorrupção: estimular o controle administrativo dos ilícitos de forma descentralizada pelos diversos entes federativos, independentemente da intervenção judicial.

Sucedem que os processos administrativos de responsabilização são naturalmente mais discricionários e menos formais que os processos judiciais. Esse cenário tende a se tornar bastante sensível ao se envolver partidos políticos, o que acrescenta ao processo sancionador interesses e parcialidades políticas, especialmente quando se considera que a autoridade administrativa máxima do órgão envolvido é competente para a instauração e o julgamento do processo administrativo, nos termos do art. 8º do normativo.

<https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o-fhc/um-r%C3%A9quiem-para-os-partidos-sistema-partid%C3%A1rio-no-brasil-daqui-para-o-futuro-c2167d5384d4>. Acesso em: 23 dez. 2020.

Atento a essas peculiaridades, o próprio Ministério Público Federal, ao tratar da responsabilização objetiva dos partidos políticos e criminalização do caixa 2, no âmbito de suas *10 medidas contra corrupção*,¹¹ propôs que as sanções aplicáveis às agremiações sejam fruto de processo judicial, de competência da Justiça Eleitoral.

Dessa forma, a natureza política das agremiações não se encontra consentânea com o modelo de responsabilização administrativa trazido pela Lei Anticorrupção, sendo inegável que a responsabilização dessas entidades deve ocorrer na seara da Justiça Eleitoral. Isto permitiria, de um lado, maior *accountability* das agremiações e, de outro, isenção e segurança jurídica para que essas instituições possam desempenhar com plenitude seu relevante papel democrático.

2.2. Atos lesivos à administração pública

Outra questão que demanda análise cuidadosa quando se tem em conta a aplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos são as condutas tipificadas pelo art. 5º da Lei n. 12.846/2013 como atos lesivos à administração:

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

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

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

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

IV – no tocante a licitações e contratos:

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

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

¹¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *10 medidas contra a corrupção*: responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2. Disponível em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_8_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

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

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

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

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

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

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

Ao examinar as condutas tipificadas pelo art. 5º, nota-se que, apesar da possibilidade de as agremiações praticarem atos previstos nos incisos I, II e III, as demais situações previstas pela norma, em especial aquelas relativas a procedimentos licitatórios e contratos públicos, não fazem parte da atuação dos partidos políticos.

Em contrapartida, as atividades partidárias que potencialmente envolvem maiores riscos à legalidade e moralidade administrativa – como, por exemplo, o recebimento de verbas provenientes de ilicitudes perpetradas contra a Administração e o desvio dos repasses públicos – não são tipificadas pela norma.¹² Isso decorre do fato de que a Lei n. 12.846/2013 foi concebida com vistas ao combate da corrupção pública movida por interesses empresariais, o que reforça que a inclusão, no âmbito de alcance da lei, de atos da vida partidária se mostraria alheia à vontade do legislador.

2.3. Sanções administrativas

A viabilidade de aplicação das sanções administrativas previstas pela Lei n. 12.846/2013 às agremiações partidárias é matéria que também demanda análise mais detida. A norma prevê, em seu art. 6º, dois tipos de

¹² PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal, em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Mora (Coord.). *Direito Partidário: tratado de direito eleitoral* – tomo 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 232.

penalidade pela instância administrativa: multa e publicação extraordinária da decisão condenatória.¹³

A multa pode variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo e nunca deverá ser inferior à vantagem auferida. Nesse ponto nos deparamos com algumas perplexidades na possível aplicação do dispositivo aos partidos políticos.

Há quem defenda que o conceito de faturamento bruto é “absolutamente alheio à realidade dos partidos políticos”,¹⁴ o que inviabilizaria por completo a aplicação do referido dispositivo, da forma como positivado, às agremiações. De outro lado, há posicionamentos no sentido de que os partidos políticos possuem vida financeira como qualquer empresa e que seus rendimentos podem ser aferidos a partir da prestação de contas feita anualmente à Justiça Eleitoral:

Nesta linha, as organizações partidárias conseguem ter uma vida financeira como outra empresa qualquer, obtendo, inclusive, rendimentos de certas operações que realizam, como tipos de investimentos bancários automáticos [...]. Portanto, para estimar uma espécie de ‘faturamento’ dos partidos, bastaria confrontar as prestações de contas apresentadas na Justiça Eleitoral de um ano para outro. A variação, se positiva, indicaria lucro e, se negativa, prejuízo.¹⁵

Ocorre que, mesmo que se considere um superávit nas contas do partido político como o seu faturamento bruto, ultrapassando uma primeira barreira interpretativa, a determinação legal de que o valor da multa nunca será inferior ao valor da vantagem auferida – quando possível a sua estimação – traz à tona outra questão sensível.

É certo que a aplicação desse dispositivo pode levar à inviabilidade de manutenção das atividades da pessoa jurídica punida, situação que, se já causa preocupação no âmbito empresarial, ganha especial relevo no âmbito partidário, tendo em vista seu relevante papel democrático e proteção constitucional.

¹³ “Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

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

II – publicação extraordinária da decisão condenatória.”

¹⁴ PINHEIRO. Op. cit., p. 226.

¹⁵ SANTANO, Ana Claudia; NETTO, Fernando Gama de Miranda. A lei anticorrupção aplicada aos partidos políticos: uma primeira aproximação teórica. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito Administrativo e suas transformações atuais*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 612

De fato, a despeito da inequívoca necessidade de fortalecimento de uma cultura ética nas esferas partidárias, a inviabilização de agremiações em razão de insuficiência econômica, derivada da aplicação de sanção administrativa sem participação do Poder Judiciário, constitui cenário que não se coaduna com o regime democrático previsto constitucionalmente.

E mesmo a extinção de partido político por decisão da Justiça Comum – federal ou estadual – com base no art. 19, III, da Lei Anticorrupção encontraria severos obstáculos legais, porquanto o art. 28 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), que regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal,¹⁶ estabelece que o cancelamento compulsório de agremiação é de competência da Justiça Eleitoral.

Com efeito, a Lei dos Partidos Políticos, de caráter especial, dispõe que o cancelamento do registro civil de partidos políticos está previsto apenas para as situações em que for comprovado que o partido (i) recebeu recursos financeiros de procedência estrangeira; (ii) está subordinado a entidade ou governo estrangeiros; (iii) deixou de prestar as devidas contas à Justiça Eleitoral; ou (iv) mantém organização paramilitar.

Interessante pontuar que semelhante discussão sobre a possibilidade de dissolução da pessoa jurídica como consequência das sanções da Lei Anticorrupção foi debatida no âmbito das empresas estatais. Entretanto, o tema acabou sendo superado pela superveniente Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016, que, em seu art. 94, dispôs que, apesar de as estatais se submeterem à Lei Anticorrupção, a elas não se aplicam as sanções de suspensão ou interdição parcial das atividades, dissolução compulsória e proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público,

¹⁶ “Art. 28 O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: [...]” (BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 23 dez. 2020).

No mesmo sentido, Lei n. 4.737/65:

“Art. 29. Compete aos Tribunais Regionais:

1 – processar e julgar originariamente:

a) o registro e o cancelamento do registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a Governador, Vice-Governadores, e membro do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas;” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 23 dez. 2020).

previstas no art. 19 da Lei n. 12.846/13.¹⁷ Solução similar, contudo, não foi aplicada pelo legislador aos partidos políticos. As agremiações, portanto, só podem ser compulsoriamente dissolvidas quando infringirem o art. 28 da Lei dos Partidos Políticos, em ação processada e julgada pela Justiça Eleitoral.

3. Direito Comparado: Lei n. 12.846/2013 x FCPA e Bribery-Act

Importante salientar, por fim, que a não aplicação da legislação anticorrupção aos partidos políticos não é exclusividade brasileira. O Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), dos Estados Unidos, e o Bribery-Act, do Reino Unido, inspirações da Lei n. 12.846/2013, tampouco incluem as agremiações partidárias como sujeitos passivos de suas sanções.

O FCPA foi promulgado em razão da necessidade de conduzir a atuação das empresas estadunidenses no exterior, principalmente no sentido de desestimular o envolvimento em casos de corrupção. A lei visa, mais especificamente, combater duas práticas empresariais ilícitas: o suborno e a adulteração contábil.¹⁸

Sob a jurisdição do FCPA, sujeitam-se em síntese, três grupos: (i) os emissores, entendidos como sociedades que negociam valores mobiliários na bolsa e se submetem à Comissão de Valores Mobiliários (SEC); (ii) aqueles que se enquadram no critério doméstico, ou seja, cidadãos, nacionais ou residentes nos Estados Unidos, empresas constituídas sob a lei ou com sede em território americano e seus respectivos administradores, diretores, empregados ou outros que atuem em nome da sociedade em questão; e, por fim, (iii) os que cumprem os requisitos da jurisdição territorial, ou seja, os que, apesar de não serem emissores ou não se enquadrarem no critério doméstico, pratiquem qualquer ato previsto na FCPA enquanto estiverem em solo americano.¹⁹

¹⁷ BRASIL. Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

¹⁸ COELHO, Nuno M. M. S.; HERINGER, Helimara Moreira Lamounier. Foreign Corrupt Practices Act: uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 1, n. 46, p.164-187, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2004>. Acesso em: 23 dez. 2020. p. 170.

¹⁹ UNITED STATES OF AMERICA. *Foreign Corrupt Practices Act* (1977). Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 23 dez. 2020.

Já sob a jurisdição do Bribery-Act, de forma semelhante, estão todos os cidadãos britânicos, os residentes do Reino Unido e qualquer empresa incorporada ao Reino Unido. Seu alcance abrange a sociedade empresária e também seus sócios e parceiros de negócios em território britânico. Além disso, o Bribery-Act tem amplo escopo territorial, o que significa dizer: se uma empresa que opera no Reino Unido violar a lei em outra parte do mundo em operação não ligada ao Reino Unido, ela estará sujeita ao Bribery-Act.²⁰

Os partidos políticos, por sua vez, somente aparecerão no Foreign Corrupt Practices Act como receptores do suborno. O Guia do FCPA, elaborado pelo Securities and Exchange Commission e do Department of Justice, elucida que a lei deve ser aplicada nos casos de pagamentos feitos a (i) qualquer funcionário estrangeiro; (ii) qualquer partido político ou funcionário estrangeiro da agremiação; (iii) qualquer candidato a cargos políticos estrangeiros; (iv) qualquer pessoa que saiba que o pagamento se destinará, no todo ou em parte, a algum indivíduo pertencente a uma das três categorias anteriores.²¹

Ambos normativos internacionais, portanto, não abrangem os partidos políticos nacionais como sujeitos passivos das sanções. A única menção às agremiações partidárias, inclusive, se dá no FCPA, em relação aos partidos políticos estrangeiros receptores de subornos. Assim, a interpretação ora defendida quanto à inaplicabilidade da Lei n. 12.846/2013 aos partidos políticos está em consonância com as mais importantes leis anticorrupção do mundo.

4. Conclusão

Aos partidos políticos foi conferido papel de extrema relevância no sistema democrático pátrio: eles não só encerram a única forma de exercício da capacidade eleitoral passiva do cidadão segundo a Constituição Federal – uma vez que a filiação partidária é requisito essencial para que se possam disputar as eleições –, como também se mostram essenciais para viabilizar o modelo de eleição proporcional adotado no país, assim como os processos de representação legislativa e intermediação entre os cidadãos e as estruturas estatais.

²⁰ UNITED KINGDOM. *Bribery Act* (2010). Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

²¹ UNITED STATES OF AMERICA. Department of Justice and Securities and Exchange Commission. *A Resource Guide to the FCPA U.S. Foreign Corrupt Practices Act*. Nov. 2012. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

Assim, é inconteste a necessidade de conferir uma esfera de autonomia e independência para que as agremiações partidárias possam exercer suas ideologias livres de intervenção indevida do Estado. Esse foi justamente o propósito do constituinte ao assegurar, no art. 17 da Carta da República, a liberdade dos partidos políticos.

É inegável, por outro lado, que a autonomia conferida aos partidos políticos encontra limites em outros princípios de cunho constitucional, tal como a legalidade, a moralidade e o regime democrático. A Lei Anticorrupção, entretanto, não é adequada para solucionar esta questão.

Conforme salientado ao longo do presente artigo, a Lei n. 12.846/13 denota sua incompatibilidade com o estatuto jurídico das agremiações políticas, especialmente no que diz respeito ao processo administrativo de responsabilização, às condutas tipificadas e às sanções previstas. Assim, há de se concluir pela inaplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos.

Referências

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. *Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. *Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. *Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm. Acesso em: 23 dez. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *10 medidas contra a corrupção*: responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2. Disponível em: http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_8_versao-2015-06-25.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas*: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

COELHO, Nuno M. M. S.; HERINGER, Helimara Moreira Lamounier. Foreign Corrupt Practices Act: uma breve análise da lei que deu origem ao combate internacional da corrupção. *Revista Jurídica*, e-ISSN: 2316-753X, Curitiba, v. 1, n. 46, p.164-187, 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2004>. Acesso em: 23 dez. 2020.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. *Comentários sobre a lei anti-corrupção*. São Paulo: Saraiva, 2016.

FORTINI, Cristiana. Uma rápida comparação entre a Lei 12.846/13 e norte-americano foreign corrupt practices act (FCPA). *Direito do Estado*, ano 2015, n. 22. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/cristiana-fortini/uma-rapida-comparacao-entre-a-lei-1284613-e-norte-americano-foreign-corrupt-practices-act-fcpa>. Acesso em: 23 dez. 2020.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal, em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Mora (Coord.). *Direito Partidário*: tratado de direito eleitoral – tomo 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-254.

REIS, Bruno P. W. Um réquiem para os partidos políticos? Sistema partidário no Brasil, daqui para o futuro. *Journal of Democracy*, Maio, 2018. Disponível em: <https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o-fhc/um-r%C3%A9quiem-para-os-partidos-sistema-partid%C3%A1rio-no-brasil-daqui-para-o-futuro-c2167d5384d4>. Acesso em: 23 dez. 2020.

RITT, Caroline Fockink; OLIVEIRA, Chaiene Meira de. Esforços internacionais no combate à corrupção: influências no ordenamento jurídico brasileiro. *XIV Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea*, Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/17989>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SANTANO, Ana Claudia; NETTO, Fernando Gama de Miranda. A lei anticorrupção aplicada aos partidos políticos: uma primeira aproximação teórica. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito Administrativo e suas transformações atuais*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 603-621.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12.846/2013: Lei anticorrupção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice da percepção da corrupção 2018*. Disponível em: https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?-gclid=EAIaIQobChMIvubKspiZ5AIVjYWRCh01EQI5EAAYASAAEgJiJvD_BwE#ipc-2018. Acesso em: 29 dez. 2020.

UNITED KINGDOM. *Bribery Act (2010)*. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/pdfs/ukpga_20100023_en.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. *Foreign Corrupt Practices Act (1977)*. Disponível em: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. Acesso em: 23 dez. 2020.

_____. Department of Justice and Securities and Exchange Commission. *A Resource Guide to the FCPA U.S. Foreign Corrupt Practices Act*. Nov. 2012. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.