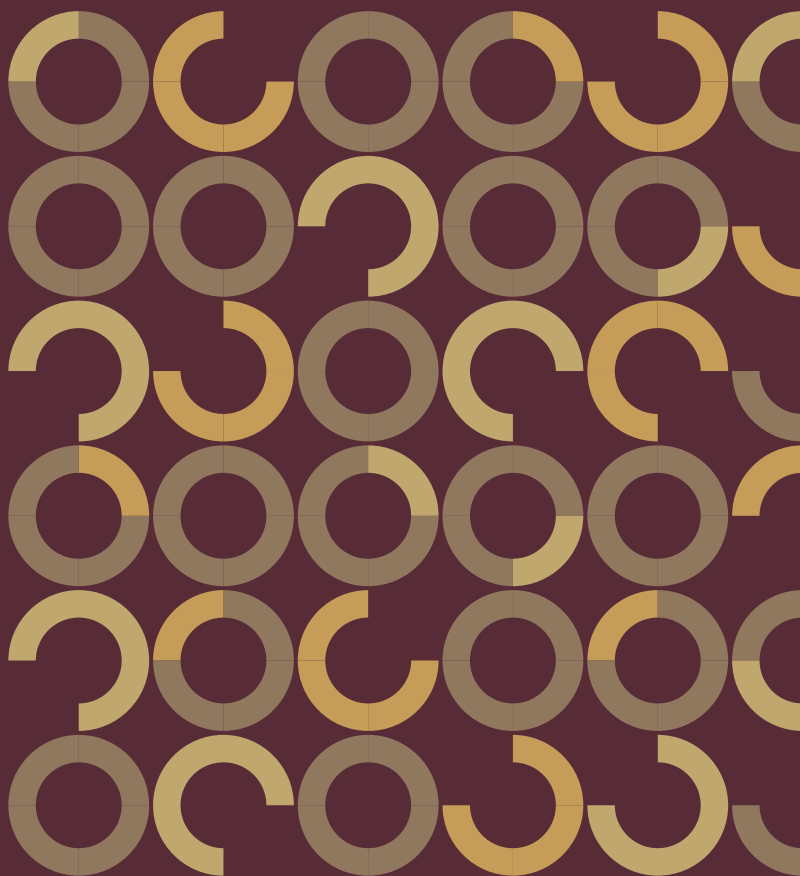


ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 13 – NÚMERO 2
MAIO/AGOSTO 2018

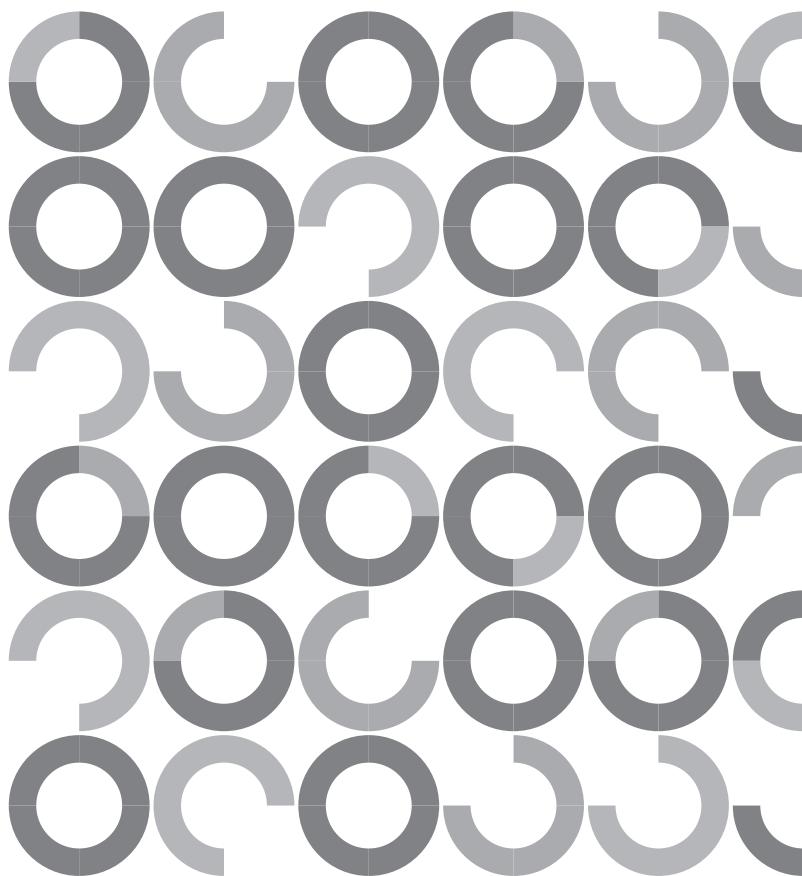
BRASÍLIA – 2019



ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 13 – NÚMERO 2
MAIO/AGOSTO 2018

BRASÍLIA – 2019



© 2019 Tribunal Superior Eleitoral

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização expressa dos autores.

Secretaria de Gestão da Informação
SAFS, Quadra 7, Lotes 1/2, 1º andar
Brasília/DF – 70070-600
Telefone: (61) 3030-9225

Secretário-Geral da Presidência
Estêvão Waterloo

Diretor-Geral da Secretaria do Tribunal
Anderson Vidal Corrêa

Diretor da EJE
Flávio Pansieri

Secretária de Gestão da Informação
Janeth Aparecida Dias de Melo

Coordenadora de Editoração e Publicações
Renata Leite Motta Paes Medeiros

Unidade responsável pelo conteúdo
Escola Judiciária Eleitoral do TSE (EJE/TSE)

Produção editorial e diagramação
Seção de Editoração e Programação Visual (Seprov/Cedip/SGI)

Capa e projeto gráfico
Verônica Estácio

Revisão e normalização
SGI: Harrison da Rocha e Vanda Tourinho
EJE: Caroline Sant’Ana Delfino e Geraldo Campetti Sobrinho

Impressão e acabamento
Seção de Serviços Gráficos (Segraf/Cedip/SGI)

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral. As instruções para submissão de artigo encontram-se no *link* <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revista-estudos-eleitorais>.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Tribunal Superior Eleitoral – Biblioteca Alysson Darowish Mitraud)

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. - Vol. 1, n. 1

(1997) - . - Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 1997- .

v. ; 24 cm.

Quadrimestral.

Suspensa de maio de 1998 a dez. 2005, de set. 2006 a dez. 2007, e de maio
2008 a dez. 2008.

ISSN 1414-5146

I. Tribunal Superior Eleitoral. 1. Direito eleitoral. 2. Periódico.

CDD 341.2805

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente

Ministra Rosa Weber

Vice-Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Ministros

Ministro Edson Fachin

Ministro Jorge Mussi

Ministro Og Fernandes

Ministro Admar Gonzaga

Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Procuradora-Geral Eleitoral

Raquel Dodge

CONSELHO EDITORIAL

Ministro Ricardo Lewandowski
Ministra Nancy Andrighi
Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior
Ministro Hamilton Carvalhido
Ministro Marcelo Ribeiro
Álvaro Ricardo de Souza Cruz
André Ramos Tavares
Antonio Carlos Marcato
Clèmerson Merlin Clève
Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti
José Jairo Gomes
Luís Virgílio Afonso da Silva
Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos
Marco Antônio Marques da Silva
Paulo Bonavides
Paulo Gustavo Gonet Branco
Paulo Hamilton Siqueira Junior
Walber de Moura Agra
Walter de Almeida Guilherme

CONSELHO CONSULTIVO

Carlos Eduardo Frazão do Amaral
Marilda de Paula Silveira
André Lemos Jorge
Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos
Daniel Castro Gomes da Costa
Gustavo Bonini Guedes
Henrique Neves da Silva
Luciana Christina Guimarães Lóssio
Patrícia Cerqueira Kertzman Szporer
Sérgio Antônio Ferreira Victor

COMPOSIÇÃO DA EJE

Diretor

Flávio Pansieri

Assessor-Chefe

Rene Erick Sampar

Assessora

Fernanda de Carvalho Lage

Servidores

Ana Karina de Souza Castro

Geraldo Campetti Sobrinho

Silvana Maria do Amaral Bobroff

Colaboradores

Caroline Sant'Ana Delfino

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Estagiária

Cristianne Sampaio de Oliveira

SUMÁRIO

Apresentação	7
--------------	---

Estudos eleitorais

<i>Compliance</i> eleitoral: breve análise dos Projetos de Lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua importância para a democracia brasileira ALDACY RACHID COUTINHO MARCO AURÉLIO MARRAFON	11
---	----

A educação e o voto no fim do Império e início da República ALEXANDRE BARBOSA PETERMANN	35
--	----

O procedimento de consulta ao Tribunal Superior Eleitoral: o novo Código de Processo Civil e a segurança jurídica ÂNGELO SOARES CASTILHOS	55
--	----

Liderança regional importa nas votações para presidente do Brasil? MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ EMERSON URIZZI CERVI	81
---	----

Performance feminina na arena eleitoral VOLGANE CARVALHO	105
---	-----

Estudos eleitorais na história

Competência para legislar em matéria eleitoral NESTOR MASSENA	131
--	-----

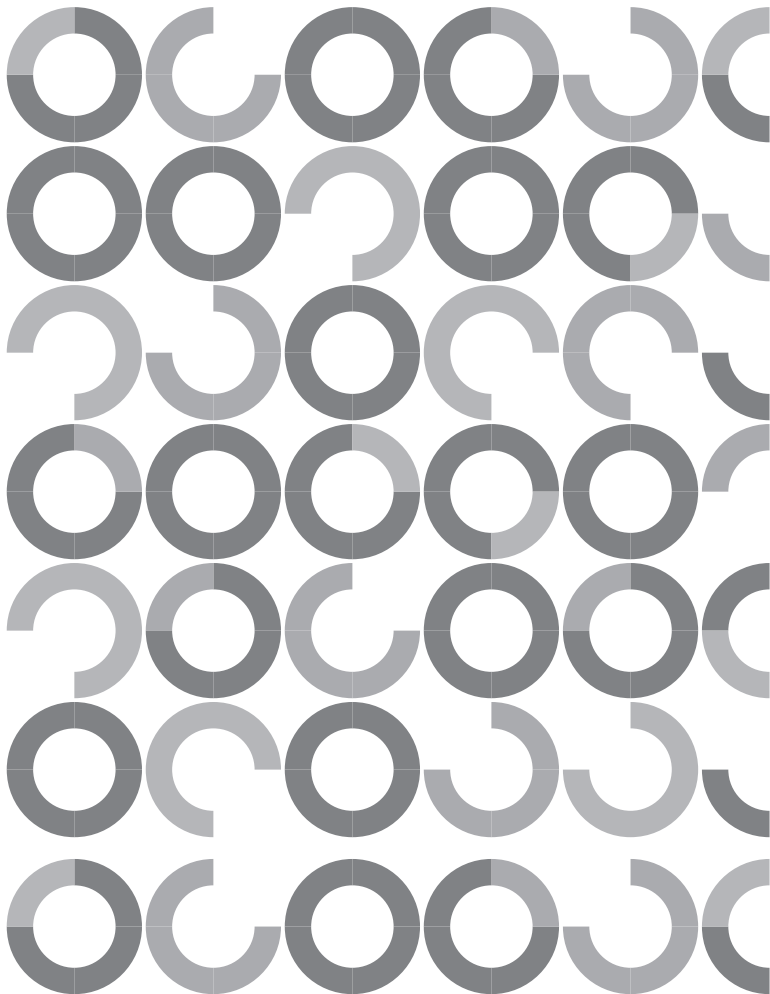
Estudos eleitorais no mundo

La importancia del Derecho de acceso a la información para consolidar una efectiva participación ciudadana ELISABETH I. BERRA ELENA I. GÓMEZ	145
--	-----

ESTUDOS ELEITORAIS

COMPLIANCE ELEITORAL: BREVE ANÁLISE
DOS PROJETOS DE LEI Nº 60/2017,
Nº 429/2017 E Nº 663/2015 DO
SENADO FEDERAL E SUA IMPORTÂNCIA
PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

ALDACY RACHID COUTINHO
MARCO AURÉLIO MARRAFON



COMPLIANCE ELEITORAL: BREVE ANÁLISE DOS
PROJETOS DE LEI Nº 60/2017, Nº 429/2017
E Nº 663/2015 DO SENADO FEDERAL E SUA
IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA¹

ELECTORAL CONFORMITY: BRIEF ANALYSIS OF
PROJECTS OF LAW Nº 60/2017, Nº 429/2017 AND
Nº 663/2015 OF THE FEDERAL SENATE AND ITS
IMPORTANCE FOR A BRAZILIAN DEMOCRACY

ALDACY RACHID COUTINHO²
MARCO AURÉLIO MARRAFON³

RESUMO

Este artigo aborda os principais projetos de lei propostos ao Senado Federal no tocante à *compliance* eleitoral, ao ideário democrático e ao Estado de Direito. Objetiva também evidenciar o crescimento das medidas de integridade no uso dos recursos financeiros por partidos políticos, em especial quanto a doações e a financiamento de campanhas eleitorais, com base nos Projetos de Lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015. O método empregado na elaboração deste estudo foi a pesquisa bibliográfica. O artigo conclui que é salutar a produção

¹ Artigo recebido em 20.11.2018 e aprovado para publicação em 3.12.2018. <https://seer.tse.jus.br/index.php/estudoseleitorais/article/view/101>

² Mestre e doutora pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora titular aposentada da mesma instituição. Professora da Univel, Cascavel/PR, e do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas, Recife/PE.

³ Professor adjunto de Direito e Pensamento Político na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e mestre em Direito do Estado pela UFPR com especialização na Università degli Studi di Roma TRE (Itália). Membro da Academia Brasileira de Direito Constitucional.

legislativa em favor das diretrizes de *compliance*, desde que de modo equilibrado.

Palavras-chave: *Compliance*. Estado de Direito. Financiamento de campanha. Senado Federal. Democracia. Brasil.

ABSTRACT

This paper discusses the main bills proposed to the Federal Senate regarding electoral compliance and democratic ideals and the Right State. It also aims to evidence the growth of measures of integrity in the use of financial resources by political parties, especially regarding donations and financing of electoral campaigns, from the Projects of Law nº 60/2017, nº 429/2017 and nº 663/2015. The method used in the elaboration of this study was the bibliographical research. The article concludes that it is salutary legislative output in favor of compliance guidelines, provided that in a balanced way.

Keywords: Compliance. Right State. Campaign funding. Federal Senate. Democracy. Brazil.

1 Introdução

Compliance tem como escopo a prevenção, a proibição, o controle e a sanção de práticas lesivas à reputação em desconformidade com as normas jurídicas vigentes. Para minimizar riscos, programas de *compliance* são importantes ferramentas de gestão no âmbito das corporações para autocontrole, orientação e monitoramento das condutas; pressupõem a estimativa de mecanismos e de procedimentos internos de integridade para fiscalização e, assim, funcionam como meio de detectar e sanar práticas irregulares e atos ilícitos. Uma de suas funções é atuar de forma eficiente, contribuindo para a lisura nas relações ao empreender comportamentos éticos e ações em conformidade, a fim de reduzir os efeitos sancionadores do campo do Direito.

Na esteira da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção Brasileira ou Lei da Empresa Limpa, e de seu Decreto regulamentador nº 8.420, de 18 de março de 2015, surge a indagação em torno da sua aplicabilidade aos partidos políticos em uma interpretação extensiva de suas regras, apesar de não se tratar de corporações (empresas), senão de agremiações políticas sob a roupagem de pessoa jurídica de direito privado.

A atenção a essa problemática já aparece no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5394, em 12 de novembro de 2015, na qual o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, declarou inconstitucional a possibilidade de campanhas eleitorais receberem doações ocultas de pessoas físicas, porquanto o sigilo viola os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade. A ADI foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e teve como relator o Ministro Teori Zavascki.

Na mesma linha, o STF também julgou procedente em parte, por maioria, o pedido deduzido na ADI nº 4650, de 17 de setembro de 2015,

proposta igualmente pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para declarar, nos termos do voto do relator, Ministro Luiz Fux, inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, rejeitando a modulação dos efeitos. A decisão balizou o entendimento para os processos eleitorais de 2016 e de 2018.

Isso mostra que, na esteira da promoção de valores republicanos e do fortalecimento de uma pauta democrática, o programa de *compliance* eleitoral é instrumento proposto para gestão e para atuação de partidos políticos e para implantação na própria campanha eleitoral, o que implica ainda a sua observância por candidatos, por filiados e por prestadores de serviço contratados.

Os programas de integridade e de códigos de conduta visam incorporar *standards* da *corporate governance* nos partidos políticos, sobretudo em se tratando de riscos de cometimento de ilícitos penais, com o fito de reduzir a responsabilidade e os impactos negativos no mercado.

Trata-se de ampliação de horizontes para abarcar outros campos além do mercado e da iniciativa privada, vislumbrada igualmente para assegurar integridade na própria atuação da administração pública – o que significa que não se restringe às relações entre público e privado.

Tendo em vista que as campanhas eleitorais e os partidos políticos devem pautar suas ações na mesma trilha da transparência e da ética e adotar procedimentos e formas de controle eficazes – seguindo as boas práticas de governança com o escopo de evitar a prática de ilícitos criminais, administrativos e cíveis –, neste artigo serão analisados os principais projetos de lei propostos ao Senado Federal e que se encontram em tramitação quanto a matérias afetas ao controle do processo eleitoral, bem como sua relevância para a realização do ideário democrático e do Estado de Direito.

2 A importância do *compliance* eleitoral para a democracia material e o Estado de Direito

A realização de eleições periódicas com sufrágio universal, assentadas em regras que garantam a isonomia e a possibilidade de participação de todos os cidadãos no gozo de seus direitos políticos, é, sem sombra de dúvidas, um dos momentos mais sublimes e, ao mesmo tempo, mais decisivos para que se possa concretizar o ideário republicano da democracia constitucional.

Isso porque não basta apenas que se realize a democracia formal, com regras aparentemente uniformes para que se possa falar em um genuíno Estado Democrático de Direito; para que se justifique o adjetivo democrático, os resultados das eleições devem coincidir com a escolha – racional ou não – da maioria dos cidadãos, fazendo com que se possa, minimamente, falar em democracia material e em expressão da soberania popular.

De outro lado, para que um Estado seja de direito, há que se observar a limitação jurídica do poder ao lado da existência de um conjunto de direitos que não estejam sujeitos à deliberação majoritária – os direitos fundamentais. Dentre eles tem-se a garantia de exercício dos direitos políticos – ativos e passivos – por meio do devido processo eleitoral pautado por arcabouço normativo apto a garantir a lisura do pleito e a prevalência das decisões da maioria nas pautas disponíveis.

Nessa relação de implicação – pois os direitos fundamentais sustentam estruturalmente a democracia – e de tensão – porque eles também representam os limites ao poder da maioria e dos poderes públicos –, constrói-se uma democracia constitucionalmente adequada⁴ como modelo civilizatório vencedor em face de Estados ditatoriais ou mesmo em face de eventual ditadura da maioria.

⁴ GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 657-658.

No Direito brasileiro, essa relação implicação/tensão se expressa de modo mais evidente na conformação entre o art. 1º, *caput*, c/c art. 14, *caput*, e o bloco jurídico pétreo – art. 60, § 4º, da Constituição de 1988.⁵ Em ambos os aspectos – preservação minimamente adequada da soberania popular e controle jurídico do poder –, a implantação de políticas de *compliance* em campanhas eleitorais se mostra de grande valia.

Com efeito, na esfera privada e comercial e nas relações de empresas com a administração pública, já há forte movimento mundial para a adoção de boas práticas de integridade. Essa tendência é notada especialmente a partir do crescente incremento legislativo tratando da matéria, dentre os quais se podem citar Lei Anticorrupção brasileira (Lei nº 12.846/2013 – Empresa Limpa), a FCPA (EUA) e a UK Bribery Act (Reino Unido), prevendo severas punições para empresas, empresários e seus funcionários e agentes públicos que não observarem suas prescrições, inclusive reprimindo criminalmente a empresa por falhas na organização comercial que possam dar ensejo à corrupção praticada por seus representantes e/ou agentes.⁶

Na seara eleitoral, a situação é mais grave e demanda urgentes medidas. A sociedade de risco gerada em tempos obscuros⁷, marcados pela grande fragmentação axiológica na base social, por radicalismo e por simplificação de questões políticas complexas, a população “bombardeada” por falsas notícias (*fake news*) e a cultura democrática ainda imatura e em formação demandam a adoção de práticas de conformidade e de

⁵ Op. cit.

⁶ Sobre o tema: CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei nº 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; COUTINHO, Aldacy Rachid e BUSATO, Paulo César (org.). *Aspectos Jurídicos do Compliance*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017; e SÁIZ PEÑA, Carlos Alberto. *Compliance: como gestionar los riesgos normativos en la empresa*. Navarra: Aranzati, 2015.

⁷ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 3 ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

integridade, aliada a políticas antifraude e anticorrupção eleitorais, ações não apenas importantes, mas essenciais para que se possa falar em soberania popular e, ao mesmo tempo, em realização do direito.

A implantação do *compliance* eleitoral traz benefícios evidentes no estabelecimento de diretrizes assentadas na ética, na transparência e no estrito cumprimento da legalidade, atuando na mitigação de riscos para os partidos e no relacionamento do candidato com doadores, com eleitores, com candidatos parceiros de coligação, com fornecedores e prestadores de serviços, com autoridades públicas e mesmo com a Justiça Eleitoral. É importante destacar, ainda, a conduta do candidato em relação à propaganda eleitoral e o uso das mídias sociais.

Nesse contexto, adoção de boas práticas de integridade implica inúmeras ações, fundadas nos seguintes pilares:

- i) orientação à alta gestão estratégica da cúpula partidária e da campanha, dando suporte e apoio à atuação das coordenações dentro dos padrões de integridade;
- ii) contínuas avaliação e gestão de riscos eleitorais, criminais e civis;
- iii) promoção de políticas de controle e de práticas anticorrupção nos procedimentos partidários e nos adotados na campanha;
- iv) captação legal, gestão e proteção de dados;
- v) monitoramento e correção de práticas dos agentes políticos e colaboradores da campanha, desde voluntários até cabos eleitorais contratados;
- vi) regulamentação de condutas de todos os participantes do processo eleitoral;

vii) fomento à cultura eleitoral ética, gerando maior comprometimento com todo o processo e para a formação de um *ethos* eleitoral republicano baseado na conformidade e na integridade.

Dito isso, é preciso lembrar que o excesso de regulamentação de uma campanha eleitoral muitas vezes serve apenas como esteio para diminuir a competitividade ou mesmo punir aqueles candidatos que se esforçam para cumprir toda a legislação. Desse modo, a implantação de programas de *compliance* eleitoral deve estar atenta ao binômio necessidade/ utilidade de novel legislação, aliada à constante busca de isonomia no pleito e de economia nas regras – análise que será feita a seguir.

3 O Projeto de Lei nº 60/2017 do Senado

A Câmara dos Deputados recebeu para revisão (art. 65 da Constituição Federal), em 10 de maio de 2018, encaminhado por meio do Ofício nº 598, de 9 de maio de 2018, o Projeto de Lei nº 60/2017 do Senado⁸, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES), que passou a tramitar como PL nº 10.219/2018. Ele propõe alterar a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para incentivar a criação de um programa de integridade por partidos políticos, ao dispor sobre sua responsabilidade objetiva pela prática de atos contra a administração pública, e para estabelecer que, na aplicação de penas, seja considerada, para balizar a pena, a existência de mecanismos internos de integridade.

Em 22 de maio de 2018, foi determinado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que fosse apensado ao Projeto de Lei nº 5.924/2016 em regime de tramitação com prioridade, em proposição sujeita à apreciação do plenário, nos termos do art. 151, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Na mesma data, seguiu para a Coordenação de Comissões Permanentes, com determinação para publicação inicial em

⁸ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5089877&ts=1538689725167&disposition=inline&ts=1538689725167>. Acesso em: 20.11.2018

avulso e no Diário da Câmara dos Deputados de 23 de maio de 2018. Posteriormente, em 7 de agosto de 2018, foi recebido pela Comissão de Finanças e Tributação (– CFT).

Ao incluir, no Capítulo III-A – Da responsabilidade dos partidos políticos, os novos art. 15-B e art. 37-B, fixa a responsabilidade objetiva dos partidos pela prática de atos contra a administração pública por seus dirigentes, independentemente da responsabilidade individual de seus agentes ou de seus administradores, ou de qualquer pessoa natural autora, coautora ou partícipe de ato ilícito, na medida de sua culpabilidade.

São tipificados como atos contra a administração pública os que atentem contra o patrimônio público ou contra os princípios da administração pública, e notadamente:

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

II - financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo incentivar a prática de atos ilícitos previstos nesta Lei;

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

IV - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação.

Relatou na Comissão o Senador Antonio Anastasia, devidamente designado pelo presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) competente por se tratar de matéria afeta ao Direito Eleitoral e Partidário (art. 101, inciso II, alínea *d*), Senador Edison Lobão, em 4 de abril de 2017. O relatório legislativo fora apresentado em 6 de dezembro de 2017, com voto pela aprovação do projeto.

Em 16 de fevereiro de 2018, a matéria foi incluída na pauta da reunião de 25 de abril de 2018.

O Parecer nº 50/2018⁹ da Comissão resultou aprovado e foi encaminhado para o plenário do Senado no mesmo dia, para comunicação de conclusão da instrução da matéria e abertura de prazo de cinco dias para recurso. Com o advento do termo final, em 7 de maio, e, ante a ausência de qualquer recurso interposto, o texto final resultou revisado pela Coordenação de Redação Legislativa Corele e recebido no plenário em 8 de maio de 2018. Com a aprovação terminativamente pela Comissão competente, o Projeto de Lei seguiu para a Câmara dos Deputados no dia 9.

Como ressaltado no parecer, não obstante as corporações e os partidos políticos sejam constituídos sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, eles não se confundem nem sob a ótica mais restrita e exclusiva dos planos regulatórios do Direito, nem sob o olhar mais amplo da concretude na qual se inserem: “cumprem na realidade social distintas funções que correspondem ao interesse social, prestando serviços à sociedade: uma no plano da vida econômica e outra no desenvolvimento e afirmação da democracia” .

Recebeu consulta pública, com resultado apurado em 16 de novembro de 2018, às 13h01: houve pouca participação popular; todavia, expressiva porquanto os 65 votos foram a favor, e nenhum contra.¹⁰

A função de *compliance*, por meio da verificação da existência de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito do partido político servirão para balizar a fixação da pena.

⁹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em: 20 out. 2018.

¹⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=128349>. Acesso em: 20 out. 2018.

4 O Projeto de Lei nº 429/2017 do Senado

Se no Projeto de Lei nº 60/2017 há uma forma de incentivo ao programa de integridade, ele se torna obrigatório enquanto previsão no seu estatuto no Projeto de Lei nº 429 do mesmo ano.¹¹

De autoria do Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), em tramitação, pretende-se alterar a Lei dos Partidos Políticos, dando nova redação para a Lei nº 9.096/1995, no Capítulo I – Da prestação de contas e no Título III – Das finanças e contabilidade dos partidos, regulamentando o art. 14, § 3º, inciso V, e o art. 17 da Constituição Federal para obrigar a sua adoção.

Propõe-se determinar a aplicação das normas sobre programa de integridade aos partidos políticos, obrigando-os à criação de mecanismos efetivos de *compliance*. Prevê, ainda, sanções como a suspensão de recebimento do Fundo Partidário para casos de descumprimento da lei. O relator atual é o Senador Randolfe Rodrigues, estando pronto para a pauta na CCJ desde 15 de março de 2018.

Dentre as justificativas indicadas na proposta consta que a adoção de um programa de *compliance*, além de ser um caminho inexorável no plano legal, demonstrará aos filiados e à população brasileira que os partidos tem valores éticos pelos quais pautam suas condutas, com relevância para transparência, *accountability* e maior dialogo com a população”. Atuaria, então, para repercutir efetiva e diretamente na atuação da sua liderança e formulação das suas plataformas políticas. O Projeto prevê a adoção imperativa de um programa de integridade, que será avaliado e sujeito à verificação de sua efetividade, sob pena de sanções de suspensão da participação do Fundo Partidário.

¹¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7252481&disposition=inline>. Acesso em: 20 out. 2018.

A consulta sobre a matéria teve o resultado apurado em 15 de novembro de 2018, às 19h54, contando com a participação de apenas 26 votos, todavia todos a favor e nenhum contra.¹² Na aprovação pelo Senado, o projeto foi considerado como não violador dos princípios constitucionais de autonomia dos partidos políticos e do regime democrático.

Não há manual ou modelo de programa de integridade que deva ser observado. Contudo, alguns princípios e elementos são referidos. Dentre eles, constata-se a presença no Projeto de Lei de elementos básicos de um programa ao prever a criação de um programa de integridade com código de ética, padrões de conduta e políticas de integridade, a saber:

- (i) comprometimento dos órgãos de alta direção;
- (ii) previsão de procedimentos de integridade em códigos de conduta e ética;
- (iii) registros contábeis com documentação precisa e completa;
- (iv) controle e auditoria internos independentes;
- (v) transparência, inclusive com treinamento periódico com conteúdo específico de *compliance* não inferior a dois anos;
- (vi) canal de denúncias externo, com garantia de anonimato;
- (vii) previsão de medidas disciplinares após procedimento padrão de investigação com direito a ampla defesa sanções para inexistência, existência sem eficácia ou descumprimento, com suspensão de recebimento de valores do Fundo Partidário por até 12 meses; e

¹² Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em: 20 out. 2018.

(viii) previsão de um *compliance officer* com independência como responsável pela aplicação e fiscalização do cumprimento.

A atuação do *compliance* está prevista para situações mapeadas como de maior risco em:

- (i) operações de fusão e de incorporação das agremiações partidárias;
- (ii) contratação de terceiros (fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados);
- (iii) gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto a irregularidades (por exemplo, relacionados à publicidade e à elaboração de material gráfico); e
- (iv) recebimento de doações de alto valor, conforme parâmetro estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

5 O Projeto de Lei nº 663/2015 do Senado

O Projeto de Lei nº 663/ 2015 do Senado¹³, de autoria do Senador Aécio Neves (PSDB/MG), é exemplo da ebulição de preocupações em torno das questões eleitorais, sobretudo de doações para campanha.

Atualmente também tramita Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, sob o nº 5.924/2016, recebido para revisão pelo Ofício nº 1.017, de 4 de agosto de 2016. Pretende alterar igualmente a Lei nº 9.096/1995 e o art. 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para proibir, por período determinado, doação a candidato e a partido político por servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como por

¹³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123428>. Acesso em: 20 out. 2018.

empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com os entes federados.

A proposta visa vedar o partido político de receber, nos seis meses anteriores à data da eleição, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro de:

I – servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

II – empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com qualquer dos entes mencionados no inciso I.

Propõe que seja proibido, ainda, a candidato ou a partido político receber, nos três meses anteriores à data da eleição, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro de:

I – servidor ocupante de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

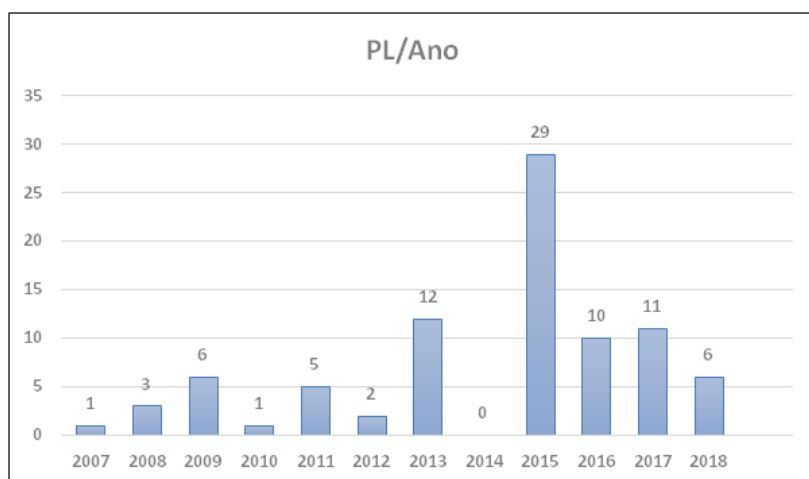
II – empregado, proprietário ou diretor de empresa prestadora de serviços terceirizados que mantenha contrato com os entes mencionados no inciso I.

Segue em regime de tramitação com prioridade, consoante art. 151, inciso II, do Regimento Interno, após passar, em 12 de agosto de 2016, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por encaminhamento para a CFT e para a CCJ. Em 13 de setembro de 2016, foi designado

relator na Comissão o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR); aguarda parecer do relator na CFT. Foram apensados 86 outros projetos.¹⁴

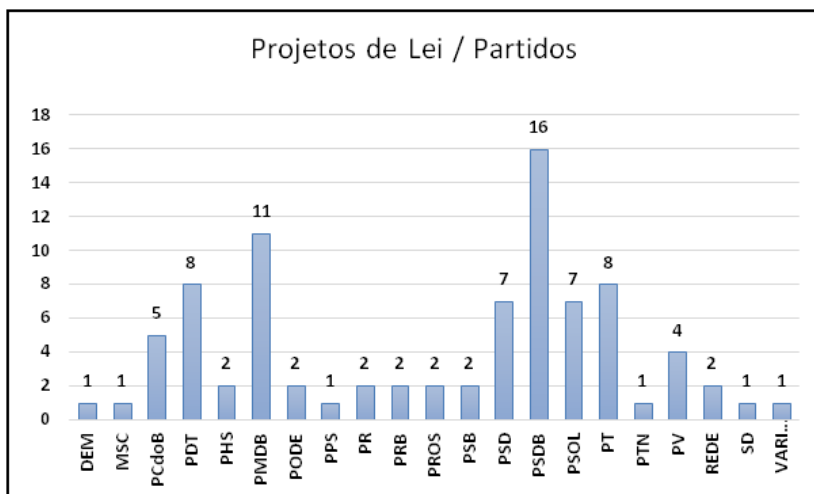
Com efeito, após a eleição presidencial de 2014, detectou-se que vários projetos de lei foram apresentados no Senado Federal (tabela 1) por todos os partidos (tabela 2), o que demonstra incremento na preocupação com o tema.

Tabela 1



¹⁴ Projetos de Lei n°s: 6304/2016; 9974/2018; 927/2015; 672/2015; 8616/2017; 5330/2013; 4340/2012; 9171/2017; 4519/2016; 2063/2015; 10310/2018; 6147/2013; 6148/2013; 7320/2017; 3103/2008; 1203/2015; 6451/2016; 4263/2008; 594/2011; 1467/2015; 6077/2013; 820/2017; 8286/2017; 7690/2017; 8323/2017; 6114/2013; 6316/2013; 125/2015; 7567/2017; 5177/2013; 2222/2007; 2440/2015; 448/2011; 2059/2011; 6593/2013; 4634/2009; 8288/2017; 795/2015; 6368/2016; 6737/2010; 8322/2017; 5277/2009; 1778/2015; 6106/2016; 6186/2009; 10212/2018; 4338/2016; 4174/2015; 3313/2015; 3192/2015; 2953/2008; 5558/2013; 260/2011; 7253/2017; 2950/2011; 6022/2016; 10701/2018; 4193/2015; 6173/2016; 5983/2016; 2929/2015; 8975/2017; 2815/2015; 3915/2015; 3997/2015; 3451/2015; 757/2015; 4883/2009; 316/2015; 2513/2015; 6898/2013; 3770/2012; 9680/2018; 3106/2015; 4966/2009; 10038/2018; 4417/2016; 1197/2015; 2699/2015; 1878/2015; 6329/2013; 1202/2015; 3690/2015; 5928/2013; 5281/2009.

Tabela 2



A matéria de maior impacto e, portanto, presente nos projetos de lei do Senado foi a questão da doação para as campanhas (tabela 3), seguida do problema do financiamento (tabela 4).

Tabela 3

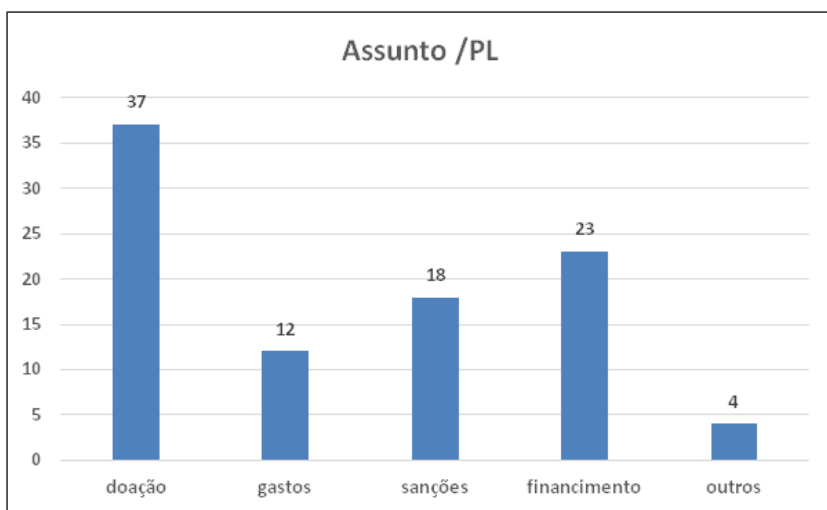
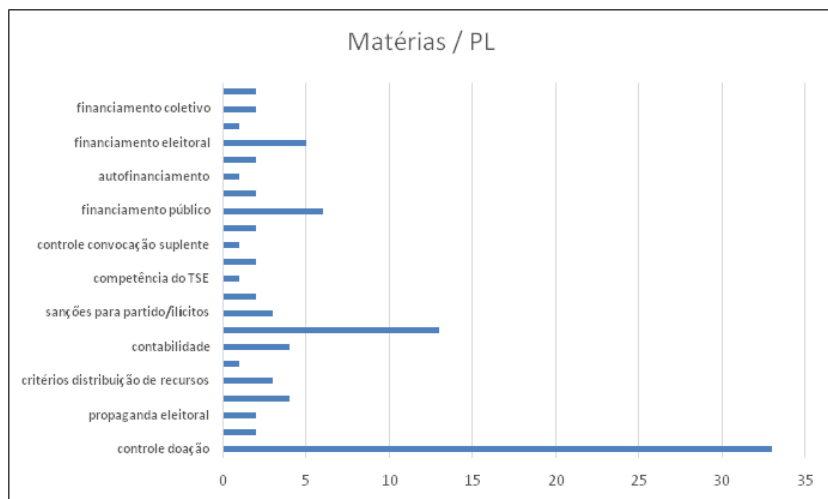


Tabela 4



6 Considerações finais

As pesquisas e as análises realizadas neste artigo mostram que, a partir da edição da Lei Anticorrupção brasileira em 2013, das eleições de 2014 e da intensificação de operações policiais e ações judiciais que cobatam a corrupção eleitoral, lavagem de dinheiro e uso de recursos não contabilizados (caixa dois) de origem ilícita ou lícita, houve importante reação no parlamento brasileiro a fim de implantar medidas de integridade no uso dos recursos financeiros pelos partidos políticos, em especial na questão das doações e financiamento da campanha eleitoral.

Tal movimento se mostra relevante para evitar a criminalização da política e possibilitar maior compromisso republicano dos eleitos com a realização de políticas públicas que, efetivamente, reduzam a desigualdade e possam trazer benefícios à população.

Nesse contexto, é salutar a produção legislativa que encampa as diretrizes de *compliance*, já previstas para empresas, também na gestão dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Todavia, é preciso ter sempre em mente que a alteração legislativa, em si, é insuficiente para enquadrar a realidade social tão multifacetada, axiologicamente plural e com diferentes expectativas normativas. Isso porque, como alertado, o excesso de regulamentações e obrigações eleitorais, em especial durante a campanha, pode gerar o efeito contrário e penalizar candidatos e partidos que se pautam pelo cumprimento da legislação e pela atuação em conformidade, enquanto outros aceitam os riscos da não conformidade.

De igual modo, o excesso de regulamentação também pode acarretar carga de trabalho descomunal impossível de ser processada pelos tribunais eleitorais e órgãos de controle. Nessa situação, é importante que haja menos regulamentação, mas com foco essencial – o que implica mais resultados.

No caso das eleições presidenciais de 2018, a realidade, em sua complexidade, suplantou o direito – o candidato vencedor foi beneficiado com grande número de doações voluntárias não contabilizadas, para espanto das regras eleitorais, na medida em que seus seguidores mandavam fazer adesivos, bandeiras, camisetas, materiais de campanha em geral e distribuíam a quem quisesse. Certamente não é possível penalizar o candidato eleito por tais manifestações, uma vez que a grande maioria parece ser mesmo espontânea e independente da campanha.

Tais acontecimentos indicam que o Direito não pode simplesmente idealizar e ignorar a realidade que pede mais liberdade. Desse modo, não é útil criar mais obrigações e burocracias que se tornem verdadeiras peças de ficção, como em geral são as prestações de contas eleitorais.

Ainda assim, seguindo as tendências mundiais¹⁵, não se olvida da importância de maior transparência, conformidade, *accountability* e

¹⁵ Australia. *Compliance Review of Political Party Disclosure Returns in Relation to the Year Ended 30 June 2017*. Mar. 2018. Disponível em: https://ntec.nt.gov.au/__data/

integridade no trato dos recursos financeiros dos partidos e campanhas eleitorais, exigência que se torna verdadeiro pilar de sustentação da soberania popular e da democracia, como indicado no Parecer nº 50/2018¹⁶ da Comissão:

De fato, a circunstância de um partido constituir tais entes em sua estrutura pode e deve ser considerada uma manifestação de boa vontade por parte de sua direção partidária diante das necessidades de transparência e publicidade que a sociedade pode exigir quanto ao funcionamento do Partido, especialmente quanto a forma do dispêndio dos recursos oriundos do Fundo Partidário, que são recursos públicos, que constam do Orçamento da União.

[...] a aplicação das regras de *compliance* podem revelar a disposição do Congresso Nacional de atualizar as normas aplicáveis à espécie contribuindo para que os partidos políticos, instituições fundamentais da democracia, até porque detentoras do monopólio da representação, possam voltar a merecer o devido respeito por parte da sociedade brasileira.

Por fim, cabe notar que uma das principais contribuições do *compliance* eleitoral é a criação de existenciais baseados na ética e transparência, para que os cidadãos adquiram maior percepção do ilícito no uso dos recursos financeiros para fins eleitorais, o que ainda não existe ou ainda é muito incipiente no *ethos* cultural brasileiro.

assets/pdf_file/0004/570046/BDO_compliance_review_Annual_returns_2016-2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2018;

Canada. *Administrative Compliance Policy for Political Financing*. Disponível em: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=acp&document=index&lang=e>. Acesso em: 20 out. 2018;

Ireland. *Annual Statements of Accounts*. Guidelines for political parties. Jul. 2017. Disponível em: <http://www.sipo.ie/en/Guidelines/Political-Party-Account-Guidelines/Political-Parties-Statement-of-Accounts-Guidelines-2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018;

United States of America. *New Jersey Election Law Enforcement Commission*. Compliance manual for candidates. Feb. 2018. Disponível em: https://www.elec.state.nj.us/pdf/files/forms/compliance/man_cf.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

¹⁶ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em: 20 out. 2018.

Referências

- AUSTRALIA. *Compliance review of political party disclosure returns in relation to the year ended 30 june 2017*. Mar. 2018. Disponível em: https://ntec.nt.gov.au/__data/assets/pdf_file/0004/570046/BDO_compliance_review_Annual_returns_2016-2017.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. 383 p.
- CANADA. *Administrative compliance policy for political financing*. Disponível em: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=acp&document=index&lang=e>. Acesso em: 20 out. 2018.
- CARVALHOSA, Modesto. *Considerações sobre a Lei anticorrupção das pessoas jurídicas: Lei 12.846/2013*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- COUTINHO, Aldacy Rachid; BUSATO, Paulo César (org.). *Aspectos jurídicos do compliance*. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. 272 p.
- GUEDES, Néviton. Comentário ao art. 14, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STREK, Lênio L. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 657-658.
- IRELAND. *Annual statements of accounts. Guidelines for political parties*. Jul. 2017. Disponível em: <http://www.sipo.ie/en/Guidelines/Political-Party-Account-Guidelines/Political-Parties-Statement-of-Accounts-Guidelines-2017.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.
- KUHLEN, Lothar; MONTIEL, Juan Pablo; GIMENO, Íñigo Ortiz de Urbina (eds.). *Compliance y teoría del derecho penal*. Madrid: Marcial Pons, 2013. 300 p.

PETH, Mark; IVORY, Raha (eds.). *Corporate criminal liability: emergence, convergence and risk*. London, New York: Springer, 2011. 395 p.

SÁIZ PEÑA, Carlos Alberto. *Compliance: como gestionar los riesgos normativos en la empresa*. Navarra: Aranzati, 2015. 703 p.

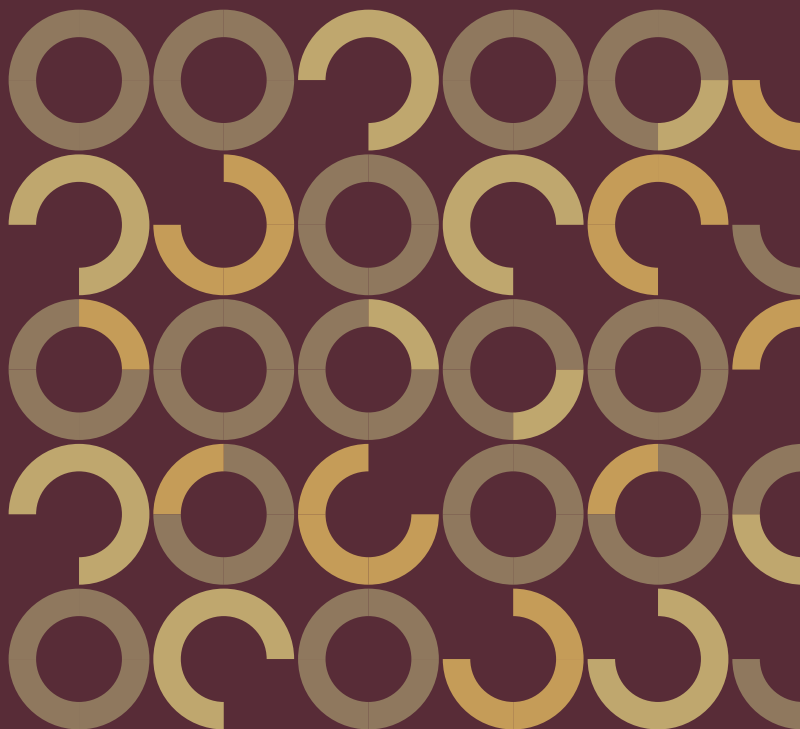
SÁNCHEZ, Jesús-María Silva; FERNÁNDEZ, Raquel Montaner (coord.). *Criminalidad de empresa y compliance: prevencion y racciones corporativas*. Barcelona: Atelier, 2013. 331 p.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e Lei Anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015. 358 p.

UNITED STATES OF AMERICA. New Jersey election law enforcement commission. Compliance manual for candidates. Feb. 2018. Disponível em: https://www.elec.state.nj.us/pdf/files/forms/compliance/man_cf.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.



Esta obra foi composta na fonte Fierfield, corpo 11,
entrelinhas de 17 pontos em papel Cartão Supremo 230g/m² (capa)
e papel AP 75g/m² (miolo).



A revista Estudos Eleitorais é apresentada ao leitor em seu segundo número do ano de 2018, composto de sete artigos.

Com mais esta edição, a EJE/TSE reafirma seu compromisso com a valorização dos estudos eleitorais, concebidos de forma abrangente, para alcançar reflexões históricas, teóricas e práticas não apenas sobre o direito eleitoral material e processual, mas também sobre o processo político-eleitoral.



EJE
Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral



**Tribunal
Superior
Eleitoral**

ISSN 1414-5146



9 771414 514001