

COMPLIANCE ELEITORAL E PARTIDÁRIO: UM CAMINHO PARA A NOVA POLÍTICA BRASILEIRA

BRENDA DE QUADROS PEREIRA

GRADUADA EM DIREITO PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO METODISTA – IPA, PÓS-GRADUANDA EM PROCESSO CIVIL E DIREITO CIVIL PELA UNIRITTER, PÓS-GRADUANDA EM DIREITO ELEITORAL PELA FMP. PROFESSORA DO INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE *COMPLIANCE*. SECRETÁRIA GERAL ADJUNTA DA COMISSÃO NACIONAL DE *COMPLIANCE* E MEMBRA DA COMISSÃO NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS (ABA)

E-MAIL: ADV.BQUADROS@GMAIL.COM

Resumo

O presente artigo científico estuda o *Compliance* quanto fenômeno político, que visa expurgar a corrupção e a lavagem de dinheiro das empresas implementadoras, para fins de estender sua aplicação ao âmbito partidário e eleitoral. São abordadas as raízes históricas do instituto, bem como suas principais funções em empresas e instituições públicas. Por meio de uma análise legislativa e política do Brasil, verifica-se a necessidade e a potencialidade da implementação do programa no cenário político nacional. Ao final, insere-se reflexos do *Compliance* Eleitoral e Partidário nas agremiações e nas eleições, promovendo os fins éticos, probos e transparentes do programa.

Palavras-chave: *Compliance* Eleitoral. *Compliance* Partidário. Democracia. Política. Eleições.

Abstract

4

This article objective's to analyze *Compliance* as a political phenomenon in order to extend its application to the political party and electoral scope. The historical roots of the institute will be addressed, as well as its main functions in companies and in public departments. Through a legislative and political analysis of Brazil, this article will show the necessity and potential of implementing *compliance* in the political scenario on a national scale.

Keywords: Electoral *Compliance*. Political Party *Compliance*. Democracy. Politics. Elections.

1. Introdução

O presente trabalho visa estudar a importância do *Compliance* quanto fenômeno político de subversão da corrupção e da lavagem de dinheiro nas instituições públicas e empresas privadas, para tanto, inicialmente, propõe-se um breve passeio pela origem histórica do instituto, apresentando, ainda, seus objetivos e funções. Além disso, na mesma oportunidade, há a narrativa do quadro global de busca por transparência, integridade e ética, demonstrando a necessária adoção do programa em todos os níveis organizacionais.

Ato contínuo, expõe-se a questão da aplicação do *Compliance* nas estruturas partidárias e nas campanhas eleitorais, como um mecanismo de desestimulação e combate a condutas ilícitas e fraudulentas. Nesse ensejo, propõe o exame do conceito da face *Compliance* Partidário e Eleitoral, rondando se constituem o mesmo instituto ou sub-ramos com percepções próprias, atrelando ao estudo do Direito Eleitoral e Partidário como ciências autônomas, porém afins.

Para prosseguimento, será ressaltado o quadro de deslegitimação democrática e institucional vivido pelo país, apresentando à pista dados quanto ao nível de confiabilidade e transparência das instituições, com especial enfoque nos partidos políticos. Tal crise política funda-se, prioritariamente, em decorrência dos escândalos políticos que derrocaram o país nos últimos anos.

À vista dessa situação, o *Compliance* Eleitoral e Partidário surge com o potencial de expurgar o passado corruptivo e desenvolver novos contornos para a política brasileira. Nesse passo, realizar-se-á o aprofundamento da avaliação do Projeto de Lei 429/2017, que objetiva implementar o programa de integridade nos partidos políticos. Com essa nova cultura, há uma releitura dos institutos partidários e eleitorais das prestações de contas, propaganda eleitoral e financiamento de campanha.

Com o intento de permanecer na realidade nacional, preconiza criticar os entraves políticos quanto à aplicação do instituto de conformidade, citando seus apoiadores e opositores, com vistas a demonstrar que não serão estes que prejudicarão a implementação do *Compliance* no cenário político-eleitoral.

Por fim, busca se atestar a viabilidade de implementação do programa na rotina política e eleitoral, indicando seu substancial benefício à democracia representativa, promovendo o progresso e o fortalecimento das instituições essenciais para desenvolvimento da sociedade, criando um novo caminho para a política, uma nova cultura.

2 Compliance no Brasil: um antídoto contra a corrupção?

Mostra-se cabível a afirmação de que a corrupção está presente nas entranhas da sociedade desde sua constituição como tal. Mais do que isso, crimes de ordem fiscal administrativa rondam o nascimento dos Estados, concomitantemente com a formação das nações. Trata-se, indubitavelmente, de uma doença de ordem genética que assola governos e administrações, impedindo o desenvolvimento de uma sociedade proba e saudável.

Compliance nasce, justamente, como um conjunto de normativas e comportamentos que visam mitigar e, quiçá, expurgar condutas antiéticas das

organizações estatais e das empresas privadas. Seu desenvolvimento deu-se, internacionalmente, com a implementação de uma responsabilização efetiva às entidades públicas e às empresas privadas, em casos de lavagem de dinheiro, corrupção, bem como outros crimes de natureza fiscal. Nesse âmbito internacional, as primeiras raízes do *Compliance* são representadas pelas leis norte-americanas Prudential Securities, de 1950, e pela regulação do Securities and Exchange Commission (SEC), em 1960. Outra fonte representativa, reside na lei Foreign Corrupt Practices Act, de 1977, que dispõe requisitos de transparência contábil, bem como respostas punitivas para casos de subornos de funcionários estrangeiros (Veríssimo, 2017).

Em razão do processo de redemocratização ou fortalecimento democrático que muitos países passaram nas últimas quatro décadas, cumulado com o fenômeno da constitucionalização, combater a corrupção e a lavagem de dinheiro, notadamente, tornou-se um compromisso de ordem mundial. À vista disso, foram editadas convenções internacionais, que impuseram aos países signatários a adoção de mecanismos de prevenção e combate a condutas ilegais nas estruturas de entes e órgãos públicos, bem como de empresas privadas, garantindo, em contrapartida, benefícios fiscais e atenuações de pena ou afastamento de responsabilidade (Silveira, 2015).

As convenções ratificadas pelo Brasil são a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (1996), na esfera da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (1997), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Em que pese o ingresso das normativas internacionais no cenário jurídico brasileiro, sua implementação não ocorreu de imediato, em decorrência, possivelmente, da falsa sensação de segurança política que se instaurava à época. Ocorre que, paralelamente ao início dos escândalos políticos no país, sucedeu a necessidade de implementar efetivamente os preceitos ratificados nas convenções, inclusive em razão da legislação até então vigente não se fazer suficiente para tanto (Mendes, 2017).

Assim, em 2012, a Lei n. 9.613/1998 restou potencializada pela edição e publicação da Lei n. 12.683/2012, que objetivava tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro, dispondo a adoção de políticas, procedimentos e controles internos. Outrossim, incrementando a legislação nacional base do instituto, há a entrada em vigor da Lei n. 12.846/2013, que intenta atribuir responsabilidade administrativa e cível a pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, com a posterior regulamentação pelo Decreto n. 8.420/2015.

Com essas bases, o *Compliance* começa a ganhar corpo no Brasil, enfrentando, todavia, diversos obstáculos para sua compreensão e implementação. Dentre as resistências, está a própria percepção do termo, que deriva do verbo inglês to comply, que significa agir de acordo com a lei, isto é, estar em conformidade com as regras internas da empresa ou órgão e de acordo com as normas jurídicas vigentes. Contudo, suas dimensões possuem horizontes muito mais largos, uma vez que o *Compliance* deve ser compreendido de forma sistêmica, como um instrumento de mitigação de riscos, preservação dos valores éticos e de sustentabilidade corporativa (Venturini, 2018).

Em decorrência dessa visão ampla, o *Compliance* pode ser compreendido como um programa de integridade, que enquadra a empresa/órgão e as pessoas físicas

que a compõe em uma linha de comportamento íntegro, transparente, legal e probó. Destarte, o programa de integridade constitui, em verdade, um sistema complexo e organizado de mecanismos de prevenção, controle, treinamento e responsabilização, ou seja, para sua implementação é essencial políticas claras e programas de apoio e treinamentos rotineiros (prevenção), sistemas de controles internos abrangentes e efetivos (detecção) e consequências claras (resposta), conforme leciona Venturini (2018). Em complementação, Franco (2019, p. 2) instrui:

“A estrutura de *Compliance* observará não só as leis, mas também suas ações serão guiadas por princípios e valores da companhia e, sobretudo, pela ética. O código de conduta e de procedimentos internos disciplina questões que, por vezes, não foram objeto de lei. Outras vezes, cria padrões mais rigorosos que a própria lei.”

Ante a tamanha complexidade, paira dúvidas acerca da viabilidade e efetividade da aplicação do *Compliance* no Brasil como uma solução em face da corrupção e da lavagem de dinheiro, tais como: o programa consegue sanar vícios estruturais de integridade das empresas e instituições públicas? *Compliance* é o caminho suficiente para enquadramento em padrões éticos e íntegros? Seus custos são cobertos pelos benefícios? Afirmativamente. No entanto, para os fins questionados, fala-se na implementação de um programa de integridade efetivo, composto por profissionais capacitados, contando com o apoio e engajamento da alta-administração, conjugado com autonomia do setor responsável pela implementação para empenhar na prática todo arcabouço de normas, pilares, técnicas e treinamentos essenciais para o programa.

Nesse passo, cumpre destacar que quando se debate o programa de *Compliance*, não há impedimentos para sua análise conjugada com áreas específicas da estrutura empresarial, quais sejam, trabalhista, criminal, ambiental, fiscal e financeiro, digital – com ênfase na aplicação da Lei de Proteção de Dados –, dentre outras. Essas faces especiais do *Compliance* formam-se pela constante necessidade capacitação máxima para enfrentar cada ponto a ser posto em conformidade na empresa, conforme ensina Veríssimo (2018, p. 92):

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

Assim, considerando a profundidade e a finalidade do *Compliance*, vale conceber que a sua implementação efetiva tem potencial para libertar as administrações das amarras da corrupção e da lavagem de dinheiro, ou, ao menos, minimizar os impactos na imagem e integridade da empresa. Todavia, ressalta-se, a aplicação do programa deve ocorrer de forma plena, implicando na adoção de medidas preventivas, da detecção de violações e da respectiva resposta em sanções (Neves, 2018). Por fim, calha destacar que o *Compliance* não configura apenas um antídoto à corrupção e à lavagem de dinheiro, representa, de fato, um novo caminho, uma nova cultura.

Em razão da amplitude desse fenômeno de integridade, passou-se a pensar em sua implementação nos partidos políticos, haja vista que são pessoas jurídicas de direito privado, dotadas de estrutura autônoma, destinatárias de verbas públicas, cuja finalidade está prevista em lei. Dessa forma, dar-se-á andamento ao presente trabalho, para fins de verificar a possibilidade/necessidade ou não de aplicação

do programa nos corpos partidários, bem como as peculiaridades desta especial área.

3 Compliance Eleitoral e Partidário

Por obra dos inúmeros casos de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo empresas multinacionais e governos de diversos países, a representação política encontra-se enfraquecida perante a sociedade. São fatos que refletem a falta de transparência, organização e integridade de partidos políticos pelo mundo, promovendo o enfraquecimento da própria democracia.

Em um regime político democrático os partidos políticos representam a ponte entre povo e poder, haja vista que elencam candidatos à escolha do eleitorado para viabilizar a indicação representativa de composição de governo. No Brasil, as agremiações partidárias consistem elemento de concretização dos fundamentos da república, haja vista que interferem na formação da vontade do Estado, bem como possuem a relevante missão de instrumentalizar a difusão e a defesa democrática de opiniões, a pluralidade de ideologias, o Estado Democrático de Direito e a tutela de direitos fundamentais (Zilio, 2016).

Contudo, atualmente, conforme já referido, enfrentamos uma nítida crise de representatividade, que, em nível global, demonstra o descrédito do povo em relação aos seus governantes. O fato é que, quanto menos força a democracia representativa importar, menos desenvolvimento e progresso a sociedade terá. Isso porque, a democracia, dentro de um Estado de Direito, constitui o instrumento de efetivação do desenvolvimento social, da propriedade, da segurança, da liberdade, da igualdade e da vida (Mendes, 2009).

8

Considerando os riscos desse enfraquecimento político, diversos países vêm estudando a viabilidade de implementação do *Compliance* nos partidos políticos, dentre eles, Alemanha, Estados Unidos, México, Espanha, Chile, Colômbia e Bolívia. Inclusive, recentemente, na Bolívia, em decorrência das fraudes nas eleições de 2019, a Organização dos Estados Americanos (OEA) elaborou documento com recomendações que possam garantir um processo eleitoral legítimo, justo e livre no país. As referidas recomendações visam eliminar as fraudes diagnosticadas no pleito anterior, para fins de promover a lisura eleitoral e a democracia (Cazarré, "OEA elabora recomendações para eleições transparentes na Bolívia", 2019).

Diante do quadro de deslegitimação democrática das instituições políticas e públicas, o *Compliance* Eleitoral e Partidário ocupa condição protagonista de solução para essa crise, tendo em vista que, com seu conjunto de pilares e controles, viabiliza o exercício do poder e satisfaz os anseios sociais, sem, contudo, esvaziar a autonomia partidária (Reis, "*Compliance* Partidário: O diferencial de 2020", 2019). Nessa oportunidade, cabe referir que cada vez mais a máxima de que não basta ser íntegro, é necessário comprovar a integridade, fortalece-se, ganhando espaço nas instituições por ser, sobretudo, um anseio social. Ademais, consoante Ribeiro Júnior (2018, p. 31), o *Compliance* nos partidos políticos requer um envolvimento integral partidário para demonstrar uma mudança cultural efetiva:

“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.”

Posta a aplicabilidade e a necessidade do *Compliance* Eleitoral e Partidário, interessante se faz a análise conceitual dessas novas faces do programa de integridade. Em que pese ainda não exista um consenso quanto à conceituação específica de *Compliance* Eleitoral e Partidário, sequer se comportam o mesmo instituto, ou são distintos, importante trazer à baila reflexões, baseadas na distinção entre o Direito Eleitoral e o Direito Partidário.

Para Castro, o Direito Eleitoral e o Direito Partidário são autônomos, mesmo que perdue inequívoca proximidade entre esses dois ramos. Isso dado que as questões atinentes ao Direito Eleitoral guardam relação exclusiva ao pleito, à campanha eleitoral, sendo dirimidas pela Justiça Eleitoral. Por outro lado, o Direito Partidário aborda demandas internas dos partidos políticos, que não influenciam nas eleições, como, por exemplo, a estrutura partidária, as dívidas trabalhistas e cíveis, as receitas de fundações para manutenção das agremiações, cuja competência é da Justiça Comum, estadual ou Federal, ou, ainda, Trabalhista (Castro, 2008). Aliás, tais ramos são representados por legislações distintas, enquanto o primeiro é regido prioritariamente pela Lei das Eleições (Lei n. 9.504, 1997), o segundo organiza-se pela Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, 1995).

Desse modo, o *Compliance* no ambiente Eleitoral além de conjugar os pilares básicos do programa, como formulação de código de ética e conduta, diagnóstico e avaliação de riscos, canal de denúncia, treinamentos, comprometimento da alta-administração, auditoria interna, transfigura-se como a construção de uma campanha eleitoral em conformidade com a legislação e com o estatuto partidário, transmitindo e atestando uma conduta transparente e confiável do candidato, da assessoria de campanha e do partido político. Em maior grau, a implementação do programa de integridade no cenário da campanha eleitoral promove uma administração financeira de campanha organizada e proba, afasta representações eleitorais e repercute positivamente no eleitorado.

De outro viés, o *Compliance* Partidário apresenta reflexos similares aos programas implementados em empresas, possuindo, contudo, compromissos públicos decorrentes da percepção de verbas públicas, isto é, do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, no caso do Brasil. Nessa modalidade de programa dedica-se à promoção de uma gestão ética e transparente às agremiações por meio de mecanismos de prevenção, controle, treinamento e responsabilização. Tal sistemática possui como principal objetivo evitar problemas trabalhistas com dirigentes e pessoal, tributários, falhas nas operações internas, restrições e penalidades administrativas, cíveis, penais e eleitorais, como também neutralização de situações que venham a configurar corrupção, desvio e lavagem de dinheiro. Em outras linhas, o programa de integridade nos partidos políticos assegura conformidade na sua atuação como uma empresa privada, nas relações internas e administrativas, e como instituição pública, na fiscalização e utilização transparente, consciente e proba das verbas públicas, no suporte a candidatos e filiados e na atuação em ações públicas.

Em uma análise da legislação nacional, nota-se que os programas de *Compliance* Eleitoral e de Partidário recebem conceituações distintas, mas apresentam semelhanças estruturais significativas. Entre as principais, está a certificação da regularidade financeira por meio da prestação de contas partidária e de campanha; observância e fortalecimento do estatuto partidário, para garantir coerência no comportamento e na atuação de dirigentes partidários, candidatos, assessoria de campanha e filiados; dever de promoção e manutenção de programas para efetivação e ampliação da participação feminina na política.

Ante o exposto, resta evidenciada a viabilidade da aplicação do programa de integridade na política, com características específicas para a implementação em partidos políticos e nas eleições. Todavia, por ser uma temática muito nova no ordenamento jurídico eleitoral, não há uma unanimidade na concepção das distinções dos sub-ramos *Compliance* Eleitoral e *Compliance* Partidário, mas por existir pacífica diferenciação entre Direito Eleitoral e Direito Partidário, a explanação das peculiaridades de cada programa se revela didática e adequada. Isto posto, impõe o avanço do texto para análise da aplicação do instituto no Brasil.

4 Compliance como um novo caminho para a Política Brasileira

A crise de legitimação democrática dos órgãos partidários e dos governos no Brasil vem tomando contornos assustadores nos últimos anos. Um sentimento de sub-representatividade, cumulado com escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro, associado, ainda, com acréscimo do desemprego, caos na saúde e na educação, transportam o povo brasileiro para uma condição de revolta, agressividade ou total descaso político.

As eleições periódicas converteram-se em um dissabor do dever cidadão, uma exaustão a mais para a dura rotina do brasileiro, que, muito provavelmente, se desdobrará em nova decepção política, longe de serem consideradas o principal marco da democracia conquistada com tanto esforço. As bandeiras levantadas em protesto nas últimas manifestações, no lugar de demonstrar esperanças e desejos, apresentavam repúdio a políticos e agremiações, com clamores por punição e afastamento do governo.

Em 2017, a pesquisa realizada pela ICJBrasil (Índice de Confiança na Justiça [ICJBrasil], 2017), produzido pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, refletiu uma queda considerável de confiança da população nas instituições, notadamente, no Governo Federal, no Congresso Nacional e nos Partidos Políticos. Muito embora os dados coletados em 2019 pelo ICS (Índice de Confiança Social), realizado pelo IBOPE Inteligência, preveem um acréscimo de confiabilidade da população, os partidos políticos continuam a ocupar a lanterna no rol de instituições pesquisadas, representando somente 27% de confiabilidade, em uma escala de 0 a 100, desempenho que importa no enquadramento do código “quase nenhuma confiança” ou “nenhuma confiança” (Índice de Confiança Social [ICS], 2019).

A somar, na pesquisa formulada pelo Movimento Transparência Partidária, divulgada em 2018, que leva em consideração como eixos a contabilidade, os dirigentes e filiados, os procedimentos e a estrutura partidária, o partido político que expressou maior transparência foi o NOVO (Partido Novo), que representou 2,50 pontos da escala de 0 a 10, seguido pelo PT (Partido dos Trabalhadores) com 1,38, estando os demais abaixo de 1 ponto, salvo o PCO (Partido da Causa Operária) e o PSL (Partido Social Liberal) que zeraram a avaliação (Movimento Transparência Partidária, 2018).

Em simples análise das informações alhures, vislumbra-se que o Brasil está em colapso de representatividade democrática, tanto pela falta de credibilidade do eleitor nas instituições partidárias, quanto pela ausência de conduta íntegra e transparente pelas agremiações. Cumpre destacar, por outro lado, que os partidos políticos exercem funções essenciais para a democracia. À vista disso, a ausência de confiabilidade entre eleitor e representante implica em riscos consideráveis ao

Estado Democrático de Direito. Gomes (2019, p. 126), explicando a teoria de Kollman, expõe as três principais funções dos partidos políticos na atualidade:

“[...] três categorias de funções desempenhadas pelos partidos políticos atualmente, a saber: no governo, como organização e no eleitorado. Pela primeira, os partidos organizam a ação governamental, especialmente no Poder Legislativo, influenciam a atuação dos agentes públicos no sentido de se alcançar os objetivos pretendidos. Pela segunda (como organização), os partidos organizam os esforços dos cidadãos, candidatos e políticos, com vistas a lograrem êxito nas eleições; nesse sentido, selecionam e indicam os candidatos, os promovem e auxiliam a levantar dinheiro para financiar suas campanhas. Pela terceira (no eleitorado), os partidos orientam e auxiliam os eleitores a definirem o voto, já que esses podem ligar suas crenças e seus interesses aos valores, ideias e objetivos abraçados pela agremiação.”

Diante da relevante função dos partidos políticos, evidentemente abalada pelos escândalos envolvendo corrupção e lavagem de dinheiro nos últimos anos, o *Compliance* constitui promissor instrumento de relegitimação democrática partidária. Primeiro, por estampar programa que visa promover a conformidade legal, institucional, ética e proba; segundo, porque apresenta mecanismos capazes de expurgar ou minimizar condutas ilícitas, atestando a transparência e integridade das agremiações e das eleições. Nas palavras de Ribeiro Júnior (2018, p. 31):

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

Impende referir que os políticos brasileiros já compreenderam a necessidade de implementação do *Compliance* no âmbito partidário e eleitoral, tanto que em 2017 propuseram o Projeto de Lei n. 429, em trâmite no Senado Federal. O mencionado projeto, de autoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira), pretende a alteração da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, 1995) para fins de prever a implementação do *Compliance* mediante expressa disposição nos estatutos partidários, bem como avaliação de existência e efetividade de acordo com parâmetros legais e institucionais de fiscalização.

Exige-se o *Compliance* como mecanismo de autocontrole dos Partidos Políticos, atuando, notadamente, nas operações de fusão e incorporação das agremiações partidárias, contratação de terceiros, gastos de maior vulnerabilidade, recebimento de doações e ato de filiação. Salta aos olhos, como ponto mais expressivo do projeto legislativo, a disposição de suspensão do recebimento do Fundo Partidário para os casos de falta de efetividade ou inexistência do programa, por até doze meses, como também extensão da punição ao diretório nacional quando não demonstrar que, previamente, fiscalizou e puniu os diretórios estaduais e/ou municipais pelo descumprimento da implementação do programa.

De acordo com o texto do projeto, a implementação do programa de integridade partidário deverá ocorrer de forma hierárquica e vertical. Ou seja, o órgão nacional irá promover a alteração do estatuto partidário, prevendo capítulo específico sobre *Compliance*, com as diretrizes legais e institucionais gerais de aplicação, que deverá ser observado na elaboração do código de conduta nacional, bem como nos programas e códigos estaduais e municipais. Cada

diretório será capaz de elaborar código de conduta compatível com a realidade da sua região, desde que observadas as diretrizes do órgão nacional. No caso de algum diretório não observar as normas gerais de sua direção nacional, ou fraudar a aplicação do instituto, estará sujeito à suspensão do Fundo Partidário, além das punições administrativas do próprio Partido Político.

Dessa forma, impera reconhecer que o Projeto de Lei n. 429/2017 acarretará em uma revisão do processo eleitoral e da rotina partidária como um todo, posto que, no que tange às propagandas eleitorais, de acordo com uma atuação baseada nos conceitos do *Compliance*, será essencial a análise prévia da regularidade financeira e administrativa das empresas e prestadores de serviços responsáveis pela propaganda (due diligence), para fins de evitar envolvimento com empresas e prestadores que estão em desconformidade com o Partido Político e com legislação eleitoral, como ainda eventual apontamento negativo na prestação de contas.

Em relação às prestações de contas, de campanha e anuais, haverá expressivo controle das receitas e destinação dos gastos, notadamente, com os valores oriundos dos fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha). Os gastos de campanha deverão ser realizados em observância aos limites legais, bem como de forma proporcional e razoável, com o intento de evitar comportamentos que caracterizem abuso de poder econômico.

Além disso, por força do projeto e das medidas de fiscalização e controle que prevê, a conduta partidária, inclusive em fase pré-campanha, deverá ser pautada na ética e na transparência, para fins resguardar uma campanha conforme e íntegra. Destaca-se que a participação feminina na política receberá holofotes, pela promoção das reservas de vagas e cumprimento da destinação dos fundos públicos, como medida de promoção da paridade representativa, que se desdobra em igualdade social e identificação eleitoral, potencializando a legitimidade democrática dos partidos políticos.

12

A emergente aplicação do *Compliance* nas estruturas partidárias recebe expresso apoio do Ministério Público Federal, conforme declarações apresentadas no 1º Congresso de *Compliance* Eleitoral e Partidário, realizado pelo Câmara dos Deputados, em agosto de 2019. O representante do Ministério Público Federal, subprocurador-geral da República Antônio Fonseca, em sua fala no evento, declarou: “Integridade é fazer o que é certo. Não existe autonomia do agente público para fazer o que é errado. Portanto, o sistema de integridade serviria para ampliar a atuação dos partidos em busca de uma genuína cultura da integridade” (Ministério Público Federal [MPF], “MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e *compliance*”, 2019).

Não obstante as barreiras institucionais enfrentadas pelo programa de integridade, fomentadas pelos próprios partidos políticos, em especial, com a morosidade na aprovação do Projeto de Lei n. 429/2017, o ponto crucial da situação reside na condição de que a sua implementação é, inegavelmente, um clamor social, nas entrelinhas dos pedidos por transparência, combate à corrupção, ética, compromisso público (Reverbel e Venceslau, “*Compliance* para partidos políticos não sai do papel”, 2020), nos protestos realizados em todo país.

De qualquer modo, embora contido em promessas vazias de aplicação e trancamento legislativo, o *Compliance* Eleitoral e Partidário constitui, atualmente, a principal ferramenta de legitimação da política nacional, sendo seu ingresso nas entidades partidárias não somente a exteriorização de uma decisão proativa e íntegra, mas, acima disso, o cumprimento da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846, 2013), que engloba todas pessoas jurídicas, e a efetividade do artigo

17 da Constituição Federal de 1988, cujo teor impõe condutas éticas, conformes e transparentes aos partidos políticos.

Logo, até a aprovação da Projeto de Lei n. 429/2017, a implementação do *Compliance* na realidade política atual poderá ocorrer em níveis partidários, sem necessidade de hierarquia e verticalização, conforme a normativa propõe. Em outras linhas, cada diretório partidário, em nível municipal, estadual ou nacional, organizará e gerará seu programa de integridade eleitoral e partidário, adequando os pilares gerais do instituto conforme as necessidades da região, bem como promovendo políticas específicas, visando minimizar as vulnerabilidades políticas da agremiação, como exemplo, incentivar a participação feminina na política, promover um registro financeiro transparente e coerente, desenvolver política de proteção de dados dos filiados, e etc.

Ante ao discorrido, depreende-se que o *Compliance* constitui substancial instrumento de promoção de regularidade a empresas e instituições públicas, possuindo a fundamental missão de excluir do universo empresarial condutas de importem em corrupção e lavagem de dinheiro. Mesmo diante de dificuldades para aplicação integral do programa, considerando a sua relevância, frente ao quadro de caos político representativo, a implementação nos partidos políticos e nas eleições torna-se uma válvula de salvamento viável e eficaz para promover a transparência, a probidade e a ética partidária, fortalecendo, em maior dimensão, a própria democracia.

5 Considerações Finais

13

Há anos o Brasil está assolado por escândalos políticos que esvaziam a credibilidade popular nas instituições políticas. Todavia, nosso país não resta sozinho nessa situação, várias outras nações sofrem, cotidianamente, com denúncias de corrupção e lavagem de dinheiro. Ocorre que, esse comportamento não merece ser tratado com repúdio somente no ambiente das ruas, necessita, pois, de um medicamento efetivo para esvair condutas ilícitas das instituições.

Nesse viés, o *Compliance* nasce e se desenvolve como medida de promoção de ações e condutas probas nos corpos empresariais, influenciando mecanismos de diagnóstico e resposta para ilícitos, com vistas a excluí-los do sistema das empresas e organizações públicas. Com origem norte-americana, sua aplicação ganha escalas mundiais diante da necessária difusão da ética e conformidade.

No Brasil, embora existam convenções firmadas desde dos anos noventa, somente em 2012 e 2013 que o *Compliance*, como um programa de integridade, repercute de modo efetivo nas instituições públicas e privadas. Contudo, por ser consideravelmente ressentido, permanece enfrentando barreiras culturais e institucionais para seu cumprimento concreto.

No entanto, tais entrelaces perderão força tão logo reconhecida a essencialidade do mecanismo como ferramenta de correção e mitigação de comportamentos que podem configurar corrupção e lavagem de dinheiro, força que já vem sendo manifestada a nível global pela adesão, por grandes empresas, ao programa.

No cenário político está evidente a crise de representatividade que devasta o país nos últimos anos, oriunda dos inúmeros casos de corrupção, fraudes, lavagem de dinheiro, estelionato, peculato. Nesse contexto, tendo em vista o relevante papel do *Compliance* nas instituições, sua aplicação no setor político manifesta-se como um forte passaporte para a relegitimação democrática.

Isso porque, a implementação de um programa de integridade na estrutura partidária, vigiando a organização estatutária, promovendo a regularidade financeira e expurgando condutas desconformes, bem como, durante as campanhas eleitorais, promovendo a regularidade e transparência, fortalece a democracia representativa por atestar a integridade ao eleitorado e potencializar as finalidades constitucionais dos partidos políticos.

Nítido que pelo embate que provocará no sistema, o *Compliance* Eleitoral e Partidário sofre resistências mais efetivas que as enfrentadas na área empresarial, não sendo ainda um tema consolidado sequer na doutrina e na jurisprudência nacional. Contudo, trata-se de reclamo social, nas ruas e nas urnas, por transparência, probidade e ética, que apenas serão alcançadas, dentro da conjuntura política nacional, com a implementação do programa.

Outrossim, calha destacar que a formulação de um programa de integridade eleitoral e partidário importará em um esforço construtivo jurídico e contábil da equipe responsável, tendo em vista a ausência de normativa específica e de doutrina nacional consolidada sobre a temática. Todavia, tais questões não devem obstaculizar sua implementação, muito pelo contrário, devem impor ao profissional eleitoralista uma missão de desbravar esse novo instituto, ressaltando sua importância e sua força institucional e social, em nome da ética, da probidade e da democracia.

Compliance constitui uma nova cultura, uma nova visão de mundo e comportamento, relutâncias são naturais da mudança, em qualquer aspecto da vida, mas não podem impedir o avanço. O progresso é necessário e possui contornos legais e íntegros para garantir a manutenção da vida em sociedade e afastar todos os cânceres institucionais.

Diante do exposto, conclui-se que, em matéria eleitoral e partidária, a implementação dessa nova cultura de integridade se torna essencial como mecanismo de livramento da corrupção e da lavagem de dinheiro e, acima disso, como instrumento de reafirmação democrática dos representantes eleitos pelo povo, ou seja, como um fomentador do próprio regime democrático.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Castro, E. R. (2008). *Teoria e prática do direito eleitoral* (ed. 4, rev. atual.). Belo Horizonte: Mandamentos.

Cazarré, M. (2019, novembro 19). OEA elabora recomendações para eleições transparentes na Bolívia. *Agência Brasil*, Recuperado de: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-11/oea-elabora-recomendacoes-para-eleicoes-transparentes-na-bolivia>>. Acesso em 16 fev. 2020.

Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm.

Franco, I. (org.) (2019). *Guia Prático de Compliance*. São Paulo: Grupo Gen.

Gomes, J. J. (2019). *Direito Eleitoral* (15ª ed.). São Paulo: Grupo GEN.

ICJBrasil (2017). *Confiança da população nas instituições cai*. Recuperado de: <<https://portal.fgv.br/noticias/icjbrasil-2017-confianca-populacao-instituicoescai>>.

IBOPE (2019). *Índice de Confiança Social 2019*. Recuperado de: <[https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20\(final\).pdf](https://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2019_0844_ICS_INDICE_CONFIANCA_SOCIAL_2019%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20(final).pdf)>. Acesso em: 16 de fev. 2020.

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

Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm.

Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm.

Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613compilado.htm.

Lei n. 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12683.htm.

Mendes, F. S. & de Carvalho, V. M. (2017). *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo: Editora Trevisan.

Mendes, G. F. et al (2009). *Curso de direito constitucional* (ed. 2). São Paulo: Saraiva.

Movimento Transparência Partidária (2018). *Ranking da Transparência Partidária*. Recuperado de: https://uploads.strikinglycdn.com/files/54eabca2-0530-457d-948d-d17213d13b38/ranking_FINAL.pdf.

Ministério Público Federal (2019). *MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e compliance*. Recuperado de: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-defende-que-partidos-politicos-instituam-programas-de-integridade-e-compliance>.

Neves, E. C. (2018). *Compliance empresarial: O tom da liderança*. São Paulo: Editora Trevisan.

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. Recuperado de: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>.

Reis, B. K. M. A. (2019). *Compliance Partidário: O diferencial de 2020*. Recuperado de: <https://uvbbrasil.com.br/2015/?p=16570>.

Reverbel, P. & Venceslau, P. (2020, fevereiro 17). *Compliance para partidos políticos não sai do papel. Estadão*. Recuperado de: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,compliance>

e-para-partidos-politicos-nao-sai-do-
papel,70003200110.

Ribeiro Jr., A. J. (2018). Direito Eleitoral E *Compliance*: A Adoção Do Programa De Conformidade Como Solução A Crise Dos Partidos Políticos No Brasil. *Revista de Estudos Eleitorais*, 2 (3), 1-103.

Silveira, R. M. J. & Saad-Diniz, E. (2015). *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva.

Venturini, O. (Coord.) (2018). *Manual de Compliance*. São Paulo: Grupo Gen.

Veríssimo, C. (2018). *Compliance: incentivo a adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva.

Veríssimo, C. (2017). *Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva.

Zilio, R. L. (2016). *Direito eleitoral* (ed. 5). Porto Alegre: Verbo Jurídico..