



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**REBECCA SOUTO MARQUES**

**POLÍTICA DE COMPLIANCE E PARTIDOS POLÍTICOS:  
OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO PROJETO DE  
LEI N° 429/2017.**

Salvador  
2021

**REBECCA SOUTO MARQUES**

**POLÍTICA DE COMPLIANCE E PARTIDOS POLÍTICOS:  
OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO PROJETO DE  
LEI Nº 429/2017.**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Geovane Peixoto

Salvador  
2021

**TERMO DE APROVAÇÃO**

**REBECCA SOUTO MARQUES**

**POLÍTICA DE COMPLIANCE E PARTIDOS POLÍTICOS:  
OS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO PROJETO DE  
LEI Nº 429/2017.**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em  
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2021.

É com muito amor que dedico este trabalho aos meus pais, Luciana e Jonhson, e, aos meus avós, Paula e Antônio, que são os meus exemplos de superação e base para a minha educação.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, aquele a quem eu devo todos os agradecimentos, em quem eu me amparo nos momentos de dificuldade, de alegria e tristeza. A Ele que me iluminou, me protegeu, preparou e planejou para que eu chegasse até aqui.

Aos meus pais, que são os maiores incentivadores, fizeram com que tudo fosse possível, me ensinaram a importância da educação, da honestidade, do trabalho, do esforço, da dedicação, e sem o apoio deles nada seria possível. Ao meu pai, que acreditou em mim, e com suas palavras de conforto nunca me deixou desistir dos meus objetivos. À minha mãe, que enfrentou comigo, de perto e de longe, todas as dificuldades da caminhada, que dedicou seu tempo para proporcionar meu estudo, mas também, foi o colo, o acaento, o carinho que eu tanto precisei.

Aos meus avós, Antônio e Paula, que desde criança me levaram à escola, e me mostraram a cada dia o verdadeiro propósito da vida, vibraram com cada conquista, acreditaram no meu potencial, e que são meu combustível para continuar firme e perseverante na minha jornada. À minha vó Margarida, que com sua fé e carinho, torceu por cada conquista.

Aos meus tios, Valeriano, Carolina e Emidio, me mostraram que o amor e a família é o caminho mais lindo que eu poderia trilhar. Agradeço por cada noite de estudo, por cada palavra de conforto, de ânimo, de coragem e por cada experiência compartilhada.

À Neomar Filho, meu namorado, chefe, parceiro, amigo, companheiro que idealizou comigo desde o tema até a conclusão, que me ensinou e ensina não só sobre Direito, mas sobre amor, parceria, cumplicidade e dedicação.

Ao Escritório NF Assessoria Jurídica, que me acolheu no início da faculdade e foi onde eu aprendi tudo o que sei até hoje, obrigada por me deixar fazer parte deste time. Aos colegas do estágio que acompanharam cada evolução, cada erro e acerto.

Aos meus amigos que acreditaram em mim, compartilharam as alegrias e dificuldades de todas as fases dessa caminhada. Aos meus amigos-irmãos Marcela Lima e Igor Fróes, que compartilharam mais uma etapa da vida, que dividiram as angústias e me ampararam com sua fé imbatível. À minha amiga Maria Ferreira, que mesmo de longe torceu para que esse momento chegasse, e essa foi só mais uma conquista de tantas que já passamos juntas. Às minhas amigas que o Escalada me presenteou, Yasmin Maia e

Catarina Fernandes, que dividiram a oração, a fé, o amor em cada gesto de carinho e preocupação. À minha amiga Paula Salinas que me acompanhou desde a escola, e compartilhou o desejo de cursar Direito e encarou comigo todos os anos da faculdade.

A faculdade me proporcionou grandes amigas que levarei para toda a vida: Sofia Vidal, Ingrid Marcos, Esther Barbosa, Gliane Alencar, Gabriela Gavazza, que dividiram a semana de provas, as noites em claro, os cadernos, o conhecimento, as notas baixas, e foram pessoas essenciais para que essa trajetória fosse ainda mais especial.

Agradeço, também, ao meu orientador Professor Geovane Peixoto por toda a ajuda, disponibilidade, e atenção na construção do trabalho.

À Faculdade Baiana de Direito, professores e funcionários, o meu muito obrigada, pela acolhida, pelos ensinamentos, experiências e vivências destes últimos anos.

“Cada segundo é tempo para mudar tudo para sempre.”

Charles Chaplin

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo principal identificar a importância da política do compliance no âmbito dos partidos políticos. Procura-se, ainda, entender os critérios estabelecidos pelo projeto de lei nº 429/2017, bem como qual sua aplicabilidade prática na realidade fática. Inicialmente, a análise se concentra na estrutura e funcionamento dos partidos políticos, o processo de criação e registro e os principais elementos do partido político: autonomia, disciplina e fidelidade partidária. Para além disso, trata-se de algumas especificidades no tocante ao processo prestação de contas, e suas modalidades. Ademais, vislumbra-se nesta oportunidade analisar o funcionamento da estrutura interna do partido político, desde a composição dos dirigentes até a aplicação dos recursos financeiros, e, como se realiza o recebimento de recursos financeiros do partido e sua destinação. Outrossim, no tocante à política de compliance, pretende-se compreender o seu funcionamento, suas especificidades, e no âmbito partidário, identificar critérios de contratação dos prestadores de serviços, reconhecer a necessidade e finalidade de se estabelecer normas de ética e padrões de conduta nas agremiações, e quais os mecanismos de controle dos partidos. Intenta-se explorar os critérios estabelecidos pelo projeto de lei nº 429/2017, as alternativas de fiscalização das condutas ilegais, as possíveis consequências e punições para contas não prestadas ou desaprovadas, bem como a responsabilidade daqueles que praticarem condutas fraudulentas, ilegais e corruptas. Por fim, essa monografia dedica-se a entender o compliance como uma ferramenta segura no combate à corrupção, no fortalecimento da democracia, no incentivo à transparência e na garantia da moralidade no processo eleitoral.

**Palavras-chave:** Compliance; Partidos Políticos; Direito Eleitoral; Projeto de Lei nº 429/2017; Corrupção; Administração de recursos públicos.



## ABSTRACT

The main objective of this work is to identify the importance of compliance policy within the scope of political parties. It also seeks to understand the criteria established by the bill No. 429/2017, as well as its practical applicability in factual reality. Initially, the analysis focuses on the structure and functioning of political parties, the process of creation and registration and the main elements of the political party: autonomy, discipline and party loyalty. In addition, there are some specificities regarding the accountability process, and its modalities. Moreover it is an opportunity to analyze the functioning of the internal structure of the political party, since the composition of the leaders to the application of financial resources, and, how is the party's financial resources receipt and its destination. Furthermore, with regard to compliance, we want to understand its operation, its specificities, in the partisan scope, and to identify criteria for contracting service providers, to recognize the need and purpose of establishing ethical standards and standards of conduct in associations, and what are the mechanisms of control of the parties. The intention is to explore the criteria established by the bill No. 429/2017, the alternatives for the inspection of illegal conduct, how the choice of compliance agents will be made, the possible consequences and punishments for accounts not rendered or disapproved, as well as liability for those who practice fraudulent, illegal and corrupt conduct. Finally, this work is dedicated to understand compliance as a safe tool in the fight against corruption, and in the guarantee of morality in the electoral process.

Keywords: Compliance; Political parties; Electoral Law; Law project nº 429/2017; Corruption; Administration of public resources.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
SPCE	Sistema de Prestação de Contas Eleitorais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
PLS	Projeto de Lei do Senado
PL	Projeto de Lei
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
BIS	<i>Bank for International Settlements</i>
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	12
<b>2. PARTIDOS POLÍTICOS</b>	17
2.1 O PARTIDO POLÍTICO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	17
<b>2.1.1 Histórico e conceito</b>	17
<b>2.1.2 Função do partido no processo democrático</b>	22
2.2 ESTRUTURA	24
<b>2.2.1 Criação</b>	24
<b>2.2.2 Autonomia partidária</b>	27
<b>2.2.3 Disciplina e fidelidade</b>	33
<b>3. PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	36
3.1 CONCEITO	38
3.2. FINALIDADE	39
3.3 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS	41
<b>3.3.1 Nas campanhas eleitorais</b>	42
<b>3.3.2 No exercício anual</b>	45
<b>3.3.3 Organização financeira das agremiações</b>	47
3.3.3.1 Fundo partidário	48
3.3.3.2 Doações de pessoa física	50
3.3.3.3 Fundo Especial de Financiamento de Campanha	51
<b>3.3.4 Destinação</b>	52
<b>4. COMPLIANCE NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO</b>	55
4.1 CONCEITO, FINALIDADE E ORIGEM	57
4.2 DISPOSIÇÃO NORMATIVA	61
4.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	64
4.4 O DIREITO ELEITORAL E O PROJETO DE LEI Nº 429/2017	66
4.5 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA CONTRATAÇÕES	71
4.6 SANÇÕES	73
<b>5. CONCLUSÃO</b>	76
<b>REFERÊNCIAS</b>	81

## 1. INTRODUÇÃO

A modernidade e a globalização trouxeram consigo algumas características que são exigidas pela sociedade atual, e não podem ser deixadas de lado, a exemplo da transparência, concorrência, canais de informação. Por outro lado, a luta contra a corrupção foi travada nos mais diversos países, inclusive no Brasil.

As práticas ilícitas há muito ocupam, com destaque, os noticiários nacionais, especialmente os acontecimentos relativos a desvios de verbas públicas pelos governantes, e gestores de grandes empresas nacionais. As razões são incontáveis, e, dentre elas, as relações interpessoais estabelecidas pela troca de interesses, as constantes e volumosas transações financeiras realizadas e, ainda, a presença de particulares nos mais diversos cargos e funções, e com variáveis níveis de responsabilidade e capacidade de alteração dos cenários aos quais estão inseridos.

Em 2017, para exemplificar, foi apresentada no Fórum Econômico Mundial uma pesquisa que apontou os políticos brasileiros como os que menos gozam da confiança de sua população, entre 137 países avaliados.

O Índice de Percepção da Corrupção, criado em 1995 pela Transparência Internacional, expõe a escala de graduação dos países sobre o tema. As notas vão de 0 a 100: abaixo de 50 indicam níveis graves de corrupção. Em 2021 o Brasil alcançou a nota 38, subindo 3 pontos em relação ao ano de 2019. Este aumento fez o Brasil passar da 106ª posição para a 94ª, no ranking que considera 180 nações e territórios.

E, apesar de um sistema normativo amplo no que se refere ao combate à malversação de recursos públicos, nem sempre se verifica efetividade nas tipificações e medidas estipuladas pelo legislador. Os simples legislar, para fins de evitar a prática de ilícitos, (como o crime de corrupção), parece não solucionar o problema.

É generalizado o sentimento de que a corrupção contamina as relações entre particulares e o poder público, e de que a política e agremiações partidárias estão intimamente ligados à prática de ilícitos.

Diante de tal conjuntura, buscou-se, sob a perspectiva global, combater as condutas criminosas no meio empresarial. De início, grandes corporações aderiram a protocolos internos, com elaboração de padrões éticos, especificamente para evitar os desvios ainda em seu nascedouro e penalizar os infratores. O compliance, em que pese atual, não surgiu de agora.

Com o advento da Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei de Organizações Criminosas, e o Decreto 8.420/2015, passou-se a se discutir sobre as políticas de

compliance, no contexto das empresas, e acerca da sua aplicabilidade ou não às agremiações partidárias.

Já a Lei nº 12.846/2013, intitulada de Lei Anticorrupção, dispôs sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, contribuindo para os debates, ainda que embrionários, sobre a política de compliance ou programa de conformidade.

Nesse cenário, tramita no Congresso Nacional o projeto de Lei nº 429/17, com o intuito de alterar a legislação que dispõe sobre os partidos políticos, a fim de exigir destes o cumprimento de normatizações relativas a programas de integridade, de maneira que o partido ficará obrigado a desenvolver mecanismos de controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades.

Mas, antes de adentrar às reflexões, faz-se necessário compreender o compliance, e suas consequências para um determinado grupo de pessoas. Ou seja, qual o sentido deste conjunto de regras, e de que forma conduz os comportamentos de uma instituição (seja ela pública ou privada). O compliance envolve, ainda, práticas direcionadas à aplicação efetiva de manuais de conduta e código de ética, política, bem como de diretrizes. Funciona, verdadeiramente, como um sistema de detecção e prevenção de violação às leis, regulamentos e políticas, com a finalidade de desenvolver uma cultura baseada no cumprimento de normas (internas ou externas), valorizando a integridade e evitando atos ilícitos.

E, diante da sequência de investigações de corrupção que afetaram a Administração, bem como que os recursos de manutenção dos partidos políticos advêm em sua maioria do Fundo Partidário, e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, garantidos, inclusive pela Constituição Federal, tratando, portanto, de dinheiro público, não há nenhuma regra que disponha acerca da forma de aplicação desse dinheiro.

A cultura desvirtuosa impregnada nos diversos setores do poder público tem impactos diretos na gestão das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, inclusive nos próprios partidos políticos, uma vez que as práticas se tornaram comuns nesses ambientes.

Por tais razões, é que o compliance eleitoral se mostra como uma possível solução, já que pretende estabelecer padrões de conduta, transparência, código de ética, canais de denúncia, entre outros.

Isto porque os recursos utilizados pelo partido político no Brasil advêm do Fundo Partidário que é distribuído pelo Tribunal Superior Eleitoral, com base em dois

critérios: 5% são entregues em partes iguais a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE, e 95% são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Além disso, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o qual serve aos custeios dos gastos em campanha eleitoral. Sabe-se ainda, que os recursos oriundos destes fundos, são recursos públicos e por isso exige um regulamento para a disposição e aplicação do montante recebido. Ocorre que, não é o que acontece. A pessoa física ou jurídica, ao contratar com o poder público, deve participar de licitação. Mas, isso não se realiza nos partidos políticos. Além disso, no certame licitatório, método utilizado para contratar com a Administração Pública, são exigidos alguns documentos, inclusive certidão de regularidade fiscal para participação do certame, que em sendo o caso de certidão positiva, impede sua habilitação na seleção. Contudo, no âmbito dos partidos, a empresa ou pessoa física prestadora de serviço ou fornecedora de produtos pode possuir débitos com a União, por exemplo, e receberá seu pagamento em forma de recursos públicos.

A grande problemática fica por conta da agremiação partidária, que é quem decide a aplicação dos recursos, daí a necessidade de fiscalizar a destinação e aplicação dos recursos públicos nos Partidos Políticos, bem como estabelecer possíveis critérios de contratação de prestação de serviços e produtos na agremiação. Cumpre rememorar que se trata de recursos que compõem o patrimônio público, dinheiro arrecadado através de impostos pagos por toda a sociedade.

Diante do exposto, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Como é possível fiscalizar a destinação e aplicação dos recursos públicos nos Partidos Políticos? Há critérios de contratação de prestação de serviços e produtos na agremiação? Como é possível controlar os atos dos filiados e colaboradores do partido político?

De modo que, o método científico utilizado no presente trabalho para solucionar este problema, foi o hipotético-dedutivo proposto por Karl Popper, no qual as hipóteses trabalhadas no processo de pesquisa serão submetidas a um protocolo de falseamento, a fim de serem confirmadas ou negadas. As hipóteses podem ou não ser confirmadas ao final deste trabalho, ou seja, no momento de execução da monografia e de sua finalização haverá a confirmação da validação das pressuposições. É o melhor método a ser utilizado, pois trabalha-se com a análise das hipóteses, buscando elementos para sua desmistificação com o fulcro de obter a resposta do problema de pesquisa inicialmente proposto.

Os recursos utilizados para a consecução dessa pesquisa são fontes doutrinárias como: livros, legislações, resoluções, artigos, monografias, teses de

mestrado e doutorado, dados de pesquisas e jurisprudência. Já no que concerne ao tipo da pesquisa, ela será qualitativa, por ser a que mais se adequa à demanda do tema a ser discutido, que é meramente doutrinário, tendo que ter seus aspectos trabalhados em consonância com a legislação, decisões judiciais e resoluções acerca do tema proposto.

A relevância jurídica dessa pesquisa paira no estudo de múltiplos fenômenos do Direito Eleitoral, como é o caso do financiamento público destinado aos partidos políticos, da forma de controle dos recursos pelas agremiações e definição de critérios para contratação de serviços ou produtos. Para além disso, o presente trabalho tem como objetivo tratar sobre a relevância da política do compliance no âmbito dos partidos políticos, bem como analisar os critérios estabelecidos pelo projeto de lei nº 429/2017, e qual a sua aplicabilidade prática na realidade fática.

Ademais, o estudo buscou explorar as inovações do projeto de lei nº 429/2017, seus pontos positivos e negativos, identificar como funciona a estrutura interna do partido político, desde a composição dos dirigentes até a aplicação dos recursos financeiros. Procurou, ainda, demonstrar como se realiza o recebimento de recursos financeiros do partido e sua destinação, analisar os critérios de contratação dos prestadores de serviços, reconhecer a necessidade e finalidade de se estabelecer normas de ética e padrões de conduta nas agremiações.

No que tange à justificativa social deste trabalho, a contribuição da pesquisa é para que os cidadãos, enquanto fiscais da lei e dos atos públicos, estejam em constante atuação e acompanhamento acerca das práticas dos representantes públicos através dos órgãos do Poder Judiciário.

No propósito de analisar o problema de pesquisa, a presente monografia foi dividida em cinco capítulos, sendo três deles destinados ao desenvolvimento do tema.

O primeiro capítulo do desenvolvimento foi destinado às agremiações partidárias. Foram abordados os aspectos históricos, o conceito de partido político e sua função no processo democrático, além do seu processo de criação, a autonomia partidária, disciplina e fidelidade que lhe é inerente. Já o segundo capítulo do desenvolvimento destinou-se a tratar da prestação de contas das agremiações. Para tanto, abordou o conceito, a finalidade, como funciona o procedimento de prestação de contas, suas dificuldades, a administração financeira dos recursos nas campanhas eleitorais e no exercício anual, e suas modalidades. Neste mesmo capítulo, foram examinadas não só as possíveis consequências e punições para contas não prestadas ou desaprovadas, mas também a responsabilidade daqueles que praticarem condutas fraudulentas, ilegais e corruptas. Por fim, tratou dos diferentes tipos de receita das

agregações, a forma de organização e destinação do Fundo Partidário, doações de pessoa física e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

No terceiro capítulo de desenvolvimento foi abordado o compliance no Direito Eleitoral brasileiro, seus conceitos, finalidades, os aspectos históricos que levaram ao seu surgimento, os elementos que deram origem ao debate no âmbito do Direito Eleitoral, as legislações que tratam do tema. Além disso, o capítulo trata da estrutura e funcionamento do compliance, de maneira geral, e específica no contexto partidário. Adentrando, estritamente, no objeto de pesquisa do trabalho, foi realizada a análise do projeto de lei nº 429/2017 que propõe a aplicação do instituto do compliance no partido político como uma obrigação. E, para finalizar, foi examinada a ausência de critérios para a contratação e as sanções que podem ser aplicadas nas agregações.

Pelo exposto, espera-se que este trabalho demonstre a importância do partido político no sistema democrático brasileiro, atuando como protagonista, que reúne em torno de si setores da sociedade civil para a discussão de pautas de interesse público, intermediando sua relação com os entes públicos e promovendo espaços para candidaturas que atuarão como representantes do grupo de pessoas unidas, defensoras de uma ideologia comum. Não se quer falar aqui em burocratização excessiva ou ingerências externas que inviabilizem a liberdade e autonomia necessárias às agregações partidárias. A realização de compliance partidário está ligada a um conjunto de padrões legais estabelecidos, relacionados à transparência, tudo com o objetivo de contribuir para evolução da democracia. Destarte, é importante compreender a necessidade de promover maior moralidade ao processo eleitoral ao prever e garantir o controle dos nossos recursos públicos, ao permitir a ciência dos eleitores dos atos partidários, que simbolizam a decisão do povo quando elegem seus representantes, ou até mesmo para motivar a sua filiação partidária.



## 2. PARTIDOS POLÍTICOS

Inicialmente, não se pode atribuir uma data específica ao surgimento dos partidos políticos no contexto global. A evolução da formação desses grupos ou facções está relacionada à antiguidade greco-romana, idade média e idade moderna, até chegar os dias atuais, na idade contemporânea. Entrementes, é possível identificar a grande marca que define as organizações partidárias hodiernamente: a intensa propagação ideológica.<sup>1</sup>

### 2.1 O PARTIDO POLÍTICO NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

#### 2.1.1. Histórico e conceito

O partido político tem sua origem identificada nos séculos XVII e XVIII, contemporânea ao surgimento do regime democrático representativo. Para George Burdeau, o ponto de partida para tal advento ocorre desde que os homens concordaram, pela primeira vez, a respeito de alguma finalidade com projeção social e dos meios necessários para alcançá-la.<sup>2</sup>

Para Maurice Duverger, os partidos políticos se configuravam como “facções que dividam as repúblicas antigas, em clãs que se agrupavam ao redor de um líder na Itália do Renascimento”, além disso, os grupos de deputados das assembleias revolucionárias se reuniam em clubes ou comitês para o preparo das eleições censitárias das monarquias constitucionais. Trata-se, de organizações populares que formam a opinião pública nas mais modernas democracias. Imperioso destacar que tais organizações ainda não eram chamadas de partidos políticos, o que somente ocorreu com a criação de grupos parlamentares, após o surgimento dos comitês eleitorais, contemporâneo ao desenvolvimento da democracia, extensão do sufrágio e das prerrogativas do parlamento.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> SOARES, Orlando. **Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros.** *Revista de informação legislativa*, v. 26, n. 103, p. 163-190, jul./set. 1989. Revista do curso de direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 20, n. 1/2, p. 349-378, dez. 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181954>. Acesso em: 10/02/2021.

<sup>2</sup> LÓPEZ, M. J., *Partidos políticos: teoría geral y régimen legal.* Buenos Aires: Depalma, 1983, p. 9. *Apud* ALVIM, Frederico. **A evolução histórica dos partidos políticos.** p.1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/a-evolucao-historica-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 01/09/2020.

<sup>3</sup> DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos.** 18ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. P.15 *Apud* TORRES, Vivian de Almeida Gregori. A convenção partidária como instrumento para o aprimoramento da democracia. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de

Nesse cenário, destaca-se a atuação do parlamento britânico, através dos deputados. Isto porque os membros parlamentares dividiam-se em grupos, a fim de prevalecer os seus interesses em detrimento ao poder monárquico absolutista. Desta forma, ganhou notoriedade na história a distinção ideológica entre os conservadores do partido *tories* e os liberais do partido *whigs*, considerados as primeiras agremiações consolidadas,<sup>4</sup>

Trata-se, em verdade, de um momento em que houve crescentes transformações econômicas e sociais que interferiram na ordem tradicional da sociedade e abalaram as relações de poder. Por tais razões, houve um aumento na demanda de participação política através de grupos organizados que se mobilizaram em prol de uma ampliação da gestão do poder político.<sup>5</sup>

Contudo, tendo em vista que os partidos políticos são produto da modernidade, considera-se que seu fortalecimento e expansão se deram no século XIX. Isto porque surge neste período as ideias liberais contemporâneas à Revolução Industrial.<sup>6</sup>

A partir de meados do século XIX, os grupos políticos evoluíram para a adoção de formas e estruturas mais estáveis, definidas e profissionalizadas, em razão da necessidade de organização enquanto classe, a fim de combater a burguesia.<sup>7</sup>

Diante disso, as agremiações se tornaram peças fundamentais para a realização e concretização do processo democrático. Estes grupos servem como canais legítimos de atuação política e social, uma vez que conseguem captar, reunir as diferentes opiniões públicas e organizá-las em ideais, a fim de transformar em uma bandeira de luta.<sup>8</sup>

Até 1821, enquanto o Brasil estava sob domínio de Portugal, apesar de não haver uma estrutura partidária que sustentasse o debate político, já se desenhava pequenos grupos políticos que se reconheciam como partidos políticos - mesmo com a falta do seu reconhecimento de fato. São eles: partido português, partido brasileiro e o partido liberal radical. O primeiro desejava a manutenção do caráter colonial do Brasil

---

Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 412.

<sup>4</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 12 ed., 2016, p.108.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>7</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. P. 73. 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 01/09/2020.

<sup>8</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 12 ed., 2016, p.107.

em relação à Portugal. O segundo defendia a criação de uma monarquia dual entre Brasil e Portugal. O último buscava a implantação de uma República democrática.<sup>9</sup>

Durante o período imperial, após a independência, D. Pedro I governava sem a presença oficial de partidos políticos. Havia, na verdade, grupos que se reuniam em prol de um interesse comum: de um lado, os monarquistas que se aproximavam da centralização de poderes na figura do imperador, e de outro, os liberais que pregavam o menor acúmulo nas mãos de D. Pedro I, e eram de encontro às suas políticas.<sup>10</sup>

Nesse contexto, nasce em 1831 o primeiro partido brasileiro, denominado liberal, e em seguida o partido conservador, surgido em 1838. Ressalte-se que não se fala em partido político propriamente, mas sim grupos que compartilhavam do mesmo ponto de vista e opiniões.<sup>11</sup>

Entretanto, esta comunidade que se acumulava carecia de organização, e, portanto, se desfaziam vertiginosamente, o que impedia a configuração do “partido político”.<sup>12</sup> Outro obstáculo enfrentado para a consolidação dos partidos políticos foram as turbulências do primeiro reinado, tendo em vista que D. Pedro I governou boa parte do tempo com o parlamento fechado. Assim, após a sua abdicação em 1831 até a Proclamação da República em 1889, os partidos Liberal e Conservador dominaram o cenário político brasileiro. Apesar da defesa de bandeiras ideológicas supostamente distintas, na realidade, não havia diferença substancial, o que somente veio ocorrer em 1870, com o surgimento do partido republicano.<sup>13</sup>

Registre-se que esta agremiação foi imprescindível na decadência do Império, bem como na estruturação do Estado Republicano, que, se utilizando do modelo estadunidense, passou a ser federativo e republicano.<sup>14</sup>

Após a abdicação de D. Pedro I e o surgimento dos partidos Conservador e Liberal, estes disputaram a soberania política durante o segundo reinado, cumprindo as ordens de D. Pedro II que exercia à época o chamado Poder Moderador, momento conhecido como ‘parlamentarismo às avessas’. Esta foi a forma encontrada pelo Imperador para garantir a estabilidade política e a sua permanência no poder. Logo, os

---

<sup>9</sup> COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 16.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas S.A., 12 ed., 2016, p. 109.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 110.

recém-nascidos partidos políticos não possuíam regras, estatutos, e suas propostas eram delineadas a partir dos embates políticos.<sup>15</sup>

No final do regime imperial, em 1873, surge o Partido Republicano Paulista a partir de um movimento de cafeicultores do oeste paulista, os quais defendiam a adoção de uma república federativa configurada pelo alto grau de descentralização, em sentido oposto aos ideais monarcas. Por tais razões, somente exerceu grande influência após a Proclamação da República. A partir do fenômeno da regionalização e a evolução e fortalecimento dos partidos regionais, a exemplo do Partido Republicano de São Paulo e Minas Gerais, as agremiações se estruturaram, criaram o seu próprio estatuto, e passaram a defender os interesses da sua província. Já em 1922, ainda na Primeira República, criou-se o primeiro partido com um programa ideológico fundamentado e consistente, chamado de Partido Comunista do Brasil.<sup>16</sup>

Atualmente, através de pesquisa realizada nos bancos de dados do TSE, verifica-se que existem, atualmente, trinta e três partidos políticos – MDB, PTB, PDT, PT, DEM, PC do B, PSB, PSDB, PTC, PSC, PMN, CIDADANIA, PV, AVANTE, PP, PSTU, PCB, PRTB, DC, PCO, PODE, PSL, REPUBLICANOS, PSOL, PL, PSD, PATRIOTA, PROS, SOLIDARIEDADE, NOVO, REDE, PMB, UP – regularmente registrados no Brasil. O mais antigo deles, o MDB, consta como registrado em 30 de junho de 1981, e o partido mais recentemente registrado, o UP, possui seu registro em 10 de dezembro de 2019.<sup>17</sup>

Não restam dúvidas de que desde o início das organizações intrapartidárias, estas se mostraram como estruturas insuficientes para efetivar a vontade de representação política da sociedade. Contudo, desde o início do debate político formal, as agremiações serviram como forma de reunir diferentes pessoas com interesses individuais comuns em prol do pertencimento a determinada região ou classe social.<sup>18</sup>

Oliveira Vianna aponta que os primeiros partidos políticos, também chamados de clãs eleitorais, surgiram em razão de motivos pessoais, quais sejam: ambições, vaidades e preocupações familiares que, em virtude do seu prestígio, decidiam a formação das agremiações. Cumpre rememorar que o governador era o

---

<sup>15</sup> COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 16.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>17</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos. Partidos políticos registrados no TSE**. 2021. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em 19/04/2021.

<sup>18</sup> COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 20.

centro da província, e por isso havia o objetivo de acumular o apoio do governante, através dos partidos.<sup>19</sup>

Neste sentido, o partido político pode ser entendido como “organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.”

Entende-se por partido político a instituição construída da livre associação de pessoas, a fim de garantir a legitimidade do sistema representativo, em observância ao regime democrático e aos direitos humanos fundamentais.<sup>20</sup>

O partido pode ser compreendido, ainda, como uma associação particular com finalidade pública, que visa reunir os adeptos para a defesa de uma ideologia política, a fim de alcançar o poder de maneira legítima.<sup>21</sup>

A agremiação partidária pode ser definida, também, como “reunião dos seus principais elementos identificadores, tendo-o como um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governamentais.”<sup>22</sup>

Já Weber assenta que se trata de associações estimuladas pela realização de um plano objetivo com anseios, ideais de determinado setor da sociedade civil, bem como pelo objetivo de participar da gestão do poder político e obter benefícios.<sup>23</sup>

Conclui-se, portanto, que os partidos políticos são considerados grupos sociais que se aglutinam através da defesa de ideologias, com o objetivo de disputar, conquistar, conservar o poder, a fim de satisfazerem seus anseios sociais e/ou pessoais.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> VIANNA, Oliveira. Instituições políticas brasileiras. Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999, p. 230. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira) *apud* MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. 2018. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - Brasília. Orientador: Prof. Sérgio Antonio Ferreira Victor. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2420>. Acesso em: 30/10/2020.

<sup>20</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas S.A., 9 ed., 2016, p. 91.

<sup>21</sup> COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral. Processual Eleitoral. Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 130.

<sup>22</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 267.

<sup>23</sup> WEBER, M. *Economia e società* (1922), *Comunità*. Milano 1961. PP. 241-42, 718-28 do II volume. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C.m Varriale et al., coord. Trad. João Ferreira. *Dicionário de política*. Brasília: Universidade de Brasília. Vol. I. Ed. 1998. p. 898-899. *Apud* COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Democracia e partidos políticos**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 15.

<sup>24</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 130.

### 2.1.2 Função do partido no processo democrático

É majoritário na doutrina que a função precípua do partido político encontra razão na organização da vontade popular. Consequentemente, esta terá origem na conquista do poder e seu exercício, com a finalidade no programa de governo estruturado baseado na ideologia estabelecida, bem como no objetivo de atender as demandas sociais.<sup>25</sup>

Aliado a isso, os partidos nascem e se desenvolvem em virtude do crescimento da demanda de participação no processo de formação das deliberações políticas por parte dos vários grupos sociais. Isso se revela mais evidente nos momentos de grandes transformações econômicas e sociais.<sup>26</sup>

É cediço que numa sociedade plural há variáveis ideais, anseios e ideologias. Daí, então, os partidos políticos nascem com a função de representação dos interesses dos cidadãos, buscando assegurar a alternância de princípios e convicções, e consequentemente, as transformações no poder, pilar da democracia representativa.<sup>27</sup>

Nesse sentido, não obstante a função representativa do partido político, imperioso destacar a função de transmitir o questionamento da sociedade, permitir que as diversas classes participem do processo de tomada de decisões, promover atos de organização do pleito eleitoral, nomeação de pessoal político.<sup>28</sup>

Além disso, pode-se extrair outra função da agremiação, qual seja a de institucionalizar o poder, isto porque, dado o caráter democrático do Estado, e, portanto, a representação da soberania popular, não se pode admitir a personalização do comando, para que não se configure o estado ditatorial. Assim, conclui-se que a função primordial da agremiação partidária reside na intermediação entre sociedade e Estado, catalisando determinada corrente de opinião.<sup>29</sup>

Em suma, os partidos políticos tem três funções primárias: agrupar de maneira coesa um determinado ponto de vista e representá-lo frente à sociedade;

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>26</sup> OPPO, Anna. Partidos Políticos. **Curso de Introdução à ciência política**. Brasília: Universidade de Brasília, v.5, 1982. *Apud* TORRES, Vivian de Almeida Gregori. **A convenção partidária como instrumento para o aprimoramento da democracia**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 415.

<sup>27</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 133.

<sup>28</sup> OPPO, Anna. Partidos Políticos. **Curso de Introdução à ciência política**. Brasília: Universidade de Brasília, v.5, 1982. *Apud* TORRES, Vivian de Almeida Gregori. **A convenção partidária como instrumento para o aprimoramento da democracia**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 415.

<sup>29</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 133.

selecionar dentre aqueles membros, que escolheram ser filiado, o indivíduo que se adeque ao perfil da agremiação e às normas internas previstas para a disputa do pleito; e promover a educação através da informação do eleitorado.<sup>30</sup>

A Professora Vânia Aieta aponta que:

Por primeiro, o partido político deve ser um agente catalisador de uma determinada corrente de opinião, formada pelas lideranças partidárias, militantes, simpatizantes e eleitores. A segunda finalidade essencial é a seleção e o enquadramento dos eleitos. Inicialmente, escolhem-se os nomes dos candidatos aos postos eletivos, no âmbito interno no partido para, posteriormente, estes candidatos pleitearem as eleições, concorrendo com os adversários das outras legendas. E, por derradeiro, há de se salientar a nobre tarefa partidária de educar e importar o eleitor, politicamente. Assim, ele estará preparado não só para votar conscientemente como também para ter participação política, inclusiva no sentido de exigir dos seus representantes eleitos uma alçai firme de acordo com a orientação do próprio partido, fixada pelo estatuto e pelo programa.<sup>31</sup>

Não é forçoso admitir que os partidos políticos, guardam extrema importância, no âmbito do Estado Democrático de Direito dada a sua capacidade de intervir e aglutinar os diferentes interesses sociais, bem como de reunir a formação da vontade política em torno de uma atividade formal e organizada.<sup>32</sup>

Ademais, a própria Constituição Federal e a Lei nº 9.096/15 estabelecem em seus artigos 17 e 2º, respectivamente, as funções dos partidos políticos, isto é, resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, e os direitos fundamentais da pessoa humana.<sup>33</sup>

Logo, os partidos políticos se revelam estruturas indispensáveis no contexto atual, considerando a complexidade da sociedade moderna, em que plurais são as

<sup>30</sup> CRESPO, Victor Hugo Marcão. Sistema partidário e o modelo brasileiro. 2010. Brasil. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-78/sistema-partidario-e-o-modelo-brasileiro/>. *Apud* QUIRINO, Jackson Luiz de Souza. **Partidos políticos: A questão da fidelidade partidária no âmbito do Supremo Tribunal Federal.** 2017. Monografia. Graduação em Direito. Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife. Orientador: Prof. Dr. Teodomiro Noronha Cardozo. Disponível em: <https://www.faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/academico/article/view/460>. Acesso em: 19/04/2021.

<sup>31</sup> AIETA, Vânia Siciliano, Partidos Políticos. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006. *Apud* ROCHE, Gabriela Formentin De. **Infidelidade partidária por troca de partido político: uma análise dos julgados do TRE/SC após a edição da Resolução 22.610/07 do TSE, sob o enfoque do princípio democrático.** 2014. Monografia. Graduação em Direito. Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc. Criciúma. Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/3346>. Acesso em: 19/04/2021.

<sup>32</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 34.

<sup>33</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096/1995.** Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Artigo 2.

BRASIL, **Constituição Federal.** Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Artigo 17.

discussões, devendo aumentar o espaço de debate, e conseqüentemente, impedir o a renovação dos arranjos de poder nas agremiações.<sup>34</sup>

## 2.2 ESTRUTURA

### 2.2.1 Criação

A Lei nº 9.096/95, em seu artigo 7º, estabelece os requisitos específicos para a criação de novos partidos políticos. Sendo assim, inicialmente, a agremiação deve adquirir personalidade jurídica para adentrar ao cenário eleitoral.<sup>35</sup>

Assegura o artigo 17 da Constituição Federal de 1988 que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, preservada a soberania nacional, assegurados o pluripartidarismo, o regime democrático, bem como os direitos fundamentais da pessoa humana.<sup>36</sup>

Aponta o supracitado dispositivo da Carta Magna que, os partidos políticos, em que pese sejam entidades autônomas capazes de definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e de decidir os rumos da instituição, critérios próprios de escolha das suas coligações eleitorais, devem cumprir algumas obrigações perante a Justiça Eleitoral, a exemplo, o registro dos seus estatutos e a prestação das suas respectivas contas. O registro do estatuto traz consigo alguns direitos previstos na Lei nº 9.096/95 (art. 7º, §§ 2º e 3º). São eles: participação no processo eleitoral, recebimento de recursos do Fundo Partidário, acesso gratuito ao rádio e à televisão e exclusividade quanto à denominação, sigla e símbolos que utiliza.<sup>37</sup>

Contudo, para que se realize o registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral, deverá ser comprovado o caráter nacional da agremiação. Além disso, exige-se a demonstração do apoio de eleitores na razão, de ao menos, 0,5% dos votos válidos da

---

<sup>34</sup> COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 21.

<sup>35</sup> FULIARO, Ana Paula. **Direito Partidário**. Partidos Políticos e a busca da ampla representatividade: um estudo comparado entre Brasil e Colômbia. Editora: Fórum. Cap. 3. Tomo 2. 2018, p. 49.

<sup>36</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Criação e funcionamento de partidos políticos à luz da Constituição Federal de 1988**. P. 2 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 22/10/2020.

<sup>37</sup> TORRES, Damiana Pinto. **Os partidos políticos e a prestação de contas partidária**. P. 1. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/os-partidos-politicos-e-a-prestacao-de-contas-partidaria>. Acesso em: 22/10/2020.



última eleição para Câmara dos Deputados, sendo distribuídos por um terço dos Estados da Federação, com, no mínimo, 0,1% do eleitorado em casa um deles.<sup>38</sup>

Não bastasse, foi acrescentado pela Lei nº 13.165/15, a limitação temporal de dois anos, a partir da data de aquisição da personalidade jurídica, a fim de que se consiga demonstrar o apoio necessário para a criação do partido político. Vale lembrar que, o eleitor que estiver filiado a outro partido não pode servir como apoio para a formação da nova agremiação.<sup>39</sup>

Dessa forma, o Ilustre Daniel Castro Gomes da Costa descreve o procedimento no qual o eleitor não filiado a um partido político deverá assinar a lista ou formulário disponibilizado pelo partido em formação, em que deverá conter:

(i) denominação do partido político, sua sigla, e o seu número de inscrição no CNPJ; (ii) declaração de que o (s) subscritor(es) não é (são) filiado(s) a outra agremiação e apoia(m) a criação do partido político em formação; (iii) o nome completo do eleitor que manifesta seu apoio à criação do partido político, com indicação de número de seu título de eleitor; (iv) a data do apoio manifestado; (v) a assinatura ou, no caso de eleitor analfabeto, a impressão digital do eleitor, de acordo com o cadastro na Justiça Eleitoral; (vi) informação de que a assinatura da lista de apoio não caracteriza ato de filiação partidária; e (vii) o nome e o número do título de eleitor de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração, devidamente assinada, de quem pessoalmente a colheu.<sup>40</sup>

Acrescenta Daniel Castro que após a elaboração da lista ou formulário, deverá o representante legal da futura agremiação realizar o cadastro prévio dos dados dos eleitores que apoiaram a criação, por meio do SAPF, conforme disciplina o artigo 13 da Resolução nº 23.571/2018 do Tribunal Superior Eleitoral. Deverá, ainda, ser enviado ao cartório da respectiva zona eleitoral, em duas vias, os formulários, listas ou fichas individuais de apoio, para fins de conferência da assinatura. Conferidas as assinaturas e os números dos títulos eleitorais pelo chefe do cartório, este lavrará o atestado e os dados devem ser publicados em cartório e no site do TSE no prazo de três dias a partir do seu recebimento, cabendo, ainda, impugnação de qualquer interessado, no prazo de cinco dias da sua publicação.<sup>41</sup>

Após o cumprimento dos requisitos acima discriminados, a agremiação deverá constituir, de forma definitiva, em observância ao seu estatuto, os órgãos

---

<sup>38</sup> BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Brasília: Planalto, 1995. Artigo 7, §1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 22/10/2020.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 53-54.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

diretivos municipais e regionais, registrando-os nos tribunais regionais eleitorais de, no mínimo, nove unidades da federação.<sup>42</sup>

Ademais, depois de registrados os órgãos partidários municipais e regionais nos tribunais regionais respectivos, a última fase do processo de registro consiste na solicitação do registro do programa, do estatuto e do órgão de direção nacional no Tribunal Superior Eleitoral.<sup>43</sup>

O processo de criação de um partido político não é em nada simples. Diante da importância que o partido político representa no processo democrático brasileiro, são estabelecidos diversos procedimentos para garantir um processo mais estruturado.

Não basta o simples pedido de registro no Tribunal Regional Eleitoral respectivo, este deverá autuar e distribuí-lo para um relator no prazo de 48 horas. A secretaria do Tribunal deverá publicar o edital no Diário de Justiça Eletrônico para ciência dos interessados, que poderá impugnar o pedido de registro no prazo de 5 dias contados da publicação do edital. Finalizada a instrução, e não havendo nenhuma impugnação, o relator deverá abrir vistas ao Ministério Público para oitiva no prazo de 10 dias, bem como determinará as diligências para sanar eventuais falhas do processo.<sup>44</sup>

Após a oitiva do Ministério Público, serão os autos conclusos ao Relator que apresentará em plenário para julgamento no prazo de 30 dias. Do julgamento haverá dois resultados: deferimento ou indeferimento. Caso deferido o pedido de registro do estatuto e do órgão de direção nacional, o Tribunal deverá comunicar imediatamente o resultado aos Tribunais Regionais Eleitorais, que deverão informar aos juízes. Noutro sentido, indeferido o pedido, os interessados poderão requerer o desentranhamento dos documentos para posterior utilização ou um novo pedido.<sup>45</sup>

A aquisição da personalidade jurídica partidária assegura a exclusividade da denominação e da sigla, número de legenda partidária, símbolos, bem como dará o direito ao partido de receber recursos do fundo partidário, ter acesso gratuito ao rádio e a televisão, e o mais importante: participar do processo eleitoral.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Criação e funcionamento de partidos políticos à luz da Constituição Federal de 1988**. P. 2 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 22/10/2020.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 55.

<sup>45</sup> *Ibidem*. P. 57.

<sup>46</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Criação e funcionamento de partidos políticos à luz da Constituição Federal de 1988**. P. 2 Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>.

Contudo, a criação e registro do partido político impõe o dever da prestação de contas, cuja finalidade é informar anualmente à Justiça Eleitoral o balanço contábil do exercício financeiro anterior, a fim de que seja de conhecimento de todos a origem das receitas e a destinação das despesas da agremiação.<sup>47</sup>

### 2.2.2 Autonomia Partidária

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a personalidade jurídica dos partidos passou de direito público para a de direito privado, o que foi de encontro com o ideal não intervencionista do Estado. Desta forma, a agremiação política teve espaço para surgimento após a ideia de autonomia partidária, e, portanto configura-se como garantia necessária ao fortalecimento do regime representativo.<sup>48</sup>

Imperioso destacar que a Lei nº 5.682/71, Lei Orgânica dos Partidos Políticos, regulava a organização e o funcionamento dos partidos políticos, e não permitia aos partidos a possibilidade de definir estrutura interna diferente da existente na lei. Contudo, com a edição da Lei nº 9.096/95, a Lei nº 5.682/71 foi revogada, refutando sua estrutura engessante.<sup>49</sup>

Antes de adentrar ao estudo do tema, necessário se faz entender o termo em destaque. A autonomia é aquilo que é independente, livre, que não cabe ingerência de órgão ou qualquer indivíduo que não faça parte, é aquela matéria de competência exclusiva da organização.<sup>50</sup>

A Lei dos partidos políticos traz em seu artigo 1º a definição de tal entidade que consiste numa pessoa física de direito privado, objetivada a garantir os direitos fundamentais constitucionalmente previstos, bem como, certificar com base no regime democrático, a efetividade do sistema representativo de governo.<sup>51</sup>

---

eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988. Acesso em: 22/10/2020.

<sup>47</sup> TORRES, Damiana Pinto. **Os partidos políticos e a prestação de contas partidária**. P. 1. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/os-partidos-politicos-e-a-prestacao-de-contas-partidaria>. Acesso em: 22/10/2020.

<sup>48</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 143.

<sup>49</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. P. 138. 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 28/10/2020.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>51</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096/1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 28/10/2020.

Para a ilustríssima Ezikelly Barros, a autonomia partidária é o “princípio constitucional que concede aos partidos políticos brasileiros uma ampla liberdade para a regulamentação das suas questões *interna corporis* ou intrapartidárias.”<sup>52</sup>

Acrescenta, ainda, que a positivação dessa norma constitucional no artigo 17 da Constituição Federal configura uma grande conquista para a sociedade brasileira, uma vez que foram experimentadas vivências traumáticas de intervenção estatal nas esferas internas dos mais diversos setores da sociedade civil. A Era Vargas e o Regime Militar contribuíram para o aprimoramento do instrumento de controle social, alterando a legislação eleitoral partidária, com fins de dar aparente sensação de legalidade e legitimidade ao exercício do poder político, bem como enfraquecer as forças políticas que iam de encontro à ordem ideológica, política, econômica – chamada de *establishment* – para garantir a permanência no poder.<sup>53</sup>

Assim, naquele contexto do autoritarismo e indevida intervenção estatal, o princípio da autonomia partidária surge como um direito fundamental das greis, a fim de assegurar a independência de opinião, que em sua maioria, era contrária ao Estado, em busca do alcance à sua função principal: canalização dos anseios sociais para o Estado.<sup>54</sup>

Atualmente, os partidos são disciplinados pela Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, orientado pelo artigo 17 da Carta Magna, e possuem autonomia necessária para decidir a sua estrutura e organização interna. Além disso, a agremiação tem o poder de definir o seu funcionamento, cronograma de atividades de campanhas eleitorais.<sup>55</sup>

Assim, a autonomia partidária reúne a faculdade dos partidos poderem definir os estatutos, programas, escolher dirigentes e candidatos, sem terem a ingerência da estrutura do Estado. A Constituição Federal foi clara ao tratar esta matéria como “*interna corporis*” e não submetê-la à apreciação do judiciário.<sup>56</sup>

A autonomia partidária possui grande relevância, uma vez que oferece às organizações melhores condições para que “colaborem com o funcionamento das instituições democráticas, realizando a formação política do povo, divulgando planos e

---

<sup>52</sup> BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, P. 105.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> NIESS, Pedro Henrique. SOUZA, Luciana Toledo. KAHN, Andréa Patrícia. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Edipro, 2016, p. 75.

<sup>56</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros**: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária. P. 129. 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 28/10/2020.

alternativas de governo, selecionando candidatos”, conforme aponta Manoel Gonçalves Ferreira Filho.<sup>57</sup>

Este princípio constitucional possui íntima relação com o princípio da liberdade de criação dos partidos políticos, tendo em vista que seria impossível recorrer à autonomia partidária no cenário de inexistência da liberdade criativa. Em mútua colaboração, os dois princípios se apoiam, já que o princípio da liberdade de criação dos partidos assegura a criação de novas greis, enquanto o princípio da autonomia partidária garante o livre desenvolvimento, a ampla capacidade de auto-organização e a atuação desimpedida.<sup>58</sup>

Os princípios da autonomia partidária e da liberdade de criação dos partidos políticos objetivam fortalecer o regime democrático representativo, desviando a intervenção do estado nas atividades do partido político, a exemplo da criação, extinção, livre construção de pensamento político-ideológico, gestão dos recursos.<sup>59</sup>

José Afonso da Silva declara que:

Destaque-se aí o princípio da autonomia partidária, que é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos. Estes podem estabelecer os órgãos internos que lhe aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre o seu funcionamento. Podem escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância. [...] A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos hão que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio.<sup>60</sup>

A discussão relacionada à ideologia partidária, intimidade da agremiação, relações com seus filiados, estrutura interna, organização, funcionamento, sistema para designação de candidatos, convenções, filiação, militância, órgãos dirigentes, tempo de duração dos mandatos, é oposta à intervenção da Justiça, a fim de coibir qualquer controle ideológico por parte do Estado.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição brasileira de 1988. V.1. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 135. *Apud* BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021, p. 106.

<sup>58</sup> BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021, p. 106.

<sup>59</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 50.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 404-405. *Apud* COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 50-51.

<sup>61</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 151.

Contudo, a primeira premissa que se questiona está relacionada à absolutariedade da autonomia dos partidos políticos, sendo considerada, autonomia mitigada. Isto porque, embora as agremiações sejam protegidas pela lei em relação à sua liberdade/independência, há um dever de obediência aos princípios constantes do artigo 17 da Constituição Federal.<sup>62</sup>

A liberdade de organização pressupõe o respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo, e aos direitos fundamentais da pessoa humana, nos termos do caput do supracitado artigo.<sup>63</sup>

A autonomia partidária exige, ainda, o cumprimento de princípios constitucionais, a exemplo do caráter nacional, a fim de coibir a criação de partidos estaduais ou de oligarquias locais. Além disso, é proibido o recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, aliado ao dever de prestação de contas, com o objetivo de promover maior transparência ao funcionamento do partido político, atenuando o abuso do poder econômico.<sup>64</sup>

Não obstante a plena liberdade de existência, a independência do partido político já nasce com limitações ao seu exercício. Esta mitigação atinge a própria autonomia partidária, uma vez que não se pode falar em capacidade de autodeterminação dos partidos.<sup>65</sup>

Assim, através do Estatuto do partido, lei interna que assume caráter de lei ordinária, as agremiações podem disciplinar as matérias acima mencionadas. Vale ressaltar que o Estatuto é alvo de fiscalização pelo Tribunal Superior Eleitoral, ao qual é delegada tão somente a competência para conferir se os estatutos elaborados e aprovados pelos partidos políticos se encontram em conformidade ao ordenamento constitucional, em respeito às regras do regime democrático, interna e externamente.<sup>66</sup>

Nesse sentido, o Estatuto partidário regulamentará também as normas de fidelidade e disciplina partidária, para fins de assegurar o princípio da autonomia partidária. O comando constitucional previu a possibilidade da descrição das infrações, e as consequentes sanções, relacionadas às práticas contrárias às ideologias partidárias,

---

<sup>62</sup> NETO, Raymundo Campos. **Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos**. P. 329. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>63</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. P. 129. 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 28/10/2020.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.139.

e, portanto, transgressoras da norma estatutária. É evidente que os efeitos da autonomia ultrapassam as próprias atividades internas, podendo ser verificados no processo eleitoral, no qual se exige, por exemplo, a filiação e a escolha em convenção para que seja realizado o pedido de registro de candidatura.<sup>67</sup>

Contudo, nesses casos, quando não se trata de matéria *interna corporis*, os atos são submetidos ao controle de legalidade aplicado pela Justiça Eleitoral, em virtude do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Há quem diga que, em realidade, há uma mitigação da autonomia partidária. A bem da verdade, os litígios internos partidários que interfiram no pleito eleitoral, serão decididos pela Justiça Especializada, enquanto aqueles atos que não tiverem influência no processo, serão dirimidos pela Justiça Comum.<sup>68</sup>

Inclusive, há jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 0601159-09.2018.6.03.0000, contra decisão monocrática que deu provimento ao Recurso Especial do *Parquet* para desaprovar as contas de campanha do Governador do Estado do Amapá. Os argumentos do Agravante que consideram que:

no jogo democrático considerando as balizas das decisões *interna corporis*, a estratégias políticas de manutenção de grupos políticos e eleitorais não podem ser sindicadas pelo Poder Judiciário, salvo ilegalidades flagrantes decorrentes de fraude ou descumprimento da Lei. Ou seja, a Lei é vetor de direcionamento maior dos Partidos Políticos e repita-se, no caso, não havia qualquer impedimento legal para que a doação fosse realizada.<sup>69</sup>

Contudo, o Relator do processo, Ministro Luis Felipe Salomão, aponta que:

(...) há indevida inovação recursal quanto à impossibilidade de o Poder Judiciário analisar estratégias políticas dos partidos. Não obstante, não é disso que se trata *in casu*, mas de necessário controle sobre o uso da verba pública à luz das normas de regência.<sup>70</sup>

Ademais, a mitigação da autonomia partidária foi alvo de discussão do Tribunal Superior Eleitoral relacionada à possibilidade de intervir em direções partidárias de grau inferior que venham a descumprir decisão emanada pela direção superior. *In casu*, tratou de colidência de interesses entre diretório regional e diretório

---

<sup>67</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 153.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0601159-09.2018.6.03.000. Julgado em 09.10.2020. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, p. 8.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 5.

municipal de um mesmo partido político, com reflexos na eleição, notadamente o registro de coligação.<sup>71</sup>

Nesse mesmo sentido, o Relator do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 31.913, Ministro Fernando Gonçalves, em suas razões afirma que os “atos partidários, mesmo que regulados e efetivados com base no estatuto respectivo, submetem-se ao crivo do judiciário, quando importem em reflexos no processo eleitoral”. Assim, possível admitir que não há prevalência da autonomia do estatuto do partido, tampouco afigura-se ileso ao judiciário o mérito dos atos partidários, em especial, àqueles relativos a decisões de diretórios e seus reflexos.<sup>72</sup>

No que tange ao controle financeiro partidário, o artigo 17 da Constituição Federal estabelece que as organizações são livres para exercê-lo, desde que não recebam recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, não tenham função paramilitar, funcionem de acordo com a lei e prestem constas à Justiça Eleitoral. Além disso, a Lei nº 9.096/95 que regulamenta os partidos políticos prevê as fontes de receitas partidárias, quais sejam: repasse de fundos partidários e eleitorais e doações, que serão mais bem explicados em breve.<sup>73</sup>

Dessa forma, as vedações impostas pela Lei dos Partidos Políticos, a exemplo da proibição de recebimento de recursos oriundos de entidade ou governo estrangeiros e de entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no artigo 38 desta lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, configuram uma mitigação ao princípio da autonomia partidária, tendo em vista que o legislador determinou estar a agremiação vinculada ao recebimento dos valores, se fixar critérios objetivos para rateio na distribuição do fundo entre candidatos da mesma agremiação.<sup>74</sup>

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento das organizações partidárias está diretamente relacionado ao princípio da autonomia partidária. Isto permite à agremiação a disciplina de diversas matérias, mas, especialmente, a criação do Estatuto, amplamente discutidos com seus filiados, com previsão de participação e decisão

---

<sup>71</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 31.913**. Julgado em 12.11.2008. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília, p. 5.

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. P. 64. 2018. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - Brasília. Orientador: Prof. Sérgio Antonio Ferreira Victor. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2420>. Acesso em: 30/10/2020.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 65.



democráticas.<sup>75</sup> Além disso, é indiscutível que o mencionado princípio atua na preservação de determinadas liberdades de pensamento e das inúmeras correntes políticas, mas a autonomia organizatória da agremiação não deve se realizar com privação das premissas democráticas.<sup>76</sup>

### 2.2.3 Disciplina e fidelidade

O artigo 152 da Constituição Federal estabelece em seu inciso V, que o princípio da fidelidade partidária deve ser observado na prática dos atos partidários. Este princípio impõe o dever de o parlamentar permanecer no partido em que houver sido eleito, bem como deverá obedecer às diretrizes partidárias.<sup>77</sup> Assim, a fidelidade partidária pode ser entendida como dever de disciplina dos filiados às regras dos partidos políticos.

De acordo com o Glossário de Termos Parlamentares de Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a fidelidade partidária está relacionada à lealdade ao partido político e à observância do programa partidário e das decisões tomadas em deliberação pelos filiados de modo geral.<sup>78</sup>

Entretanto, para entendermos o instituto da fidelidade partidária imprescindível faz-se mister trazer de volta a filiação partidária, que consiste em uma condição de elegibilidade, ato pelo qual um eleitor aceita, adota o programa e passa a integrar o partido político.

---

<sup>75</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. P. 141. 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 28/10/2020.

<sup>76</sup> MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. P. 67. 2018. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - Brasília. Orientador: Prof. Sérgio Antonio Ferreira Victor. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2420>. Acesso em: 30/10/2020.

<sup>77</sup> MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade partidária: um panorama constitucional**. Consultoria legislativa do Senado Federal (coordenação de estudos). Brasília, 2004. P. 2. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em: 30/10/2020.

<sup>78</sup> MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa – Escola do Legislativo. **Glossário de termos parlamentares**: português, inglês. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1997, p. 33. *Apud* COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 83.

Conforme leciona Houaiss<sup>79</sup>, fidelidade é entendida por “1. característica, atributo do que é fiel, do que demonstra zelo, respeito quase venerável por alguém ou algo, lealdade. 2. constância dos compromissos assumidos por outrem.”

Dessa forma, para concorrer às eleições o cidadão deve estar filiado a um partido, mas a Carta Magna não exige a sua permanência na agremiação para o exercício do seu cargo político, tampouco impede a troca de partidos. Para além da filiação em partido político, o Código Eleitoral determina, ainda, em seu artigo 87, parágrafo único, que o registro seja feito em até 6 meses antes do pleito eleitoral.<sup>80</sup>

Com o advento da autonomia partidária, e conseqüentemente, o surgimento do dever de criação do Estatuto, está previsto na lei interna do partido a fundamentação, o procedimento e as sanções aplicadas àqueles que desrespeitarem o estatuto e as decisões legitimamente tomadas pelos órgãos partidários.<sup>81</sup>

Assim, é o artigo 15 da Lei nº 9.096/95, em seu inciso V, que determina que o partido político deve fazer constar em seu estatuto, dentre outras exigências, normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, desde que assegurada a ampla defesa.

Em 2007, a Suprema Corte decidiu que aquele que deixar o partido político injustificadamente, perderá o mandato eletivo. Com isso, ficou demonstrado que a agremiação é a destinatária do voto viabilizador da candidatura proporcional. A consequência direta desta decisão foi a diminuição do trânsito entre os partidos, o chamado “troca-troca”, e a promoção do debate ideológico.<sup>82</sup>

A exceção estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, na Consulta 1398/DF, de 2007, admite que haverá justa causa para a mudança de partido em casos de perseguição política dentro do partido desde que comprovada pelo filiado, bem como nas situações de alteração significativa de orientação programática.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> HOUAISS. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001, p. 1337.

<sup>80</sup> MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade partidária: um panorama constitucional**. Consultoria legislativa do Senado Federal (coordenação de estudos). Brasília, 2004. P. 4. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em 02/11/2020.

<sup>81</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. P. 156. 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 28/10/2020.

<sup>82</sup> CARNEIRO, Rafael Araripe. **O pêndulo da fidelidade partidária**. P. 1. Revista Consultor Jurídico. Fev, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-16/rafael-carneiro-pendulo-fidelidade-partidaria>. Acesso em: 30/10/2020.

<sup>83</sup> MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. P. 81. 2018. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - Brasília. Orientador: Prof. Sérgio

Na mesma oportunidade, o Tribunal Superior Eleitoral e o Supremo Tribunal Federal consideraram que por se tratar de matéria de direito público, a conduta do candidato não está relacionada somente ao partido político, mas também ao eleitor. Por tais razões, as condutas consideradas de infidelidade partidária poderão levar a perda do mandato.

A fidelidade partidária e o dever de disciplina caminham lado a lado, uma vez que, este último, por possuir amplo conteúdo, envolve os atos de infidelidade. Isto porque, o dever de disciplina está relacionado ao (des)cumprimento de decisões políticas procedentes da ideologia adotada pela agremiação, seja pela violação a uma norma estatutária, seja pelo desrespeito a tais decisões tomadas. Possível concluir que qualquer ato de indisciplina não corresponde a ato de infidelidade partidária.<sup>84</sup>

Este instituto, por sua vez, é compreendido como a transgressão do dever de lealdade, advindo da fidelidade partidária, e a violação aos ideais programáticos pelos filiados. O objetivo da preservação da fidelidade está relacionado à necessidade de manutenção da integridade representativa do partido.<sup>85</sup>

Enquanto a infidelidade possui relação com um ato em desacordo com os ideais partidários, a indisciplina, por sua vez, está relacionada com qualquer ato de violação da norma estatutária ou decisão, mesmo que não ofenda aos ideais político-programáticos da agremiação.<sup>86</sup>

Nesse sentido, revela-se a importância da autonomia partidária e consequentemente, do estatuto, vez que a disciplina partidária deve se fazer presente na regulamentação da agremiação, no que diz respeito às condutas consideradas como infração, bem como aos tipos de sanções que serão utilizadas para conter as irregularidades.<sup>87</sup>

Ainda que não previsto no estatuto do partido político, a Lei nº 9.096/95<sup>88</sup> destinou um capítulo para tratar da fidelidade e disciplina partidárias. A Lei dos Partidos Políticos, notadamente, os artigos 23 a 26 dispõem sobre o procedimento no caso da violação dos deveres partidários, mas não determinam nenhuma punição, revelando-se mais um dever/direito decorrente da autonomia partidária.

---

Antonio Ferreira Victor. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2420>. Acesso em: 30/10/2020.

<sup>84</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 154.

<sup>85</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 89.

<sup>86</sup> *Ibidem*. P. 83.

<sup>87</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 155.

<sup>88</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096/1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 03/11/2020.

No julgamento da ADI nº 5.081 o STF seguiu o entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, definindo que a perda de mandato por mudança de partido político somente atinge cargos eleitos por sistema proporcional e não cargos de eleição por sistema majoritário. Além disso, na discussão do caso em destaque, restou consignado que o partido político é plenamente legítimo, através do presidente, em qualquer nível de diretório, para requisitar à Justiça Eleitoral o reconhecimento da infidelidade partidária em razão da desfiliação partidária sem justa causa.<sup>89</sup>

Exige-se, portanto, a apuração da falta por meio da instauração de processo administrativo, a fim de que seja aplicada a sanção por ato de infidelidade e de indisciplina partidária. De igual modo, devem ser observados os princípios do contraditório, ampla defesa, legalidade, publicidade, impessoalidade, e principalmente, o da razoabilidade e proporcionalidade.

Cumpra-se destacar que, da mesma maneira que previsto constitucionalmente, não há como aplicar uma punição a um fato, sem que este esteja expressamente tipificado no estatuto.<sup>90</sup>

Assim, aquele que se desfiliar do partido político sem a exposição do que se chama de justa causa, isto é, os motivos elencados no parágrafo único do artigo 22-A<sup>91</sup>, perderá o mandato eletivo que ocupa. Merece destaque que a cassação do mandato estará excetuada nos casos de mudança ou desvio do programa partidário, mudança de partido 30 dias antes do prazo de filiação e graves discriminação política pessoal.

Portanto, para o desenvolvimento das atividades e concretização das ideologias, os partidos dependem da manutenção da disciplina entre os membros filiados, tratando-se de uma relação recíproca, e para que seja válida, deve ser respeitada por ambas as partes.<sup>92</sup>

### 3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

É cediço que os partidos políticos gozam de autonomia, seja ela absoluta ou mitigada. Nesse sentido, a fim de promover a evolução e o desempenho das atividades

---

<sup>89</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 90.

<sup>90</sup> ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 156.

<sup>91</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096/1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 03/11/2020.

<sup>92</sup> ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. P. 138-139. . In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

político-partidárias, bem como exercer a sua função constitucional que lhe foi atribuída, faz-se necessário assegurar os elementos de subsistência da agremiação, a exemplo do Fundo Partidário.<sup>93</sup>

Contudo, diante do princípio da transparência conferido pela Carta Magna, e com fundamento no Estado Democrático de Direito e na indisponibilidade do interesse público, surge a necessidade da exigência da prestação de contas. Vale salientar que esta obrigação perante a Justiça Eleitoral é imposta tanto aos partidos políticos, como aos candidatos.<sup>94</sup>

Nesse contexto, o sistema de governo representativo resultado do regime democrático exige um sistema eleitoral legítimo, baseado na liberdade manifestação da vontade da maioria, expresso no ato de votar. É através da participação popular no processo político que resta garantido o exercício da cidadania.<sup>95</sup>

A atuação social no processo democrático, e conseqüentemente, no processo eleitoral garante à sociedade o direito de votar e ser votado, exercendo a função social que se origina da soberania popular. Desse modo, sabendo que no Brasil não são permitidas candidaturas avulsas, são os partidos políticos que viabilizam o exercício do poder político de votar e ser votado, assegurando a autenticidade do sistema representativo, uma vez que organizam e preparam os candidatos para o pleito.<sup>96</sup>

Não restam dúvidas, portanto, que os partidos políticos detêm o monopólio do sistema eleitoral, e são responsáveis pela intermediação da representação popular e o exercício do poder estatal. Levando em consideração a sua importância e o seu papel no processo democrático, coube à Justiça Eleitoral o acompanhamento das atividades partidárias, na busca da concretização do tão desejado poder estatal.<sup>97</sup>

Assim, as agremiações partidárias, após adquirirem a personalidade jurídica, regulamentada pela Lei dos Partidos Políticos, devem prestar contas anualmente a fim de informar à Justiça Eleitoral e por consequência a todos os cidadãos, o balanço contábil do exercício findo. Os candidatos e os partidos políticos que participaram do

---

<sup>93</sup> BANHOS, Sérgio Silveira. O princípio da transparência e a prestação de contas partidárias. P. 181. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>94</sup> BANHOS, Sérgio Silveira. O princípio da transparência e a prestação de contas partidárias. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)** Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 182.

<sup>95</sup> SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.)** Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 193.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 194.

pleito eleitoral, por sua vez, devem apresentar à Justiça Eleitoral os valores arrecadados e aplicados durante a sua campanha.<sup>98</sup>

A regularidade de contas é condição *sine qua non* para a própria existência dos partidos políticos, e é uma obrigação constitucional inafastável, devido a sua importância dentro do contexto da representação política e do regime democrático, cabendo à Justiça Eleitoral analisar a sua legalidade com o objetivo de avaliar se os mandamentos legais foram cumpridos.<sup>99</sup>

### 3.1 CONCEITO

O glossário eleitoral brasileiro divide a prestação de contas em “de campanha eleitoral” e “de partido político”. O primeiro está relacionado ao “ato pelo qual os partidos políticos que participam do pleito e os seus candidatos, em cumprimento ao que dispõe a Lei nº 9.504/97, dão conhecimento à Justiça Eleitoral dos valores arrecadados e dos gastos eleitorais efetuados”. Já a prestação de contas de partido político é o “ato pelo qual os partidos políticos, obedecendo à Lei nº 9.096/95 e à Resolução do TSE dão conhecimento à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de junho de cada ano, de seus gastos, para que esta exerça a fiscalização sobre a sua escrituração contábil, atestando se elas refletem adequadamente a sua real movimentação financeira e os seus gastos”.<sup>100</sup>

Nesse contexto, José Jairo Gomes leciona que a prestação de contas “constitui instrumento oficial que permite a realização de contrastes e avaliações, bem como a fiscalização e o controle financeiro das campanhas eleitorais”.<sup>101</sup>

Historicamente, as prestações de contas eram encaradas como mera formalidade, desapegada com a sua real intenção, que é a realidade dos gastos, descaracterizando-as em um nítido “faz de contas”. Ora, havia, em verdade, um contrassenso, em que não havia o entendimento de que esse processo de prestação de contas é um importantíssimo instrumento de coibição de ofensas ao *rules of games*, e a

<sup>98</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Entenda as diferenças entre prestação de contas partidária e eleitoral**. P.1-2. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/entenda-as-diferencas-entre-prestacao-de-contas-partidaria-e-eleitoral>. Acesso em: 10/02/2021.

<sup>99</sup> SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 195.

<sup>100</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Glossário**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p>. Acesso em: 10/02/2021.

<sup>101</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. P. 438 São Paulo: Editora Atlas S.A., 12 ed., 2016.

sua ausência, implicaria a permissão ao abuso de poder econômico e as indevidas interferências na vontade popular.<sup>102</sup>

Além disso, não havia a compreensão de que estavam envolvidos os recursos públicos, através do financiamento público de campanha, e a inefetividade do processo de prestação de contas acarretaria o impedimento da prática do “caixa dois”.

<sup>103</sup>

Sídia Maria Porto Lima conceitua este processo como sendo o “instituto que tem como finalidade primordial emprestar transparência às campanhas eleitorais, através da exigência da apresentação de informações, legalmente determinadas, que têm o condão de evidenciar o montante, a origem e a destinação dos recursos utilizados nas campanhas de partidos e candidatos, possibilitando a identificação de situações que podem estar relacionadas ao abuso do poder econômico, além de prever sanções pelo desrespeito aos dispositivos que o regulam”<sup>104</sup>

Nesta acepção, a prestação de contas pode ser entendida como a demonstração da origem e destinação dos recursos financeiros utilizados pelos partidos políticos e nas campanhas eleitorais, bem como, a observância do cumprimento das regras estabelecidas pela Justiça Eleitoral.<sup>105</sup>

### 3.2. FINALIDADE

Inicialmente, o tema era tratado pela Lei nº 4.740/1965, previa a prestação de contas de candidatos, mas tão somente de partidos políticos, sob a justificativa de que todos os gastos deveriam perpassar pelas legendas. Além disso, a responsabilidade da análise das contas era dos comitês intrapartidários formados para este fim. A finalidade era de “assegurar a publicidade das informações colhidas e analisadas por integrantes dos próprios partidos políticos participantes das eleições”.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2371, 28 dez. 2009. P. 1. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14084>. Acesso em: 27 fev. 2021.

<sup>103</sup> FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2371, 28 dez. 2009. P. 1. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14084>. Acesso em: 27 fev. 2021.

<sup>104</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2005. P. 90

<sup>105</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 112.

<sup>106</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2005. P. 93.

A prestação de contas possui como função precípua promover mais transparência e legitimidade ao processo eleitoral, isto é, por meio da prestação é possível o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas de cada partido político. Contudo, além da finalidade de promover a transparência dos recursos utilizados, este dever conferido aos partidos políticos e aos candidatos objetiva, também, impedir o abuso de poder, especialmente aquele de caráter econômico, e os desvios financeiros, garantidos à igualdade da disputa eleitoral.<sup>107</sup>

Ademais, a obrigação de apresentar os gastos realizados está atrelada diretamente ao dever de defesa do interesse público, tendo em vista a necessidade de controle social da administração pública e dos seus dispêndios. A prestação de contas ampara-se, ainda, no princípio republicano, na segurança jurídica, na boa fé administrativa, bem como no princípio da moralidade, impessoalidade, motivação e eficiência.<sup>108</sup>

A contabilidade eleitoral serve, ainda, ao registro dos atos e fatos contábeis oriundos dos candidatos e de seus administradores financeiros, no controle das informações e de sua exposição à Justiça Eleitoral, como também é seu papel o direcionamento aos candidatos e partidos políticos de cada matéria específica, assegurando maior zelo ao processo, cumprimento da legalidade e promovendo a transparência adequada ao procedimento.<sup>109</sup>

Para o Professor Neomar Filho:

as prestações de contas eleitorais, numa análise objetiva, refletem (ou deveriam refletir) de que maneira o candidato obteve recursos financeiros, públicos e/ou privados, com vista a patrocinar a corrida por um mandato eletivo. Um dos elementos fundamentais para que o procedimento alcance a sua finalidade, por sua vez, é a transparência.<sup>110</sup>

Em linhas gerais, a prestação de contas tem por escopo dar conhecimento à Justiça Eleitoral e aos eleitores acerca dos elementos financeiros e contábeis da

---

<sup>107</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. P. 438 São Paulo: Editora Atlas S.A., 12 ed., 2016.

<sup>108</sup> BANHOS, Sérgio Silveira. O princípio da transparência e a prestação de contas partidárias. P. 182. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>109</sup> FILHO, Joaquim de Alencar Bezerra. **Contabilidade Eleitoral Transparência e Legitimidade das Informações Sobre as Prestações de Contas Eleitorais**. Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: <https://crc-sc.jusbrasil.com.br/noticias/114664497/artigo-contabilidade-exeleitoral>. Acesso em :27/02/2021.

<sup>110</sup> FILHO, Neomar. **As prestações de contas eleitorais no cenário de pandemia da COVID-19**. Publicado em 09/02/2021. Disponível em <https://politicalivre.com.br/artigos/as-prestacoes-de-contas-eleitorais-no-cenario-de-pandemia-da-covid-19/#gsc.tab=0>. Acesso em: 12/04/2021.



campanha eleitoral, bem como conferir efetividade aos princípios de idoneidade e equilíbrio no processo eleitoral.<sup>111</sup>

### 3.3 ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS

O procedimento de administração financeira dos recursos passou por algumas mudanças nos últimos anos, especialmente no tocante às reformas eleitorais e políticas, de 2015 e 2017, na qual alterou o instituto da prestação de contas, bem como regulamentou as finanças e contabilidade dos partidos políticos.<sup>112</sup>

Apesar dos constantes avanços legislativos, com alterações mais realistas e decisões judiciais mais efetivas, o retrocesso também é considerado uma realidade inserida nesse contexto, tendo em vista a inexistência de um sistema eleitoral perfeito. Contudo, com vistas a assegurar o direito à informação, dificultar a influência do poder econômico no cenário político-eleitoral, promover uma maior transparência das contas e possibilitar o equilíbrio e igualdade entre os *players* do processo, o sistema eleitoral passou por uma reforma coesa, para garantir o controle das receitas e despesas com atividades partidárias.<sup>113</sup>

Aliado às intensas reformas legislativas no processo de prestação de contas eleitorais, houve uma maior participação da sociedade no processo legislativo, que culminou com o fortalecimento das instituições. Este processo resulta em eleições mais seguras, transparentes, e uma política governamental mais coesa, valorosa, livre de abusos.<sup>114</sup>

O Ministro Teori Zavaski, no julgamento da ADI nº 9364 pontuou que:

Embora essas leis tenham propiciado avanços no controle da arrecadação e dos gastos eleitorais, elas evidentemente não resolveram todas as inconsistências do sistema. Mas, ainda que não tenham sido tão satisfatórios como se poderia esperar, os resultados práticos dessas reformas foram úteis pelo menos para revelar outras fragilidades do modelo, que acabaram sendo aproveitadas para o encobrimento de possíveis irregularidades no financiamento de campanhas de conhecimento das sociedades e da Justiça Eleitoral. Trata-se de capítulo natural na crônica civilizatória de qualquer

<sup>111</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 113.

<sup>112</sup> KUFA, Karina. KUFA, Amilton. **A importância da prestação de contas das campanhas eleitorais**. Consultor Jurídico. P.1. Publicado em 02/08/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-02/opiniao-importancia-prestacao-contas-campanha-eleitoral>. Acesso em: 12/02/2021.

<sup>113</sup> CASTRO, Kamile Moreira. SILVA, Ricardo Regis Rodrigues da. Prestação de contas partidárias: ineficiências e lacunas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 208.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 221.

sociedade: para cada aprimoramento do sistema de controle social, a astúcia adaptativa do ilícito produz uma resposta correspondente. Isto é singularmente verdadeiro na seara eleitoral, em que a aplicação da legislação reclama constante supervisão por parte das instâncias estatais e da sociedade.

<sup>115</sup>

É verdade que o sistema de controle e fiscalização é complexo, e é importante reconhecer a participação do Poder Judiciário que contribuiu de maneira acentuada para as mudanças que ocorreram na legislação e jurisprudência eleitoral.

Por conseguinte, é evidente que nenhum sistema de financiamento é perfeito, livre de corrupção e ilícitos, mas se busca na verdade uma maior efetivação da democracia e da representação nas escolhas dos governantes.<sup>116</sup>

### 3.3.1 Nas campanhas eleitorais

De início, para melhor entendimento do tema, imperioso destacar o que são as campanhas eleitorais. André Ramos Tavares conceitua campanha eleitoral como:

“todo conjunto de ações realizadas por candidatos a um cargo eletivo e por partidos políticos, durante o período eleitoral, com o objetivo de divulgar as candidaturas e obter o voto dos eleitores, a fim de alcançar o maior número de cargos eletivos em disputa”.<sup>117</sup>

Já José Jairo Gomes define como sendo “o complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo”.<sup>118</sup>

Nesse sentido, a primeira mudança implementada pela Reforma Eleitoral de 2015 foi a determinação de que a administração financeira da campanha eleitoral não mais fosse feita por um “comitê eleitoral”, mas sim pelo próprio candidato ou fosse designado um administrador financeiro. Essa pessoa indicada, com poderes para tanto,

<sup>115</sup> CASTRO, Kamile Moreira. SILVA, Ricardo Regis Rodrigues da. Prestação de contas partidárias: ineficiências e lacunas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 221.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> TAVARES, André Ramos. **Campanha eleitoral**. Guia das eleições. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. p. 27. In: ELEITORAL, Tribunal Superior. Prestação de Contas de Campanha Eleitoral. Bibliografia Seleccionada. Brasília, 2013. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia\\_seleccionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia_seleccionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf?sequence=1). Acesso em: 27/02/2021.

<sup>118</sup> GOMES, José Jairo. **Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais**. Direito eleitoral. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 14, p. 288. In: ELEITORAL, Tribunal Superior. Prestação de Contas de Campanha Eleitoral. Bibliografia Seleccionada. Brasília, 2013. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia\\_seleccionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia_seleccionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf?sequence=1). Acesso em: 27/02/2021.

deve assinar conjuntamente a prestação de contas, acompanhado também do profissional da advocacia e profissional habilitado em contabilidade.<sup>119</sup>

O que antes era considerado um procedimento meramente administrativo, com o advento da Lei nº 12.034/09 passou a ser um processo jurisdicionalizado, porém com algumas peculiaridades. Apesar do seu caráter judicial, não há lide, ou seja, não de um lado autor e de outro o réu. Além disso, é necessária a presença de um advogado, uma vez que este sujeito é dotado de capacidade postulatória e lhe é permitido levar fatos e provas ao conhecimento do poder judiciário.<sup>120</sup>

A Lei nº 9.504/1997, em seu artigo 28, incisos I e II, § 1º e 2º, estabelece que os candidatos a cargo proporcional devem realizar a sua prestação de contas de maneira individual, isto é, pelo próprio candidato, do mesmo modo aquele que concorre a posto majoritário o faz por conta própria, devendo acostar os extratos das contas bancárias referentes às transações financeiras realizadas nas campanhas, bem como deverá indicar os cheques recebidos, com a indicação do número, valores e emitentes.<sup>121</sup>

Ademais, consoante o artigo 29, incisos III, IV, e §1º da Lei das Eleições, o prazo para entrega é de até 30 dias após a votação, mas se ocorrer 2º turno haverá uma prestação alusiva aos dois períodos para os que o disputam, cujo prazo foi reduzido para 20 dias pela Lei nº 13.165/2015.<sup>122</sup>

Imperioso destacar que todos os candidatos, inclusive vice-candidatos, suplentes, aqueles que desistiram da candidatura, e os órgãos partidários nacionais, estaduais e municipais devem prestar contas dos recursos empenhados nas campanhas eleitorais.

Aliado a isto, o candidato é obrigado a proceder com a abertura de três contas de campanha, destinadas para fim específico: doações de campanha, fundo partidário e fundo especial de financiamento de campanha (FEFC), que deve ser realizado em até 10 dias do recebimento do CNPJ da campanha, conforme artigos 8º e 9º da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.607/2019.<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> KUFA, Karina. KUFA, Amilton. **A importância da prestação de contas das campanhas eleitorais.** Consultor Jurídico. P. 2. Publicado em 02/08/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-02/opiniao-importancia-prestacao-contas-campanha-eleitoral>. Acesso em: 12/02/2021.

<sup>120</sup> BITTAR, Thiago Augusto. **Aspectos processuais da prestação de contas eleitorais.** Migalhas de Peso. Publicado em: 24 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332330/aspectos-processuais-da-prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 21/04/2021.

<sup>121</sup> BRASIL, **Lei nº 9.504/1997.** Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 27/02/2021.

<sup>122</sup> *Ibidem.*

<sup>123</sup> BRASIL, Resolução nº 24.607/2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em:

A Lei nº 9.504/1997 exige, ainda, por intermédio do artigo 28, §4º, I, que candidatos e partidos políticos encaminhem à Justiça Eleitoral relatórios financeiros de campanha a cada 72 horas, contados da data de recebimento de doação financeira. Nessa oportunidade, além da doação recebida, o TSE divulga os gastos que estejam registrados na prestação de contas por ocasião do recebimento do relatório financeiro, através da adoção do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), é o que determina o §10º do supracitado dispositivo normativo.<sup>124</sup>

Já o §12º, registra que os órgãos partidários em todas as suas esferas, sem prejuízo da prestação de contas anual, devem prestar contas dos recursos arrecadados e aplicados exclusivamente em campanha, ou da sua ausência, registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos, e, na prestação de contas anual dos partidos, como transferência aos candidatos.<sup>125</sup>

Vale mencionar que o processo de prestação de contas é público, e cabe à Justiça Eleitoral analisar o cumprimento dos dispositivos normativos que se destinam a disciplinar a arrecadação dos recursos nas campanhas eleitorais. É papel desta Justiça Especializada apurar a existência de algum ilícito, a exemplo de recebimento de recursos de fontes vedadas, ou se as doações se encontram dentro dos limites legais. Além disso, é investigada a regularidade dos gastos eleitorais, através da veracidade de emissão de recibos eleitorais, devendo estes respeitarem o teto estabelecido pela lei.<sup>126</sup>

O artigo 33 da Lei nº 9.096/1995 determina que o balanço apresentado deve conter indispensavelmente: (i) discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; (ii) origem e valor das contribuições e doações; (iii) despesas de caráter eleitoral, com especificação e comprovação de todos os gastos com atividades de campanha; e (iv) discriminação detalhada das receitas e despesas.<sup>127</sup>

Por fim, as prestações de contas serão analisadas pelo respectivo órgão da Justiça Eleitoral e, após o parecer conclusivo, os autos são submetidos a parecer do Ministério Público Eleitoral. Concluída a análise, a Justiça Eleitoral, decidirá pela aprovação, quando as contas estiverem regulares, pela aprovação com ressalvas, acaso

---

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 27/02/2021.

<sup>124</sup> BRASIL, Lei nº 9.504/1997. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 27/02/2021.

<sup>125</sup> *Ibidem*.

<sup>126</sup> GELAPE, Lucas de Oliveira. VIDAL, Luísa Ferreira. **Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais: (In)Diferenças Práticas Entre a Aprovação, Aprovação Com Ressalvas, Rejeição e Não Prestação de Contas Eleitorais**. P. 8. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b060700f0a542a14>. Acesso em: 27/02/2021.

<sup>127</sup> BRASIL, Lei nº 9.096. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 20/04/2021.

sejam identificadas falhas que não comprometam a regularidade, ou pela desaprovação, quando forem apuradas falhas que comprometam sua regularidade.<sup>128</sup>

Em sendo o caso de omissão ou não forem apresentadas as informações e os documentos obrigatórios, a Justiça Eleitoral poderá decidir pela não prestação das contas. Nessa última hipótese, o candidato será impedido de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura, impossibilitando que o eleito seja diplomado pela Justiça Eleitoral. No caso dos partidos políticos que não efetuarem a demonstração das contas, poderão perder o direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, além da suspensão do registro ou anotação do órgão partidário, após decisão com trânsito em julgado.<sup>129</sup>

O processo de prestação de contas é um procedimento complexo, revestidos de peculiaridades próprias, em razão da sua relevante importância no processo democrático de direito. Isto porque o candidato que se sagra vencedor do pleito, pode ser impedido de assumir o cargo em virtude de erros na aplicação dos recursos eleitorais, e conseqüentemente, indevida realização da prestação de contas.<sup>130</sup>

### 3.3.2 No exercício anual

Não é demais relembrar que o artigo 1º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos – “LOPP” - afirma que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que se destinam a assegurar, com base no regime democrático, a efetividade e veracidade do sistema representativo adotado por esta federação e a proteção dos direitos fundamentais.<sup>131</sup>

Nessa ótica, a Constituição Federal prevê no artigo 17, inciso III, a obrigatoriedade imposta aos Partidos Políticos de prestar suas contas à Justiça Eleitoral.<sup>132</sup> A Lei nº 9.096/95, que organizou o funcionamento dos partidos políticos, consignou no artigo 30 que o partido político, através de seus diretórios nacionais,

<sup>128</sup> GELAPE, Lucas de Oliveira. VIDAL, Luísa Ferreira. **Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais: (In)Diferenças Práticas Entre a Aprovação, Aprovação Com Ressalvas, Rejeição e Não Prestação de Contas Eleitorais.** P. 9. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b060700f0a542a14>. Acesso em: 27/02/2021.

<sup>129</sup> *Ibidem.*

<sup>130</sup> BITTAR, Thiago Augusto. **Aspectos processuais da prestação de contas eleitorais.** Migalhas de Peso. Publicado em: 24 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332330/aspectos-processuais-da-prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 21/04/2021.

<sup>131</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096.** Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 04/03/2021.

<sup>132</sup> BRASIL, **Constituição Federal.** Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28/02/2021.

regionais e municipais, deve comprovar a origem dos recursos financeiros recebidos e que sua destinação está de acordo com os ditames legais.”<sup>133</sup>

É, portanto, dever dos partidos políticos apresentar à Justiça Eleitoral a sua movimentação financeira relacionada ao exercício que se encerrou, até o dia 30 de junho do ano seguinte.

A evolução normativa da prestação de contas partidárias, com vistas à eficácia e maior controle, trouxe com a edição da Resolução TSE nº 23.432/14 a obrigatoriedade das aberturas de contas partidárias destinadas ao recebimento de recursos do fundo partidário, de doações para campanha eleitoral, doações para quitação de dívidas eventualmente assumidas pela agremiação, e conta bancária para recebimento de outros recursos destinados à manutenção partidária.<sup>134</sup>

Ademais, a mencionada Resolução propiciou ainda importantes alterações para o processo de prestação de contas, a exemplo da obrigatoriedade de escrituração contábil que deve ser encaminhada à Receita Federal, além da necessidade de apresentação, mensalmente, pelas instituições financeiras dos extratos eletrônicos, com identificação do repassador e o destinatário dos recursos.<sup>135</sup>

Com a intenção de conferir maior transparência ao instituto, a Resolução nº 23.432/14 instituiu os recibos de doação para captação de recursos, nos mesmos moldes dos recibos eleitorais de campanha, que devem ser emitidos no site eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>136</sup>

Vale salientar que a Carta Magna, em seu artigo 17, inciso III, impõe como condição de existência do partido político o dever de prestação regular de suas contas. Com isto, pode-se concluir que, mesmo diante da ausência de movimentação financeira, deve ser apresentada as contas à Justiça Eleitoral. Inclusive, deve-se destacar que a ausência de movimentação financeira de recursos envolve também a doação de bens e serviços estimáveis em dinheiro.<sup>137</sup>

Na falta ou na desaprovação total ou parcial da prestação de contas realizada pelas agremiações a sanção aplicada é a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e

---

<sup>133</sup> BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 28/02/2021.

<sup>134</sup> SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 201.

<sup>135</sup> *Ibidem*.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

<sup>137</sup> *Ibidem*. P. 203.

sujeita os responsáveis às penas da lei, conforme reza no artigo 37-A da Lei nº 9.096/95.<sup>138</sup>

Por fim, este tema é de extrema importância para os partidos políticos e, principalmente, para os cidadãos, uma vez que se trata de obrigação constitucional inafastável daqueles que representam a base do regime democrático e da representação política. Além disso, é a partir da prestação de contas que a sociedade tem acesso a informações essenciais para a formação da sua consciência política e confere com maior transparência a postura dos representantes.<sup>139</sup>

### 3.3.3 Organização financeira das agremiações

De início, imperioso destacar que assim como qualquer outra pessoa jurídica, as agremiações necessitam de recursos para sua própria manutenção e sustento. Para além disso, é cediço que as campanhas eleitorais e a atuação política exigem custos elevados. Por tais razões, o sistema financeiro partidário envolve os recursos próprios do candidato, contribuições e doações de pessoas físicas, recursos públicos provenientes do fundo partidário, doações de outros candidatos, partidos políticos ou comitês financeiros, receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos.<sup>140</sup>

Não é novidade que o fator financeiro é relevante para a efetivação de necessidades e interesses sociais. Nesse sentido, no financiamento político-partidário verifica-se três modelos possíveis, são eles: público, privado ou misto.<sup>141</sup>

O financiamento público está relacionado com os recursos disponibilizados pelo Estado para as agremiações, a fim de balizar o poder de influência de interesses pessoais nas funções dos partidos. Isto porque é possível a doação de pessoas físicas

---

<sup>138</sup>CASTRO, Kamile Moreira. SILVA, Ricardo Regis Rodrigues da. Prestação de contas partidárias: ineficiências e lacunas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 212.

<sup>139</sup> SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 195.

<sup>140</sup> AGRA, Walber de Moura. **Financiamento de campanha e prestação de contas**, p. 2. Disponível em: [http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/estudos\\_eleitorais\\_v5-n2b.pdf](http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/estudos_eleitorais_v5-n2b.pdf). Acesso em: 03/11/2020.

<sup>141</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 106.

para o partido, e o que se quer promover é um ambiente eleitoral competitivo e transparente entre os candidatos, desde que de maneira justa.<sup>142</sup>

Noutro sentido, o financiamento privado é o meio pelo qual é permitida a participação política do cidadão, isto é, uma fonte democrática de contribuição. Esta possibilidade está prevista no artigo 39 da Lei nº 9.906/1995.<sup>143</sup>

Por fim, o financiamento misto consiste na combinação entre recursos públicos e privados a fim de atingir a proporção adequada das duas espécies de recurso, com o fito de promover um processo eleitoral saudável e equilibrado.<sup>144</sup>

### 3.3.3.1 Fundo partidário

Vigente desde 1965, o fundo partidário é um fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos formado por verbas públicas e corresponde à principal fonte de recursos das entidades, mas não a única.<sup>145</sup>

O fundo é distribuído pelo Tribunal Superior Eleitoral entre os partidos políticos com base no registro do estatuto no Tribunal, nos termos do artigo 7º, §2º, da Lei dos Partidos Políticos, no qual 5% são entregues em partes iguais a todos os partidos, e 95% são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Além disso, leva-se em consideração a regularidade da prestação de contas, uma vez que a sua ausência implicará a suspensão da transferência de cotas enquanto perdurar a inadimplência.<sup>146</sup>

Ressalte-se que para a realização da transferência mensal o Tribunal Superior Eleitoral obedece ao sistema do duodécimo, dividindo o valor do orçamento em doze partes iguais. No entanto, os valores arrecadados de multas eleitorais são liberados de acordo com o valor arrecadados no mês anterior.<sup>147</sup>

Regulado pelo artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos, o fundo partidário é composto por (i) multas e penalidades pecuniárias aplicadas em observância ao Código

---

<sup>142</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 106.

<sup>143</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096/1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 05/11/2020.

<sup>144</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 107.

<sup>145</sup> COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral. Processual Eleitoral. Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 142.

<sup>146</sup> *Ibidem*.

<sup>147</sup> *Ibidem, loc.cit.*



Eleitoral, (ii) recursos financeiros decorrentes de imposição legal, seja em caráter permanente ou eventual, (iii) doações de pessoa física ou jurídica realizada por meio de depósito bancário na própria conta do fundo, (iv) dotações orçamentárias da União. Cumpre registrar que nesse último tipo de recurso, não pode ser em valor inferior ao número de eleitores inscritos no último dia do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por R\$ 0,35.<sup>148</sup>

Imperioso destacar que as doações de pessoa física ou jurídica realizadas na própria conta do fundo partidário, não se confundem com as doações efetuadas diretamente ao próprio partido, isto é, doações de pessoa física, reguladas pelo artigo 39 do supracitado dispositivo normativo.<sup>149</sup>

A primeira vantagem da possibilidade do financiamento público é que há menos influência dos interesses privados nas agremiações, e, por conseguinte, com a máquina estatal. Isto porque os grandes empresários e pessoas jurídicas se utilizavam do seu poder financeiro para garantir vantagens, cargos, espaços. Além disso, considerando que o fundo partidário é repartido entre todos os candidatos, assegurou a igualdade entre eles, a fim de que passem a ter as mesmas chances no pleito eleitoral.<sup>150</sup>

Outra vantagem que se verifica no financiamento público dos partidos políticos é que, dada a relevância do controle desses recursos, haverá mais transparência, lisura na disposição dos recursos – contratação de pessoal, aquisição de materiais, a fim de eliminar ou reduzir a corrupção no âmbito das agremiações partidárias.

Os recursos do fundo partidário não possuem destinação vinculada mas devem respeitar o quanto disposto no artigo 44 da LOPP, ou seja, podem ser utilizados para financiar campanhas eleitorais, mas também servem para custear gastos habituais da agremiação, a exemplo de consumo de água, energia elétrica, aluguel, contratação de advogados. Recentemente, em 2019, o Congresso Nacional aprovou a possibilidade de utilização dessa fonte de recurso para impulsionamento na internet, compra de passagens aéreas para não filiados, e a contratação de profissionais de advocacia e

---

<sup>148</sup> BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 08/11/2020.

<sup>149</sup> GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas S.A., 2016, p.117.

<sup>150</sup> PARDO, Roselha Gondim dos Santos. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais**. Revista Eletrônica Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, nº 4, ano 3. P. 1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/financiamento-dos-partidos-e-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 08/11/2020.

contabilidade, contanto que nesses últimos o valor seja computado nos limites de gastos estabelecido pelo Tribunal Superior Eleitoral.<sup>151</sup>

Assim, o Fundo Partidário busca garantir o equilíbrio financeiro do pleito eleitoral, evitando o abuso do poder econômico, principalmente o exagero dos recursos financeiros privados, a exemplo da prática de caixa dois. Em verdade, não se trata de medidas restritivas às liberdades individuais e empresariais, mas se busca, tão somente, corrigir desigualdades.<sup>152</sup>

### 3.3.3.2 Doações de pessoa física

Noutra banda, o artigo 39 da Lei dos Partidos Políticos autoriza o recebimento de doações de pessoas físicas para a constituição de seus fundos. Assim, o dispositivo disciplina que as doações podem ser realizadas diretamente aos órgãos de direção, seja nacional, estadual ou municipal. Além disso, o §2º determina que a oferta de bens e serviços devem ter seus valores estimáveis em dinheiro, em moeda corrente.<sup>153</sup>

No que tange às doações em dinheiro, somente podem ser feitas na conta do partido através de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos, depósitos em espécie devidamente identificados, mecanismo disponível em sítio da agremiação na internet que possibilite o uso de cartões de crédito ou débito, atendidos os requisitos da lei.<sup>154</sup>

Cumpre registrar que a pessoa física não pode doar indiscriminadamente valores aos partidos políticos ou candidatos. O limite previsto pela legislação eleitoral corresponde a 10% dos rendimentos brutos, auferidos no ano anterior ao da eleição. Entretanto, este limite é relacionado a doações em dinheiro, e, portanto, não se aplica

---

<sup>151</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. P. 1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 09/11/2020.

<sup>152</sup> FUHR, Lucas Salomon da Silva. **O financiamento das campanhas para deputado federal: um estudo sobre as eleições de 2010 no Rio Grande do Sul**. 2013. Monografia. (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Rio Grande do Sul. Orientador: André Luiz Marengo dos Santos. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/94990/000915259.pdf>. Acesso em: 21/04/2021.

<sup>153</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. P. 1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 09/11/2020.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

caso o valor da doação seja relativo à utilização de bens móveis ou imóveis, de propriedade do doador, desde que não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).<sup>155</sup>

Ocorre que há quem entenda que o legislador cometeu um equívoco ao estabelecer o limite supracitado, uma vez que não se trata do instituto jurídico da doação, mas sim de comodato não oneroso, haja vista que se refere ao uso de propriedade móvel ou imóvel do doador, que depois haverá devolução.<sup>156</sup>

A Justiça Eleitoral permite ainda que os doadores ou fornecedores prestem, no curso da campanha, informações diretamente na página do TSE, através de cadastramento prévio, acerca de doações realizadas em favor de partidos políticos, candidatos, gastos eleitorais realizados por eles. Vale lembrar que as doações feitas em desconformidade com os ditames legais, constituem ilícitos eleitorais, capazes de motivar possível cassação de diploma e perda do mandato.<sup>157</sup>

### 3.3.3.3 Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é um fundo de recursos públicos com finalidade de financiar as campanhas eleitorais de candidatos.<sup>158</sup>

O “FEFC” como é popularmente conhecido, foi criado após a proibição de doações financeiras de pessoas jurídicas em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015. Assim, em decorrência das Leis nº 13.487 e 13.488, aprovadas pelo Congresso Nacional surge o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.<sup>159</sup>

O artigo 16-C do supracitado dispositivo normativo dispõe que o valor do fundo é definido pelo Tribunal Superior Eleitoral a cada eleição e com base nos parâmetros definidos em lei, ou em valor ao menos equivalente ao percentual do montante dos recursos decorrentes de emendas de bancada estadual. Este fundo será previsto em projeto de lei orçamentária anual. Desta forma, definidos os valores, o

<sup>155</sup> AGRA, Walber de Moura. **Financiamento de campanha e prestação de contas**, p. 3. Disponível em: [http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/estudos\\_eleitorais\\_v5-n2b.pdf](http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/estudos_eleitorais_v5-n2b.pdf). Acesso em: 09/11/2020.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> ELEITORAL, Tribunal Regional. Santa Catarina. **Conheça as regras para doações de campanha**. Publicado em: 14 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2020/Setembro/conheca-as-regras-para-doacoes-de-campanha>. Acesso em: 21/04/2021.

<sup>158</sup> BRASIL, **Lei nº 9.096/1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 09/11/2020.

<sup>159</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. P. 2. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 09/11/2020.

Tesouro Nacional depositará os recursos em conta específica disponível ao Tribunal Superior Eleitoral até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito eleitoral.<sup>160</sup>

Neste diapasão, o artigo 16-D estabelece os critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Assim, o TSE distribuirá aos diretórios nacionais dos partidos de acordo com os seguintes critérios: 2% será repartido entre todos os partidos que tiverem estatuto registrado na Justiça Eleitoral, 35% divididos entre aqueles que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara, 48% divididos entre as siglas, na proporção do número de representantes na Câmara, consideradas as legendas dos titulares, e, por fim, 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as siglas dos titulares.<sup>161</sup>

Nesse sentido, para as eleições de 2020 o valor do “FEFC” foi de R\$ 2.034.954.824, montante que foi disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2020, nos termos da Lei nº 9.504/1997, artigo 16-C, § 2º. Deste valor, os Partidos Políticos devem reservar, ainda, 30% do montante total para o financiamento de candidaturas femininas ou de acordo com o percentual correspondente ao total de candidatas na agremiação.<sup>162</sup>

Vale lembrar que uma das diferenças entre o FEFC e o Fundo Partidário, é que as sobras de campanhas originárias de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser devolvidas ao Tesouro Nacional, no momento da apresentação da prestação das contas partidárias.<sup>163</sup>

### 3.3.4 Destinação

É cediço que os Partidos Políticos possuem como principal fonte de receita o Fundo Partidário, as doações e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Além disso, em conjunto com esses benefícios nascem a obrigação de prestação de

---

<sup>160</sup> BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 09/11/2020.

<sup>161</sup> *Ibidem*.

<sup>162</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. P. 2. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 09/11/2020.

<sup>163</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Resolução nº 23.607/2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 09/11/2020.

contas e o direito de fiscalização da Justiça Eleitoral sobre as receitas e despesas das agremiações.<sup>164</sup>

O artigo 34 da Lei nº 9.096/95 determina que tanto a prestação de contas, como as despesas da campanha eleitoral são passíveis de exame pela Justiça, devendo verificar se elas refletem consonância à real movimentação financeira, exigindo a observância da: (i) obrigatoriedade de designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais, (ii) relatório financeiro, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados, (iii) obrigatoriedade de ser conservada pelo partido, por prazo não inferior a cinco anos, a documentação comprobatória de suas prestações de contas, (iv) obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político e por seus candidatos no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.<sup>165</sup>

O modelo misto de financiamento partidário é quase que predominantemente político, o que justifica todas as medidas fiscalizatórias da Justiça Eleitoral. Como exemplo, o Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul desaprovou as contas de uma candidata ao cargo de deputada estadual nas eleições de 2018, sob a justificativa da contratação de dois familiares para a função de cabos eleitorais, comprometendo 50% dos recursos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo partidário, determinando a sua devolução aos cofres públicos, conforme dispõe a ementa:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2018. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. DEVOLUÇÃO AO TESOIRO NACIONAL. USO IRREGULAR DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) COM A CONTRATAÇÃO E FAMILIARES DA CANDIDATA PRESTADORA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA VINCULANTE Nº13. CONTAS DESAPROVADAS. REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIOPÚBLICO ELEITORAL PARA APURAR POSSÍVEL CRIME ELEITORAL. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Juízes deste Tribunal Regional Eleitoral, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, que ficam fazendo parte integrante desta decisão colegiada, à unanimidade e de acordo com o parecer, em desaprová-las as contas, nos termos do voto do relator. Sala das Sessões do

<sup>164</sup> BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 16/11/2020.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

Tribunal Regional Eleitoral. Em Campo Grande, MS, 23 de julho de 2019.  
Juiz DANIEL CASTRO GOMES DA COSTA<sup>166</sup>

Deste entendimento, pode-se concluir que em que pese não haver proibição expressa acerca da destinação vinculada dos recursos públicos recebidos pelos candidatos ou partidos políticos, estes não podem ser utilizados em favor de interesses particulares, em nítida violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia.<sup>167</sup>

Noutra banda, o artigo 44 da Lei nº 9.096/95 disciplina a aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário. O dispositivo determina como o montante será aplicado, a exemplo, na manutenção das sedes e serviços do partido, no pagamento de pessoal, no limite de 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional e 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal, na propaganda doutrinária e política, no alistamento e campanhas eleitorais, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do total recebido. Ademais, a Lei nº 13.877/2019, recentemente, incluiu no rol de aplicação do Fundo Partidário a possibilidade de contratação de serviços de consultoria contábil e jurídica, relacionados ao processo eleitoral.<sup>168</sup>

O supracitado dispositivo normativo determina, ainda, que o fundo partidário seja aplicado criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes, dentre outras possibilidades.<sup>169</sup>

Já no Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, o diretório nacional deverá repartir os recursos entre os diretórios estaduais e municipais, estabelecendo um critério para tanto. Além disso, há uma certa liberdade nessa distribuição, mas não de maneira absoluta. Isto porque os partidos políticos são

---

<sup>166</sup> MATO GROSSO DO SUL, Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul. Prestação de Contas nº 0601182-03.2018.6.12.0000. Relator Daniel Castro Gomes da Costa. Acórdão nº 060118203 de 23/07/2019, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eleitoral, Tomo 2237, Data: 26/07/2019, p.15. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/212208078/processo-n-0601182-0320186120000-do-tre-ms>. Acesso em: 16/11/2020.

<sup>167</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 137.

<sup>168</sup> BRASIL, Lei nº 9.096/1995. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 16/11/2020.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

obrigados a direcionar os recursos de modo proporcional às candidaturas femininas, observando o mínimo 30%.<sup>170</sup>

A arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições são disciplinados por Resoluções específicas para cada pleito. O dispositivo determina como serão aplicados os recursos oriundos do FEFC, a exemplo, da confecção de material impresso para as campanhas, no aluguel de imóveis para serem usados como comitês de campanha, em despesas com transporte, correspondências, equipamentos de som, realização de eventos e no pagamento da equipe de trabalho, entre outras hipóteses previstas na mencionada Resolução.<sup>171</sup>

Por fim, é possível identificar a importância da transparência quanto à origem e à destinação dos recursos para o financiamento das agremiações partidárias, e da campanha eleitoral, a fim de dar efetividade às premissas dos princípios norteadores do direito eleitoral, com o objetivo de manter a idoneidade e o equilíbrio no ambiente eleitoral.<sup>172</sup>

#### 4. COMPLIANCE NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

O instituto do compliance surge no contexto da revelação de diversos esquemas de corrupção, dentro das próprias empresas públicas e privadas, mas inserido no cenário político, envolvendo não só presidentes, ex-presidentes, mas senadores, deputados e os partidos políticos. Com a promulgação da Lei Anticorrupção nº 12.846/13, e sua regulamentação pelo Decreto nº 8.420/15, o compliance se fortaleceu, e essa figura no âmbito do sistema político-partidário tornou-se uma medida atrativa de recuperação da confiabilidade, uma vez que diante de diversos escândalos de corrupção, chegou-se ao ponto de, para uns, não haver a separação entre a política e corrupção.<sup>173</sup>

Nos últimos anos, tornaram-se comuns acontecimentos que envolveram crises financeiras, corrupções, ameaças cibernéticas, fraude, principalmente no cenário

---

<sup>170</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 110.

<sup>171</sup> ELEITORAL, Tribunal Superior. **Resolução nº 23.607/2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 16/11/2020.

<sup>172</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 112.

<sup>173</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 169.

empresarial e político. Nesse sentido, surgiu então a pressão exercida pela sociedade e pelo governo, diante da necessidade do aperfeiçoamento da governança no que tange a tomadas de decisões, deliberações éticas e a capacidade de avaliação.<sup>174</sup>

É importante rememorar que, com base nos dados de 2018, dos 35 partidos registrados na Justiça Eleitoral, 30 deles possuem representantes na câmara e no senado, eleitos pela população brasileira. Contudo, alguns deles tiveram seus membros comprovadamente envolvidos em esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro e foram, até mesmo, condenados e presos. Já com relação aos partidos políticos do qual faziam parte os transgressores, nenhuma providência foi adotada.<sup>175</sup>

Ademais, as responsabilizações imputadas pela Lei dos Partidos Políticos e pelas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral tratam, tão somente, de irregularidades cometidas nas eleições, nas prestações de contas, enquanto as sanções aplicadas estão em desconformidade com a gravidade que a situação exige, uma vez que, não impedem as práticas criminosas reiteradas.<sup>176</sup>

Com o advento da Lei de Crimes Ambientais e Lei Anticorrupção, é possível citar diversas empresas que foram responsabilizadas por condutas criminosas de seus colaboradores que agiram em seu nome ou em seu benefício, no âmbito cível, penal, administrativo, ambiental, contudo, não é o que se verifica no âmbito dos partidos políticos.<sup>177</sup>

Ao passo em que as empresas exercem função de grande relevância para a sociedade e economia, com a promoção de empregos, incentivam o consumo, produzem riqueza para o país, surge o dever para que o legislador conduza o processo com maior lisura e transparência. Do mesmo modo, não restam dúvidas que deve ser exigido pelo Estado a probidade, integridade e seriedade na responsabilização de membros, gestores e filiados das agremiações partidárias, sobretudo diante da essencialidade e da relevância do partido na democracia.<sup>178</sup>

Nesse sentido, revela-se grande a capacidade de impacto dos partidos políticos na sociedade, tendo em vista que é por meio desta pessoa jurídica que há o

---

<sup>174</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 170.

<sup>175</sup> NOGUEIRA, Fernando Lucas Garcia; CARNEIRO, Cláudia. **Era Lava Jato**: partidos políticos e compliance? O desequilíbrio é notado quando apenas as empresas, seus colaboradores e membros do partido são punidos. P.1. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/era-lava-jato-partidos-politicos-compliance-17032019>. Acesso em: 25/03/2021.

<sup>176</sup> *Ibidem*. P. 2.

<sup>177</sup> *Ibidem*. P. 3.

<sup>178</sup> *Ibidem*. P. 4.



ingresso de parlamentares ao legislativo que possuem, dentre tantas tarefas, a de regular o mercado.<sup>179</sup>

Assim, o compliance se mostra a medida adequada na exigência de mecanismos internos de controle e prevenção de irregularidades, que passa a ser obrigatório nas relações entre o setor público e o setor privado.<sup>180</sup>

#### 4.1 CONCEITO, FINALIDADE E ORIGEM

Surgido na virada do século XX, nos Estados Unidos, com a criação do Banco Central, a fim de proporcionar um ambiente financeiro mais seguro, flexível e estável, o termo compliance é oriundo do verbo em inglês que significa “*to comply*”, isto é, cumprir, estar em conformidade.

De início, pode-se tomar como marco inicial a Conferência de Haia em 1930, que criou a fundação do *Bank for International Settlements* (BIS), com sede na Suíça, com o objetivo de fomentar a cooperação entre os bancos centrais.<sup>181</sup>

A primeira lei anticorrupção do mundo surgiu em 1977, em decorrência de diversos escândalos de crimes corporativos nos Estados Unidos. Isto representou o início do impedimento de uma prática bastante recorrente no cenário mundial: o pagamento de propinas para alcançar negócios no exterior. Diante do crescimento das transações globais, reconhece-se a necessidade de instrumentos internacionais anticorrupção que dispusessem sobre medidas sancionatórias em face das pessoas jurídicas. É nesse contexto que emerge a iniciativa da adoção das práticas de governança corporativa, inclusive em consonância com os valores de integridade, além da imposição de mecanismos de controle, em busca de evolução e transparência do sistema financeiro.<sup>182</sup>

Para o professor Pierpaolo Cruz Bottini, o impulso inicial ao compliance resultou das instituições financeiras, passando a se fortalecer após os famosos escândalos de governança, a exemplo de Barings, Enron, WorldCom, Parmalat, aliados à crise financeira de 2008. Neste momento econômico-financeiro, diversos documentos

<sup>179</sup> NOGUEIRA, Fernando Lucas Garcia; CARNEIRO, Cláudia. **Era Lava Jato: partidos políticos e compliance?** O desequilíbrio é notado quando apenas as empresas, seus colaboradores e membros do partido são punidos. P.4. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/era-lava-jato-partidos-politicos-compliance-17032019>. Acesso em: 25/03/2021.

<sup>180</sup> *Ibidem*. P. 5.

<sup>181</sup> HSU, Kerley Guimarães Pinheiro. **Compliance: Nova Área de Atuação para os Profissionais do Direito**. 2015. P. 5. Monografia. (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Tiradentes, Sergipe.

<sup>182</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 171.

foram expedidos por órgãos internacionais para aconselhar o estabelecimento das políticas de compliance empresarial, bem como diversas leis de inúmeros países determinaram a instalação de medidas de monitoramento interno. Inclusive, foi através da criação ou majoração da responsabilidade penal de pessoas jurídicas, que houve a consolidação da existência de sistemas de compliance como parâmetro para redução de pena.<sup>183</sup>

Esse instituto representa, portanto, estar em consonância, em harmonia, em congruência com as leis, padrões éticos, regulamentos internos e externos.<sup>184</sup>

Para Marcos Assi, o compliance é “um sistema de controle interno que permite esclarecer e proporcionar maior segurança àqueles que utilizam a contabilidade e suas demonstrações financeiras para análise econômico-financeira”.<sup>185</sup>

Com o objetivo de instituir mecanismos de segurança, desenvolvimento de uma cultura ética em consonância com as organizações públicas e privadas, com a sociedade civil, de modo a combater a corrupção, o compliance busca, sobretudo, conferir maior proteção ao contribuinte e ao consumidor.<sup>186</sup>

O Magistrado Daniel da Costa considera o instituto como sendo o “conjunto de procedimentos e mecanismos interdependentes que contribuem para a efetividade do sistema de governança, a fim de tornar a observância da legislação parte da cultura corporativa.”<sup>187</sup>

Pretende-se, com isso, reduzir as possibilidades de ocorrência de um delito, através de mecanismos de identificação rápida da irregularidade e da eficiência e confiabilidade das informações.<sup>188</sup>

O programa de compliance atua na prevenção da corrupção, propiciando um controle prévio e interno realizado pela própria instituição. As ações estão relacionadas ao combate de atos corruptivos, lavagem de dinheiro, facilitações, subornos, evitando a formação de uma associação criminosa dentro da empresa, partido, associação etc.

---

<sup>183</sup> BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **O que é Compliance no Âmbito do Direito Penal?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-30/direito-defesa-afinal-criminal-compliance>. Acesso em: 12/04/2021.

<sup>184</sup> LIRA, Michael Pereira de. **O que é compliance e como o profissional da área deve atuar?** Jusbrasil. Disponível em: <https://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/112396364/o-que-e-compliance-e-como-o-profissional-da-area-deve-atuar>. Acesso em: 03/03/2021.

<sup>185</sup> ASSI, Marcos. **Gestão de compliance e seus desafios. Como implementar controles internos, superar dificuldades e manter a eficiência do negócio.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2013. P. 30.

<sup>186</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance:** Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 170.

<sup>187</sup> *Ibidem*. P. 172.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

Nesse contexto, é papel dos líderes, gestores, presidentes, fiscalizarem o cumprimento e o seu aprimoramento com as peculiaridades de cada atividade.<sup>189</sup>

As políticas de compliance estão diretamente ligadas ao conceito de integridade que está relacionado à ética, e com a característica de agir de maneira confiável, em respeito às normas e princípios. Para tanto, é necessário que sejam definidos os valores, procedimentos, medidas que orientarão a instituição, seja a empresa ou, seja a agremiação partidária. O Decreto nº 8.420/2015 define, portanto, o programa de compliance ou programa de integridade como:

“Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.<sup>190</sup>

Logo, a finalidade precípua do compliance é a prevenção, proibição e aplicação de sanções às práticas lesivas que vão de encontro às normas jurídicas vigentes. Estes procedimentos servem, ainda, como ferramentas de gestão no âmbito das corporações, com objetivo de autocontrole, orientação e monitoramento das condutas.<sup>191</sup>

Diante dos reiterados desvios de conduta e da ausência de transparência no âmbito dos partidos políticos, é que se questiona a possibilidade de aplicação desse modelo nas agremiações, a fim de evitar o prejuízo ao exercício efetivo dos direitos políticos constitucionais, e conseqüentemente, ao processo democrático.<sup>192</sup>

No tocante ao objetivo primordial que circunda o tema “compliance partidário”, qual seja o efetivo controle da contabilidade e da finança dos partidos, merece destaque a diferença estabelecida entre os programas de conformidade e os programas de integridade ou compliance. De um lado, os programas de conformidade

<sup>189</sup> ASSIS, Sérgio Augusto Alves de. **Norma anticorrupção e os programas de compliance no direito brasileiro**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília - UNIMAR, Marília. Prof. Orientador: Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches. Disponível em: <https://docplayer.com.br/53318401-Norma-anticorruptao-e-os-programas-de-compliance-no-direito-brasileiro.html>. Acesso em: 21/04/2021.

<sup>190</sup> BRASIL. **Decreto nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 13/04/2021.

<sup>191</sup> COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 197.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

estão relacionados à necessidade de criação de mecanismos de incentivo e controle ao cumprimento das normas jurídicas postas, guardando enorme conexão com o princípio da legalidade. Noutra sentença, está o programa de integridade alcançando além do estímulo e fiscalização ao respeito das leis, mas também promovendo uma cultura de ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boa conduta.<sup>193</sup>

Em linhas gerais, a partir da implantação do programa de conformidade, a empresa/instituição passa a tomar decisões mais acertadas, orientando as ações de maneira mais definida. Isto porque passa a utilizar os recursos de maneira estratégica, com planejamento, orientação de todos os atos e decisões adotadas, colaborando para a lisura e transparência do procedimento. O resultado, portanto, vai além de organização e conhecimento, obtendo também maior credibilidade dos atores sociais.<sup>194</sup>

Vale lembrar que o programa de compliance não pode ser resumido, apenas, ao combate à corrupção. Mais que isso, as medidas visam tornar as práticas de governança corporativa em conformidade com a Lei.<sup>195</sup>

Maria Cláudia Bucchianeri compreende que o programa de compliance aplicado aos partidos políticos não está restrito ao desenvolvimento de mecanismos e estruturas que buscam tão somente o cumprimento da legislação partidária e a criação de uma cultura de transparência, boa governança. Isto porque, segundo a Autora, limitar o programa de integridade e conformidade à fiscalização para cumprimento de normas partidárias pertinentes à arrecadação, gastos e contas partidárias, estar-se-á atuando no controle externo, exercendo a mesma função das prestações de contas anuais que são realizadas pela própria Justiça Eleitoral através de um processo judicial, com apoio dos rigorosos órgãos técnicos do próprio tribunal e do Tribunal de Contas.<sup>196</sup>

Para a Autora, o cerne do compliance não deve ser, apenas, a contabilidade partidária, mas também o desenvolvimento de uma cultura ética e de boa governança, com a fixação de padrões de conduta. A partir do Código de Boa Conduta e de Ética,

---

<sup>193</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 233.

<sup>194</sup> GONÇALVES, José Antônio Pereira. **Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica**. São Paulo: Atlas, 2012, P. 64 – 65.

<sup>195</sup> JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. **Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil**. Revista de Estudos Eleitorais. Recife: Volume 2, Número 3, Jul. 2018. P. 23.

<sup>196</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 234.

recomenda-se a instituição de regras, a exemplo de: recebimento de presentes por dirigentes partidários, contratação de parentes ou empresas com vínculos familiares com membros da agremiação, previsão de riscos na contratação de prestadores de serviços.<sup>197</sup>

É nesse contexto que volta à tona o debate em torno da autonomia partidária, uma vez que esta cláusula constitucional tem sido constantemente invocada na possibilidade de imposição dos padrões de conduta, de organização, do comportamento observado, já que as agremiações são livres para determinação da organização interna.

Logo, já é superada a questão da possibilidade de regulação do funcionamento interno do partido político, bem como de que o programa de conformidade deve ir além do controle de arrecadação e gastos, expressos pelo incentivo ao cumprimento da lei. Mais que isso, busca-se o desenvolvimento e aprimoramento de uma cultura ética, pautada na boa governança, transparência dos atos, incentivo a canais de denúncia etc.

#### 4.2 DISPOSIÇÃO NORMATIVA

O debate, ainda embrionário, teve como ponto de partida a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. O artigo 1º, em seu parágrafo único, estende a aplicação da redação do *caput* às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, além de considerar quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro. Desse modo, significa dizer que, para alguns, a redação aberta do dispositivo legal permite o entendimento de que considerando os partidos políticos como entidades associativas de direito privado, estão incluídos ao regramento da Lei nº 12.846/2013.<sup>198</sup>

A Lei Anticorrupção teve como objetivo “suprir uma lacuna existente no sistema jurídico pátrio no que tange à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática

---

<sup>197</sup> PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei nºs 60/2017 e 429/2017, do senado federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 234.

<sup>198</sup> *Ibidem*. P. 226.

de atos ilícitos contra a Administração Pública, em especial, por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos”.<sup>199</sup>

Noutro sentido, Maria Claudia Bucchianeri Pinheiro adota a posição de que a Lei de Organizações Criminosas é naturalmente idealizada para ser aplicada às empresas e nas relações com o poder público. A autora considera inapropriado englobar os partidos políticos no rol de incidência da referida Lei, uma vez que esta estabelece dentre outras coisas, a responsabilização objetiva administrativa das pessoas jurídicas e fixa sanções administrativas e judiciais, baseadas no faturamento bruto do ano anterior, podendo até mesmo, atuar na dissolução compulsória da pessoa jurídica.<sup>200</sup>

Utilizar o faturamento bruto anterior como base para estabelecimento de sanções é desarrazoado no contexto dos partidos políticos, do mesmo modo que a possibilidade de dissolução compulsória, como consequência de supostos atos ilícitos praticados por dirigentes ou colaboradores. Aceitar esta realidade é questionar o regime democrático, notadamente o pluralismo e a liberdade de criação dos partidos políticos.<sup>201</sup>

Nesse sentido, diante da busca do regime próprio para alcance da finalidade de prevenção da prática de atos ilícitos por dirigentes e terceiros, bem como do respeito às características das funções partidárias e sua relevância no modelo constitucional brasileiro, foram editados os Projetos de Lei n.ºs 60/2017 e 429/2017, de autoria dos Senadores Ricardo Ferraço e Antonio Anastasia, respectivamente.

O Projeto de Lei do Senado (PLS) 429/2017, de autoria do senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), altera a Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), passando a exigir que os partidos implementem regras internas de compliance, estabelecendo como pena a suspensão do Fundo Partidário, pelo período de até 12 meses. O projeto reúne medidas de controle, auditoria e fiscalização de irregularidades a serem adotadas pelas siglas. A proposição foi aprovada em março pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado e será encaminhada à Câmara dos Deputados para apreciação.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> BRASIL. EMI N.00011 2009 – CGU/MJ/AGU. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm). Acesso em: 10/03/2021.

<sup>200</sup> PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei n.ºs 60/2017 e 429/2017, do senado federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 226.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> REPÚBLICA, Procuradoria Geral da. **MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e compliance**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-defende-que-partidos-politicos-instituam-programas-de-integridade-e-compliance>. Acesso em 09/03/2021.

Já o PLS nº 60/2017, de autoria do Relator Ricardo Ferraço, estende a responsabilização objetiva aos Partidos pela prática de atos contra a Administração Pública e estimula a adoção de programas de integridade como medida de atenuação das sanções, nos mesmos moldes da Lei Anticorrupção. Este último possui redação bem semelhante ao da Lei nº 12.846/2013, que utiliza o mecanismo do programa de conformidade como elemento para dosimetria da sanção ao partido político.<sup>203</sup>

A grande diferença substancial nos referidos Projetos de Lei é que enquanto em um – 60/2017 - há o incentivo ao programa de integridade, no outro – 429/2017 – torna-se obrigatório a criação de mecanismos efetivos de compliance.<sup>204</sup>

Indaga a Autora Maria Cláudia Bucchianeri acerca do modelo ideal de previsão e instituição do programa de integridade no contexto dos partidos políticos brasileiros. De um lado está o modelo compulsório representado pelo PL 429/2017, o qual dispõe que toda e qualquer agremiação estaria obrigada a prever em seu estatuto um programa de integridade. De outro lado, o modelo facultativo se apresenta como uma opção do partido político em fixar a responsabilidade objetiva, servindo como um mecanismo de diminuição de eventuais penalidades, no caso de eventual condenação por prática de irregularidades, conforme preceitua o PL 60/2017 e a Lei nº 8.420/2015.<sup>205</sup>

Não há, até o presente momento, uma resposta definida para tais reflexões, mas o que se afirma é que o modelo de compliance no âmbito dos partidos políticos deve ser uma estrutura viável, efetiva, capaz de prevenir, combater e punir aos atos irregulares praticados.<sup>206</sup>

Nesse sentido, a preocupação com as atividades partidárias e o caminho para a concretização dos Projetos de Lei caminham lado a lado, contudo, o processo é longo e demanda tempo de debate. Mas, nada impede que os partidos políticos já implementem o programa de compliance nas suas práticas.

---

<sup>203</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 60/2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e compliance e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Brasília, DF. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5089877&ts=1593906482747&disposition=inline>. Acesso em 22/04/2021.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei nºs 60/2017 e 429/2017, do senado federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 228.

<sup>206</sup> *Ibidem*. P. 229.

### 4.3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Não restam dúvidas de que o compliance possui como finalidade precípua o cumprimento da legislação pelos agentes públicos ou privados, independente da área de atuação. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) aponta que a transparência é um dos princípios básicos da Governança Corporativa, e atua como uma forma de gestão que objetiva tornar a empresa atrativa e sem riscos aos investidores.

O IBGC pontua que a “Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum.”<sup>207</sup>

O compliance é um procedimento que se enraizou na seara empresarial, mas possui aplicabilidade em qualquer instituição que busca agir de maneira correta e honesta, em observância às normas e princípios. Nesse sentido, a empresa, partido político, associação ou fundação que se pauta na legalidade, orientando-se por princípios éticos, tanto nas relações internas entre os colaboradores e funcionários, quanto nas relações externas com fornecedores e dirigentes, deve desenvolver o programa de conformidade.<sup>208</sup>

Visando prevenir e detectar ações fraudulentas, ilícitas ou irregulares, o programa de compliance, de maneira geral, é desenvolvido a partir de 3 pilares. São eles: formulação do programa de compliance, implantação do programa e consolidação e aperfeiçoamento.<sup>209</sup>

O primeiro elemento do programa de compliance se divide em etapas chamadas de análise e valoração dos riscos, medidas de identificação, prevenção e

---

<sup>207</sup> CORPORATIVA, Instituto Brasileiro De Governança (IBGC). **O que é governança corporativa — princípios que geram valor a longo prazo.** Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em 29/03/2021.

<sup>208</sup> SILVEIRA, Thayná Hofmann. **Compliance empresarial e Lei 12.846/2013: O diálogo entre a lei anticorrupção e as políticas de integridade.** Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16415/1/THS24092019.pdf>. Acesso em: 19/04/2021.

<sup>209</sup> JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. **Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil.** Revista de Estudos Eleitorais. Recife: Volume 2, Número 3, Jul. 2018. P. 23.



comunicação e valores da empresa, estrutura do compliance. Antes de mais nada, deve-se conhecer as normas nacionais ou internacionais que podem ser aplicadas, seja na empresa, seja na administração pública, e, com isso, catalogar os possíveis riscos. Nesse sentido, para a efetiva análise dos riscos tem-se que levar em consideração os aspectos específicos daquele agente, do ramo de atividade ou até mesmo do território que ocupa.<sup>210</sup>

Ultrapassada a fase de identificação dos riscos, estes deverão ser elencados e organizados de acordo com a probabilidade de ocorrência, além do gerenciamento, no caso da ocorrência do risco. Isto porque intenta estabelecer procedimentos futuros à possibilidade dos riscos que possam ocorrer.<sup>211</sup>

O segundo momento é chamado de implantação do programa de compliance, o qual configura-se pelo detalhamento das especificações do programa, isto é, as funções do compliance, independente do ator social que irá atuar na instituição obedecendo as referidas normas de conduta. Em seguida, a mais alta cúpula da instituição deverá realizar a promoção da observância do programa, a exemplo de palestras, comunicados, cursos, ouvidoria, canais de comunicação, canais de denúncia. Por fim, são definidos os procedimentos de organização para criação do programa, e nessa oportunidade deverão ser adotadas regras que objetivem impedir o desrespeito às normas legais.<sup>212</sup>

O terceiro e último alicerce é a consolidação e aperfeiçoamento do programa de compliance, caracterizado pela necessidade de criação de um processo para otimizar a eventual violação às normas do programa, através da investigação de modo independente, assegurando os mais relevantes princípios – dignidade da pessoa humana, contraditório e ampla defesa.<sup>213</sup>

Ademais, nessa última fase, não se deve deixar de lado o respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana, ampla defesa e contraditório, uma vez que, é nesse momento de apuração que há a identificação de eventuais ofensas às normas de integridade, de conduta e ética, implicando a aplicação de sanções. Inclusive, em se tratando de sanções, estas devem ser previamente definidas, obedecendo à razoabilidade

---

<sup>210</sup> JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. **Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil**. Revista de Estudos Eleitorais. Recife: Volume 2, Número 3, Jul. 2018. P. 23.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> *Ibidem*. P. 24.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

e proporcionalidade. Vale salientar que a aplicação de medidas punitivas deve ser feita de maneira clara e gradativa, observando a gravidade e a lesividade do ato.<sup>214</sup>

Contudo, questiona-se que o compliance é um programa que busca evitar a ocorrência de ilícitos, práticas de corrupção, e ao mesmo tempo deve prever medidas punitivas para a ocorrência de violação às normas. A partir do acontecimento de uma ilegalidade, o programa de compliance deve estar em constante evolução, de modo a criar novas formas de controle para fins de concretizar o seu objetivo precípua: evitar a (re)incidência do ato ilícito.<sup>215</sup>

#### 4.4 O DIREITO ELEITORAL E O PROJETO DE LEI Nº 429/2017

Não é de hoje que a preocupação com as finanças e as atividades partidárias tem sido alvo de discussão no Poder Judiciário. Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente, em parte, o pedido aduzido na ADI nº 4650, para declarar inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam contribuições de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais. No mesmo sentido, em novembro de 2015, declarou inconstitucional a previsão de recebimento de doações ocultas de pessoas físicas em campanhas eleitorais, no julgamento da ADI nº 5394.<sup>216</sup>

Nesse contexto, tramita no Poder Legislativo o Projeto de Lei nº 429/17 com o intuito de alterar a legislação que dispõe sobre os partidos políticos a fim de exigir destes o cumprimento de normatizações relativas à programas de integridade, de maneira que o partido ficará obrigado a desenvolver mecanismos de controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades.

De iniciativa do Senador Antonio Anastasia, o PL nº 429/2017 foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, no dia 20 de março de 2019. O texto do projeto de lei busca estabelecer o

Conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a

<sup>214</sup> JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. **Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil.** Revista de Estudos Eleitorais. Recife: Volume 2, Número 3, Jul. 2018. P. 24.

<sup>215</sup> *Ibidem.*

<sup>216</sup> COUTINHO, Aldacy Rachid. MARRAFON, Marco Aurélio. **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.** P. 13. Estudos Eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral. V. 13. Nº 2. Brasília/DF, 2019. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v13-n2.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v13-n2.pdf). Acesso em: 22/04/2021.

terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político.<sup>217</sup>

Diante do debate prematuro acerca da aplicabilidade ou não da Lei nº 12.846/2013 aos partidos políticos, bem como em razão das particularidades que são inerentes aos partidos políticos, é que surgiu a necessidade da regulação específica, mediante lei. No entendimento do Senador Antonio Anastasia, “os partidos políticos exibem idiossincrasias próprias que não justificariam a mera aplicação analógica a eles da legislação anticorrupção de empresas”.<sup>218</sup>

Do mesmo modo como nas empresas, na ótica do Senador, a instauração do programa de compliance comprovará o compromisso das agremiações com a ética, transparência, *accountability*, organização, diálogo etc. Em busca da preservação desses valores e da coerência com o processo democrático, o compliance servirá como uma ferramenta de autocontrole e orientação das decisões do partido político.<sup>219</sup>

O Projeto de Lei nº 429/2017 estabelece como proposição:

a) documentos robustos com relação ao programa de integridade (códigos de ética, padrões de conduta e políticas de integridade, inclusive estendidas, quando necessário, a terceiros); b) formatação de controle e auditoria internos independentes; c) estruturação de programa de treinamentos periódicos com conteúdo específico de compliance; e d) existência de um canal de denúncias que seja externo e garanta o anonimato das denúncias realizadas.<sup>220</sup>

Em sentido contrário ao compliance aplicado nas empresas que, embora recomendável, é facultativo, tratando-se de partidos políticos é obrigatória a adoção do programa de compliance, sob pena de suspensão de 3 a 12 meses do recebimento do fundo partidário, o qual, em sua maioria, é o meio de subsistência do partido político.<sup>221</sup>

Imperioso destacar outra diferença entre o PLS 429/2017 e a Lei Anticorrupção, uma vez que esta disciplina a responsabilidade objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Além disso, como estímulo à adoção de políticas de compliance, dispõe que:

<sup>217</sup> ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de. **Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos**. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/301375/aspectos-polemicos-do-projeto-de-lei-42917-e-o-compliance-para>. Acesso em: 03/03/2021.

<sup>218</sup> FEDERAL, Senado. **Projeto de Lei nº 429/2017**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7252481&ts=1593909337757&disposition=inline>. Acesso em: 12/03/2021.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de. **Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos**. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/301375/aspectos-polemicos-do-projeto-de-lei-42917-e-o-compliance-para>. Acesso em: 14/03/2021.

Serão levados em consideração na aplicação das sanções 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.<sup>222</sup>

Noutro sentido, o PL nº 429/2017 não estabelece mitigação de responsabilidades como incentivo, tendo em vista o seu caráter obrigatório para a adoção do programa de conformidade no âmbito dos partidos políticos.

Nesse contexto de programa de conformidade, é possível identificar, ainda, o Projeto de Lei do Senado nº 60/2017, de iniciativa do Senador Ricardo Ferraço, que intenta responsabilizar, de forma objetiva, os Partidos pela prática de atos contra a Administração Pública e estimular a adoção de programas de integridade como mecanismo de atenuação das sanções, nos mesmos moldes da Lei Anticorrupção.<sup>223</sup>

Imperioso destacar a diferença existente entre o Projeto de Lei nº 60/2017 e o Projeto de Lei nº 429/2017, ambos do Senado Federal. O primeiro está introduzido no contexto da aplicação da Lei Anticorrupção às agremiações partidárias, e inclusive, possui redação semelhante dos dispositivos da referida Lei, apontando o programa de integridade como uma ferramenta importante para a atenuação da sanção ao partido, na hipótese de revelar-se um ato ilícito cometido pela agremiação. Já o Projeto de Lei aqui em discussão, nº 429/2017, propõe a imposição de medidas relacionadas às atividades mais sensíveis das agremiações, a exemplo de mecanismos de integridade, realização de diligências. Tudo isso, com o objetivo de revelar a origem dos recursos, os gastos de maior vulnerabilidade, o setor de mercado que envolve o doador, e inclusive, prevê sanções na ausência do procedimento, ou seja, ineficaz o programa de compliance.<sup>224</sup>

Em suma, de acordo com o Projeto de Lei nº 429/2017, o programa deverá cumprir a sua finalidade de prevenir, identificar, e corrigir desconformidades, aliado aos normativos, a exemplo do código de ética e conduta, canais de denúncia, mecanismos de auditoria.<sup>225</sup>

A política de compliance suscitada no referido projeto de lei consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de controle, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta,

---

<sup>222</sup> BRASIL, **Lei nº 12.846/2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 22/04/2021.

<sup>223</sup> FEDERAL, Senado. **Projeto de Lei nº 60/2017**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5089877&ts=1593906482747&disposition=inline>. Acesso em: 23/04/2021.

<sup>224</sup> VENTURINI, Otávio. CHALITA, Tony. **Compliance nos partidos políticos**. Ricardo Alfonsin Advogados. Disponível em: <https://alfonsin.com.br/compliance-nos-partidos-politicos/>. Acesso em: 12/03/2021.

<sup>225</sup> FEDERAL, Senado. **Projeto de Lei nº 429/2017**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7252481&ts=1593909337757&disposition=inline>. Acesso em: 23/04/2021.

políticas e diretrizes. Implica a adoção de práticas como: orientação à alta direção de todos os órgãos do partido para garantir o comprometimento dos dirigentes, oferecer estrutura de suporte na atuação das coordenações dentro dos padrões de integridade, de conduta, do código de ética, políticas de integridade. Essas práticas devem ser difundidas a todos os envolvidos na atividade partidária, a exemplo de filiados, colaboradores, administradores, fornecedores, prestadores de serviço, dirigentes partidários.

Além disso, de acordo com o PL, a criação do programa deve, ainda, promover capacitação, workshop sobre o compliance, com periodicidade não inferior a dois anos, para funcionários, filiados, colaboradores, líderes, registros contábeis que revelem as transações partidárias, estabeleçam mecanismos de controle interno que garantam a realização dos objetivos relativos às práticas de conformidade, ética, de acordo com a legislação em vigor, e contínua a avaliação e a gestão de riscos eleitorais, criminais e civis, através de auditorias internas, para fins de melhorar a eficácia dos processos de governança, confiabilidade, transparência.

Outro elemento que é tratado no referido PL nº 429/2017 é a promoção de políticas de controle, de investigação e de práticas anticorrupção nos procedimentos partidários e nos procedimentos adotados na campanha, promoção da independência entre o setor responsável pela implementação do programa e a sua fiscalização, com os outros setores partidários. O projeto de lei estabelece, ainda, como parâmetro, a implementação de canais de denúncia, de ampla divulgação aos envolvidos nas atividades partidárias.

Estabelece, também, medidas de proteção aos denunciantes, garantindo o sigilo, monitoramento e correção de práticas dos agentes políticos e colaboradores da campanha, desde voluntários até cabos eleitorais contratados, promovendo diligências necessárias a apurar a transparência nas doações recebidas e de alto valor.

Ao final, o PL 429/2017 estabelece que devem ser adotadas medidas disciplinares, assegurada a ampla defesa, após a investigação da ocorrência de irregularidades, do cometimento de ilícitos, com suspensão de recebimento de valores do Fundo Partidário por até 12 meses, além da regulamentação de condutas de todos os participantes do processo eleitoral.

Inclusive, o próprio idealizador do Projeto de Lei afirma que a atuação do compliance está prevista para situações consideradas como de maior risco, a exemplo de: operações de fusão e de incorporação das agremiações partidárias, contratação de terceiros (fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados),

gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto a irregularidades, por exemplo, relacionados à publicidade e à elaboração de material gráfico e recebimento de doações de alto valor, conforme parâmetro estabelecido pelo TSE.<sup>226</sup>

No tocante às doações consideradas de alto valor, traça o referido projeto que deverão ser levados em consideração a origem dos recursos e o setor de mercado em que atua o doador, inclusive por meio das pessoas jurídicas da qual é proprietário, sócio, controlador, quotista, administrador ou beneficiário final. Prevê, também que passará pelo crivo do compliance o grau de interação do doador com o setor público, inclusive por meio das pessoas jurídicas da qual é proprietário, sócio, controlador, quotista, administrador ou beneficiário final, e a importância de autorizações, licenças, permissões e concessões ou outros atos administrativos ou governamentais em suas operações.

Na eventual hipótese de envolvimento do Presidente em irregularidades, práticas ilícitas ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada, o Estatuto deverá prever, ainda, que a instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade, monitoramento e fiscalização de seu cumprimento, se reporte diretamente ao Presidente do partido, ou ao Comitê de Ética.

Inicialmente, o compliance foi pensado, tão somente, como uma importante ferramenta no combate à utilização indevida do dinheiro público e atos de corrupção intrapartidárias, mas, por outro lado, implicou o resgate da confiança e credibilidade na política, tão desgastada em meio aos escândalos políticos noticiados diariamente.

Os resultados da implementação desse programa de integridade serão observados, a curto prazo, com a redução da prática de ilícitos, e em longo prazo, até mesmo a expurgação da corrupção intrapartidária. Ademais, a boa imagem transmitida à população aumentará a procura para filiação, isto tudo com base no cumprimento de padrões éticos, redução de custos através da revisão de controle interno. O compliance serve ainda como proteção para eventuais denúncias, investigações pela Justiça Eleitoral ou demais órgãos do Poder Judiciário.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> FEDERAL, Senado. **Projeto de Lei nº 429/2017**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7252481&ts=1593909337757&disposition=inline>. Acesso em: 23/04/2021.

<sup>227</sup> MENEZES, Anna Júlia. LLONA, Gabriel Borges. **O compliance dos partidos políticos**. Congresso em Foco. Publicado em: 07 de abril de 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/o-compliance-dos-partidos-politicos/>. Acesso em: 23/04/2021.

Entretanto, não basta o mero controle e incentivo ao cumprimento da lei, notadamente às normas de arrecadação e gastos. É preciso sempre levar em consideração que o programa de integridade deve ir além, desenvolvendo mecanismos voltados à consolidação de uma cultura de ética e boa governança, a exemplo da criação de canais de denúncia, criação de um órgão independente, fiscalização do cumprimento das regras baseadas no Código de Ética e Boa Conduta.<sup>228</sup>

Para a construção de um modelo de compliance efetivo deve-se priorizar a democracia interna, as peculiaridades do próprio partido, em favor do interesse da maioria. A Autora Maria Claudia Bucchianeri aponta que:

Não há transparência na tomada de decisões em partidos sem democracia interna. Não há efetivo controle dos atos praticados pelo e para o partido, ou mesmo em seu nome, num ambiente completamente impermeável à alternância ou a dissensos efetivo e em que os interesses dos partidos são submetidos às pretensões pessoais de alguns de seus dirigentes.<sup>229</sup>

A sociedade do século XXI está cada vez mais atenta às questões políticas, democráticas, em busca de mais transparência, controle e publicidade, e não mais admite os intensos escândalos de corrupção no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido, o compliance surge como solução para as práticas direcionadas à aplicação efetiva de manuais de conduta e código de ética, política de diretrizes, promovendo a detecção e solução dos desvios, fraudes, irregularidades e outros ilícitos praticados ou atribuídos ao partido.

#### 4.5 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA CONTRATAÇÕES

Não é novidade que o princípio da transparência é considerado um dever especial de defesa do interesse público, notadamente no controle social da Administração Pública e dos gastos da grei.<sup>230</sup>

O mencionado direito fundamental tem a função de oferecer informações claras e precisas à sociedade, quanto à forma de utilização dos recursos públicos. Ou seja, é a própria comunidade que atua na fiscalização e controle das contas públicas.<sup>231</sup>

<sup>228</sup> PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei n°s 60/2017 e 429/2017, do senado federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 237 - 238.

<sup>229</sup> *Ibidem*.

<sup>230</sup> BANHOS, Sérgio Silveira. O princípio da transparência e a prestação de contas partidárias. P. 184. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

E no contexto eleitoral não é diferente. É dever dos partidos políticos e candidatos apresentarem suas contas, para fins de identificação da origem das receitas e destinação das despesas, que devem possuir relação com as atividades político-partidárias. Apesar da autonomia garantida às agremiações, estas por sua vez, devem apresentar documentos contábeis e fiscais para avaliação formal. Não se trata de violação à autonomia dos partidos, muito pelo contrário, está-se diante de utilização de recursos públicos, através da quota do Fundo Partidário ou pela quota do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.<sup>232</sup>

Nesse sentido, diante da importância do recurso financeiro envolvido, os dirigentes devem atuar com cautela e probidade, e sendo verificada qualquer irregularidade relativa à má utilização do dinheiro, enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido, pode ser aplicada a responsabilidade administrativa, cível e criminal.<sup>233</sup>

A Resolução do TSE nº 23.464/2015 que regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096/95 sobre Finanças e Contabilidade dos Partidos, determina que as agremiações e seus dirigentes estão sujeitos às disposições contidas na Constituição, na Lei dos Partidos Políticos, no Código Eleitoral, nas normas brasileiras de contabilidade e outras normas expedidas pelo TSE. Dispõe, ainda, que os estatutos dos partidos devem tratar de finanças, contabilidade e estabelecer as fontes das receitas, limites de gastos, critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os diretórios regionais.

A Justiça Eleitoral, na ocasião da prestação de contas, poderá solicitar documentos ausentes relativos aos doadores, fornecedores, prestadores de serviços, movimentações bancárias, recibos de despesas. Além disso, foram estabelecidas regras quanto à distribuição do FEFC e quanto à utilização do Fundo Partidário, que é utilizado, por exemplo, para custear atividades rotineiras das legendas, como o pagamento de água, luz, aluguel e passagens aéreas, entre outros.<sup>234</sup>

Contudo, apesar da previsão de mecanismos que visam fiscalizar e controlar as contas das agremiações, o sistema eleitoral é falho no quesito da utilização dos recursos para gastos com pessoal, contratações, aquisições de materiais etc.

---

<sup>231</sup> BANHOS, Sérgio Silveira. O princípio da transparência e a prestação de contas partidárias. P. 184. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> *Ibidem*.

<sup>234</sup> *Ibidem*. P. 185.



Isto porque nem o conjunto de leis que disciplinam o sistema eleitoral, nem o PL 429/2017 trataram de estabelecer vedações para a contratação de empresas, prestadores de serviços, fornecedores, já condenados em ações de improbidade, ou que possuam débitos fiscais com a União, ou até mesmo a contratação de empresa que contenha em seu quadro societário parentes dos dirigentes, filiados etc.<sup>235</sup>

Em 30 de junho de 2016 foi sancionada a Lei nº 13.303/2016 que dispõe sobre o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Este dispositivo normativo disciplina a adoção de parâmetros de governança corporativa, transparência na gestão e mecanismos de controle da atividade empresarial, licitações e contratações praticadas pelas estatais.

Ora, o estatuto de empresas públicas, sociedade de economia mista e suas subsidiárias deve prever, de acordo com a Lei nº 13.303/2016, normas sobre contratação de obras ou serviços, licitações, aquisição de bens. Do mesmo modo deve ocorrer nos partidos políticos, que sobrevivem, em sua maior parte, de recursos advindos do poder público.

Em que pese as instituições partidárias possuírem caráter privado, o manuseio de recursos públicos importa às agremiações maior cautela, transparência e probidade na sua utilização. Logo, não se quer aqui aplicar as licitações dentro dos partidos, tampouco burocratizar os procedimentos político-partidários, mas assim como na licitação, deve ser estabelecido um procedimento formal de contratação de serviços, aquisição de materiais etc.

Portanto, uma boa resolução para tais questões seria a criação de escala de riscos de fornecedores, a exemplo de bandeiras vermelha, amarela e verde, em concomitância com a análise dos comportamentos anteriores com a Administração, bem como a vedação ao nepotismo na contratação de prestadores de serviços ou aquisição de bens e materiais.<sup>236</sup>

#### 4.6 SANÇÕES

---

<sup>235</sup> PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei n°s 60/2017 e 429/2017, do senado federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 247.

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 246-247.

O Projeto de Lei nº 429/2017 estabelece, como mecanismo de incentivo à adoção e fortalecimento do programa de compliance no âmbito dos partidos políticos, sanções às agremiações que não implementarem o programa de integridade ou o executarem de maneira ineficaz. Desse modo, constatada pela Justiça Eleitoral a ausência de programa de integridade, ou mesmo a sua inefetividade, ficará o partido sujeito às sanções de suspensão de recebimento do Fundo Partidário por até 12 meses, o que revela a natureza obrigatória do procedimento.

Contudo, necessário tecer alguns questionamentos acerca da aplicação de sanção no caso da falta da instauração do procedimento, isto porque, diante da importância do fundo partidário para os diretórios municipais, a sua ausência poderá provocar a extinção dessas agremiações, em razão do comprometimento do seu meio de subsistência.

A advogada e professora Gabriela Araújo indaga que a maioria dos procedimentos indicados pelo Projeto de Lei nº 429/2017 demanda gasto de recursos com profissionais e estrutura para implantar os programas. Para ela, se a própria Justiça Eleitoral admite a Declaração de Ausência de Movimentações Financeiras pelas agremiações nas suas prestações de contas anuais, “considerando justamente a normalidade dessas instâncias não movimentarem recursos, como agora obrigá-las a custear um estruturado programa de compliance?”<sup>237</sup>

Nesse sentido, a advogada pondera que a aplicação de graves sanções pecuniárias a todas as instâncias partidárias que não adotarem o programa de integridade proposto pelo referido Projeto de Lei, pode levar a um controle externo da autonomia partidária, além do controle rigoroso da Justiça Eleitoral em todos os aspectos da vida financeira das agremiações. Preocupa-se, ainda, com a possibilidade de burocratização excessiva e ingerências externas que podem inviabilizar a autonomia partidária e sua liberdade, com a exigência dos procedimentos de compliance.

É cediço que o processo eleitoral não é uma fórmula perfeita, tampouco possui o procedimento considerado o mais adequado. A realidade partidária na extensão do Brasil é muito plural, e impor certas medidas, como a perda do repasse de quotas do fundo partidário, é levar o diretório à própria extinção. Desse modo, trata-se de medida desproporcional no tratamento em nada isonômico entre o diretório nacional do partido, que possui uma estrutura financeira infinitamente maior do que aquele diretório

---

<sup>237</sup> ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de. **Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos**. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/301375/aspectos-polemicos-do-projeto-de-lei-42917-e-o-compliance-para>. Acesso em: 14/03/2021.

municipal, que recebe uma quota infinitamente irrisória para o montante dos custos da agremiação.

Em linhas gerais, no âmbito partidário, o programa deverá cumprir a sua finalidade de prevenir, detectar e remediar desconformidades, corrupções, ato ilícitos, contando com instrumentos normativos como código de ética e conduta, um canal de denúncia, mecanismos regulares de auditoria, e aplicação de sanções. Portanto, constatada a ausência ou inefetividade do programa de integridade, o Projeto de Lei nº 429/2017 visa estabelecer sanções de suspensão de recebimento do Fundo Partidário por até doze meses.

## 5. CONCLUSÃO

A temática central desse trabalho monográfico, qual seja, o estabelecimento do programa de compliance no âmbito dos partidos políticos, instiga inúmeras discussões sociais e doutrinárias, ainda que embrionárias. Isto porque vislumbra-se em nosso país um crescente número de escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas, através de gestores, líderes, CEO's, e até mesmo a administração pública.

A corrupção se revela como um grave problema social, tendo em vista que repercute também no ordenamento jurídico brasileiro, causando inúmeros prejuízos aos cofres públicos e a todos os setores da sociedade. Nesse sentido, o enfrentamento a corrupção não se restringe a uma questão moral ou de substituição do governante que esteja no poder para que o problema seja resolvido, o desafio também é de gerência, já que envolve elementos relacionados ao plano cultural e educacional. Portanto, é nesse contexto que surge a cultura de transparência e rejeição da corrupção para fazer frente a esses indícios mínimos de desvios do erário público, ou mesmo privado, o que resulta em grande prejuízo para as companhias.

Ademais, o sistema político-partidário viu-se atingido pela onda da corrupção que, apesar de se alinhar à gestão privada na forma da gestão pública, ao mesmo tempo que com elas se relacionavam, sendo coniventes com as práticas desonestas, quando não partícipes dos atos ilícitos. Não foram poucos os casos de envolvimento de presidentes partidários ou sujeitos da alta cúpula das agremiações em casos como mensalão, lava-jato etc.

Tornou-se necessário aumentar a transparência nos assuntos públicos, adotando-se uma melhor governança e desenvolvendo novos mecanismos de gestão mais eficazes no combate às vulnerabilidades identificadas.

Nesse contexto de combate às práticas ilícitas, está em vigência a Lei 12.846/2013, denominada de “Lei da Empresa Limpa” ou “Lei Anticorrupção, cujo enfoque se dá justamente no combate à corrupção, estabelecendo sanções para as pessoas jurídicas aos ilícitos praticados contra a Administração Pública nacional ou estrangeira. Dentre as inovações trazidas pela referida lei, tem-se o artigo 7º, inciso VIII que disciplina o instituto do compliance, isto é, prevê 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.

A Lei Anticorrupção traz também a mudança de enfoque dada pelo legislador no combate aos atos de corrupção praticados contra a Administração Pública, ou seja, substitui o direito penal e a persecução do agente pessoa física pelo direito administrativo sancionador, bem como a Administração Pública passa a responder com o próprio patrimônio pelos ilícitos praticados por seus empregados e prepostos.

Não é demais reconhecer a importância do partido político no processo democrático brasileiro. Isto porque, por sua própria natureza, os partidos políticos exercem um protagonismo no sistema democrático, uma vez que, reúnem em torno de si os setores da sociedade civil para discussão de assuntos de interesse comum. Além disso, as agremiações atuam como intermediadores da relação entre a sociedade e os entes governamentais. Logo, a regras que estabeleçam paridade de gênero nos órgãos de direção, um número mínimo de reuniões colegiadas, votações abertas para escolha de candidatos, condutas éticas e de respeito às minorias, combate às "fake news", repressão ao nepotismo dentro dos partidos, inclusão da diversidade, normas de controle e contratação de serviços e aquisição de materiais são indispensáveis para a garantia de partidos com padrões éticos condizentes com o seu papel democrático.

O partido político enquanto defensor dos direitos fundamentais e sujeito ao interesse do regime democrático, está suscetível a diversas regras estabelecidas pela Legislação Eleitoral. Apesar de se tratar de entidades autônomas capazes de definir sua estrutura interna, organização, funcionamento e de adotar critérios próprios de escolha das suas coligações eleitorais, devem cumprir algumas obrigações perante a Justiça Eleitoral, como, por exemplo, a prestação das suas contas.

Infere-se que foram traçadas as diferenças entre a prestação de contas dos partidos e a prestação de contas de campanha, uma vez que esta última é regulamentada pela Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, cuja finalidade primordial exercer o controle financeiro do processo eleitoral de forma a impedir o abuso de poder, notadamente aquele de caráter econômico, e garantir o exercício pleno da cidadania. Já a prestação de contas partidárias é realizada anualmente até o dia 30 de junho do exercício seguinte ao que ocorreu a movimentação. Contudo, nos anos eleitorais, a lei exige que as agremiações enviem os seus balancetes mensalmente à Justiça Eleitoral, o que deve ocorrer durante os quatro meses anteriores e os dois posteriores ao pleito.

Assim, restou evidente o controle realizado pela Justiça Eleitoral no que tange às finanças partidárias. Isto ocorre por várias razões, dentre elas aferir legitimidade e legalidade de todos os recursos utilizados para o custeio dos atos de propaganda eleitoral e administração da campanha, com vistas às eleições, bem como

no exercício anual da agremiação, com vistas a coibir as práticas de falsidade ideológica eleitoral, o famoso caixa dois. Além disso, é por meio desta fiscalização que o Poder Judiciário fica a par da origem das receitas e destinação das despesas, uma vez que a legislação veda o recebimento de recursos por meio de algumas fontes, a exemplo de pessoas jurídicas.

Contudo, apesar do controle incisivo da Justiça Eleitoral, não foi suficiente para impedir a ocorrência de inúmeros escândalos de corrupção envolvendo ex-presidentes, deputados, senadores, dirigentes partidários, e empresários.

É nesse contexto que surge o famoso compliance. Inicialmente, com o advento da Lei Anticorrupção, sua atuação se iniciou em diversas empresas que, inclusive, foram responsabilizadas por condutas criminosas de seus colaboradores, os quais agiram em seu nome ou em seu benefício, seja no âmbito cível, penal, administrativo ou ambiental.

O programa de compliance no âmbito eleitoral intenta estabelecer códigos rígidos de conduta para os próprios partidos, candidatos e demais pessoas físicas ou jurídicas envolvidas no processo eleitoral, a exemplo de filiados e prestadores de serviços. A finalidade deste programa de integridade é orientar e supervisionar a militância e os dirigentes, pois as normas aplicáveis às campanhas são amplas e frequentemente mal interpretadas, abarcando as exigências para a adequada prestação de contas, o teto de gastos, as regras de propaganda eleitoral, os critérios de inelegibilidade, os requisitos para registro de candidatura, as regras de contratação de serviços etc.

Portanto, o Projeto de Lei nº 429/2017 objetiva alterar a legislação que dispõe sobre os partidos políticos para exigir destes o cumprimento de normatizações relativas à programas de integridade, de modo que o partido ficará obrigado a desenvolver mecanismos de controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades. O referido projeto prevê, também, o diálogo de qualquer pessoa com a mais alta cúpula do partido, por meio da implantação de canais de comunicação efetivos e sigilosos, sendo assegurada a resposta e aplicação de sanções, quando necessário.

O programa de integridade exige maior controle nas operações e atividades mais sensíveis dos partidos políticos, notadamente no que tange às operações de fusão e incorporação das agremiações partidárias; contratação de terceiros, quais sejam, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados, gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto às irregularidades e recebimento de doações de alto valor.

Logo, a clareza e publicidade das regras aplicadas é sempre uma constante no sistema de conformidade, como fundamento de sua própria validade e eficácia, por isso, códigos de conduta, códigos de ética devem representar a realidade dos partidos e de conhecimento de todos, na tentativa de se evitar condutas típicas de suborno.

Além disso, o programa do compliance prevê um sistema composto por mecanismos de defesa, como a fiscalização independente, auditorias, as avaliações e aperfeiçoamento, capaz de evitar a imposição de obstáculos à eficiência do programa.

Aponta-se, ainda, que a população em geral está também mais atenta aos problemas, em razão da violação acerca das condutas éticas, sendo que a instituição que não adote um comportamento politicamente correto terá grande dificuldade na imposição de seus produtos e serviços. No caso dos partidos políticos, não terão representatividade, assim como os representantes eleitos pelo povo, cuja repulsa enseja a apatia em decorrência das práticas e condutas imorais.

Noutro sentido, em que pese o Projeto de Lei revelar grande preocupação com as contratações e com os gastos realizados pelas agremiações, notadamente aqueles relacionados à publicidade ou material gráfico, não estabelece critérios de contratação de serviços e aquisição de bens. O mecanismo de avaliação de terceiros aplicado pelo compliance consiste na realização de uma diligência prévia a fim de apurar o grau de risco da contratação e decidir pela manutenção ou não do contato com prestador do serviço ou fornecedor. A consequência imediata é que o partido não contrate empresas ou pessoas que tenham histórico de envolvimento em atos de corrupção.

Entende-se que o programa de compliance no âmbito dos partidos políticos deve prever critérios para a contratação de pessoas jurídicas, prestadores de serviço, fornecedores, a exemplo da vedação à contratação de empresas cujo integrante da diretoria partidária figure no quadro societário da empresa, exigência de certidão negativa de débitos fiscais emitida pela União Federal a fim de se verificar a inexistência de débitos entre o sujeito contratado e a entidade Federal. Em suma, conclui-se que o compliance tem a função de monitorar e assegurar que todos os envolvidos com uma pessoa jurídica estejam de acordo com as práticas de conduta previstas no Estatuto da empresa. Essas práticas devem ser orientadas pelo Código de Conduta e pelas Políticas da Instituição, cujas ações estão especialmente voltadas para o combate à corrupção.

Vale destacar que o compliance no âmbito partidário, a partir do Projeto de Lei nº 429/2017, torna-se uma obrigatoriedade, e os candidatos podem ser penalizados pela suspensão de 3 a 12 meses do recebimento do fundo partidário, caso seja

constatada a falta de efetividade ou pelo período de 12 meses na inexistência do programa de integridade.

Desta forma, o programa servirá na ajuda à tomada de decisões considerando o risco envolvido. Isto porque a proibição ou não de determinados atos afetaria a liberdade partidária prevista no artigo 17, §1º Constituição Federal. É necessário fomentar a democracia dentro dos partidos, do mesmo modo a democracia deve se concretizar na sociedade.

Não se quer aqui abrir espaço para a burocratização excessiva e ingerências externas que acabem por inviabilizar a autonomia das agremiações. A liberdade partidária está intimamente ligada ao pluralismo político e à intangibilidade dos ideais partidários, onde se deve sempre garantir a livre expressão. Em suma, a política de compliance, que estabelece normas de conduta e padrões éticos, não interfere no âmbito partidário para contaminar a ideologia defendida, o que deve ser sempre evitado.

Conclui-se, portanto, que o compliance se apresenta no âmbito partidário como uma prática benéfica a todos, uma vez que serve como uma ferramenta de controle bastante segura, transparente e eficaz na mitigação de riscos, bem como garante a proteção do partido político em geral e prevenção às práticas corruptas. Isso tudo traz mais moralidade ao processo eleitoral ao prever e garantir o controle dos nossos recursos públicos, ao permitir a ciência dos eleitores dos atos partidários, que simbolizam a decisão do povo ao eleger seus representantes, ou até mesmo para motivar a sua filiação partidária.



## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Financiamento de campanha e prestação de contas.** Disponível em: [http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/estudos\\_eleitorais\\_v5-n2b.pdf](http://capa.tre-rs.jus.br/arquivos/estudos_eleitorais_v5-n2b.pdf). Acesso em: 03/11/2020.

AIETA, Vânia Siciliano, **Partidos Políticos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. *Apud* ROCHE, Gabriela Formentin De. **Infidelidade partidária por troca de partido político: uma análise dos julgados do TRE/SC após a edição da Resolução 22.610/07 do TSE, sob o enfoque do princípio democrático.** 2014. Monografia. Graduação em Direito: Universidade do Extremo Sul Catarinense – Unesc. Criciúma. Orientador: Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/3346>. Acesso em: 19/04/2021.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária.** Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.

ARAUJO, Gabriela Shizue Soares de. **Aspectos polêmicos do projeto de lei 429/17 e o compliance para partidos políticos.** Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/301375/aspectos-polemicos-do-projeto-de-lei-42917-e-o-compliance-para>. Acesso em: 03/03/2021.

ASSI, Marcos. **Gestão de compliance e seus desafios. Como implementar controles internos, superar dificuldades e manter a eficiência do negócio.** São Paulo: Saint Paul Editora, 2013. P. 30.

ASSIS, Sérgio Augusto Alves de. **Norma anticorrupção e os programas de compliance no direito brasileiro.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília - UNIMAR, Marília. Prof. Orientador: Dra.Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches. Disponível em: <https://docplayer.com.br/53318401-Norma-anticorruptao-e-os-programas-de-compliance-no-direito-brasileiro.html>. Acesso em: 21/04/2021.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral.** São Paulo: Almedina, 2021.

BANHOS, Sérgio Silveira. O princípio da transparência e a prestação de contas partidárias. P. 181. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário.** (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BITTAR, Thiago Augusto. **Aspectos processuais da prestação de contas eleitorais.** Migalhas de Peso. Publicado em: 24 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332330/aspectos-processuais-da-prestacao-de-contas-eleitorais>. Acesso em: 21/04/2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 17. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. **O que é Compliance no Âmbito do Direito Penal?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-30/direito-defesa-afinal-criminal-compliance>. Acesso em: 12/04/2021.

BRASIL, **Constituição Federal**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25/04/2021.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm). Acesso em: 13/04/2021.

\_\_\_\_\_. **EMI N.00011 2009 – CGU/MJ/AGU**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm). Acesso em: 10/03/2021.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 9.504/1997**. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 27/02/2021.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 9.096/1995**. Brasília: Planalto, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 22/10/2020

\_\_\_\_\_, **Resolução nº 24.607/2019**. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 27/02/2021.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 12.846/2013**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 22/04/2021.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 60/2017**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para aplicar aos partidos políticos as normas legais sobre responsabilidade objetiva e compliance e estimular no plano interno código de conduta e programa de integridade e auditoria. Brasília, DF. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5089877&ts=1593906482747&disposition=inline>. Acesso em 22/04/2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos. Partidos políticos registrados no TSE**. 2021. Brasília/DF. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em 19/04/2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0601159-09.2018.6.03.000**. Julgado em 09.10.2020. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 31.913**. Julgado em 12.11.2008. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Brasília.

CASTRO, Kamile Moreira. SILVA, Ricardo Regis Rodrigues da. Prestação de contas partidárias: ineficiências e lacunas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CARNEIRO, Rafael Araripe. **O pêndulo da fidelidade partidária**. Revista Consultor Jurídico. Fev, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-16/rafael-carneiro-pendulo-fidelidade-partidaria>. Acesso em: 30/10/2020.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral. Processual Eleitoral. Penal Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CRESPO, Victor Hugo Marcão. **Sistema partidário e o modelo brasileiro**. 2010. Brasil. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-78/sistema-partidario-e-o-modelo-brasileiro/>. *Apud* QUIRINO, Jackson Luiz de Souza. **Partidos políticos**: A questão da fidelidade partidária no âmbito do Supremo Tribunal Federal. 2017. Monografia. Graduação em Direito. Faculdade Damas da Instrução Cristã. Recife. Orientador: Prof. Dr. Teodomiro Noronha Cardozo. Disponível em: <https://www.faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/academico/article/view/460>. Acesso em: 19/04/2021.

CORPORATIVA, Instituto Brasileiro De Governança (IBGC). **O que é governança corporativa** — princípios que geral valor a longo prazo. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em 29/03/2021.

COUTINHO, Aldacy Rachid. MARRAFON, Marco Aurélio. **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. P. 13. Estudos Eleitorais. Tribunal Superior Eleitoral. V. 13. Nº 2. Brasília/DF, 2019. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v13-n2.pdf](https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v13-n2.pdf). Acesso em: 22/04/2021.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. 18ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002. P.15 *Apud* TORRES, Vivian de Almeida Gregori. A convenção partidária como instrumento para o aprimoramento da democracia. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Criação e funcionamento de partidos políticos à luz da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/criacao-e-funcionamento-de-partidos-politicos-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 22/10/2020.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Conheça as diferenças entre Fundo Partidário e Fundo Eleitoral**. P. 1. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Outubro/conheca-as-diferencas-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral>. Acesso em: 09/11/2020.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Entenda as diferenças entre prestação de contas partidária e eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/entenda-as-diferencas-entre-prestacao-de-contas-partidaria-e-eleitoral>. Acesso em: 10/02/2021.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Glossário**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-p>. Acesso em: 10/02/2021.

ELEITORAL, Tribunal Regional. Santa Catarina. **Conheça as regras para doações de campanha**. Publicado em: 14 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.tre-sc.jus.br/imprensa/noticias-tre-sc/2020/Setembro/conheca-as-regras-para-doacoes-de-campanha>. Acesso em: 21/04/2021.

ELEITORAL, Tribunal Superior. **Resolução nº 23.607/2019**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 16/11/2020.

FEDERAL, Senado. **Projeto de Lei nº 429/2017**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7252481&ts=1593909337757&disposition=inline>. Acesso em: 12/03/2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. V.1. São Paulo: Saraiva, 1990. *Apud* BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021.

FILHO, Joaquim de Alencar Bezerra. **Contabilidade Eleitoral Transparência e Legitimidade das Informações Sobre as Prestações de Contas Eleitorais**. Conselho Federal de Contabilidade. Disponível em: <https://crc-sc.jusbrasil.com.br/noticias/114664497/artigo-contabilidade-exleitoral>. Acesso em: 27/02/2021.

FILHO, Neomar. **As prestações de contas eleitorais no cenário de pandemia da COVID-19**. Publicado em 09/02/2021. Disponível em <https://politicalivre.com.br/artigos/as-prestacoes-de-contas-eleitorais-no-cenario-de-pandemia-da-covid-19/#gsc.tab=0>. Acesso em: 12/04/2021.

FRANÇA JÚNIOR, Fausto F. de. Dos princípios norteadores das prestações de contas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2371, 28 dez. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14084>. Acesso em: 27 fev. 2021.

FULIARO, Ana Paula. **Direito Partidário. Partidos Políticos e a busca da ampla representatividade: um estudo comparado entre Brasil e Colômbia**. Editora: Fórum. Cap. 3. Tomo 2. 2018.

FUHR, Lucas Salomon da Silva. **O financiamento das campanhas para deputado federal:** um estudo sobre as eleições de 2010 no Rio Grande do Sul. 2013. Monografia. (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Rio Grande do Sul. Orientador: André Luiz Marengo dos Santos. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/94990/000915259.pdf>. Acesso em: 21/04/2021.

GELAPE, Lucas de Oliveira. VIDAL, Luísa Ferreira. **Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais:** (In)Diferenças Práticas Entre a Aprovação, Aprovação Com Ressalvas, Rejeição e Não Prestação de Contas Eleitorais. P. 8. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b060700f0a542a14>. Acesso em: 27/02/2021.

GOMES, José Jairo. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. Direito eleitoral. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. cap. 14, p. 288. In: ELEITORAL, Tribunal Superior. **Prestação de Contas de Campanha Eleitoral.** Bibliografia Seleccionada. Brasília, 2013. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia\\_seleccionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia_seleccionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf?sequence=1). Acesso em: 27/02/2021.

GOMES, Jairo José. **Direito Eleitoral.** São Paulo: Atlas S.A., 12 ed., 2016.

GONÇALVES, José Antônio Pereira. **Alinhando processos, estrutura e compliance à gestão estratégica.** São Paulo: Atlas, 2012.

HOUAISS. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HSU, Kerley Guimarães Pinheiro. **Compliance:** Nova Área de Atuação para os Profissionais do Direito. 2015. P. 5. Monografia. (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Tiradentes, Sergipe.

JÚNIOR, Antonio Joaquim Ribeiro. **Direito eleitoral e compliance:** a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil. Revista de Estudos Eleitorais. Recife: Volume 2, Número 3, Jul. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5359>. Acesso em: 19/04/2021

KUFA, Karina. KUFA, Amilton. **A importância da prestação de contas das campanhas eleitorais.** Consultor Jurídico. P.1. Publicado em 02/08/2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-ago-02/opiniao-importancia-prestacao-contas-campanha-eleitoral>. Acesso em: 12/02/2021.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais.** Curitiba: Juruá, 2005. P. 90

LIRA, Michael Pereira de. **O que é compliance e como o profissional da área deve atuar?** Jusbrasil. Disponível em: <https://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/112396364/o-que-e-compliance-e-como-o-profissional-da-area-deve-atuar>. Acesso em: 03/03/2021.

LÓPEZ, M. J. **Partidos políticos: teoría geral y régimen legal.** Buenos Aires: Depalma, 1983. *Apud* ALVIM, Frederico. **A evolução histórica dos partidos políticos.**

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/a-evolucao-historica-dos-partidos-politicos>. Acesso em: 01/09/2020.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Fidelidade partidária: um panorama constitucional**. Consultoria legislativa do Senado Federal (coordenação de estudos). Brasília, 2004. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-9-fidelidade-partidaria-um-panorama-institucional>. Acesso em: 30/10/2020.

MATO GROSSO DO SUL, Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul. **Prestação de Contas nº 0601182-03.2018.6.12.0000**. Relator Daniel Castro Gomes da Costa. Acórdão nº 060118203 de 23/07/2019, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eleitoral, Tomo 2237, Data: 26/07/2019, p.15. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/212208078/processo-n-0601182-0320186120000-do-tre-ms>. Acesso em: 16/11/2020.

MENEZES, Anna Júlia. LLONA, Gabriel Borges. **O compliance dos partidos políticos**. Congresso em Foco. Publicado em: 07 de abril de 2019. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/o-compliance-dos-partidos-politicos/>. Acesso em: 23/04/2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa – Escola do Legislativo. **Glossário de termos parlamentares**: português, inglês. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1997. *Apud* COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. 2018. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - Brasília. Orientador: Prof. Sérgio Antonio Ferreira Victor. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2420>. Acesso em: 30/10/2020.

NETO, Raymundo Campos. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NOGUEIRA, Fernando Lucas Garcia. CARNEIRO, Cláudia. **Era Lava Jato: partidos políticos e compliance? O desequilíbrio é notado quando apenas as empresas, seus colaboradores e membros do partido são punidos**. P.1. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaoe-analise/artigos/era-lava-jato-partidos-politicos-compliance-17032019>. Acesso em: 25/03/2021.

OPPO, Anna. Partidos Políticos. **Curso de Introdução à ciência política**. Brasília: Universidade de Brasília, v.5, 1982. *Apud* TORRES, Vivian de Almeida Gregori. **A convenção partidária como instrumento para o aprimoramento da democracia**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PARDO, Roselha Gondim dos Santos. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais**. Revista Eletrônica Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral, nº 4, ano 3. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/financiamento-dos-partidos-e-campanhas-eleitorais>. Acesso em: 08/11/2020.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos projetos de lei nºs 60/2017 e 429/2017, do senado federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

REPÚBLICA, Procuradoria Geral da. **MPF defende que partidos políticos instituem programas de integridade e compliance**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-defende-que-partidos-politicos-instituam-programas-de-integridade-e-compliance>. Acesso em 09/03/2021.

ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. Prestação de contas partidárias: o dever de prestar contas e a evolução do instituto no Brasil. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário**. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 404-405. *Apud* COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**: Instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SILVEIRA, Thayná Hofmann. **Compliance empresarial e Lei 12.846/2013**: O diálogo entre a lei anticorrupção e as políticas de integridade. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16415/1/THS24092019.pdf>. Acesso em: 19/04/2021.

SOARES, Orlando. **Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros**. Revista de informação legislativa, v. 26, n. 103, jul./set. 1989. Revista do curso de direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 20, n. 1/2, p. 349-378, dez. 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181954>. Acesso em: 10/02/2021.

TAVARES, André Ramos. **Campanha eleitoral**. Guia das eleições. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. p. 27. In: ELEITORAL, Tribunal Superior. **Prestação de Contas de Campanha Eleitoral**. Bibliografia Seleccionada. Brasília, 2013. Disponível em: [http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia\\_seleccion](http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/302/bibliografia_seleccion)

ada\_prestacao\_de\_contas\_de\_campanha\_eleitoral.pdf?sequence=1. Acesso em: 27/02/2021.

TORRES, Damiana Pinto. **Os partidos políticos e a prestação de contas partidária.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-3/os-partidos-politicos-e-a-prestacao-de-contas-partidaria>. Acesso em: 22/10/2020.

VENTURINI, Otávio. CHALITA, Tony. **Compliance nos partidos políticos.** Ricardo Alfonsin Advogados. Disponível em: <https://alfonsin.com.br/compliance-nos-partidos-politicos/>. Acesso em: 12/03/2021.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos Brasileiros: Das Origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária.** 2002. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina – UFSC, Santa Catarina. Orientador: Prof. Dr. Edmundo Lima de Arruda Jr. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/84007>. Acesso em: 01/09/2020.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras.** Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira) *apud* MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária.** 2018. Dissertação. (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público - Brasília. Orientador: Prof. Sérgio Antonio Ferreira Victor. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2420>. Acesso em: 30/10/2020.

WEBER, M. *Economia e società* (1922), Comunità. Milano 1961. PP. 241-42, 718-28 do II volume. BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C.m Varriale et al., coord. Trad. João Ferreira. **Dicionário de política.** Brasília: Universidade de Brasília. Vol. I. Ed. 1998. *Apud* COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Democracia e partidos políticos.** In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.). PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Direito Partidário.** (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) Belo Horizonte: Fórum, 2018.