

REVISTA

Estudos Eleitorais

Recife | Volume 2 | Número 4

ISSN 2594-3677



A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Leonardo di Paula Gomes Cruz

RESUMO

As atividades partidárias junto à sociedade vêm despertando cada vez mais interesse nos debates jurídicos, em especial pelo conjunto de ações que ocorreram no país nos últimos anos, tipo o Mensalão e Operação Lava Jato, estes que sempre tiveram como atores principais, políticos e seus partidos. Este texto visa trazer uma visão sobre a importância de os partidos políticos adotarem programas de *compliance*. Ao fim trazemos uma visão crítica sobre a realidade e uma possível resistência dos membros das instâncias superiores partidárias em adotar as boas práticas. Inicialmente fizemos uma revisão da literatura sobre o assunto, buscando assim demonstrar que os programas de *compliance* vai ao encontro do desejo da sociedade, não sendo apenas uma forma de controle de atos escusos.

1 INTRODUÇÃO

Após quase 40 anos do escândalo *Watergate* nos Estados Unidos, no qual podemos mencionar como marco para o surgimento das efetivas medidas de anticorrupção na América, o Brasil despertou para essa exigência oriunda da transformação da sociedade, tendo adotado um pacote de medidas com intuito de evitar fraudes e demais ações ilegais ou antiéticas.

Com a intensificação das leis e com uma política internacional mais exigente em relação à moralidade, zelo e sistemas que exigem a minimização de risco entre as relações, seja ela no setor privado ou setor público, os atores passam a exigir a adoção do *compliance*.

Como diversos doutrinadores apresentam, o termo *compliance* vem do verbo inglês *to comply*, no qual podemos entender que significa estar de acordo com as normas, seja ela interna ou externa, essas já antecipadamente estruturadas pelo seu titular ou por aquele no qual se mantém relação.

Os programas de *compliance* visam ser

uma das ferramentas de controle, bem como de prevenção a prática delituosa por parte das pessoas jurídicas, ainda com a previsão à lei anticorrupção, de mitigar sanções quando devidamente comprovado que estava sendo utilizado de forma correta, pois não basta a alegação que havia implantado o sistema de conformidade.

Há de ser vislumbrado que os programas de conformidade estão intrinsecamente ligados à questão da governança corporativa, que tem como finalidade criar um conjunto de medidas no direcionamento de estabelecer marcos regulatórios dentro do segmento das relações empresariais, assim sendo considerado nos dias atuais como condição *sine qua non* nas atividades negociais, como bem definiu Ricardo Gloeckner (2012).

Os programas de *compliance* não exaurem sua finalidade apenas com a prevenção ou adoção de medidas anticorrupção ou ainda com a minimização dos riscos entre pessoas jurídicas no âmbito empresarial. Porém, tem como um de seus propósitos a implementação de normas internas, inclusive éticas, no qual seu reflexo ajudará a evitar práticas ilegais e normatizar a forma de relacionar com os clientes e fornecedores. Assim, podemos afirmar que tem como finalidade essencial construir um ambiente propício para as boas práticas tanto internamente como perante terceiros.

Embora se afirme que o marco para os programas de *compliance* no Brasil se deu com a sanção da lei anticorrupção, há de ser destacado que já tínhamos normas com eficácia em nosso ordenamento, esta que possui a mesma finalidade, sendo ela a Resolução nº 2.554/1998 do Conselho Monetário Nacional que prevê medidas preventivas contra os crimes contra as instituições financeiras.

Em que pese os inúmeros escândalos que presenciamos nos últimos anos no Brasil, inclusive envolvendo partidos políticos, tema específico de nosso texto, a implantação de programas de *compliance* ainda não é obrigatório nas empresas que mantenham relações com a administração pública, estando ainda em tramitação no congresso nacional alguns projetos, que preveem que em determinadas situações e dentro dos critérios técnicos estabelecidos passem a exigir a obrigatoriedade.

Antecipando as medidas a serem implantadas no âmbito federal, alguns estados e municípios, vislumbrando que com a lei prevendo a obrigatoriedade da implantação de *compliance*, e podendo afirmar que em alguns casos haveria de transferir ou compartilhar a responsabilidade da fiscalização e adoção de medidas a fim de evitar corrupção e atos ilegais, se anteciparam e aprovaram leis onde as pessoas jurídicas que venham a manter negócios com a administração pública, são obrigadas a implantar os programas de boa governança.

Em período passado próximo tivemos no Brasil uma avalanche de denúncias que externaram a ineficácia de nosso sistema fiscalizatório e a fragilidade de nossa legislação eleitoral no tocante às questões oriundas do trato com repasse de dinheiros para as campanhas eleitorais.

As inúmeras delações no âmbito da investigação da Operação Lava-Jato explicitaram o que grande parte dos operadores do direito já possuíam conhecimento, a facilidade na burla à legislação eleitoral e criminal, onde inúmeros gestores públicos e empresários, com aval dos partidos políticos, pagavam valores decorrentes de negócios ilícitos na forma de doação para campanha e o montante era repassado em seguida aos candidatos ou ficavam com o próprio partido para uso na maior parte de seus candidatos majoritários.

Não apenas o *modus operandi* descrito acima, mas também foi possível observar que muitos dos recursos desviados de órgãos públicos foram parar nas operações de caixas dois dos partidos para pagamento de contas eleitorais.

E como era realizado essa operação de Caixa dois? Em grande parte, o partido contraía dívidas de campanhas junto a fornecedores, essas dívidas não eram lançadas na prestação de contas e, para quitação do débito, as empresas que estariam a pagar a comissão dos atos ilícitos recebiam a ordem por parte da coordenação do partido ou da campanha, informando a quem se destinava o pagamento para quitação. Esse tipo de operação sequer passava pelas contas correntes do partido, coligação ou candidato, sendo de bastante dificuldade o rastreamento dessas ilicitudes.

Contudo, ainda que venha a se discutir em matéria penal se os recursos obtidos pelos partidos são de corrupção ou caixa dois de campanha, ambos os temas estão no âmago dos programas de *compliance*, ou seja, se estivessem implantados o programa de integridade pelos partidos políticos, em tese, os fatos que vieram a público fossem de menor proporção.

Em abril do corrente ano, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou o Projeto de Lei do Senado nº 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB), no qual dispõe sobre responsabilidade objetiva dos partidos políticos pela prática de atos contra a administração pública e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada a existência de mecanismos internos de *compliance*.

2 A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COMPLIANCE NOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se vier entrar em vigor o projeto de lei, será um grande passo em busca da moralidade e controle dos gastos, pois ocorrerá fiscalização efetiva também pela sociedade, ou seja, uma grande vitória, contudo o futuro mostrará se haverá resistência pelos partidos para que se implante os programas de *compliance*.

Destacamos que o projeto de lei em tramitação no Senado da República que visa alterar a Lei nº 9.096/95, conhecida com Lei dos Partidos Políticos, tem como escopo trazer novas normas de controle, transparência e responsabilização de seus dirigentes.

De acordo com o Código Civil Brasileiro¹, no seu art. 23, os partidos políticos se enquadram como pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos ou lucrativos, assim podendo ser chamado como Terceiro Setor, pois não figura sendo do estado e também não podendo afirmar que pertença ao mercado².

Neste contexto, o projeto de lei em tramitação nas casas legislativas incorpora aos

1 Lei 10.406/2002, com a alteração realizada pela Lei 10.825/2003, que incluiu no rol as organizações religiosas e os partidos políticos.

2 No mesmo sentido MEZZAROBIA, Orides. Introdução ao direito partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 266.

partidos políticos os princípios da administração pública, ou seja, o conjunto de normas que hoje estão em abstrato, ou exigidas de forma diversa, como a prestação de contas eleitoral, passa a ter um viés muito mais centralizado quando trazido à luz da administração pública. Não menos importante observa que ao realizar a reforma política e tendo sido criado o Fundo para Financiamento da Democracia (FDD), ou também chamado Fundão, a necessidade de controle mais excessivo se tornou obrigatório, sob pena de termos contas partidárias reprovadas pelos órgãos fiscalizadores.

Quando aplicamos os princípios da administração pública perante os partidos políticos, estamos atribuindo os princípios da moralidade administrativa, da publicidade e da transparência, essenciais e intrínsecos aos pilares dos programas de *compliance*.

De acordo com Estorninho (1996), cada vez mais o direito privado dá publicidade. As pessoas jurídicas de direito privado por exigência da intervenção do estado, adota as características de ente público, em especial quando essas mantêm relacionamento com a administração pública.

Com a implantação dos programas de *compliance* as empresas de direito privado interno passam a aplicar os princípios da razoabilidade/ proporcionalidade que estão previstos na nossa Constituição³, trazendo por consequência a eficiência, prevista no art. 37 da CF/88.

Na linha da concepção que há a intervenção do Estado no privado, e à cada lei sancionada observa-se que não apenas os gestores públicos eram obrigados a praticar atos vinculados, porém o gestor da empresa privada passa a ter suas decisões fundamentada naquilo que a lei lhe permite.

Neste diapasão, ao ter a regulamentação dos programas de *compliance* por parte dos partidos políticos incorporando os princípios da moralidade, da ética e transparência, eles passam a ter o estereótipo de empresa privada de “caráter público”.

A minimização da corrupção interna nas organizações pende em conformidade com os pilares que são traçados pelos seus gestores, no caso presente de nosso artigo, de seu presidente e sua diretoria executiva, pois

traçam o perfil a serem adotados pelos seus colaboradores, membros e filiados.

Entendo que temos um conflito entre a exigência da obrigatoriedade da implantação dos programas de *compliance* nos partidos com os seus dirigentes, pois os programas possuem como ponto de partida a ética, fato este que não observamos no conjunto de atores que formam o sistema eleitoral brasileiro.

Como afirmado acima, o privado encontra-se cada vez mais público, às leis que hoje são aprovadas fazem que as empresas privadas ou do terceiro setor se tornem transparentes, seus gestores assumam seus cargos com o intuito de torná-la eficaz porém, aplicando os princípios que hoje estão explícitos na administração pública e que torna-se mais importante, exigido pela sociedade, que são: transparência, impessoalidade, publicidade e ética.

Não podemos fechar os olhos para a realidade, não querendo adentrar no mérito das eleições do ano de 2018, porém em sua grande maioria, e, nos números dos institutos de pesquisas, apresentavam que o eleitor deseja de seus gestores um combate efetivo à corrupção, uma efetiva punição àqueles que não se comportaram conforme a legislação, e ainda, a sociedade toma como herói àqueles que combatem o crime, seja em que esfera estejamos avaliando.

Afirmou Giddens (1998) que minimizar os contrapontos entre a prática da ética e realidade é comportamento ingênuo.

Na política que tem como objetivo a tomada do poder, não é difícil escutar que os meios justificam os fins, ou seja, as práticas adotadas para que possam fortalecer uma candidatura e essa lograr êxito numa eleição, coloca de lado uma das palavras mais importantes dentro dos programas de integridade, a ética.

E daí fazemos uma pergunta simples para reflexão: será que os partidos políticos e seus gestores, membros e executivas estariam dispostos ao cumprimento de normas essencialmente limitadores em conflito com seu objetivo maior, vencer uma eleição?

Ao querer ter o poder, vencer uma eleição, estarão os partidos se deparando com os limites e possibilidades de ter como seu maior adversários suas próprias regras, contudo essas são obrigatórias, em especial

³ Constituição Federal do Brasil, 1988.

quando temos implantados o programa de *compliance* dentro da organização.

É de bom alvitre lembrar que a ética é a base mínima que se exige daqueles que estão envolvidos com os programas de *compliance*, pois sem ela o poder descambaria para tirania (MACHIAVELLI, 1973), ou, para a busca de interesses privados não confessáveis, em detrimento dos coletivos.

Na citada obra acima, Machiavelli estabelece as diferenças entre a ética do liderado e a do líder. Ao primeiro, o dever de se apresentar em consonância com as normas, cumprindo assim seu papel de cidadão. A postura do líder, é delineada intensamente pelas circunstâncias, suas decisões estão repletas de repercussões e ecoam fortemente dentro de seus membros, que dizemos com isso, é que para eficácia do programa de *compliance* nos partidos políticos, o primeiro ponto está em quem lidera.

Pressionados para ter êxito nas suas decisões políticas, os gestores dos partidos políticos não podem se afastar da ética e das normas de conduta exigidas, não pode deixar de cumprir os propósitos claramente exigidos pela sociedade e que cada dia soa mais forte.

De acordo com o pensamento de Renato Almeida dos Santos, Arnoldo José de Hoyos Guevaral, Maria Cristina Sanches Amorim e Ben-Hur Ferraz-Neto (2011) o desempenho e a ética não têm relação direta de causalidade.

Diante dessas breves colocações entre o choque entre a ética em contraponto ao alcance do êxito, que os gestores das organizações sopesam quando estão para estabelecer se implantam ou não o programa de *compliance*, e nos partidos políticos não é diferente, onde em sua maioria o poder é o ápice da sua existência, ainda quando se tem algum com discurso de moralidade. O que está se colocando em xeque é se vale ter o programa de integridade, se esse pode ser objeto de empecilho para alcançar o êxito eleitoral.

Ora, como os partidos se afastam da ética, como definimos, a porta para a corrupção fica instalada em todo sistema eleitoral brasileiro, e daí partimos no ciclo viciado das ilegalidades, onde todos os atores estão envolvidos, com isso a cada ano estamos caindo de posição e nossos números no ranking de países mais corruptos, no qual

segundo dados da Transparência Internacional publicado em fevereiro de 2018, passamos para 96 posição, caindo 17 posições em relação ao ano de 2017 de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), estando o país na pior situação em cinco anos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo que expomos, chega-se à conclusão que os programas de *compliance* são uma ferramenta a mais no combate à corrupção no Brasil, essa que se instalou no sistema partidário eleitoral, quase que institucionalizado, mas que com o sucesso de inúmeras ações judiciais, a engrenagem da ilicitude começou a ser desmontada.

Ocorre que para que se tenha êxito na implantação dos programas de *compliance* se faz necessário que os partidos políticos, principalmente sua alta cúpula passe o exemplo para seus filiados, impedindo assim que se espelhem na ilegalidade costumeiramente cometida.

Ao se tornar lei o projeto do Senado nº 60/2017, os partidos políticos terão a seu favor e como meio de incentivo, as benesses previstas na Lei nº12.846/ 2013, pois caso venha a ocorrer alguma prática de ilicitude por agentes partidários, terão o mesmo atenuante como forma de mitigar a sanção.

A implantação dos programas de *compliance* implica dentre outras coisas, acolher o sentimento da sociedade, onde esta não mais está complacente com os inúmeros erros praticados por empresas e partidos políticos, na verdadeira união do público com o privado, onde todas as ações do poder público derivavam de uma contrapartida, esta que grande parte financiava eleições e mandatos eleitorais.

No ano de 2018, tivemos a primeira eleição após as grandes operações e descobertas das ilicitudes que envolviam os partidos políticos, sendo o resultado das urnas um grande propulsor para que as mudanças ocorram, inclusive que a lei entre em pauta o mais rápido possível.

Nessas últimas eleições tivemos o Fundão, este que já exigiu uma política de maior controle e fiscalização dos gastos pelos partidos, exigindo a aplicação dos princípios

da administração pública, e como reflexo uma maior transparência, que não poderia ser diferente diante dos padrões atuais.

A implantação dos programas de integridade pelos partidos ajudará a reconstruir a tão combatida imagem dos partidos dentro do cenário da sociedade.

Com esse viés, ressaltamos que o *compliance* se tornará um dos grandes instrumentos de reforma interna dos partidos, onde agirão dentro da regularidade e buscarão punir e manter uma fiscalização permanente para seus membros que não mantenha a conduta estabelecida.

A formalização de normas para impor normas de condutas e controles aos partidos, tornando-os cada vez mais transparentes é condição *sine qua non* para além do resgate da moralidade e respeito perante a sociedade, por aqueles que compõem a classe política, como torna mais confiável o sistema eleitoral, pois estaria evidente que tais organizações estariam sobre a observância das normas contra a corrupção.

Os debates ainda continuarão intenso por todo país, porém já existe uma sinalização positiva para que o formato de moralização na seara partidária passe a existir, enquanto isso, é válido os inúmeros congressos pelo país estarem abordando sobre esse tema, não só pelo olhar da legalidade, mas através de outras ciências que estão intrinsecamente envolvidos ao tema.

Concluimos uma eleição para presidente e demais cargos políticos e o anseio da sociedade foi estampado nas urnas e esse fato não pode ser desconsiderado. A maior reputação que possa dar a uma instituição é sua credibilidade e os programas de *compliance* serão uma ferramenta de grande importância para que possam alcançar.

Esperamos ansiosamente que os programas de *compliance* se tornem obrigatórios nos partidos políticos, e estes observem que não estão diante de uma ferramenta de controle de atos escusos, mas como uma ferramenta orientadora dos pilares que a sociedade anseia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. Lei n.10.825, de 22 de dezembro de 2003. **Dá nova redação aos arts. 44 e 2.031 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.825.htm>. Acesso em: 4 dez. 2018.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado contributo para o estudo da atividade de direito administrativo da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

GIDDENS, Anthony. **Política, sociologia e teoria social**. São Paulo: Fundação Editoria UNESP, 1998.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. **Criminal compliance, lavagem de dinheiro e o processo de relativização do nemo tenetur se detegere cultura do controle e política criminal atuarial**. In: XXI Congresso Nacional do COMPEDI, 2012, Niterói. Direito Penal e Criminologia. Florianópolis: FUNJAB, 2012.v. 1, p. 75-102.

MACHIAVELLI, Nicollò. O príncipe: **escritos políticos**. Traduções de Lívio Xavier. São Paulo: Nova Cultural, 1973.

MEZZAROBÀ, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 266.

SANTOS, R; Guevara, A; Amorim, M; Ferraz-Neto, B. **Compliance e liderança: a suscetibilidade dos líderes ao risco de corrupção nas organizações**. São Paulo: PUC-SP, 2011