



DA NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA INTRAPARTIDÁRIA: O compliance como mecanismo de robustecimento do processo eleitoral democrático

THE NECESSARY INTRAPARTY TRANSPARENCY: compliance as strengthening engine of the democratic electoral process

Wagner Wilson Deiró Gundim

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9744255875865234> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4309-2788>

E-mail: wagner.gundim@adv.oabsp.org.br

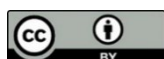
Gianfranco Faggin Mastro Andréa

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9702790239703189> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4817-0298>

E-mail: professorgianfaggin@gmail.com

Trabalho enviado em 01 de fevereiro de 2022 e aceito em 14 de abril de 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.02., 2023, p. 612 - 634

Wagner Wilson Deiró Gundim e Gianfranco Faggin Mastro Andréa

DOI: 10.12957/rqi.2023.65080

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apresentar o *compliance* como mecanismo de fortalecimento da transparência no âmbito dos partidos políticos no Brasil, os quais, segundo dados recentes, não atendem regras mínimas de transparência em sua atuação. Inicialmente, aborda o delineamento dos partidos políticos no Brasil tais como organização, princípios, aplicação e recebimento dos Fundos Eleitorais. Na sequência, trata sobre o *compliance*, abordando questões introdutórias sobre o tema, para, a partir disso, analisar a possibilidade de sua aplicação no âmbito dos partidos políticos de modo a garantir transparência intrapartidária. Ao fim, verifica a constitucionalidade dos projetos de lei pendentes de aprovação perante o Congresso Nacional que tratam sobre a temática, a partir do *status* constitucional atribuído às agremiações políticas. Adotando os métodos dedutivo e indutivo, conclui pela necessidade de robustecimento da transparência dos partidos políticos no Brasil, sugerindo alguns mecanismos para esse funcionamento.

Palavras-Chave: Transparência. Partidos Políticos. *Compliance*. Processo Eleitoral. Democracia.

ABSTRACT

The present study aims to present compliance as a mechanism for strengthening transparency in the context of political parties in Brazil, which, according to recent data, do not meet minimum standards of transparency in your work. Initially, discusses the design of political parties in Brazil such as organization, principles, application and receipt of Electoral Funds. As a result, it is about compliance, covering introductory questions on the subject, to, from this, examine the possibility of your application under the political parties to ensure intraparty transparency. To order, check the constitutionality of bills pending approval before the National Congress that address on the subject, from the constitutional *status* assigned to the political groups. Adopting deductive and inductive methods, concluded by the need to strengthen the transparency of political parties in Brazil, suggesting some mechanisms for this functional.

Keywords: Transparency. Political Parties. Compliance. Electoral Process. Democracy.

INTRODUÇÃO

A crise de representação/governamental no Brasil tem exigido dos analistas do fenômeno jurídico a necessidade constante de repensar as fórmulas políticas que regulamentam o Estado Democrático de Direito, especialmente para resguardar os preceitos do regime popular, e, cumulativamente, robustecer os princípios e ideais que o fundamentam.

Nessa toada, não são raras as vezes em que a função e pertinência dos partidos políticos - como organismo apto a transmitir o *locus* da representação política - é questionada, especialmente quando se alega que, na atualidade, referidos órgãos não mais são dotados de ideologias marcantes. Em verdade, a aparência que se tem é que os partidos políticos na atualidade, com raras exceções, representam uma coisa só (basta se analisar o Estatuto de todos os partidos políticos no Brasil e perceber a similaridade entre suas cláusulas), criado como mecanismo genuíno para funcionar como ponte entre a vontade dos representados e representantes, mas deformados/degenerados por fatores normativos^{1 2} ou pela corrupção e busca pelo poder político apenas pelo exercício do poder.

Especificamente no âmbito da utilização das verbas públicas recebidas – afinal, a maior fonte de manutenção dos partidos políticos no Brasil advém dos Fundos Eleitorais (o Fundo Eleitoral propriamente dito e o novo Fundo Especial de Financiamento de Campanha – liberado no ano das eleições), há uma recorrente discussão sobre a transparência e a lisura da atuação partidária na condução de tais recursos financeiros.

Isso porque, embora os partidos estejam obrigados por lei a prestar contas perante a Justiça Eleitoral de todos os seus gastos públicos, as estruturas seguidas no âmbito intrapartidário são “arcaicas” e desprovidas de mecanismos de transparência³, o que certamente dificulta não apenas a correta apresentação das contas, como também pode implicar em variadas sanções aos respectivos partidos. Como guisa de exemplo pode se citar as recentes decisões: (i) do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos autos do PC n. 24.296, por meio do qual referido órgão desaprovou, em sessão realizada no dia 17.4.2019, as prestações de contas relativas ao ano de 2012 do Diretório Nacional do Partido Popular Socialista, o que implicará na necessária devolução do valor de R\$ 707.319,61 (setecentos e sete mil trezentos e dezenove reais e sessenta e um centavos), bem como suspensão do recebimento das quotas do Fundo Partidário pelo prazo de 2 (dois) meses; e (ii) do Tribunal

¹ Aqui é extremamente pertinente remeter o leitor à análise da tese de Doutorado de Pedro Rubez Jehá, orientado pela Prof. Dra. Monica Herman Salem Caggiano, por meio da qual se faz uma análise normativa acerca do processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil: JEHA, 2009.

² No mesmo sentido Alexandre Sanson discorre a respeito da fragilidade do partido político no cenário brasileiro em: SANSON, 2011.

³ SILVA, 2019.

Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE/SP), prolatada no dia 11.4.2019, nos autos do Processo n. 142-79.2017.6.26.0000, que considerou não prestadas as contas dos diretórios estaduais do Partido Republicano da Ordem Social (Pros) relativas ao ano de 2016, impondo a penalidade de suspensão de acesso às verbas do Fundo Partidário enquanto não prestadas as contas.

De todo modo, a despeito dos males que podem eventualmente decorrer da atividade partidária na concentração do *locus* da representação, não restam dúvidas de que os partidos políticos ainda são indispensáveis ao processo eleitoral democrático, conforme já reconhecido por Manoel Gonçalves Ferreira Filho desde 1977⁴. Vale dizer, apesar da aparente deformação/degeneração dos partidos políticos, parece difícil vislumbrar a possibilidade de exercício da democracia representativa sem a sua existência, notadamente pelo fato de que não há, ainda, outro organismo hábil a canalizar em si o *locus* de representação. O caminho a se seguir, portanto, para resolver o indicado processo de degeneração exige do analista político fórmulas que, embora mantendo os partidos políticos, moldem e aprimorem o seu funcionamento.

O problema de pesquisa objeto deste trabalho redunda no seguinte questionamento: a exigência de *compliance* e efetivação de transparência pelos partidos políticos quanto às suas contas é constitucional?

As hipóteses que permeiam o presente estudo revelam que:

(i) de um lado, deve-se rememorar que os partidos políticos, embora recebam receita orçamentária prioritariamente de caráter público, são pessoas jurídicas de direito privado, de modo que o estabelecimento obrigatório de mecanismos de *compliance*/transparência no âmbito intrapartidário pode implicar em interferência no princípio da liberdade de organização conferido aos partidos políticos pelo artigo 17 do texto constitucional, o que tornaria qualquer tentativa nesse sentido inconstitucional;

(ii) de outro, a exigência de mecanismos de transparência no âmbito de toda e qualquer atividade pública ou de caráter público, também é exigida pelo texto constitucional no âmbito do seu artigo 37. Nesta senda, conquanto os partidos políticos sejam pessoas jurídicas de direito privado, a função por esses exercida é nitidamente de caráter público, e uma das mais importantes no âmbito de um Estado Democrático de Direito. Em função disso, considerando-se também que nenhum direito fundamental é absoluto, exigir que os partidos políticos possuam em todos os seus níveis de atuação (nacional/estadual/municipal) mecanismos de *compliance* que garantam a

⁴ Nas palavras do autor os partidos políticos possuem “um papel insubstituível na formação dos candidatos e da opinião, na preparação e no controle das eleições, na aglutinação das tendências parlamentares etc” (FERREIRA FILHO, 1977, p. 31).

transparência de suas contas não é apenas constitucional, mas exigido pelo teor da fórmula democrática.

De modo a alcançar o objetivo pretendido por meio da presente pesquisa, adotar-se-á, como metodologia científica, os métodos dedutivo e indutivo, uma vez que as análises se pautarão tanto na estrutura teórica e normativa vigente sobre o tema, a partir do que serão deduzidas as possibilidades teóricas para a análise acerca da aplicabilidade ou não da exigência normativa de determinado grau de *compliance*/transparência no âmbito dos partidos políticos. Ainda, se valerá do método dialético, vez que a partir das teses e antíteses (pontos favoráveis e contrários), buscará apresentar uma nova conclusão (síntese) dos resultados obtidos.

Visando aperfeiçoar a legislação partidária brasileira para afastar, ou pelo menos, atenuar a falta de transparência dos partidos políticos, foram apresentados projetos de lei no Senado Federal (PLS n. 429/2017, de autoria do Senador Antonio Anastasia e PLS 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço) e na Câmara dos Deputados (PL 4.850-C, oriundo de iniciativa popular de lei), os quais ainda estão em fase de deliberação parlamentar.

Espera-se, com referida pesquisa, avaliar também a constitucionalidade dos referidos projetos de lei, com destaque para o PLS n. 429/2017, a partir do princípio da liberdade partidária insculpido no artigo 17 da CF em contraposição ao princípio da transparência, também de teor constitucional, buscando-se um aperfeiçoamento da atividade partidária no país, e, consequentemente, robustecimento do processo eleitoral democrático.

O presente estudo é dividido em três partes. Na primeira apresenta-se a figura do partido político no Brasil e sua relação com os Fundos Eleitorais. Na segunda parte, o tema *compliance* é dissecado, oportunidade em que são expostos seus conceitos, instrumentos e mecanismos, bem como sua possível aplicação às agremiações políticas para garantia de uma necessária transparência intrapartidária. Por fim, analisa-se a constitucionalidade dos projetos de lei pendentes de aprovação no Parlamento, em especial o PLS n. 429/2017, que estabelecem programas *compliance* aos partidos políticos.

1 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL, PRINCÍPIOS, ORGANIZAÇÃO E OS FUNDOS ELEITORAIS

Deve-se registrar de início que a figura dos partidos políticos, a despeito de eventuais vicissitudes ou degenerações, ainda se mostra como instrumento essencial no âmbito das democracias contemporâneas, uma vez que a tais órgãos é reconhecido, via de regra, o monopólio da representação política.



Significa dizer, nesta senda, que cabe aos partidos políticos atuar como mecanismo de mediação entre dois polos distintos – de um lado, os eleitores/representados, e de outro, os candidatos/representantes. E nessa atuação fundamental na atuação governamental, será de responsabilidade dos partidos promover o equilíbrio social e fortalecimento do ideal democrático (CAGGIANO, 1990).

No caso da Constituição Federal brasileira de 1988, conforme assinala GUNDIM (2020, p. 369):

No Brasil, a opção feita pelo legislador constituinte de 1988 foi de reafirmar a prominência partidária ao lhes conceder a monopolização da representação política e, por via de consequência, colocar sob a sua responsabilidade, a escolha dos representantes que participam do processo eleitoral democrático. É justamente por isso que o art. 14, §3, inciso V, da Constituição Federal expressamente exige, como condição de elegibilidade, a filiação partidária mínima de 6 (seis) meses antes das eleições para que alguém possa se lançar como candidato no pleito eleitoral. Mas não é só. Além de ser o responsável pelo processo de escolha dos candidatos eleitos que participarão no processo eleitoral (referida escolha ocorre geralmente durante as convenções partidárias e o escolhido deve, inclusive, quando do pedido de registro de sua candidatura anexar a ata da convenção demonstrando a sua escolha – consoante art. 11 da Lei n. 9.504/1997), os partidos políticos também possuem importantes funções desempenhadas no processo eleitoral.

Significa dizer, portanto, que a configuração dos partidos políticos no Brasil assume nítido *status* constitucional diante da sua importante função de canalização do *locus* de representação política, e, por via de consequência, robustecer o ideal democrático. E foi justamente pensando nessa configuração que a Constituição brasileira estabeleceu em seu artigo 17, como princípio basilar de atuação partidária, a liberdade de criação, organização (fusão e incorporação) e extinção dos partidos políticos, desde que atendidos alguns princípios básicos de funcionamento (soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e respeito aos direitos humanos fundamentais), cumpridos algumas obrigações (caráter nacional, prestação de contas perante a Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar perante a Lei) e respeitadas as vedações (impossibilidade de se apresentar como organização paramilitar ou receber recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros).

Em outras palavras, a liberdade partidária representa uma importante dissociação entre o Estado e suas ideologias e a atuação partidária, que deverá se pautar de acordo com suas próprias ideias, fortalecendo o Estado Democrático de Direito. Por via de consequência, o Estado não poderá interferir no âmbito de questões intrapartidárias, salvo em se tratado de situações excepcionais, como por exemplo no caso de violação de direitos fundamentais. Até mesmo a atuação da Justiça

Eleitoral tem sido extremamente cautelosa ao tratar sobre discussões intrapartidárias (questões *interna corporis*), em respeito ao postulado da autonomia das agremiações⁵.

No que diz respeito especificamente à atuação das agremiações no país, tanto a Constituição Federal em seu artigo 17, como pelas regras trazidas pela Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), asseguram aos partidos o acesso ao denominado “direito de antena”, bem como às verbas dos Fundos Partidários. Como aponta Wagner Gundim o direito de antena:

[...] corresponde ao direito dos partidos políticos de acessarem, gratuitamente, tempo de rádio e TV para promoção de propaganda partidária e propaganda eleitoral durante o processo eleitoral para divulgação de seus candidatos, e o acesso ao Fundo Partidário corresponde ao direito de que os partidos políticos devidamente registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral tenham acesso às verbas necessárias para manutenção de suas estruturas partidárias e custeio das eleições, já que o financiamento no Brasil é prioritariamente de caráter público (GUNDIM, 2020, p. 370).

Por sua vez, as regras para acesso ao “direito de antena” e aos fundos partidários estão previstas na Lei dos Partidos Políticos, a qual condiciona a sua fruição ao registro do Estatuto dos partidos perante o Tribunal Superior Eleitoral, mas também à demonstração do denominado apoio mínimo, *i.e.*, a comprovação de que a agremiação possui um número mínimo de filiados nos exatos termos preconizados pelo art. 7, §1, da Lei n.º 9.096/1995.

No Brasil, o sistema de financiamento de campanhas pode ser classificado como misto/híbrido, vez que permite tanto o financiamento particular (agora, exclusivamente por pessoas físicas, diante da vedação de financiamento por pessoas jurídicas de direito privado⁶), como também o financiamento preponderantemente público, a partir dos denominados Fundos Eleitorais. Esse tipo de financiamento, “tem a vantagem de manter a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade aos partidos”⁷, mas também “mantém a autonomia dos partidos em relação ao Estado, sem perder o caráter público de representação do ‘povo’ ou

⁵ Nesse sentido: “RECURSO ELEITORAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. REQUERIMENTO DE INCLUSÃO EM QUADRO DE FILIADOS FORMULADO À JUSTIÇA ELEITORAL. INADMISSIBILIDADE. AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 17, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO INTERNA CORPORIS. PORTANTO, RECURSO IMPROVIDO. RECURSO ELEITORAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. REQUERIMENTO DE INCLUSÃO EM QUADRO DE FILIADOS FORMULADO À JUSTIÇA ELEITORAL. INADMISSIBILIDADE. AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 17, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO INTERNA CORPORIS. PORTANTO, RECURSO IMPROVIDO. (RECURSO nº 27672, Acórdão de 17/07/2012, Relator (a) JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ, Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 26/07/2012) (BRASIL, 2012 – grifos não originais)”.

⁶ A vedação da doação de pessoas jurídicas de direito privado adveio inicialmente de manifestação do Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI n. 4.650. Posteriormente o próprio Poder Legislativo, por meio da Lei n. 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), alterou as regras de financiamento para vedar, expressamente, o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas de direito privado.

⁷ TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 112.

comunidade, em razão dos aportes estatais como parte da fonte financiadora” (TONIAL; OLIVEIRA, 2014, p. 112).

Nesse tocante, a Lei n.º 9.096/1995 e a Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições) expressamente preveem, atualmente, duas espécies de Fundos.

O primeiro, que é o Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos (fundo partidário propriamente dito), está previsto a partir do artigo 38 e seguintes da Lei dos Partidos Políticos, de modo que é especificamente no art. 41-A que se encontram os parâmetros de distribuição das verbas aos partidos políticos. Em síntese, a distribuição é proporcional ao desempenho dos partidos políticos na última eleição para a Câmara dos Deputados e tem por objetivo custear a manutenção de toda a estrutura partidária, especialmente fora do período de eleições.

Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), incluído na Lei das Eleições por meio da Lei n.º 13.487/2017, está previsto a partir do art. 16-C da Lei n.º 9.504/1997, também será distribuído aos partidos políticos levando em consideração o desempenho dos partidos na última eleição geral, mas nesse caso tanto para Deputados como para Senadores. Referido fundo, destaque-se, será disponibilizado apenas durante as eleições e para seu custeio, de modo que os recursos não utilizados integralmente nas campanhas deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, quando da apresentação de suas contas.

Como se vê, a legislação eleitoral brasileira reconhece a necessidade de injeção de verba pública tanto na manutenção da estrutura partidária – diante de sua vital importância para as democracias contemporâneas –, como para a realização das campanhas eleitorais. Isso porque, conforme anotado por Monica Herman:

Em verdade, clássica é a observação de que o dinheiro é o *leite materno da política* – (*the mother's milk of politics*), como registra Herbert E. Alexander, no seu *Financing politics-money, elections and political reform* (1922). De fato, os números denotam uma linha ascendente no tocante aos recursos financeiros envolvidos em campanhas eleitorais, o que não pode ser ignorado. O alto nível tecnológico do *marketing* político, a equipe necessária para a sua realização, constituída por especialistas, consultores, advogados, *fund raising*, enfim, são elementos necessários à sua organização e conduzem a cifras, tais como os US\$ 2,7 bilhões gastos na campanha presidencial norte-americana de 1988 (CAGGIANO, 2002, p. 90).

Dessarte, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade da injeção de verbas para as agremiações políticas para viabilizar o pluralismo político e a consecução do próprio processo eleitoral democrático, a atuação Estatal também se efetiva, cumulativamente, num parâmetro de controle. Isso porque, a obtenção de recursos financeiro além de tarefa difícil, apresenta um campo

propenso à ação corruptora que busca conquistar margens de influência nas decisões políticas do Estado (CAGGIANO, 2002).

É justamente por isso que a própria legislação eleitoral prevê um significativo processo de prestação de contas, por meio do qual, todas as agremiações, a partir de seus órgãos nacionais, regionais ou municipais, devem manter escrituração contábil para permitir o conhecimento amplo sobre a origem de suas receitas, mas também da destinação conferida a essas verbas (art. 30 e seguintes da Lei n.º 9.096/1995).

A competência para a fiscalização das contas prestadas pelas agremiações é atribuída à Justiça Eleitoral, que, se identificada a violação de normas legais ou estatutárias poderá impor aos partidos as sanções estatuídas nos artigos 36 e seguintes da Lei dos Partidos Políticos, como à guisa de exemplo a suspensão do recebimento de quotas do fundo partidário por tempo determinado ou mesmo a aplicação de multa.

No entanto, apesar dessa sistemática de controle prevista pela legislação eleitoral brasileira, ainda se verifica com certa frequência vicissitudes nesse processo de arrecadação/prestação de contas. Em primeiro lugar, porque a Justiça Eleitoral, isoladamente, não possui condições materiais de analisar todos os processos de prestação de contas e, cumulativamente, resolver todos os conflitos surgidos durante o processo eleitoral. Um exemplo muito claro disso é que as contas prestadas por alguns partidos políticos em 2015 e 2016 foram julgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral apenas recentemente.

Soma-se a isso, ainda, o fato de que mesmo prestando tais contas, as agremiações partidárias mantêm estruturas arcaicas quase que integralmente desprovidas de qualquer mecanismo de transparência.⁸ E isso certamente dificulta o processo de prestação de contas, mas também, o exercício de controle popular sobre a atuação do próprio partido político enquanto representante de determinado nicho da sociedade.

Nesse particular, é preciso fazer o destaque para o fato de que a prestação de contas é um mecanismo expressamente previsto pelo sistema normativo eleitoral brasileiro como forma de garantir a correta utilização dos recursos públicos, afinal, embora se permita a utilização de recursos privados, a base constitutiva do financiamento partidário no Brasil é preponderantemente constituída por recursos públicos, resultando daí a obrigação cristalina de que sejam adotados instrumentos para a ampliação da transparência.

⁸ SILVA, 2019.

É justamente por isso que a prestação de contas partidárias (prevista a partir do art. 30 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei n.º 9.096/1995), mas também a prestação de contas de campanha (específica para o período eleitoral e prevista essencialmente no art. 28 da Lei das Eleições – Lei n.º 9.504/1997), possuem um regramento muito bem definido pela legislação, mas também pelas Resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral que visam estabelecer mecanismos complementares de controle dos gastos e maximização da transparência.

Com efeito, não restam dúvidas que o processo eleitoral democrático assume extrema relevância para as democracias, de modo que

[...] assume o período eleitoral a configuração de um dos mais preciosos e peculiares momentos da democracia, com estrita vinculação com a exigência de ‘*free and fair elections*’, que repousa sobre bases preordenadas ao atendimento da exigência de eleições livres e amplamente competitivas para a seleção dos representantes e dos dirigentes dos postos executivos (CAGGIANO, 2002, p. 31).

O problema é que a excessiva influência do dinheiro na esfera política e, consequentemente, no processo eleitoral democrático, tem sido um dos grandes problemas das democracias (SILVA, 2018). E, de modo mais específico, há a incidência de uma “patologia eleitoral e partidária” marcada pelo fenômeno da corrupção que atinge, especialmente, o espectro financeiro das campanhas (CAGGIANO, 2002).

Justamente por isso é que a prestação de contas se mostra como um dos instrumentos oficiais e necessários que permite tanto a fiscalização como o controle financeiro dos gastos partidários e das campanhas eleitorais, limitando a influência de atores corruptivos no processo eleitoral e concebendo maior transparência. Essa (transparência), inclusive, como bem aponta GOMES (2017) é essencial para o exercício da cidadania que depende da obtenção de informações essenciais que possam formar a sua convicção e consciência político-eleitoral, importantes inclusive para que sob o ponto de vista ético-moral possa verificar se os seus representantes estão correspondendo aos seus anseios representados pelo sufrágio.

No caso do Brasil, entretanto, em contraponto ao quanto acima apregoado e a despeito do controle efetivado pela prestação de contas, a ausência de transparência partidária pelos partidos políticos no Brasil foi recentemente demonstrada por meio do Movimento Transparência Partidária em Relatório divulgado no ano de 2018, em que o resultado final esboçado em formato de *ranking* apresenta a pontuação dos partidos no país numa escala de 0 a 10:

PARTIDO	PONTUAÇÃO
NOVO	2,50
PT	1,38
DEM	0,88
PMDB	0,88
PP	0,88
PRB	0,88
PSB	0,88
PSDB	0,88
PSOL	0,88
PTB	0,88
PV	0,88
SD	0,88
PCB	0,75
PCdoB	0,75
PDT	0,75
PMN	0,75
PPS	0,75
PR	0,75
PROS	0,75
REDE	0,75
PHS	0,63
PPL	0,63
PRTB	0,63
PSC	0,63
PSTU	0,63
AVANTE	0,50
PMB	0,50
PODE	0,50
PRP	0,50
PSDC	0,50
PTC	0,50
PSD	0,38
PEN	0,13
PCO	0,00
PSL	0,00

(Fonte: MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA, 2018)

Conforme se depreende da tabela indigitada, dos 35 (trinta e cinco) partidos políticos com registros no Brasil quando da efetivação da pesquisa, 33 (trinta e três) deles tiraram uma nota abaixo de 1 (um) ponto, e dois deles (PCO e PSL) obtiveram a nota zero.

Tais elementos são suficientes para demonstrar a necessidade de que a transparência intrapartidária merece profundos reparos no Brasil, razão pela qual, discorrer-se-á nos tópicos seguintes, sobre o *compliance* e de como a sua efetivação pode ser salutar ao aprimoramento da fórmula democrática no país.

2 COMPLIANCE E A NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA INTRAPARTIDÁRIA

O tema *compliance* passou a ser profundamente estudado no Brasil nos últimos anos. Os chamados programas de *compliance* são aplicados a pessoas jurídicas visando garantir uma boa governança e prevenção quanto à prática de atos ilícitos.

A seguir será apresentado o tema *compliance*, seguido dos respectivos conceitos e principais previsões no ordenamento jurídico internacional e interno. Após, busca-se estudar a necessária implantação do *compliance* nas relações intrapartidárias como forma de garantir a transparência do processo eleitoral democrático.

2.1 COMPLIANCE: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Compliance trata-se de termo que vem do verbo inglês *to comply*, que significa estar de acordo com as normas, ou seja, em conformidade com o ordenamento jurídico, seja ele externo ou interno. O surgimento de efetivas medidas de combate à corrupção na América do Norte tem origem no escândalo de Watergate, ocorrido há mais de 40 (quarenta) anos, moldando o que hoje se entende por *compliance* (CRUZ, 2018, p. 7).

Neste passo, os programas de *compliance* podem ser definidos como um “ato de cumprir, de estar em conformidade e executar regulamentos internos e externos, impostos às atividades da instituição, buscando mitigar o risco atrelado à reputação e ao regulatório (MANZI, 2018, p. 15)” Segundo Silveira e Jorge:

Compliance possui, entre os seus objetivos, organizar documentação e procedimentos, gerenciando de forma adequada os riscos e exaltando a transparência, de alcance amplo e não apenas cumprimento de regras formais ou informais. Está ligado ao conceito de “governança corporativa”, ou seja, de sistemas de organização empresarial, tendo como um dos objetivos diminuir a responsabilidade objetiva da empresa, utilizado para contenção de riscos, com o comprometimento da empresa no cumprimento da legislação em vigor, a partir de procedimentos internos que visam uma maior transparência em seus atos e decisões (SILVEIRA; JORGE, 2019, p. 129).

De fato, os programas de *compliance* visam a prevenção de prática de atos de corrupção. São, portanto, utilizados para aclarar as relações entre pessoas jurídicas de direito privado (geralmente empresas) e os setores ou órgãos públicos. Assim, objetivam garantir transparência nas relações entre pessoas jurídicas públicas e privadas como fórmula de contenção de riscos. Traz a lume a “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 (CRUZ, 2018, p. 7).”

A princípio, os programas de *compliance* têm como escopo apenas o combate à corrupção, porém são estendidos para práticas preventivas de comprometimento para outras áreas, como meio ambiente e direitos sociais trabalhistas (REZENDE, 2018, p. 30). Além disso, os programas de *compliance* ostentam como principal característica essa nova concepção para o direito, no sentido

de apresentar caráter educativo e preventivo, em contraposição ao que geralmente o ordenamento jurídico prevê, ou seja, uma atuação repressiva, *a posteriori*, quando o dano já foi causado.

O *compliance* é instrumentalizado por meio de um programa para que a pessoa jurídica de direito público ou privado seja cumpridora da legislação. Assim:

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

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

O terceiro e último alicerce é a consolidação e aperfeiçoamento que se entende como reagir aos atos eventualmente ilícitos, aplicar a sanção e aperfeiçoar para que ato igual não seja realizado novamente, tendo como pilares: a) o processo de apuração de violações ao programa; b) sanções para os violadores do programa e; c) avaliação continuada e aperfeiçoamento (RIBEIRO JUNIOR, 2018, p. 23).

Por certo as empresas buscam o lucro e a crise do Estado Social na Pós-modernidade, direcionou para que as decisões internas das empresas se voltassem a ações de desenvolvimento atentas ao bem comum em parceria com o Estado. O Estado apresenta-se como regulador do mercado, evitando e reprimindo a concentração econômica, formação de cartéis e abuso do poder econômico.

As empresas passam a ostentar responsabilidade social, além do necessário desenvolvimento sustentável, ou seja, não bastam mais apenas os ganhos econômicos, com a terceirização dos prejuízos à sociedade.

Por isso, torna-se cada vez mais sólida a compreensão de que devem existir soluções preventivas mais efetivas de combate aos atos ilícitos cometidos pelas empresas, mas que não prejudique severamente o próprio mercado, pois se devem priorizar as realizações de negócios sólidos, éticos, com atividade o mais transparente possível e que seja sustentável economicamente, socialmente e ambientalmente (REZENDE, 2018, p. 27).

No plano internacional foi aprovada em 1996 a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, prevendo diretrizes para que os Estados previnam e punam a corrupção, devidamente adotada pelo Brasil em 7 de outubro de 2002, por meio do Decreto nº 4.410.⁹

⁹ BRASIL, 2002.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, por sua vez, aprovou em 31 de outubro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção, a qual foi adotada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto nº 5.687 em 31 de janeiro de 2006.¹⁰ Aludida Convenção trouxe maior transparência entre entidades públicas e privadas ao estabelecer medidas de identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas tanto no estabelecimento, quanto na gestão de empresas. A Convenção prevê em seu artigo 13, item I, um maior envolvimento da sociedade civil, organizações não governamentais na prevenção e combate à corrupção.¹¹

Após, a Organização para Cooperação Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabeleceu internacionalmente o “Grupo de Trabalho sobre Suborno”, a fim de se avaliar o combate a corrupção. O Brasil fora objeto de duas avaliações, em 2004 e 2007 (REZENDE, 2018, p. 30).

No plano interno, o Brasil ostenta alguns paradigmas relacionados à prevenção de atos de corrupção, como o artigo 170 da Constituição Federal; artigo 7º, VIII, da Lei nº 12.846 de 2013 e orientações sobre *compliance* do Instituto Ethos de Empresas e responsabilidade Social.

A Lei nº 12.846 de 2013, também conhecida como Lei Anticorrupção foi apresentada como projeto de lei em 2010. Porém, aludida lei apenas foi aprovada em 2013, após eclodir diversas manifestações pelo Brasil em junho de 2013, cujo mote era a reivindicação de medida concretas de combate à corrupção no país.

De fato, o maior instrumento disponibilizado encontra-se plasmado no já apontado art. 7º, VIII da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846 de 2013)¹², o qual estabelece que serão levados em consideração na aplicação das sanções a existência de mecanismos e procedimentos internos de

¹⁰ BRASIL, 2006.

¹¹ “Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas” (BRASIL. *Decreto nº 5.687 de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 11 jul. 2019.).

¹² “Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

[...]

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;” (BRASIL, 2013).

integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica. Ou seja, a existência e implantação de *compliance* econômico é medida que ameniza eventuais sanções às empresas que eventualmente pratiquem atos ilícitos.

Apesar dos inúmeros escândalos de corrupção no Brasil testemunhados ao longo dos últimos anos, como mensalão, operação lava-jato, que envolvem partidos políticos, inclusive, tem-se que ainda não se afigura obrigatório a implantação de programas de *compliance* nas empresas que mantenham relações com a administração pública, não obstante a tramitação de alguns projetos no parlamento neste sentido.

Com efeito, os programas de *compliance* têm angariado território paulatinamente no Brasil, principalmente como elemento que passa segurança ao mercado de investidores, tornando-se mecanismo para se alcançar excelência na governança corporativa. Entretanto, sua aplicação em relação aos partidos políticos ainda é tema polêmico, a despeito de projetos de leis tramitando neste sentido. Assim, passa-se a seguir a analisar uma possível introdução do programa *compliance* no seio dos partidos políticos.

2.2 COMPLIANCE E A NECESSÁRIA TRANSPARÊNCIA INTRAPARTIDÁRIA

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

José Jairo Gomes acrescenta:

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais (GOMES, 2018, p. 119).

Estabelecido o conceito de partido político para os fins deste trabalho¹³, é preciso destacar sua natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, nos termos do artigo 23 do Código Civil. Contudo, os partidos políticos não apresentam fins econômicos ou lucrativos, podendo ser

¹³ É preciso fazer o registro aqui de que o conceito de partido político perpassa por renomados cientistas políticos e autores clássicos da teoria do Estado, os quais não são aqui reproduzidos por recorte metodológico, mas cujo aprofundamento pode ser encontrado em: 1) DUVERGER, 1987; 2) MICHELS, 1982; 3) SARTORI, 1982.

enquadrados como figuras do Terceiro Setor, já que não pertencem ao mercado ou ao Estado (CRUZ, 2018, p. 8).

Aqui reside a primeira dificuldade quanto a aplicação de programas *compliance* aos partidos políticos. Em primeiro lugar, cabe reforçar que sequer existe obrigatoriedade para as empresas utilizarem programas de *compliance*, o que torna sua imposição aos partidos políticos ainda mais delicada. Por outro lado, a maioria do numerário que sustentam os partidos políticos decorrem de Fundos Eleitorais com valores de caráter público, ou seja, do erário. É que para se garantir um processo eleitoral democrático hígido e que preserve proporcionalmente a igualdade entre os partidos na disputa pelo poder, afigura-se razoável que parte de sua manutenção decorra do Estado.

É bem verdade que a lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096/95) especifica com pormenores a estrutura, organização e funcionamento dos Partidos Políticos, através de 04 (quatro) pilares estruturais: 1) a constituição dos partidos; 2) organização interna (permissões e proibições); 3) arrecadação e financiamento e; 4) prestação de contas. Porém, como destaca Antônio Joaquim Ribeiro Junior: “a Lei em comento não traz no seu bojo normativo normas que garantam transparência e previsibilidade dos atos partidários, [...] não há um sistema de prevenção ou combate a corrupção ativa e passiva, como proposto pelo *compliance*” (RIBEIRO JUNIOR, 2018, p. 22).

No entanto, a partir do momento em que se injeta dinheiro público nos partidos políticos exsurge o interesse e necessidade de fiscalização da sociedade civil em relação à correta utilização deste numerário. Neste sentido, a aplicação de programas *compliance* aos partidos políticos apresenta-se como sugestão mais do que bem-vinda: verdadeiro corolário da transparência do trato com o dinheiro público.

Neste passo, a aplicação dos princípios da administração pública aos partidos políticos, ainda que se trate de pessoas jurídicas de direito privado, demonstra-se inevitável. Os princípios a que se faz referência são os da moralidade administrativa, da publicidade e da transparência, todos essenciais e intimamente ligados aos pilares do *compliance* (CRUZ, 2018, p. 9).

Ainda segundo Cruz, “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’” (CRUZ, 2018, p. 9). Neste diapasão, importa na aplicação do art. 37 da CF/88 e demais consectários legais, como a impessoalidade e eficiência.

Se por um lado é garantido aos partidos políticos liberdade consistente na autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de

escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, bem como estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária, tudo nos termos do art. 17, §1º da CF/88; Por outro lado, não existe direito fundamental absoluto, ou seja, há claramente a possibilidade - em abstrato - de se impor uma governança aos partidos políticos pautada pelos programas *compliance*, com destaque para a transparência no trato do dinheiro público e acima de tudo a ética.

Cabe especial relevância à questão da ética, principalmente, porque no que se refere a partidos políticos o que está em jogo é a conquista do poder e, sabe-se que na seara da política é comum se escutar que os fins justificam os meios, “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” (CRUZ, 2018, p. 9). Implantar os programas de *compliance* significa acolher o sentimento da sociedade que não mais tolera erros por parte de empresa e partidos políticos (CRUZ, 2018, p. 9).

Os partidos políticos encontram-se com suas imagens desgastadas após casos e mais casos de corrupção, atrelado à crescente crise que enfrenta o próprio sistema representativo nas principais democracias do mundo. Os programas *compliance*, portanto, surgem como forma de robustecimento da legitimidade dos partidos políticos, valendo-se da transparência como principal instrumento de combate ao descrédito. Resta aguardar se realmente interessa aos partidos políticos o engajamento nas boas práticas internas, ainda que isso reflita em custos políticos, já que o “vale tudo” pela conquista do poder acaba por restar deveras limitado.

3 (IN) CONSTITUCIONALIDADE (?) DOS PROJETOS DE LEI QUE VISAM INTRODUIR O *COMPLIANCE* INTRAPARTIDÁRIO NO BRASIL

Com o objetivo de aperfeiçoar a legislação partidária brasileira para afastar, ou pelo menos, atenuar a falta de transparência dos partidos políticos, foram apresentados projetos de lei no Senado Federal (PLS n. 429/2017, de autoria do Senador Antonio Anastasia e PLS 60/2017, de autoria do Senador Ricardo Ferraço) e na Câmara dos Deputados (PL 4.850-C, oriundo de iniciativa popular de lei), os quais ainda estão em fase de deliberação parlamentar.

Cabe destaque aqui ao projeto de Lei n. 429/2017 do Senador Anastasia (PSDB), o qual já foi aprovado, em abril de 2019, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Ou seja, para o Senado a constitucionalidade do programa *compliance* para partidos políticos restou superada.

Trata-se de um primeiro passo, considerando que:

[...] as agremiações não disponibilizam nos seus sites a lista de filiados, com os nomes, histórico de filiação, o resultado contábil e financeiro, os nomes e salários dos seus funcionários, a estrutura interna com a composição dos órgãos decisórios, lista de parceiros e fornecedores, detalhamento dos procedimentos de escolha de candidatos, procedimento para distribuição do Fundo Partidário e fundo de financiamento das campanhas eleitorais e etc (RIBEIRO JUNIOR, 2018, p. 26-27).

A aplicação de programas *compliance* aos partidos políticos têm como escopo, justamente tornar transparente todos os dados dos membros do partido, bem como do próprio processo democrático de escolha dos futuros candidatos pela agremiação partidária. Neste sentido é que o aludido projeto de lei caminha e visa construir um melhor ambiente organizacional, por meio da boa governança. Destaca-se o disposto no projeto de lei que introduz à Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), os arts. 37-B e 15-B:

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

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

I – comprometimento da alta direção de todos os órgãos do partido, incluídos os dirigentes partidários, conforme definido no estatuto;

II – padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis:

a) a todos os filiados, colaboradores e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;

b) a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários;

III – treinamentos periódicos sobre o programa de integridade para filiados, empregados e dirigentes, com periodicidade não inferior a dois anos;

IV – registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações do partido;

V – estrutura de controle interno que assegure segurança da realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade com a legislação em vigor e com as melhores práticas;

VI – estrutura de auditoria interna, com avaliação independente e objetiva, capaz de analisar e melhorar a eficácia dos processos de controle e governança, garantindo a confiabilidade dos relatórios e demonstrações financeiras do partido;

VII – independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade, monitoramento e fiscalização de seu cumprimento;

VIII – canais de denúncia de irregularidades, de preferência externos, amplamente divulgados a colaboradores, filiados e terceiros, e mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé, inclusive mediante o sigilo da identidade;

- IX – procedimento padrão de investigações internas que assegure a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;
- X – medidas disciplinares na hipótese de comprovada violação do programa de integridade, assegurada a ampla defesa, podendo o partido proceder à expulsão dos infratores, nos termos do inciso VI do art. 22 desta Lei;
- XI – diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço e agentes intermediários;
- XII – verificação, durante os processos de fusão e incorporação das agremiações partidárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nos partidos políticos envolvidos;
- XIII – revisão periódica e monitoramento contínuo do programa de integridade;
- XIV – políticas específicas e detalhadas de integridade, no caso de gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades;
- XV – realização de diligências apropriadas e transparência quanto às doações recebidas e consideradas de alto valor, com parâmetros a serem estabelecidos em resolução do TSE.

Apesar de não se utilizar do termo *compliance* (mais amplo) no bojo dos artigos apontados, uma vez que se vale do termo programa de integridade (mais restrito), entende-se que se trata de mera atecnia na denominação, já que a proposta e seu conteúdo tratam de programas amplos.

Ponto relevantíssimo do projeto diz respeito ao estabelecimento de diálogo entre altos dirigentes partidários os seus filiados, fornecedores, parceiros e o cidadão, oportunizando a possibilidade de se realizar denúncias de atos de corrupção ou possíveis condutas que tenham potencial de violar a lisura de procedimentos, sempre com a garantia de proteção do denunciante (RIBEIRO JUNIOR, 2018, p. 28). Esta abertura para com a sociedade civil incentiva o combate à corrupção e demonstra a instauração da transparência no seio da agremiação partidária.

Outro fator importante no projeto, consiste na responsabilidade e comprometimento da direção do partido, a fim de se garantir a manutenção e efetividade dos procedimentos a serem adotados. E para além de tudo isso, englobando – na verdade – as práticas apontadas, tem-se o programa de integridade que inclui uma política antissuborno capaz de elidir potenciais atos de corrupção (RIBEIRO JUNIOR, 2018, p. 28). Ainda, em linhas conclusivas, o mencionado autor consigna:

O programa de conformidade deve envolver toda a estrutura do partido político, desde a alta cúpula, os profissionais das áreas com maior potencial para cometimento de práticas antiéticas, como setores com pequeno risco, pois o que se pretende é instituir uma cultura universal de cumprimento das normas e regimentos envolvendo e comprometendo a todos os integrantes do partido. É nessa linha que o *compliance* surge como a solução para a crise de confiança da população nos partidos brasileiros [...], sendo este o caminho para partidos angariar melhores resultados e trazer de volta a confiança que um dia o fez o centro do regime democrático (RIBEIRO JUNIOR, 2018, p. 28-29).

A constitucionalidade na aplicação dos programas *compliance* aos partidos políticos é verificada em razão do caráter público que assumiram as agremiações partidárias, sendo *locus* de proteção de direitos fundamentais e garantia do processo eleitoral democrático. Não há como se admitir liberdade e autonomia absolutas dos partidos políticos, justamente por se tratar de pessoas jurídicas indispensáveis à realização da democracia e titularizarem efetivo poder, por meio de seus candidatos eleitos.

CONCLUSÃO

As considerações aduzidas ao longo da presente pesquisa tiveram como objetivo central apresentar uma proposta de aprimoramento da atuação partidária no Brasil a partir da maximização de transparência intrapartidária, tanto no que tange à prestação de contas, mas também no âmbito das questões *interna corporis*, que, embora particular de cada agremiação, possui importantes desdobramentos para os cidadãos-eleitores.

Como se destacou, viu-se que a Constituição Federal brasileira outorga aos partidos políticos um importante pedestal ao lhe assegurar autonomia e independência perante as influências do Estado – o princípio da liberdade de criação, organização e extinção -, mas isso não significa uma prerrogativa de cunho absoluto. O princípio da liberdade insculpido no artigo 17 do texto constitucional deve ser compatibilizado com outras normas constitucionais, como por exemplo, os princípios trazidos pelo art. 37, como transparência, impessoalidade e moralidade, para que a atuação dos partidos como *locus* de representação político alcance o verdadeiro espírito buscado pela Carta Cidadã.

Programas de *compliance*, conforme demonstrado ao longo do estudo, exsurgem como via adequada para a necessária concretização da transparência dos partidos políticos, notadamente diante do fato de que se trata de pessoas jurídicas de direito privado nutridas por verbas públicas (Fundos eleitorais), que merecem controle e monitoramento rígido por parte do Estado e Sociedade Civil. De fato, longe de se violar o princípio da liberdade dos partidos políticos, a adoção de programas *compliance* fortalecem a confiança no sistema democrático, intento tão necessário na atualidade, diante da crise de representação política que assola democracias ao redor do mundo.

Para que isso se efetive, um passo fundamental consiste no aprimoramento dos mecanismos internos das agremiações para proporcionar uma maior transparência, e, por via de consequência, ampliar o controle dos cidadãos sobre a própria atuação partidária. Isso, de longe, não implicará em interferência na organização dos partidos, mas ao contrário, fortalecerá a sua visão como importante instrumento de concretização das democracias contemporâneas.



Sugere-se, portanto, em vias conclusivas, que os partidos políticos no Brasil passem a adotar mecanismos internos de *compliance* em que seja possível maximizar a transparência de seus atos – não se restringindo à prestação de contas -, como por exemplo:

(i) a criação de Código de Ética e *Compliance* estabelecendo: verificação de idoneidade de doações e fornecedores;

(ii) o estabelecimento de um canal de denúncia, inclusive garantindo-se o necessário sigilo da fonte; e

(iii) adoção de programas mais sofisticados para a canalização da prestação de contas dos partidos, e divulgação de receitas e despesas no âmbito a Internet.

Deve-se ressaltar, ainda, que alguns partidos como o PSDB, o PT, o PDT e o PSL, também estão estudando programas nessa linha de pensamento.

Diante de todo o exposto, não se ignora os avanços que os projetos de leis apontados ao longo do estudo poderão proporcionar à temática, mas a adoção de programas de *compliance* em sentido amplo, no que se refere a partidos políticos – conforme aqui proposto - afigura-se medida de rigor a ser implementada para a reconquista da confiança do eleitorado, sociedade civil e fortalecimento do próprio sistema democrático.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto nº 4.410 de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 5.687 de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.846 de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Congresso. Senado. *Projeto de Lei nº 429, de 2017*. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade. Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. TRE-SP - RE: 27672 SP, Relator: JOSÉ ANTONIO ENCINAS MANFRÉ, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 26/07/2012.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: O financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista Direito Mackenzie*, ano 3, n. 1, p. 87-106, 2002.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais x representação política*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1990.

CRUZ, Leonardo Di Paula Gomes. A importância da implantação dos programas de compliance nos partidos políticos. *Revista Estudos Eleitorais*. Vol. 2. N. 4. p. 1-87. Recife: dez. 2018.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2 ed. Brasília: UnB, 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14 ed. rev. atual. e ampl. Atlas: 2018.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. Candidaturas avulsas como garantia do direito humano fundamental de participação na política: uma análise sobre a convencionalidade da monopolização da representação pelos partidos no Brasil. In: GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha; GUIMARÃES, Arianna Stagni. *Direito Internacional e globalização econômica DIGE*. v. 2. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Evolução do arcabouço regulatório de governança corporativa*. São Paulo: IBGC, 2018.

JEHÁ, Pedro Rubenz. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Tese de Doutorado), 2009.

MANZI, Vanessa Alessi. *Compliance no Brasil*. São Paulo: Saint Paul, 2008.

MICHELIS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Trad. de Arthur Chaudon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA. *Ranking da Transparência Partidária*. 1 ed. mar, 2018. Disponível em: https://uploads.strikinglycdn.com/files/54eabca2-0530-457d-948d-d17213d13b38/ranking_FINAL.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

REZENDE, Tiago Antunes. *Programas Compliance de Sustentabilidade Empresarial*. 1ª ed. Florianópolis: Habitus, 2018.

RIBEIRO JUNIOR, Antônio Joaquim. *Direito Eleitoral e Compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise de partidos políticos no Brasil*. *Revista de Estudos Eleitorais*. V. 2., N. 3. Recife, p. 1-103, jul./2018.

SANSON, Alexandre. A fragilidade do partido político no cenário brasileiro. *Revista JurisFib*, vol. II, ano II, 2011.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.

SILVA, Henrique Neves da. *Prestação de Contas e compliance dos partidos políticos*. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/prestacao-de-contas-e-compliance-nos-partidos-politicos-08042019>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SILVA, Leandro Barbosa. *Prestações de contas de campanhas eleitorais: um simulacro de controle da normalidade e da legitimidade das eleições*. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2018.

SILVEIRA, Daniel Barile da; JORGE, Carlos Henrique Miranda. O compliance e seus reflexos no direito brasileiro. *SCIENTIA IURIS*, Londrina, v. 23, n. 1, p. 125-143, mar, 2019. DOI: 10.5433/2178-8189.2019v23n1p125.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito & Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

Sobre os autores:

Wagner Wilson Deiró Gundim

Estágio de Pós-Doutorado em Direito e Novas Tecnologias pela Mediterranean International Centre for Human Rights Research, em parceria com a Università Mediterranea di Reggio Calabria - Itália (2020-2021), com bolsa integral. Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FADUSP). Doutor em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tendo sido bolsista CAPES. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Constitucional, Eleitoral, Ciência Política e Teoria do Estado. Sócio fundador do Gundim & Ganzella Sociedade de Advogados.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9744255875865234> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4309-2788>

E-mail: wagner.gundim@adv.oabsp.org.br

Gianfranco Faggin Mastro Andréa

Doutorando e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Constitucional, Direito Civil e Hermenêutica Jurídica na Universidade Paulista. Analista do Ministério Público da União.

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9702790239703189> ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4817-0298>

E-mail: professorgianfaggin@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.