

**COMPLIANCE E *ACCOUTABILITY* ELEITORAL NA PRESTAÇÃO DE CONTAS
DE CAMPANHA**

André Nascimento

RESUMO: Com o histórico recente de processos criminais de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo membros de agremiações partidárias e agentes políticos detentores de cargos eletivos, a necessidade de maior transparência e integridade nos partidos políticos com a aplicação de conceitos e regras de compliance e *accountability* em sua estrutura e atuação tem sido uma discussão recorrente. O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação e utilização de regras e normas de compliance e *accountability* pelos partidos políticos no Brasil. O objetivo é discorrer sobre os conceitos de compliance, *accountability*, a origem e criação de normas internacionais e nacionais de combate à corrupção, regras de prestação de contas para partidos políticos e outras entidades e analisar como a jurisprudência vem se posicionando sobre o tema. Pretende-se também fazer um paralelo entre a aplicação das normas de compliance e *accountability* nas diferentes organizações, e nas agremiações partidárias brasileiras, avaliando como essas agremiações podem se beneficiar da aplicação dessas regras e normativos em suas estruturas administrativas e organizacionais, já que uma cultura de integridade e respeito a normas, sinaliza maior transparência e integridade para a população.

PALAVRAS-CHAVE: Partidos Políticos. Compliance. *Accountability*. Prestação de Contas.

ABSTRACT: With the recent history of criminal cases of corruption and money laundering involving members of political parties and political figures holding elective positions, there has been discussion about the need for greater transparency and integrity in political parties with the application of compliance and accountability concepts and rules in their structure and performance. This paper aims to analyze the application and use of compliance and accountability rules and standards by political parties in Brazil. The objective is to discuss the concepts of compliance, accountability, the origin and creation of international and national anti-corruption standards, accountability rules for political parties and other entities and analyze how case law has been positioning itself on the subject. It will seek to draw a parallel between the application of compliance and accountability standards to different organizations and how Brazilian party associations can benefit from applying these rules and regulations in their administrative and organizational structures, aiming at creating a culture of integrity and respect for standards, transmitting greater transparency and an upright image to the population.

KEYWORDS: Political parties. Compliance. *Accountability*.

INTRODUÇÃO

Os partidos políticos são personagens essenciais para a efetivação da democracia participativa no Brasil. Por meio do voto, a população escolhe seus representantes para legislar em prol dos interesses dos diversos grupos sociais que compõem a sociedade brasileira.

Apesar dessa importância, as agremiações partidárias vêm sofrendo uma crise de legitimidade, haja vista os diversos casos de corrupção lavagem de dinheiro e abuso de poder econômico em que agentes políticos vem se envolvendo.

Diante disso, emergem no meio partidário discussões sobre a necessidade de serem criadas e implementadas regras de compliance e *accountability* em suas estruturas administrativas e organizacionais, com o intuito de buscar maior integridade e transparência em suas relações. As regras de compliance seriam aplicadas por meio de seus pilares – apoio da alta administração, *risk assessment*, código de conduta, políticas e controles internos, comunicação e treinamento, investigações internas, auditoria e monitoramento, *due diligence* etc.

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma breve análise da origem do compliance e da criação de normas nacionais e internacionais sobre integridade, e combate à corrupção, trazendo ainda explanações acerca de normas de prestação de contas por parte de Partidos Políticos, entendimentos jurisprudenciais sobre a aplicação do compliance no âmbito partidário e comparando as leis de prestação de contas com as regras e normas de *accountability* que regem as atividades de outros personagens sujeitos a controles financeiros e administrativos.

Por fim, se demonstrará a importância da aplicação das regras de compliance e *accountability* nas agremiações partidárias, tendo como referência o seu papel como instrumento de efetivação da democracia participativa.

1. CONCEITO DE COMPLIANCE E *ACCOUNTABILITY*

Nos últimos anos, a sociedade brasileira testemunhou a ocorrência de diversos casos de corrupção, como os que foram expostos nas investigações realizadas no âmbito da Ação Penal 470, que também ficou conhecida como “Mensalão” (2005), apontada como um

processo penal de notoriedade sem precedentes (Quandt, *apud* Leite, Teixeira, 2017. P. 53); e nas investigações ocorridas no âmbito da operação “Lava Jato”.

Nos dois casos, foram apontadas pelos órgãos investigadores e de persecução penal diversas situações de envolvimento de partidos políticos em atos de corrupção.

No caso da Ação Penal 470, conhecida como o “Mensalão”, o Ministério Público Federal alegou que havia um esquema de pagamentos mensais para que parlamentares apoiassem o governo. Foram condenados treze políticos, assessores parlamentares e operadores financeiros acusados de participar do chamado núcleo político. Por sua vez, a operação “Lava Jato” foi apontada pelo Ministério Público Federal como sendo um esquema de corrupção que envolvia a participação de políticos de diversos partidos na indicação de terceiros ligados a essas agremiações para ocuparem cargos estratégicos em empresas estatais, como por exemplo a Petrobrás. Uma vez nesses cargos, segundo o órgão acusador, eram cometidos diversos crimes, como por exemplo lavagem de dinheiro e corrupção passiva.

Diante desses casos, tidos como grandes esquemas criminais, faz-se necessário esclarecer o que se entende por corrupção. Segundo o dicionário PRIBERAM, corrupção corresponde ao comportamento desonesto, fraudulento ou ilegal que envolve a troca de dinheiro, valores ou serviços em proveito próprio. Para o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC, a corrupção é um fenômeno social, político e econômico complexo que atinge diversos países no mundo.

Nesse conceito de corrupção estariam incluídas práticas de suborno, pagamento de propina, realização de fraudes, apropriação indébita, desvios de recursos públicos por funcionários públicos, nepotismo, extorsão, tráfico de influência, compra e venda de sentenças, uso de informações privilegiadas, entre outras práticas. Esse fenômeno acaba por afetar as instituições democráticas e desvirtua processos eleitorais impactando a democracia e o Estado de Direito.

Para Warren, 2004; Taylor, 2018 *apud* Ros, 2003, corrupção está ligada ao uso indevido ou abuso do poder que é confiado de uma pessoa ou entidade a outra. Há uma violação da confiança que é esperada no processo de delegação de poderes. O referido autor cita ainda que, no âmbito do setor público, a corrupção seria compreendida como o uso indevido da função pública para benefício privado.

Outro conceito importante e que está ligado aos atos de corrupção é o que esclarece o que é fraude. Segundo a Resolução nº 1.207/2009, do Conselho Federal de Contabilidade, fraude consiste no *ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos*

responsáveis pela governança, empregados e terceiros, que envolva dolo para a obtenção de vantagem injusta ou ilegal (Santos, 2020, p. 28).

Os conceitos de corrupção e fraude apresentados trazem situações que foram descritas pelos órgãos de investigação e persecução penal como presentes nos casos de corrupção anteriormente relatados. Nessa linha, outros temas importantes relacionados aos modos de detecção, prevenção e combate a atos caracterizadores de corrupção foram abordados durante o decorrer dos processos criminais e administrativos sancionadores que se originaram das investigações citadas, dentre eles o termo *accountability* e o termo *compliance*.

Segundo Siu (2011, p. 79), o termo *accountability*, apresentado por alguns organismos internacionais, como a *International Federation of Accountants* – IFAC, pode ser entendido como um processo em que as entidades públicas e seus indivíduos são responsáveis por decisões, ações e aspectos relacionados com o desempenho dessas ações e seus respectivos resultados. Corrobora esse conceito outro exemplo citado pelo referido autor, no caso a *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, que explana ser o *accountability* a obrigação que é imposta aos agentes e entidades públicas de responderem sobre os recursos recebidos com fiscalização, gerenciamento e de forma programática. PEREZ (2012, p. 49) acrescenta ainda uma característica sancionatória ao *accountability* ao citar que *accountability* inclui as atividades de informar e justificar as ações, com a possibilidade de sanção.

Por sua vez, o referido autor, traz ainda o entendimento da *Organization for Economic Co-operation and Development* – OCDE, sobre o tema. Segundo a OCDE, *accountability* seria o ato de manter alguém responsável por prestar contas, com o objetivo de melhorar a expressão das necessidades das pessoas mais vulneráveis na sociedade. Ros (2003, p. 1253) apresenta um conceito similar aos apresentados pelos órgãos supracitados. Segundo o autor, *accountability* é:

O processo retrospectivo de prestação de contas e de responsabilização que ocorre em relações de delegação de poderes. Uma vez delegados poderes de um principal a um agente, este tem o dever de informar e de explicar as condutas adotadas em nome do primeiro e, uma vez feito isso, pode ser punido caso as informações e/ou as explicações prestadas sejam consideradas insatisfatórias.

Percebe-se com os conceitos apresentados que *accountability* está relacionado com o dever de algumas pessoas prestarem contas sobre suas decisões e atividades realizadas. Por sua vez, insta esclarecer também o que se entende por Compliance. O termo Compliance é uma palavra que tem origem no verbo inglês “*to comply*”, que em português significa

cumprir, consentir. O termo “compliance” não possui uma tradução para o português, porém há algumas palavras que se aproximam de uma tradução, como por exemplo: conformidade, concordância e integridade.

Segundo o dicionário PRIBERAM, *Compliance* é o conjunto de ações, políticas e procedimentos que buscam verificar o cumprimento de leis, de normas internas e externas ou padrões de conformidade estabelecidos, no âmbito de uma empresa ou de uma instituição.

Uma definição técnica para o termo compliance é oferecida pelo *U.S. Federal Sentencing Guidelines Manual* (em tradução livre para o português, “Manual de Diretrizes da Comissão de Sentenças dos Estados Unidos”). Trata-se do dever das empresas de promover uma cultura organizacional que estimule a conduta ética e um compromisso com o cumprimento da lei.

Segundo Negrão, Pontelo (2014, p. 43), *compliance é o dever e cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades das organizações*. Nessa mesma linha, segue a lição de Giovanini (2014, p. 20) que afirma que o *compliance refere-se ao cumprimento rigoroso das regras e das leis, quer sejam dentro ou fora das empresas*. Para além dessa definição, o referido autor acrescenta ainda que o compliance não está restrito ao simples atendimento à legislação aplicável. O compliance teria como objetivo o alcance da ética, da moral, da honestidade e da transparência como sendo a base dos princípios da empresa, não apenas na condução da atividade empresarial, mas também nas diversas atitudes das pessoas.

A Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, em seu Guia de Boas Práticas de Compliance, também cita que o compliance vai além da ideia de seguir em conformidade, ou se guiar pelo respeito às leis, aos regulamentos e autorregulamentações. O compliance abrange outros aspectos, como governança, conduta, transparência e temas como ética e integridade. Além disso, o referido manual traz a definição de risco de compliance. Segundo a publicação, o risco de compliance seria entendido como:

O risco de sanções legais ou regulatórias, perdas financeiras ou danos reputacionais, bem como de medidas administrativas ou criminais decorrentes da falta de cumprimento de disposições legais e regulamentares, normas de mercado local e internacional ou decorrentes de compromissos assumidos por meio de códigos de autorregulação, padrões técnicos ou códigos de conduta.

Com base nos conceitos apresentados, observa-se que o compliance seria entendido como o ato de cumprir as normas, sejam elas as leis de um país, sejam elas as políticas

internas de uma empresa. O compliance estaria diretamente associado ao cumprimento de um determinado padrão de conduta, ou seja, uma ação ou uma omissão balizada por uma norma, seja ela uma lei ou uma política interna de uma empresa, indo além de estar em conformidade com as leis e regulamentos internos. Se buscaria, assim, a criação de uma cultura de transparência e integridade.

2. ARCABOUÇO NORMATIVO

2.1. LEGISLAÇÕES ANTICORRUPÇÃO

Apresentado os conceitos de corrupção, *accountability* e compliance, cabe apresentar as legislações a eles aplicáveis e a origem desses normativos. Como pontuado por Giovanini (2014, p. 24), algumas legislações merecem ser abordadas, considerando que foram criadas para nortear a aplicação de políticas e procedimentos anticorrupção pelas corporações e possuem relevância para profissionais que atuam na área de integridade.

Considerando que o compliance teve suas primeiras manifestações nos Estados Unidos da América (EUA), cumpre destacar as legislações oriundas daquele país acerca do tema. Segundo Cunha (2019, p. 41), após a descoberta de atos de corrupção praticados por empresários americanos para expandir seus negócios em países subdesenvolvidos, realizando pagamentos para funcionários públicos desses países, o que culminou com um processo de *impeachment* e a primeira renúncia do, Richard Nixon o Congresso americano aprovou, em 1977, o *Foreign Corrupt Practices Act* – FCPA, em livre tradução, Guia Prático de Corrupção no Exterior.

O foco do FCPA é mitigar os casos de suborno de agentes públicos em outros países, reestabelecendo, assim, a confiança da sociedade nas empresas americanas e em como elas conduziam os seus negócios. Cunha (2019, p. 41), lembra que o FCPA tornou ilegal o oferecimento de pagamentos em dinheiro ou vantagem indevida a funcionários públicos, partidos políticos ou candidatos a cargos públicos estrangeiros em troca de alguma vantagem comercial ou econômica, visando a manutenção de negócios da determinada empresa. O FCPA também se aplica às empresas com sede nos EUA ou sujeitas a sua legislação, bem como às empresas que negociam ações nas bolsas de valores americanas, que precisem apresentar frequentemente relatórios detalhados de suas movimentações contábeis ou que venham a praticar atos de corrupção no território americano.

Ponto que merece destaque e que é citado por Cunha (2019, p. 41), trata da possibilidade de aplicação das regras e sanções do FCPA àquele ato praticado nos EUA, ainda que “de passagem”, como por exemplo, uma quantia paga por meio de suborno em uma transação financeira por intermédio de instituição sediada nos EUA, ou ainda uma troca de e-mails em que se negocia o pagamento de propina por meio de um servidor de internet localizado no espaço americano.

Como exemplos de violações previstas no FCPA e que estariam relacionadas a condutas de corrupção, Giovanini (2014, p. 26) cita: manter registros paralelos para esconder pagamentos indevidos; uso de documentos falsos para dar aparência de pagamentos legítimos; pagamentos para ganhar contrato governamental e evitar o seu encerramento; pagamentos para desqualificar concorrente em compras públicas; pagamentos para evitar embaraços alfandegários; pagamentos de viagens, hospedagens e alimentação internacionais para agentes oficiais; pagamentos e doações feitos em benefícios de negócios etc. Além disso, FCPA possui ainda a previsão de prisão de pessoas físicas relacionadas com as práticas ilícitas listadas e que configurariam atos de corrupção.

A título de conhecimento, cumpre citar que diversas empresas brasileiras estão incluídas no rol de corporações que foram investigadas pelo Departamento de Justiça Americano – DOJ – similar ao Ministério Público Federal no Brasil – e pela *Securities and Exchange Commission* – SEC – similar à Comissão de Valores Mobiliários – CVM, no Brasil – e que, ao final do procedimento, receberam sanções financeiras significativas, ou celebraram acordos de leniência com as autoridades americanas: Embraer (em 2016, firmou acordo no valor de US\$206 milhões); Odebrecht e Braskem (em 2016, firmaram acordo para o pagamento de US\$419,8 milhões); Petrobrás (firmou acordo para o pagamento de multa de US\$1,78 bilhões). Vale destacar que as duas últimas, Petrobrás e Odebrecht, figuraram como investigadas e processadas nos processos relacionados com a operação Lava Jato (Cunha, 2019, p. 42).

O Reino Unido também possui uma legislação contra a corrupção. É O UK Bribery Act – UKBA. Em vigor desde 2011, tem como foco equilibrar a responsabilidade corporativa e o interesse público. Essa legislação possui a previsão de que aqueles gestores que não forem capazes de demonstrar as ações para coibirem atos de corrupção praticados por funcionários ou terceiros ligados à empresa, podem ser responsabilizados. Diante disso, mesmo que a empresa possua políticas e procedimentos internos de integridade e compliance, caso esses normativos não sejam seguidos efetivamente, haverá a possibilidade de aplicação de sanções (Giovanini, 2014, p. 27).

Assim como o FCPA, o UKBA também traz previsões de punição para atos de corrupção cometidos no território britânico e em território estrangeiro. Esses atos incluem a promessa ou o oferecimento de vantagem (financeira ou não) para influenciar agente público, no exercício da função, para beneficiar empresa em processo concorrencial etc. Além disso, possui previsão de violações que podem chegar a 10 anos de prisão, além da aplicação de multas com patamar elevado (Giovanini, p. 27).

Além do FCPA e do UKBA, vale destacar as convenções internacionais relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção. Para o presente trabalho, destacaremos as convenções internacionais contra a corrupção ratificadas pelo Brasil, quais sejam: Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA); Convenção da OCDE e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – CNUCC.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos – OEA, firmada em 1996 e ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 152/2002, tem por objetivo promover e fortalecer os mecanismos necessários para ajudarem a prevenir, detectar e punir os atos de corrupção praticados por agentes no exercício das funções públicas e aqueles atos vinculados a esse exercício. Uma vez assinada pelos Estados, estes se comprometem em adotar medidas preventivas que deem eficácia à convenção. Como exemplo de medidas a serem adotadas pelos Estados signatários estão: o estabelecimento de normas de conduta para o íntegro exercício das funções públicas; criação de mecanismos que assegurem o cumprimento dessas normas; o fortalecimento dos órgãos de controle estatal; e a instituição de sistemas de arrecadação fiscal que impeçam ou dificultem a prática de corrupção (Giovanini, 2014, p. 35).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, organização internacional e intergovernamental dos países mais industrializados do mundo, também possui uma convenção de combate à corrupção: Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000). Essa convenção define obrigações que os governos, empresas, contadores públicos, advogados e sociedade civil devem ter nas ações previstas no normativo.

Além disso, essa convenção da OCDE traz determinações para que os países tomem medidas para prever sanções criminais diante da realização de condutas corruptivas como, por exemplo, oferecer ou prometer intencionalmente qualquer vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, para que ele aja ou seja omissivo em relação às suas atividades funcionais, favorecendo a empresa corruptora; atos de lavagem de dinheiro; e lançamento de contabilidade inadequada. Cumpre destacar que a convenção prevê ainda que as partes

signatárias deverão tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – CNUCC, assinada em 2003, é o maior texto internacional e juridicamente vinculante de combate à corrupção (Giovanini, 2014, p. 36). Essa convenção possui como foco maior a promoção e o fortalecimento de medidas voltadas para prevenir e combater de forma mais eficaz e eficiente a corrupção. Além disso, ela busca promover a cooperação internacional, dando assistência técnica ao combate à corrupção, promovendo a integridade (Cunha, 2019, p. 56).

Vale destacar que a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção busca privilegiar a prevenção de casos de corrupção. Assim, o enfoque é direcionado no gerenciamento do risco de corrupção antes da conduta ocorrer. Dessa forma, são abordados os princípios gerais aplicáveis, passando pela criação de políticas, estratégias e planos de ação, monitoramento regular, bem como a definição de quais órgãos ou agências possuirão competência investigativa, repressiva e preventiva (Giovanini, 2014, p. 37).

Na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção são abordados diversos temas referentes ao combate à corrupção, como por exemplo: criação de políticas e práticas de prevenção da corrupção; estruturação de órgãos voltados para a integridade; medidas de prevenção da corrupção para gestão no setor público; códigos de conduta para funcionários públicos; medidas para prevenir a lavagem de dinheiro, o peculato, tráfico de influência; medidas para assegurar a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público; etc.

No Brasil, considerando que a partir dos anos 1990 houve a ocorrência de mudanças em diversas estruturas da Administração Pública, por exemplo, com as privatizações de empresas estatais – Telesp, Companhia Vale do Rio Doce, Companhia Siderúrgica Nacional, Embraer – reduziu-se o uso dessas empresas para fins escusos. Com isso, passou-se a implementar nas empresas uma espécie de gestão com perfil técnico e profissional. Isso fez com que a corrupção fosse reduzida (Giovanini, 2014, p. 40).

Nessa esteira, o Brasil assumiu diversos compromissos internacionais, como a assinatura e ratificação dos três tratados internacionais já citados: Convenção Interamericana contra a Corrupção – OEA; Convenção da OCDE e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – CNUCC. Além disso, foi criada a Controladoria Geral da União – CGU, que funciona como uma espécie de “Departamento de Compliance dentro do Governo Federal”, exercendo atividades de auditoria, fiscalização, bem como atividades de apuração e punição de faltas disciplinares dos servidores públicos federais.

Além dessas atribuições, a CGU criou o Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, que busca evitar que empresas punidas por determinado órgão ocultem essa informação para conseguirem contratos com o Poder Público. Por outro lado, a CGU também criou o Cadastro de Empresas Pró-Ética, que busca dar visibilidade para empresas que, após processo detalhado, demonstram que promovem em seu âmbito uma cultura de integridade e respeito às normas e legislações aplicáveis à sua área de atuação. Por fim, a CGU criou o Portal da Transparência, onde as despesas realizadas pelo governo brasileiro podem ser acessadas, possibilitando que a sociedade possa ter acesso a todas as despesas que são inseridas diariamente no sistema e que trazem informações de cada programa, cada verba, período etc.

Diante dessa evolução da legislação, inclusive com a publicação de leis que tratavam do combate à corrupção em temas específicos (Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 10.467/2002 – Lei sobre corrupção transnacional e Lei nº 9.613/98 – Lei de Lavagem de Dinheiro), bem como com a alteração da estrutura administrativa do Estado e com a assinatura dos tratados internacionais, o Brasil passou a ser cobrado pelos organismos internacionais para que criasse mais mecanismos legais de combate à corrupção.

Em razão dessa cobrança, foi criada e publicada, em 1º de agosto de 2013, a Lei nº 12.846, regulamentada pelo Decreto nº 11.129/2022, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A Lei nº 12.846/2013, aborda atos de corrupção cometidos por pessoas jurídicas contra a Administração Pública. Em que pese parte de suas disposições ter sido inspirada no FCPA, a lei brasileira não prevê aplicação de sanções na esfera penal. Conforme leciona Nohara (2019, p. 23), a Lei nº 12.846/2013 prevê a responsabilização objetiva administrativa da empresa – sociedades empresárias, sociedades simples, fundações, associações estrangeiras com sede, filial ou representação no território brasileiro –, independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais envolvidas.

Além das sanções previstas, - como a aplicação de multa sobre o faturamento bruto da empresa no ano que antecede a instauração do processo, publicação extraordinária da punição, perdimento de bens, proibição de contratar com o Poder Público e até a dissolução compulsória da pessoa jurídica constituída para cometer atos de corrupção – a Lei nº 12.846/2013 também traz previsões sobre a implementação de programas de integridade, como também previstos no FCPA e no UKBA. Caso seja demonstrada a efetiva implementação e manutenção desses programas, eles servirão de baliza para a imposição de

sanções e até para a ocorrência de um tratamento mais leniente pela autoridade responsável por aplicar as sanções.

A efetiva implementação de um programa de compliance, nos termos do art. 57, do Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei nº 12.846/2013, está ligada a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de conduta, políticas e diretrizes que busquem prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional e estrangeira. Além disso, essa implementação está ligada também com o objetivo de fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Em que pese a existência importante da Lei nº 12.846/2013 e das regulamentações contidas no Decreto nº 11.129/2022, essa legislação, diferentemente do FCPA, não se aplica aos partidos políticos. Segundo Costa (2022, p. 236), isso se deve por três motivos: a) a Lei nº 12.846/2013 se direciona à regulamentação de agentes privados, sobretudo àqueles com fins lucrativos; b) como partidos políticos são pessoas jurídicas *sui generis*, ou seja, constituídas como associações, eles se apresentam como um meio de alcance do regime democrático, não apresentando, em tese, interesses econômicos; e c) parte das sanções previstas na Lei nº 12.846/2013 não são aplicáveis aos partidos políticos, como por exemplo: multa com base no faturamento anual; suspensão das atividades e dissolução compulsória da pessoa jurídica. Assim como na suspensão ou interdição das atividades, não haveria compatibilidade entre a atividade representativa do partido e uma eventual aplicação de sanção de dissolução compulsória.

Importante destacar que os partidos políticos já possuem regramento legal próprio, como, por exemplo, a Lei nº 9.096/1995, também chamada de “Lei dos partidos políticos” e a Lei nº 9.504/1997, chamada de “Lei das Eleições”. Além dessas legislações, os partidos políticos também recebem regramento de resoluções normativas emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, como a Resolução nº 23.571/2018, que disciplina a criação, a organização, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, e a Resolução nº 23.610/2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral.

Apesar de partidos políticos serem considerados pessoas jurídicas *sui generis*, não alcançadas pela Lei nº 12.846/2013, os pilares do programa de compliance podem ser a eles aplicados, sem afetar a sua autonomia, para viabilizar o exercício da atividade partidária. Essa prática importaria maior credibilidade a partidos políticos e candidatos, além de maior

segurança à sociedade que os elege como representantes para gerir e legislar pelo país. Com a aplicação dos pilares e com um funcionamento efetivo do programa de compliance, o partido político poderá usufruir dos benefícios de uma cultura de cumprimento de normas e regimentos, ou seja, uma cultura de integridade, que refletirá positivamente em toda sua estrutura, possibilitando, inclusive, a ausência de sanções quando da prestação de contas oriundas de campanha eleitoral.

2.2. NORMAS SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Realizadas as eleições, partidos e candidatos devem prestar contas à Justiça Eleitoral dos recursos recebidos e das despesas que realizaram durante a campanha. Conforme Gomes (2020, p. 502), “*a prestação de contas é um instrumento que possibilita a realização de fiscalização, auditoria e controle financeiro das campanhas eleitorais*”. Esse controle permite que haja mais transparência nas eleições, conferindo legitimidade ao pleito.

A doutrina de Zilio (2020, p. 559), corrobora a existência da transparência e legitimidade decorrentes da prestação de contas ao citar que nesse processo podem ser observados diversos princípios, tais como: legalidade – o processo deve observar as regras estabelecidas na legislação eleitoral, bem como nas resoluções do TSE que regulamentam a matéria; transparência – propicia amplo conhecimento da origem dos recursos e destinação dos gastos de campanha; publicidade – os processos de prestação de contas são públicos, possibilitando um maior controle social; e veracidade ou autenticidade – as informações e dados apresentados à Justiça Eleitoral devem apresentar a realidade dos recursos recebidos e das despesas realizadas pelos partidos e candidatos.

Além da incidência desses princípios, o processo de prestação de contas possibilita um maior controle sobre abuso de poder econômico, muitas vezes verificado em informações divergentes entre os dados da campanha e os dados apresentados no processo de prestação de contas (Gomes, 2020, p. 502). Cumpre destacar que, nos termos do art. 45, § 3º, da Resolução nº 23.607/19, a prestação de contas do candidato englobará o vice candidato, seu suplente e todos que o tenham substituído.

No âmbito partidário, a prestação de contas está disciplinada na Lei nº 9.096/95 que, em seu art. 30, determina que o partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas. A referida norma traz ainda outras determinações sobre prestação de contas pelos partidos políticos, como a vedação de

recebimento de valores procedentes de entidades ou governos estrangeiros, e a obrigatoriedade de envio de balanço contábil do órgão nacional e dos órgãos estaduais à Justiça Eleitoral. Nos balanços, devem constar a discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, a discriminação detalhada das receitas e despesas, entre outros requisitos.

Além das regras previstas nas normas supracitadas, os partidos políticos e candidatos devem observar as resoluções publicadas pelo TSE que versam sobre a prestação de contas de campanha. Podemos citar:

- a) Resolução nº 23.607/19, que versa sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições: Esta norma apresenta disposições sobre a inscrição do candidato junto ao CNPJ, a abertura de conta bancária específica para registro da movimentação financeira de campanha, a emissão de recibos eleitorais na hipótese de doações estimáveis em dinheiro, e as doações pela internet.
- b) Resolução nº 23.605/19, que estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC: Apresenta normas de disponibilização dos recursos do fundo para os partidos políticos e critérios para aplicação dos valores recebidos para candidaturas (femininas, pessoas negras etc.).
- c) Resolução nº 23.670/21, que dispõe sobre as federações de partidos políticos: Traz disposições sobre o direito dessas federações receberem repasses do Fundo Partidário e do FEFC e sobre o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão para a veiculação de propaganda partidária.
- d) Resolução nº 23.674/21, que dispõe sobre o calendário eleitoral: Apresenta disposições sobre período para arrecadação prévia de recursos na modalidade de financiamento coletivo e sobre a renúncia ao FEFC pelos partidos políticos dentre outras determinações.

Indicadas as normas aplicáveis ao partido político, torna-se importante destacar a aplicação das normas relacionadas à participação em eleições e prestação de contas por candidatos a cargos eletivos.

Quando um candidato decide por concorrer a um cargo eletivo, ele deve cumprir as regras estipuladas pela legislação eleitoral e pelas Côrtes eleitorais, principalmente as resoluções do TSE (Gonçalves, 2018. p. 204).

Cada candidato deve preencher as condições de elegibilidade, previstas no art. 14, § 14 da Constituição Federal, e não pode incorrer nas causas de inelegibilidade, como ter, contra sua pessoa, representação julgada procedente pela justiça eleitoral, no caso de abuso de poder (Zilio, 2020, p. 271). Dentre outras regras determinadas pela legislação, podemos citar: estar em dia com obrigações eleitorais (quitação eleitoral) e cumprir as condições de elegibilidade (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, idade mínima para concorrer a determinado cargo). Quanto às resoluções do TSE, podemos citar a filiação a partido político devidamente registrado no TSE e possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses antes do pleito.

Além de atender aos requisitos para concorrer aos cargos eletivos, no decorrer e no final da campanha eleitoral, os candidatos também deverão prestar contas à Justiça Eleitoral sobre a origem e destinação dos gastos com a campanha. A Lei nº 9.504/97 determina em seu artigo 28, § 1º, que as prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas pelo próprio candidato, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes. No caso das eleições proporcionais, o art. 28, § 2º da Lei nº 9.504/97, traz a mesma determinação legal de responsabilidade do próprio candidato em prestar contas à Justiça Eleitoral.

O procedimento para prestação de contas é realizado no modelo comum e no modelo simplificado. No modelo simplificado, previsto na Lei nº 13.165/15, os candidatos apresentam a sua movimentação financeira correspondente a, no máximo, vinte mil reais. Os candidatos deverão informar as doações recebidas, com nome, CPF ou CNPJ dos doadores e os valores recebidos; as despesas realizadas, também com nome, CPF ou CNPJ de fornecedores de matéria e dos prestadores de serviço prestados; e registro de eventuais sobras ou dívidas de campanha.

Há ainda a possibilidade de prestação de contas parciais. A Lei nº 9.504/97 determina em seu art. 28, § 4º, II, que partidos, coligações e candidatos devem apresentar contas parciais. Na prestação de contas parcial, devem ser divulgados relatórios com as transferências do Fundo Partidário; os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos; e os gastos realizados.

As doações em dinheiro devem ser divulgadas no prazo de 72 horas de seu recebimento. Devem ser divulgadas ainda doações recebidas por aplicativo na página do candidato ou do partido na internet e doações realizadas por meio de *crowdfunding* (financiamento coletivo de

campanhas). Gomes (2020, p. 505) lembra ainda que contas finais dos partidos e candidatos devem ser prestadas até o trigésimo dia posterior às eleições.

Caso haja dois turnos, as contas deverão ser apresentadas de uma só vez, abrangendo os dois turnos, no prazo de 20 dias, contados da realização do segundo turno. Vale destacar que, caso esse prazo não seja cumprido, haverá o impedimento da diplomação daqueles candidatos que foram eleitos.

Na continuidade do processo de prestação de contas, após os candidatos apresentarem suas contas por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais – SPCE, a Justiça Eleitoral publica um edital e, em seguida, abre-se prazo de três dias para eventual impugnação por parte de partidos, candidatos ou Ministério Público das contas apresentadas. Caso sejam observadas irregularidades, poderão ser requisitadas informações complementares no prazo de três dias aos candidatos e partidos. Após a análise, os autos são encaminhados para o Ministério Público emitir parecer em dois dias. Após esse prazo, a Justiça Eleitoral julgará as contas apresentadas.

Como resultado do julgamento das contas, podem ocorrer as seguintes hipóteses: a) aprovação, caso as contas estejam regulares na sua totalidade; b) aprovação com ressalvas, caso exista falhas formais ou materiais não comprometedoras; c) não aprovação, desaprovação ou rejeição, caso exista falhas materiais não corrigidas ou incorrigíveis e que prejudiquem a sua análise; d) ausência de prestação de contas, caso elas não sejam apresentadas no prazo legal, ainda que após notificação da Justiça Eleitoral, ou se forem apresentadas sem a documentação necessária, ou com documentações ineficientes – como, por exemplo, recibos em branco ou sem informações obrigatórias (Gomes, 2020, p. 512).

Vale citar ainda o teor da Súmula 42 do TSE, que determina que a ausência de prestação de contas impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas. Além de candidatos eleitos e suplentes não receberem a quitação eleitoral, ficarão impedidos de receber a diplomação. No caso dos partidos políticos, a esfera partidária responsável pela omissão na prestação de contas ficará impedida de receber recursos do fundo partidário enquanto não regularizar sua situação.

Nos termos do art. 32, da Lei nº 9.504/97, os candidatos e os partidos deverão conservar a documentação relacionada com as contas pelo prazo de 180 dias após a diplomação.

Contra o julgamento das contas, cabe recurso (art. 265, Código Eleitoral). No caso de decisão dos Tribunais Regionais Eleitorais, caberá recurso à Corte Superior, para buscar a

reforma do acórdão que julgar as contas prestadas por candidatos e por partidos (Gomes, 2020, p. 513).

A prestação de contas de campanhas eleitorais deve ser acompanhada por um profissional de contabilidade regularmente habilitado, não apenas porque suas competências são essenciais para lidar com as especificidades e prazos legais, mas também porque a Resolução do TSE, nº 23.607/19 determina, em seu art. 45, § 4º, que:

A arrecadação de recursos e a realização de gastos eleitorais **devem ser acompanhadas por profissional habilitada(o) em contabilidade desde o início da campanha**, a(o) qual realizará os registros contábeis pertinentes e auxiliará a candidata ou o candidato e o partido na elaboração da prestação de contas, observando as normas estabelecidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e as regras estabelecidas nesta Resolução (sem grifos no original).

O processo de prestação de contas busca a transparência acerca de como as candidaturas foram financiadas, quem as financiou, de que maneira se deu esse financiamento, e se houve ou não recebimento de recursos oriundos de fontes vedadas, nos termos do art. 24, da Lei nº 9.504/97. Essa transparência é importante, pois o candidato que vencer o sufrágio irá representar eleitores que, num exercício da cidadania, nele depositaram a sua confiança. Gomes (2020, p. 502) cita que, na seara do financiamento de campanha *“impõe-se a transparência absoluta, pois em jogo encontra-se o legítimo exercício de mandatos e conseqüentemente do poder estatal”*.

3. A PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DOS PARÂMETROS DO COMPLIANCE

Como visto, as normas e regras de compliance e integridade podem conferir maior transparência a partidos e candidatos a cargos eletivos quando forem prestar contas de suas atividades partidárias e eleitorais à Justiça Eleitoral. Nesse sentido, a justiça especializada já vem se posicionando sobre a importância do compliance na prestação de contas partidárias e eleitorais.

3.1. JURISPRUDÊNCIA APLICADA

O Tribunal Superior Eleitoral – TSE, vem se posicionando no sentido de reconhecer a importância do compliance no âmbito eleitoral. Há posicionamentos do TSE reconhecendo a importância do compliance tanto na esfera de atuação do gestor público, quanto na esfera administrativa do partido.

No julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 060161364, julgado em 17/05/2021, e que teve como relator o Min. Mauro Campbell Marques, a corte se debruçou sobre o julgamento de um caso de abuso de poder político e de conduta vedada praticada por um governador e um secretário estadual. O TSE entendeu que houve a tipificação de conduta vedada ao realizarem a contratação de 587 funcionários temporários da área educacional em período vedado pela norma eleitoral.

O Ministério Público Eleitoral entendeu que a secretária de educação não agiu com compliance, pois não atendeu prazos determinados nas leis e regulamentos externos e internos, em que pese a alegada necessidade de profissionais para cobrir servidores em férias, aposentados e em situações similares. Percebe-se aqui que, a ausência de pilares de compliance – políticas e controles internos da secretaria – no exercício da função, deram causa a irregularidades que culminaram na contratação de profissionais em período ilegal, resultando em conduta vedada.

O TSE também vem se posicionando sobre a importância do compliance na prestação de contas de partidos e candidatos a cargos eletivos. No julgamento do processo de Execução de Prestação de Contas nº 91815, julgado em 10/08/2021, e que contou com a relatoria do Min. Luis Roberto Barroso, a corte se debruçou sob o pedido de agremiação partidária para que o saldo remanescente, que deveria ser restituído ao erário, fosse descontado do Fundo Partidário, tendo em vista que a agremiação estaria encontrando impossibilidade de arrecadação.

Em seu parecer, o Ministério Público Eleitoral opinou pelo indeferimento do pedido, por entender, dentre outros pontos, que o Fundo Partidário teria caráter público e critérios próprios para distribuição dos recursos, o que resultaria na necessidade de verificação dos princípios da transparência, moralidade, economicidade e razoabilidade, dentre outros que seriam decorrentes das despesas com recursos públicos.

Em sua decisão, o Min. Luis Roberto Barroso entendeu que a pretensão deveria ser indeferida, pois, caso fosse concedida, estaria violando a coisa julgada que determinou o recolhimento ao erário com recursos próprios da agremiação. Além disso, frisou que os recursos do Fundo Partidário seriam compostos de *“dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei,*

o que significa dizer que são recursos públicos e, portanto, vinculados à lei quanto à sua utilização”.

Por fim, entendeu o Min. Relator que é de se reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos partidos políticos com a dificuldade de arrecadação privada, mas, também, saliente-se que as agremiações devem buscar soluções alternativas, tais como um rígido controle de gastos e compliance para superar as dificuldades verificadas.

A discussão sobre a importância do compliance nas agremiações políticas vem sendo observada também nas agremiações. Na Petição nº 0600789-77.2019.6.00.0000, oriunda do Tribunal Superior Eleitoral, abordou-se a temática do compliance onde se discutia a existência de justa-causa para desfiliação partidária. Na referida ação, se discutia o pedido de parlamentares vinculados a um determinado partido político em se desfiliar da agremiação partidária, diante da negativa da presidência do partido em aderir a regras de compliance que trariam maior transparência e moralidade nas atividades partidárias, dentre elas, regras de auditoria na contabilidade partidária.

Ponto a se destacar está no parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral. Asseverou o representante do *Parquet* que:

Mantendo-se a isonomia entre os partidos políticos e a objetividade dos critérios que, no entendimento ministerial, são necessários para que se cogite a existência de compliance em agremiações políticas, vale ressaltar que as seguintes “boas práticas” já foram recentemente apresentadas a diversos partidos políticos: a) edição de Código de Ética partidária; b) adoção de medidas de transparência e publicidade para garantir acesso à informação a qualquer cidadão quanto ao financiamento e à gestão financeira do partido; c) manutenção de registros contábeis fidedignos e integrais de todas as transações do partido; d) fixação normativa de standards de conduta de dirigentes e administradores partidários; e) adoção de padrões das melhores práticas de administração impessoal e eficiente disponíveis na ciência da Administração, a exemplo do disposto no Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública e no Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade²; f) funcionamento efetivo de instâncias permanentes e autônomas de controle interno e/ou integridade³ e auditoria independente do partido político, da regularidade de seus gastos e da eficiência e economicidade de sua gestão, instituídas, notadamente, para detecção e saneamento de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados na gestão partidária ou na sua atuação com atores externos; g) obtenção de certificação⁴ externa aos processos de funcionamento, controle e governança do partido; h) previsão de contratação periódica de auditoria externa independente, contratada para verificar a qualidade e a autenticidade dos registros contábeis, dos relatórios de gestão financeiros e dos instrumentos de governança e integridade; i) manutenção de instâncias permanentes para recebimento de queixas, reclamações e notícias de irregularidades, com ritos e prazos céleres de apuração, com encaminhamento das conclusões a instâncias com poderes disciplinares e de

reorientação da administração partidária; j) filiação ao partido e a contratação de pessoas físicas ou jurídicas com expressa ciência e submissão do contratado às regras de integridade e transparência partidária; k) proibição estatutária de compra de bens e serviços de dirigentes e filiados, bem como de seus parentes ou de suas empresas (TSE - PET: 060078977 BRASÍLIA - DF, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 03/08/2020, Data de Publicação: 05/08/2020).

Em que pese o processo tenha sido extinto por falta de interesse no prosseguimento do feito (art. 485, VI, do CPC), insta destacar a discussão acerca da importância da implementação de regras de compliance e *accountability* nas agremiações partidárias brasileiras, sobretudo, quanto à necessidade de se estipular políticas e procedimentos para um maior controle da contabilidade partidária.

Essa diligência quanto à necessidade de maior controle da contabilidade partidária se justifica pelo fato de os partidos receberem verbas públicas, como já citado, valores oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, que são verbas públicas e que, por essa razão, estão submetidas ao controle dos órgãos fiscalizadores estatais. É o que cita Gomes (2018, p. 87, *apud* Costa, 2022, p. 117) ao destacar que a prestação de contas “*constitui o instrumento oficial que permite a realização de auditoria, fiscalização e controle financeiro das campanhas eleitorais*”. Nesse mesmo sentido, segue a lição de Costa (2022, p. 117). Vejamos:

[...] O controle imposto pela prestação de contas confere maior transparência e legitimidade ao processo eleitoral, prevenindo o abuso de poder econômico e possibilitando o conhecimento, por parte da sociedade, da procedência do financiamento eleitoral se seus partidos e mandatários. Tem-se, dessa forma, meio apto a averiguar a integridade da arrecadação e dos gastos durante o período eleitoral, a partir do contraste entre o declarado e a realidade da campanha (Costa, 2022, p. 117).

Como observado, há uma legítima preocupação com a implementação efetiva de políticas e procedimentos de compliance e *accountability* nas agremiações partidárias para uma maior transparência no trato contábil da agremiação. Essa efetivação também pode ser observada em outras esferas, e faz com que a integridade seja buscada constantemente e reflita positivamente na organização e imagem das instituições.

3.2. COMPARATIVOS COM OUTRAS INSTITUIÇÕES SUJEITAS ÀS REGRAS DE *ACCOUNTABILITY*

Considerando que regras de compliance e *accountability* podem afetar positivamente a integridade de partidos políticos, vale citar exemplos de aplicação dessas regras em outras esferas e como esses exemplos podem servir de base para a aplicação do compliance no âmbito partidário.

Vejam os a aplicação do compliance e do *accountability* nas seguintes esferas: a) empresas privadas; b) Universidades Federais; c) Instituições bancárias; e d) entidades do Terceiro Setor (entidades privadas sem fins lucrativos), associações e fundações, sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867/99 e organizações religiosas, denominadas de organizações da sociedade civil – OSCs pela Lei nº 13.019/2014. As entidades do Terceiro Setor são popularmente conhecidas como organizações não governamentais - ONGs, que podem ser qualificadas com título de organização social – OS, organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP, título de utilidade pública, ou de certificação de entidade beneficente de assistência social – CEBAS) (MPF, 2020, p. 07).

No caso das empresas privadas, como demonstrado no início do presente trabalho, a aplicação de regras de compliance e *accountability*, além de introduzirem na estrutura organizacional regras, políticas e controles capazes de influenciar positivamente a produção da empresa, e de terceiros que com ela se relacionam, produz também uma cultura de integridade que, por sua vez, refletirá positivamente na imagem da corporação. Esse reflexo positivo passa para o público interno e externo a imagem e a mensagem de que aquela organização segue padrões de conduta íntegra e que é confiável na realização de suas atividades.

Outro exemplo de instituições que possuem controles relacionados ao compliance e *accountability* são as Universidades Federais. Herek (2017, p. 77), conduziu um estudo comparativo com entrevistas de gestores da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e Universidade Regional de Blumenau – FURB. A autora esclareceu que as instituições estudadas eram distintas quanto à sua origem histórica, mantenedor, disponibilidade de recursos, qualificação docente, qualidade dos cursos e dos estudantes. No estudo, foi questionado aos participantes sobre suas percepções sobre o conceito de *accountability*. No âmbito da UFSC, o tema é percebido como uma virtude, uma qualidade desejável dos governos, empresas, organizações públicas entre outras, aproximando-se de um senso de responsabilidade ou de vontade de agir de forma transparente, justa, complacente e equitativa, nos termos da lição de Bovens, Schillemans e Goodin, *apud* Herek (2017, p. 81).

Já no âmbito da UDESC, a *accountability* é vista como uma compatibilidade entre a prestação de contas de um agente público para com outro agente público, tendo como foco a transparência. Por sua vez, no âmbito da FURB, o conceito de *accountability* transpassa o sentido de prestação de contas e eventual responsabilização. Ele estaria relacionado com a instituição de procedimentos inseridos na organização e que conduziriam a uma aprendizagem e a um aperfeiçoamento operacional.

Cumprido destacar que, no estudo, a autora esclarece que nas instituições de ensino superior que foram alvo das pesquisas, existem diversos mecanismos, políticas, procedimentos e canais relacionados com o tema *accountability*, como por exemplo: links com atas de reuniões de conselhos, informações sobre prestação de contas, relatórios de gestão, ferramentas internas e indicadores para distribuição de recursos, documentos organizacionais contendo a missão a visão e os valores das instituições de ensino etc. Esses mecanismos constantes nas instituições de ensino superior também se assemelham aos controles e às políticas de compliance implementadas pelas organizações privadas e que podem ser aplicadas e utilizadas por agremiações partidárias.

Além das instituições de ensino superior, podemos citar também a utilização de regras de compliance e *accountability* nas instituições financeiras. No âmbito das instituições financeiras, as regras de compliance são aplicadas para cuidar de eventuais casos de lavagem de dinheiro e fraudes financeiras. Com relação às instituições financeiras, é imperioso destacar que as regras de compliance e *accountability* são aplicadas há mais tempo aos agentes que agem nesse setor se comparado com outras organizações e instituições. Uma das instituições que regem as instituições bancárias é o Comitê da Basileia para Supervisão Bancária.

Criado na década de 1970, o comitê foi criado para fortalecer o sistema financeiro internacional com a estipulação de boas práticas financeiras e procedimentos de gestão de riscos. O comitê possui recomendações que são atualizadas com o passar do tempo. Essas recomendações, chamadas de “Acordos de Basileia”, buscam determinar boas práticas de conduta por parte dos bancos comerciais a serem exigidas pelas autoridades monetárias. Segundo a Bolsa de Valores do Brasil – [B]³, atualmente existem quatro acordos vigentes.

O Basileia I determina que *as instituições financeiras ativas internacionalmente tenham uma reserva mínima e compulsória de capital para minimizar o risco de crédito*.

O Basileia II aprimorou o primeiro acordo e estabeleceu três pilares de prudência para as grandes instituições, além de 29 princípios básicos sobre contabilidade e supervisão bancária. Segundo informações do Banco Central do Brasil – BCB, o primeiro pilar do

Acordo de Basileia II trata dos *critérios para o cálculo dos requerimentos mínimos de capita (riscos de crédito, mercado e operacional)*. O segundo pilar trata dos *princípios de supervisão para a revisão de processos internos de avaliação da adequação de capital, de forma a incentivar a aplicação, pelos próprios supervisionados, de melhores práticas de gerenciamento de riscos por meio do seu monitoramento e mitigação*. Já o terceiro pilar trata do *incentivo à disciplina de mercado por meio de requerimentos de divulgação ampla de informações relacionadas aos riscos assumidos pelas instituições*.

Além dos dois primeiros acordos, temos ainda o Acordo de Basileia III e o IV. O acordo III trata de medidas que buscam fortalecer os bancos e torná-los capazes de absorver os impactos das crises vindas do próprio setor financeiro e mitigar as chances de propagação das crises financeiras. Por sua vez, o acordo IV busca uma maior transparência entre os seus regulados, uma equiparação uniforme dos níveis de reservas e, sobretudo, adequação às novas tecnologias. Todas essas regras e determinações de estipulação de políticas, procedimentos e controles nas instituições financeiras são plenamente justificáveis diante dos riscos envolvidos nas transações bancárias e das obrigações legais a que essas instituições financeiras estão sob égide.

Outras normas sobre compliance e *accountability* aplicáveis ao setor financeiro podem ser citadas. Dentre elas, temos a Resolução nº 2554/98, que determina a implantação e implementação de um Sistema de Controles Internos em seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais, além do cumprimento das normas legais e regulamentares. Nessa norma em específico, importante destacar o seu art. 4º que determina: *“incube a diretoria da instituição, a promoção de elevados padrões éticos e de integridade e de uma cultura organizacional que demonstre e enfatize, a todos os funcionários, a importância dos controles internos e o papel de cada um no processo, ou seja, a disseminação dessa cultura de controles e o estabelecimento de representantes de áreas para acompanhamento”* (Nakamura, 2019, p. 6).

Além desse normativo, podemos citar ainda a Lei nº 9.613/98, que trata dos crimes de lavagem de dinheiro ou ocultação de bens, direitos e valores. Essa legislação determina que haja uma estrutura para monitorar as atividades financeiras de pessoas físicas e jurídicas por meio de relatórios periódicos dessas atividades. Podemos citar ainda a Lei nº 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Além disso, imperioso destacar o Decreto nº 11.129/22, que regulamenta a Lei nº 12.846/13 e apresenta entre suas determinações a exigência de um programa de integridade, que consiste em um conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade,

auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, com objetivo de: I - prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira; e II - fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional.

Por fim, importante abordar a aplicação das regras de compliance e *accountability* para as entidades do Terceiro Setor. Entende-se com Terceiro Setor a demarcação de pessoas jurídicas que não fazem parte do Estado e nem do Mercado. Contudo, possuem uma atuação de natureza privada, mas sem fins lucrativos. Além disso, essas entidades são legalmente constituídas, autoadministradas, ou seja, são capazes de gerenciar suas próprias atividades e voluntárias, tendo em vista que podem ser constituídas por qualquer grupo de pessoas.

Tendo por base esses critérios, podemos citar como exemplo de entidades do terceiro setor as associações, as fundações e organizações religiosas. É o que consta no art. 44, do Código Civil. As ações desenvolvidas pelas entidades do Terceiro Setor são voltadas para a realização de atividades que envolvem a assistência social, a educação, a cultura, a saúde, os direitos humanos, o meio ambiente, dentre outros. Cumpre destacar que as interações das organizações de sociedade civil - OSC com o Poder Público são regidas pela Lei nº 13.019/14, que institui normas para parcerias entre a administração pública e as OSC para consecução de finalidades de interesse público, mediante execução de atividades ou projetos inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação.

A importância da aplicação de regras de *accountability* e compliance nas entidades do Terceiro Setor se justifica, tendo em vista que podem receber repasses financeiros do Estado por meio de assinatura de Termo de Colaboração e Termo de Fomento. Além disso, as entidades do Terceiro Setor que pretendam assinar os termos de colaboração e fomento citados, precisam cumprir determinados requisitos previstos na Lei nº 13.019/14, conhecido como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, dentre eles: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; possuir, no mínimo dois ou três anos de existência com cadastro ativo, experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante, a escrituração da entidade será feita de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade etc.

Cumpre destacar ainda que, a depender de eventual ato realizado por uma pessoa jurídica, seja empresa privada ou uma OSC, caso haja comprovação do envolvimento desses personagens em atos contra a Administração Pública, a Lei nº 12.846/13 poderá ser aplicada e sanções poderão ser estabelecidas, como por exemplo perda de certificações, perda de

imunidades e isenções, impossibilidade de firmar parcerias com o Poder Público e, conseqüentemente, o não recebimento de recursos públicos (OAB/DF, 2018, p. 34).

Quanto às possíveis penalidades que podem ser aplicadas às OSC, insta destacar que a Controladoria Geral da União – CGU, divulga por meio do Portal da Transparência, o detalhamento de penalidades aplicadas a entidades privadas sem fins lucrativos e que estariam impedidas de receber recursos públicos, por exemplo. Na divulgação dos dados constam a inscrição da entidade no CNPJ, o nome e a razão social da entidade, o motivo do impedimento – atraso na entrega de prestação de contas, descumprimento de cláusula contratual –, o órgão sancionador e o número do convênio assinado.

Percebe-se, assim que a aplicação de regras de *accountability* e compliance nas empresas privadas, nas Universidades Federais, nas Instituições bancárias e nas entidades do Terceiro Setor possuem o escopo de propiciar maior segurança jurídica, controle das atividades e dispêndios financeiros dessas organizações e transparência. Além disso, a implementação dessas regras evitará a imposição de sanções graves a estas entidades, fato que afetará negativamente a imagem dessas entidades perante a sociedade.

Nessa linha, e tomando como norte a efetivação de uma cultura de integridade nesses personagens supracitados, seria de bom alvitre que os partidos políticos também buscassem implementar em suas estruturas regras, políticas e procedimentos de *accountability* e compliance, para melhorar a eficácia de sua atuação e a transferência de uma imagem mais positiva das agremiações para a sociedade, haja vista a sua importância e necessidade de existência, uma vez que é por meio dos partidos políticos que a sociedade, por meio de seus candidatos, vai exercer a democracia participativa (Neto, Soares, 2019, p. 576).

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Como visto, o envolvimento de personagens do meio político em casos de corrupção acabou por dar origem a diversas legislações anticorrupção pelo mundo – FCPA nos EUA, UKBA no Reino Unido, Lei n 12.846/13 no Brasil. Além disso, diversos países buscaram assinar acordos internacionais para combater a corrupção - CNUCC, ONU, OCDE, OEA. Todas essas legislações e acordos tratam de regras e normas de integridade, controle, compliance e *accountability* a serem aplicadas aos agentes e terceiros que exerçam atividades privadas e que venham a se relacionar com o Poder Público, inclusive com determinações passíveis de serem aplicadas em outras jurisdições.

Por meio de aplicação de pilares nas estruturas de programas de compliance e *accountability*, as organizações se adequariam às normas nacionais e internacionais, criando, assim, maior segurança nas suas operações e transmitindo uma maior confiabilidade perante parceiros comerciais, autoridades e público em geral. Além das empresas privadas e instituições financeiras, entidades do terceiro setor também vêm buscando, por meio do compliance e *accountability*, criar controles para gestão de riscos de corrupção. Toda essa movimentação tem resultado em ambientes de negócios com mais integridade e confiabilidade.

Nessa linha, vê-se a aplicação dos pilares de compliance e regras de *accountability* às estruturas administrativas e organizacionais dos partidos políticos como uma ferramenta para reduzir os riscos de ocorrência de demandas judiciais, casos de corrupção, suborno e lavagem de dinheiro dentro das agremiações partidárias. Além disso, se buscaria reduzir riscos nas relações envolvendo empresas e terceiros que, eventualmente, venham a se relacionar com membros do partido ou com representantes do voto popular: vereadores, prefeitos, deputados estaduais e federais, governadores, senadores, Ministros de Estado etc.

A criação de pilares de compliance e estipulação de regras de *accountability* nas agremiações partidárias traria maior controle e transparência aos procedimentos internos dessas organizações, principalmente quanto à prestação de contas que deverão ser realizadas pelos partidos políticos, tanto perante a sua direção estadual e nacional, quanto à Justiça Eleitoral. Considerando as normas de financiamento de campanhas eleitorais, de financiamento coletivo – *crowdfunding*, recebimento de verbas do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, a aplicação de pilares de compliance e regras de *accountability* vem sendo vista com bons olhos pelas agremiações partidárias brasileiras, haja vista que, com essa efetivação desses pilares, seriam reduzidos os riscos de demandas judiciais, sobretudo diante de eventual responsabilização por abuso de poder econômico.

Portanto, tendo como norte que os partidos políticos exercem um papel essencial como representantes dos diversos grupos que compõem a sociedade brasileira e, por meio de suas deliberações nas diferentes esferas políticas determinam as regras e normas mais relevantes para a vida social, a busca por maior integridade em suas relações é medida que vem se mostrando indispensável.

Com a aplicação dos pilares de compliance e regras de *accountability* e com um funcionamento efetivo do programa de integridade, o partido político, como instrumento de transformação social, poderá obter a implementação de uma cultura de cumprimento de

normas, regimentos, criando uma cultura de integridade, contribuindo, assim, para uma efetiva democracia participativa mais íntegra e que trará benefícios para toda a população.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, F. F. A. E. M. A. D. **Public Compliance**: Prevenção da corrupção nas administrações públicas e partidos políticos. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 189-194.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Recomendações de Basiléia**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BIBLIOTECA DIGITAL FGV. **Accountability no Contexto da Educação Superior Brasileiro: Comparativo entre Universidade Federal, Estadual e Municipal**. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18642/tese_herek_201707jul14.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023.

BORA INVESTIR B3. **Comitê de Basileia: como funciona o Banco Central dos bancos centrais**. Disponível em: <https://borainvestir.b3.com.br/noticias/comite-de-basileia-como-funciona-o-banco-central-dos-bancos-centrais/>. Acesso em: 26 jul. 2023.

CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE DO MATO GROSSO DO SUL. **Profissional da Contabilidade é Essencial e Obrigatório em uma Campanha Eleitoral**. Disponível em: <https://crcms.org.br/contador-e-essencial-e-obrigatorio-em-uma-campanha-eleitoral/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

CONSULTOR JURÍDICO - CONJUR. AP 470 - **Supremo condena dez políticos por corrupção passiva**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-out-01/dez-politicos-sao-condenados-corrupcao-passiva-men-salao>. Acesso em: 8 jun. 2023.

COSTA, D. C. G. D. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição do programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 236-237.

CUNHA, M. L. R. D. **Manual de Compliance**: Compliance *Mastermind*. 1. ed. São Paulo: LEC EDITORA, 2019. p. 56-57.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Edipro, 2010. p. 151-151.

DIÁRIO DA JUSTIÇA ELETRÔNICO. **PETIÇÃO (1338) Nº 0600789-77.2019.6.00.0000**. Disponível em: <blob:https://dje-consulta.tse.jus.br/d8106888-52e6-4549-a335-bafc7163782b>. Acesso em: 27 jul. 2023.

FEBRABAN. **Guia de Boas Práticas de Compliance**. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3228/52/pt-br/guia-compliance>. Acesso em: 6 jun. 2023.

GIOVANINI, Wagner. **Compliance: A excelência na prática**. 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2014. p. 20-21.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 145-145.

GONÇALVES, L. C. D. S. **Direito Eleitoral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 219-219.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE. **Cartilha de Prestação de Contas das Entidades do Terceiro Setor**. Disponível em: <https://www.mpse.mp.br/wp-content/uploads/2020/04/Cartilha-de-Presta%C3%A7%C3%A3o-de-Contas.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. **Caso Lava Jato - Entenda o caso**. Disponível em: <https://www.mpf.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em: 8 jun. 2023.

NAKAMURA, E. A. M. V; NAKAMURA, Wilson Toshiro; JONES, G. D. C. Necessidade de estrutura de compliance nas instituições financeiras. **Revista Gestão & Tecnologia, Pedro Leopoldo**, Minas Gerais, v. 19, n. 5, p. 257-275, nov./2019. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/1752/993>. Acesso em: 27 jul. 2023.

NEGRÃO, Celia Lima; PONTELO, J. D. F. **Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas**. 1. ed. Brasília: SENAC, 2014. p. 43-44.

NETO, J. F. S; SOARES, Michel Bertoni. **Governança, Compliance e Cidadania: Compliance e Partidos Políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 573-590.

NOHARA, Irene Patrícia. **Governança, Compliance e Cidadania**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 23-24.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL. **PROGRAMA DE INTEGRIDADE em ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR: Manual de compliance**. Disponível em: <https://www.oabdf.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Cartilha.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PEREZ, Olívia Cristina. *Accountability* entre os representantes de organizações civis que atuam nos Conselhos Gestores. **Revista Política & Sociedade**, Santa Catarina, v. 11, n. 21, p. 45-81, ago./2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2012v11n21p45>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Detalhamento da Penalidade - Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM)**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/cepim?ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 28 jul. 2023.

PRIBERAM DICIONÁRIO. **Compliance**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/compliance>. Acesso em: 6 jun. 2023.

PRIBERAM DICIONÁRIO. **Corrupção**. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/corrupt%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 8 jun. 2023.

ROS, Luciano Da. *Accountability* legal e Corrupção. **Revista da CGU**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 1251-1275, set./2019. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/75/pdf_71. Acesso em: 7 jun. 2023.

SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, K. R. D. **Como combater a corrupção em licitações: Detecção e prevenção de fraudes**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 28-29.

SIU, M. C. K. *Accountability* no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 1, n. 122, p. 79-80, set./2011. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>. Acesso em: 6 jun. 2023.

UNITED STATES SENTENCING COMMISSION. **2021 Guidelines Manual Annotated**. Disponível em: <https://www.ussc.gov/guidelines/2021-guidelines-manual-annotated>. Acesso em: 6 jun. 2023.

UNODC - *United Nations Office on Drugs And Crime*. **UNODC e Corrupção**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ZILIO, Rodrigo Lopes. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 390-390.