



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

ALEXANDRE GUIMARÃES MELATTI

**PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO E A
APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS
POLÍTICOS**

Londrina
2020

ALEXANDRE GUIMARÃES MELATTI

**PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO E A
APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS
POLÍTICOS**

Dissertação de apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart Júnior

Londrina
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

MELATTI, ALEXANDRE GUIMARÃES

PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO E A APLICAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS. / ALEXANDRE GUIMARÃES MELATTI. - Londrina, 2020. 161 f. :il. Orientador: Clodomiro José Bannwart Junior. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Palavras-chave: Anticorrupção. Habermas. Partidos Políticos. Compliance. Ética. - Tese. I. Bannwart Junior, Clodomiro José. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

ALEXANDRE GUIMARÃES MELATTI

**PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO E A APLICAÇÃO DA
LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Dissertação de apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina - UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Clodomiro José Bannwart
Júnior
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Prof. Dr. Elve Miguel Cenci
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Ana Cláudia Santano
Faculdades Integradas do Brasil – UniBrasil

Londrina, 22 de outubro de 2020

Dedico este trabalho às minhas avós Maria da Luz e Rosalina (*in memoriam*) e a todos meus familiares.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Clodomiro, meu orientador, exemplo de docente e amigo de todas as horas, que acompanhou toda essa minha trajetória, estando sempre ao meu lado para ajudar, auxiliar e inspirar. Eu não poderia ter um orientador melhor, seu exemplo motiva a buscar cada vez mais o caminho da boa docência. Desejo ter, ao menos, metade da competência e desempenho que o Professor Clodomiro tem.

Aos professores do Mestrado que contribuíram para o meu crescimento profissional e também fazendo superar desafios e enfrentar temas do direito que não faziam parte da minha área de estudo.

À Universidade Estadual de Londrina (UEL), orgulho dos londrinenses, paranaenses e brasileiros, que me abriu as portas da docência, pois o Mestrado em Direito Negocial é reconhecido pelas IES por sua excelência, especialmente em formar novos e preparados docentes.

À Deus que me concedeu a chance de realizar meu sonho de cursar o Mestrado da UEL, aos meus pais que são e sempre foram a minha base e exemplo de caráter, profissionalismo e dedicação. À minha esposa, companheira em todo esse tempo, que viu minha angústia, minhas crises (até mesmo a nossa própria crise), e ainda assim permaneceu ao meu lado me apoiando, e dando o suporte para que eu não desistisse do meu sonho.

Aos meus colegas do mestrado, que se tornaram amigos e amigas, pois, a UEL não teve e não terá uma turma tão unida e companheira como essa, e que nos momentos em que tive quedas, estavam lá para me levantar e dividir comigo as mesmas preocupações e medos.

Em meio a uma situação sem igual, a maior crise sanitária deste século e nos últimos tempos, desde a gripe espanhola, não foi fácil escrever, manter o foco, ainda dividir a árdua tarefa de produzir um bom trabalho (essa é a pretensão) com aulas virtuais, trabalho. Professor em tempos de pandemia e distanciamento social virou editor de vídeos, produtor de conteúdo, quase um “youtuber”.

Mas, valeu a pena! Não há sentimento melhor que concluir um sonho.

É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.

(Theodore Roosevelt)

MELATTI, Alexandre Guimarães. **Pessoas Jurídicas de Direito Privado e a Aplicação da Lei Anticorrupção aos partidos políticos**. 2020. 161 f. Dissertação de Mestrado em Direito Negocial – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2020.

RESUMO

Pretende, em um primeiro momento, verificar a aplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos que são entendidos como pessoas jurídicas de direito privado. Além disso, analisará, à luz do pensamento habermasiano, a necessidade da adoção de mecanismos de integridade (*compliance*) pelos partidos, tendo em vista que estes são financiados, atualmente, de forma preponderante pelo Estado. O Brasil vem passando por uma grave crise de representatividade, na qual a população não se vê representada pelos eleitos democraticamente. Nesse sentido, os partidos que deveriam ser canais legítimos de atuação política e social, captando e assimilando rapidamente os anseios populares, se encontram “criminalizados” e distantes da sociedade. Ademais, se afastando dos ideais democráticos, as agremiações, de modo geral, se encontraram no centro da “Operação Lava-Jato”, que investigou desvio de dinheiro público, doações eleitorais em troca de contratos públicos. Assim, devida a importância democrática das agremiações partidárias, por receberem quantidade significativa de recurso público, e também em razão dos casos de corrupção investigados, a adoção de mecanismos de integridade se demonstra necessária e imprescindível. A Lei Anticorrupção brasileira dispõe sobre a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, e estabelece o seu alcance, incluindo qualquer associação de pessoas. Ao estabelecer que a legislação se aplica às associações de pessoas, e partindo da premissa de que os partidos políticos são associação de pessoas que partilham da mesma ideologia, deveria ela alcançar os partidos, com a responsabilização objetiva dessas pessoas jurídicas? Ainda que não seja aplicável, na íntegra, a legislação, os partidos devem adotar mecanismos de integridade, pois o *compliance* partidário trará maior transparência e ética para os partidos políticos. Com o estudo, se pretende demonstrar que se aplica aos partidos políticos a atual Lei Anticorrupção, e que é fundamental a adoção de tais programas pelas agremiações partidárias, visando fortalecer eticamente os partidos perante a opinião pública, contribuindo para um resgate da essência partidária e da confiança da sociedade. Para tanto, será utilizado o método dedutivo, tendo como base teórica os filósofos Philip Pettit, Benjamin Constant, César Augusto Ramos e Jürgen Habermas, por meio de artigos científicos e livros destes autores, e de outros que neles se baseiam, além da análise da realidade política brasileira por meio de obras de direito constitucional, eleitoral e político, doutrina, comparação com legislação de outros países. Espera-se concluir pela aplicabilidade da Lei Anticorrupção no âmbito partidário, e pela imprescindibilidade de adoção de mecanismos de integridade pelos partidos políticos.

Palavras-chave: Anticorrupção. Habermas. Partidos Políticos. *Compliance*. Ética.

MELATTI, Alexandre Guimarães. **Legal Entities under Private Law and the Application of the Anti-Corruption Law to Political Parties.** 2020. 161 pp. Master's Dissertation in Business Law - Center for Applied Social Sciences, State University of Londrina, Londrina, 2020.

ABSTRACT

At first, it intends to verify the applicability of the Anti-Corruption Law to political parties that are understood as legal entities of private law. In addition, it will analyze, in the light of Habermasian thinking, the need for the adoption of integrity mechanisms (compliance) by the parties, considering that these are currently financed mainly by the State. Brazil has been going through a serious crisis of representativeness, in which the population is not represented by the democratically elected. In this sense, the parties that should be legitimate channels for political and social action, capturing and assimilating popular desires quickly, are “criminalized” and distant from society. Furthermore, moving away from democratic ideals, associations, in general, found themselves at the center of “Operation Lava-Jato”, which investigated embezzlement of public money, electoral donations in exchange for public contracts. Thus, due to the democratic importance of party associations, as they receive a significant amount of public resources, and also due to the cases of corruption investigated, the adoption of integrity mechanisms is necessary and essential. The Brazilian Anti-Corruption Law provides for the objective liability of legal entities for the practice of acts against public administration, and establishes its scope, including any association of persons. When establishing that the legislation applies to associations of people, and assuming that political parties are associations of people who share the same ideology, should it reach the parties, with the objective accountability of these legal entities? Although the legislation is not fully applicable, parties must adopt integrity mechanisms, as party compliance will bring greater transparency and ethics to political parties. With the study, it is intended to demonstrate that the current Anti-Corruption Law applies to political parties, and that the adoption of such programs by party associations is fundamental, aiming at ethically strengthening parties before public opinion, contributing to a restoration of party essence and society's trust. For this purpose, the deductive method will be used, based on the philosophers Philip Pettit, Benjamin Constant, César Augusto Ramos and Jürgen Habermas, through scientific articles and books by these authors, and others that are based on them, in addition to Brazilian political reality through works of constitutional, electoral and political law, doctrine, comparison with legislation of other countries. It is expected to conclude that the Anti-Corruption Law is applicable at the party level, and that the adoption of integrity mechanisms by political parties is essential.

Key-words: Anti-corruption. Habermas. Political parties. Compliance. Ethic.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução histórica da legislação anticorrupção	85
Figura 2 – Loja virtual do Partido Novo	105
Figura 3 – Receitas e despesas do Partido Novo até março de 2020	106
Figura 4 – 5 pilares dos programas de integridade	128
Figura 5 – Mudança de nomenclatura	143
Figura 6 – Incorporações partidárias	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Confiança nos partidos e no Congresso no período de 2014-201768

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação das normas	117
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

GT	Grupo de Trabalho
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEL	Universidade Estadual de Londrina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 PARTIDOS POLÍTICOS	20
1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA	21
1.1.1 Apontamentos sobre o Surgimento dos Partidos	22
1.1.2 Surgimento dos Partidos no Brasil	26
1.2 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E FUNÇÃO DEMOCRÁTICA	38
1.3 DEMOCRACIA INTERNA E LIBERDADE	49
1.3.1 Um Breve Debate sobre o Conceito de Liberdade	49
1.3.2 A Democracia Brasileira, a Liberdade e os Partidos	53
1.4 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E PARTIDÁRIA	61
2 LEI ANTICORRUPÇÃO	77
2.1 APONTAMENTOS SOBRE A CORRUPÇÃO E A CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI	77
2.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO E TRAMITAÇÃO DA LEI 12.846/2013	85
2.3 FINALIDADE DAS NORMA E APLICABILIDADE	90
3 A APLICABILIDADE E DA IMPRESCINDIBILIDADE DA ADOÇÃO DE MECANISMOS DE INTEGRIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS	102
3.1 AS RELAÇÕES NEGOCIAIS DOS PARTIDOS	102
3.2 A APLICABILIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS	108
3.2.1 Atual Responsabilização no Âmbito Partidário	110
3.2.2 A Possibilidade de Aplicação da Lei 12.846/2013 no Âmbito Partidário	114
3.3 A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS	125
3.3.1 Características do <i>Compliance</i> no Âmbito Partidário	125
3.3.2 Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional	135
3.3.3 Adoção de Programa de Integridade pelo Partido Político com Base na Ética do Discurso e na Democracia Deliberativa	140
CONCLUSÃO	150
REFERÊNCIAS	152

INTRODUÇÃO

O Brasil vem passando por uma grave crise de representatividade, na qual a população não se vê representada pelos eleitos democraticamente. Nesse sentido, os partidos que deveriam ser canais legítimos de atuação política e social, captando e assimilando rapidamente os anseios populares, se encontram “criminalizados” e distantes da sociedade.

Isso porque, se afastando dos ideais democráticos, as agremiações se encontraram no centro da “Operação Lava-Jato”, que investigou desvio de dinheiro público, doações eleitorais em troca de contratos públicos.

Os partidos são financiados de forma mista, tanto por pessoas físicas quanto pelo Estado. Assim, as fontes de recursos são o fundo partidário, doações privadas de pessoas físicas, comercialização de bens e comercialização de eventos, e o fundo especial de financiamento de campanha (FEFC).

No Brasil, não existe uma cultura de doação partidária por pessoa física, sendo o financiamento partidário preponderantemente com dinheiro público, após o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI nº 4650 julgada em 2015, declarar inconstitucional pessoas jurídicas doarem para partidos e candidatos. A partir deste julgamento não foi mais permitida no país a doação empresarial para financiar campanhas eleitorais e organizações políticas.

Diante disso, os partidos devem prestar contas à Justiça Eleitoral até o dia 30 de abril referente ao ano anterior, entretanto, conforme se nota pelas investigações em curso e finalizadas, persistem casos de “caixa 2”, dinheiro não contabilizado na prestação de contas, havendo uma dificuldade da Justiça Eleitoral em coibir e evitar tais práticas.

A Lei Anticorrupção traz a responsabilização objetiva de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, e muitas empresas têm adotado o *compliance* a fim de avaliar e reduzir os riscos, fazendo cumprir as normas legais e criando um ambiente ético e sustentável. Assim, a Lei inclui em seu alcance associações de pessoas, e os partidos são essencialmente uma associação de pessoas inspiradas em ideais e movidas pelo mesmo interesse, que buscam alcançar o poder de forma legítima.

Por receberem dinheiro público, e em razão da importância democrática dos partidos, deveria a Lei Anticorrupção ser aplicada no âmbito

partidário? De outra forma, de acordo com os princípios constitucionais da moralidade das eleições, da probidade administrativa, e até mesmo visando melhorar a sua imagem perante a sociedade, deveriam os partidos adotarem mecanismos de integridade, com o objetivo de coibir práticas corruptas, e ao mesmo tempo gerir riscos na relação com os grupos de pressão (lobby)?

O presente estudo pretende demonstrar que os partidos políticos devem se submeter à Lei Anticorrupção brasileira, ainda que não integralmente, e da mesma forma, diante do atual quadro de “criminalização” das agremiações partidárias, as organizações políticas precisam adotar mecanismos de integridade, com um programa de *compliance* partidário, a fim de cumprir a legislação, os princípios constitucionais eleitorais e partidários, bem como para cumprir a responsabilidade social dos partidos e melhorar a sua imagem perante a sociedade.

Assim, ao recuperarem seu prestígio e se aproximarem da população, poderiam assumir seu papel de meio pelo qual se forma politicamente à vontade, permitindo assim o “engate” da esfera pública informal com a formal, à luz da teoria do procedimento deliberativo de Habermas. A adoção de tais programas, por si só, não traria aos partidos esse papel, entretanto, sem transparência, confiabilidade e respeitabilidade este processo de reabilitação das agremiações partidárias fica inviabilizado.

Programas de integridade ou *compliance*, que será explorado no terceiro capítulo, pode ser entendido como a observância e cumprimento das normas, estar em conformidade com a Lei, e objetiva detectar previamente as falhas que possam ocorrer, bem como evitar descumprimento legal ou práticas criminosas, visando se evitar danos e responsabilidades nas mais variadas esferas. Assim, sua finalidade é, justamente, minimizar ou evitar a prática de crimes pelas pessoas jurídicas, e, além disso, pode-se também entender por uma espécie de mandamento ético das entidades jurídicas de direito privado.

Nesse sentido, o estudo é relevante, pois trata-se de um tema ainda pouco debatido, mas que gera controvérsias quanto à aplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, da mesma forma que se alinha à área de concentração em Direito Negocial, uma vez que se estuda a organização política da República e os partidos políticos, organizações importantes para a democracia brasileira.

Aliás, em um primeiro momento o tema do presente estudo parece

estar distante do Direito Negocial, entretanto este não abrange apenas o direito privado, mas também o direito público, incluindo o constitucional e o eleitoral. A formação do Estado é, na verdade, um negócio jurídico no qual as pessoas, por meio do contrato social, estabelecem direitos e obrigações de todos os indivíduos da sociedade.

Igualmente, os partidos políticos também são objetos do Direito Negocial, vez que a sua natureza de associação de pessoas demonstra a relação negocial existente no próprio conceito de partido. Além disso, as agremiações partidárias a todo momento realizam negócios jurídicos, seja contratando serviços, comprando de fornecedores, realizando vendas, locando imóveis para suas sedes.

O partido político, embora revestido de um caráter público em razão de sua importância democrática, é considerado uma pessoa jurídica de direito privado, de caráter associativo, no qual o cidadão que se identifica com a ideologia política de determinada agremiação se filia, ou seja, se associa, sendo realizado um negócio jurídico. Aliás, o próprio Estatuto do partido é tido pelo Direito Eleitoral como fonte formal não estatal oriunda da relação negocial entre os filiados.

Não obstante, pode-se dizer que a própria eleição, momento pelo qual os cidadãos exercem o sufrágio universal é uma espécie de contrato, vez que o eleitor está, dentro da sua autonomia da vontade, transferindo ao seu representante o seu poder constitucional, como se tivesse contratando aquele que vai defender seus interesses e exercer o mandato em seu nome.

Desta forma, resta claro a pertinência de se estudar os partidos políticos e suas relações negociais, principalmente pelo fato da presente dissertação buscar demonstrar que as agremiações partidárias devem ser enquadradas na Lei Anticorrupção, ainda que parcialmente e no que não contraria a Lei dos Partidos, bem como devem adotar programas de integridade, visando maior ética e responsabilidade, o que impacta diretamente nas relações negociais entre partidos, Poder Público, filiados e terceiros.

Por outro lado, busca-se investigar o dever do Estado em responsabilizar os partidos, pessoas jurídicas de direito privado, por atos lesivos à Administração Pública. Também se objetiva demonstrar que as agremiações devem adotar mecanismos de integridade em prol de uma ética partidária, responsabilidade social e de modo a melhorar a imagem dos partidos perante a sociedade.

A linha de pesquisa se encontra alinhada com o presente estudo, uma

vez que o Estado, conforme o art. 170 da Constituição Federal, pode intervir na ordem econômica, e por meio da Lei Anticorrupção busca responsabilizar pessoas jurídicas que atentem contra a Administração Pública. Ademais, busca-se investigar se é possível limitar a autonomia partidária em prol de uma maior moralidade e ética partidária, vez que a quantidade de recursos públicos destinadas aos partidos é significativa.

A liberdade é a base que fundamenta a democracia, vez que não existe Estado democrático quando não se garante a autonomia individual. Por outro lado, a liberdade política, é explicada por três modelos: republicano, liberal e deliberativo. Isso porque, Habermas buscou uma forma de conciliação de democracias, tomando elementos liberais e republicanos, adicionando a sua teoria do discurso.

A democracia brasileira tem como uma de suas principais características o monopólio partidário da representação política, entretanto, os partidos que deveriam ser canais legítimos de atuação política e social, captando e assimilando rapidamente os anseios populares, se encontram “criminalizados” e distantes da sociedade, pois ao se afastar dos ideais democráticos, as agremiações se encontraram no centro da “Operação Lava-Jato”, que investigou desvio de dinheiro público, doações eleitorais em troca de contratos públicos.

Outrossim, a estrutura hierárquica partidária, a falta de transparência, a presença de dominação no âmbito interno dos partidos, bem como a própria fragmentação partidária brasileira contribuem, de igual modo, para a crise das agremiações políticas e também da própria democracia representativa.

Conforme pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE) realizada com 2002 (dois mil e dois) manifestantes em oito capitais durante os protestos de 20 de junho de 2013, 89% (oitenta e nove por cento) dos manifestantes não se sentiam representados por qualquer partido político, e 86% (oitenta e seis por cento) por nenhum político brasileiro (SILVA, 2013).

Isso demonstra uma grave crise de representatividade, na qual a população não se vê representada pelos eleitos democraticamente. O presente estudo pretende demonstrar, diante do contexto apresentado e do problema na fiscalização do uso dos recursos públicos, bem como em relação à criminalização atual dos partidos, que a Lei Anticorrupção deve ser aplicada aos partidos, e é fundamental que as agremiações políticas adotem mecanismos de integridade,

buscando a ética interna e a responsabilidade social.

No primeiro capítulo, se abordará os partidos políticos, analisando-se o histórico, o seu conceito e papel democrático, bem como a ausência de democracia interna, liberdade e transparência, o que vem contribuindo para uma descrença geral nos partidos e na própria política, agravando a crise de representatividade que não está presente apenas no Brasil e nos últimos anos, mas é um sintoma que vem se arrastando ao longo das décadas, especialmente nos últimos anos com repetidos escândalos envolvendo organizações partidárias e a grande fragmentação partidária.

No segundo capítulo, o estudo terá como objeto a Lei Anticorrupção aprovada no Brasil, verificando-se o histórico da legislação, a sua tramitação no Congresso Nacional, e, por fim, a sua aplicabilidade e finalidade. No terceiro capítulo, se analisará a imprescindibilidade da adoção de mecanismos de integridade pelos partidos políticos, discorrendo-se sobre os negócios jurídicos e o financiamento dos partidos, a aplicabilidade da Lei Anticorrupção, ainda que parcialmente, bem como os projetos em trâmite no Congresso sobre o compliance partidário, e, por último, quais características devem ter um eficiente programa de integridade partidário, e a necessidade de maior transparência e ética sob o enfoque da teoria do discurso de Habermas, para que as agremiações, recuperando o prestígio e confiança, possam cumprir sua função democrática e social.

Pelo estudo, se demonstrará que a Lei Anticorrupção (direito) se aplicada aos partidos políticos (política) contribuirá com uma maior ética partidária (ética), traduzindo-se em benefício à coletividade e ao Estado Democrático de Direito (moral), sendo determinante para a própria legitimidade da norma produzida.

Desta forma, a demonstração da necessidade de adoção de mecanismos de integridade no âmbito partidário contribuirá para o estudo dos partidos, suas funções, sua relevância constitucional e democrática, além de demonstrar a importância do Estado e do Direito na regulação da utilização e destinação dos recursos públicos utilizados para o financiamento partidário.

Para tanto, será utilizado o método dedutivo, tendo como base teórica os filósofos Philip Pettit, Benjamin Constant, César Augusto Ramos e Jürgen Habermas, por meio de artigos científicos e livros destes autores, e de outros que neles se baseiam, além da análise da realidade política brasileira por meio de obras de direito constitucional, eleitoral e político, estudo de jurisprudência, doutrina, comparação com legislação de outros países. Por certo, conclui-se pela aplicabilidade

da Lei Anticorrupção no âmbito partidário, e pela imprescindibilidade de adoção de mecanismos de integridade pelos partidos políticos.

1 PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos podem ser entendidos, em síntese, como associações de cidadãos, de carácter duradouro, que procuram, por meio de eleições, conquistar legitimamente o poder, a fim de materializarem seus ideais e programas visando a solução dos problemas encontrados pela comunidade.

A busca legítima pelo poder é uma característica essencial da política representativa. O político deseja a conquista do governo, a fim de colocar em prática seus ideais, ideias e com vistas a atender ao interesse público. Esse modelo não é novo, vez que há registros que datam de 1828, nos Estados Unidos, e de 1832, na Inglaterra.

Também há um fenômeno na modernidade que é a secularização da sociedade, na medida em que a filosofia passa para uma visão pós-metafísica, principalmente com a teoria do discurso e a democracia deliberativa de Habermas. Assim, o filósofo alemão interpreta a sociedade como marcadas fortemente por um pluralismo de visões, e não é possível mais se falar em uma relação de representante e representado, sem o intermédio de partidos políticos, que na política deliberativa assumiriam um papel de canalização da opinião pública espalhada pelos diferentes níveis de esfera pública.

Assim, é preciso uma estrutura intermediária para se fazer a mediação entre sociedade e Estado, mas isso não caberia somente aos partidos, pois, o sistema político é mais complexo e a esfera pública não é uma instituição ou organização (HABERMAS, 1997, p. 92), mas uma rede de comunicação que engloba tanto as formais e também as informais tão fortalecidas com as redes sociais. Logo, as agremiações partidárias se tornam fundamentais para canalizar a vontade e opinião formada informalmente e transportá-las para as decisões do Estado).

Ademais, os modelos republicano e liberal não conseguem dar uma resposta adequada a esta sociedade complexa, já que ambos se centram no Estado. Sobre isso, afirma o Professor Aylton Barbieri Durão (2011, p. 13):

Para a política deliberativa, a soberania popular não está centrada em nenhum lugar privilegiado, mas dispersa pela ampla rede de comunicação social presente na sociedade, a qual é responsável pela formação da opinião e da vontade, porque se nutre da intersubjetividade da ação comunicativa dos cidadãos, ou seja, tanto pela esfera pública em que se forma a opinião pública, como pelas estruturas do estado de direito que tomam decisão. Este modelo responde melhor à concepção da sociedade complexa, na qual o

sistema político não pode ser concebido como o centro de uma sociedade que se constitui por meio dele. O sistema político é somente um sistema entre outros, especializado em tomar decisões, que não pode determinar o funcionamento do conjunto dos sistemas da sociedade complexa, regidos por lógicas próprias.

Nesse sentido, não há como se pensar em um sistema de representação que não seja a democracia deliberativa com a mediação de entidades que reúnam pensamentos distintos, mas objetivos em comum, além de que se faz necessária a presença de canais democráticos visando formar a vontade popular e captar a opinião pública emanada das esferas informais, a fim de se influenciar na condução democrática e na formulação das normas que vinculam a todos.

É nesse quadro, que a presença dos partidos políticos se demonstra fundamental para uma democracia deliberativa. Os partidos devem assumir a sua função de mediação na esfera pública, captando os problemas sociais que ressonam no âmbito privado e informal, transmitindo-os para o sistema democrático representativo (político), possibilitando discussão pública que refletirá no mundo da política.

Entretanto, para que cumpra esta função de meio para a formação popular, os partidos necessitam de maior democracia interna, transparência, além de se manterem distante do poder econômico que ao captar essas associações acaba por desconfigurar o papel partidário na democracia, enfraquecendo-a.

Assim, neste primeiro capítulo será analisado o histórico das agremiações partidárias, bem como o seu conceito e verdadeiro papel democrático, inclusive sua função social, investigando ainda a questão da democracia interna, liberdade e transparência, e, por fim, a crise de representatividade, abordando-se as causas e os efeitos para a democracia brasileira. O objetivo é realizar uma análise da história partidária, das funções e problemas dos partidos e da atual democracia representativa, visando um diagnóstico da realidade das organizações políticas no Brasil.

1.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Conforme já destacado, a figura dos partidos políticos não é novidade na vida política dos países. Nas palavras de Bonavides (1996, p. 57) no Século XX as

agregações tiveram um maior reconhecimento de sua relevância com o fenômeno da constitucionalização, “pois, o sistema de partidos representou um dos fenômenos políticos de maior importância na segunda metade deste século e se manifesta como tal logo após a Segunda Grande Guerra Mundial”.

O autor se referiu ao fenômeno do reconhecimento constitucional, e até mesmo de posituação das agregações partidárias, uma vez que a existência destas se desenvolveu fora da Constituição e até mesmo das leis. Entretanto, ao se analisar a denominada Teoria Geral dos Partidos Políticos, percebe-se que essas associações estavam presentes muito antes do reconhecimento constitucional e legal.

1.1.1 Apontamentos sobre o Surgimento dos Partidos

Conforme se destacou, os partidos surgiram inicialmente no meio social, sem a posituação destes, pois, segundo Frederico Alvim (2013, p. 11) o “surgimento dos partidos políticos é um fenômeno social paulatino cuja concepção pode ser identificada a partir dos séculos XVII e XVIII, contemporânea, portanto, ao surgimento do regime democrático representativo”. Contudo, não da forma que se conhece as agregações partidárias atualmente.

Assim, destaca ALVIM (2013, p. 11):

Adota-se aqui a noção de partido em sentido amplo, tal como a assumida por Georges Burdeau, para quem as agregações partidárias existem desde que os homens, pela primeira vez, concordaram a respeito de alguma finalidade com projeção social e dos meios necessários para alcançá-la. Por esse critério, seria possível vislumbrar o princípio do fenômeno partidário nas atividades de tories (conservadores) e whigs (liberais), por ocasião da Revolução Gloriosa, na Inglaterra, 1688; de federalistas e republicanos, nos Estados Unidos pós-independência; ou, ainda, de jacobinos e girondinos, no levante revolucionário francês.

Ainda segundo o autor (2013, p. 11) os partidos se fortaleceram e expandiram suas atividades somente “em meado do século XIX a partir de quando os grupos políticos evoluíram para a adoção de formas e estruturas mais estáveis definidas e profissionalizadas”. Assim, nota-se a estreita ligação da evolução dos partidos e a Revolução Industrial, pois esta possibilitou o sentimento nos operários de

se organizarem enquanto classe buscando combater a burguesia.

Nesse mesmo sentido, aponta José Alfredo de Oliveira Baracho (1980, p. 35) ao afirmar que:

Considerados hoje como essenciais à democracia representativa, até há pouco tempo, a existência dos partidos desenvolveu-se fora da Constituição e mesmo das leis, desde que os textos constitucionais escritos e as leis os ignoravam. São considerados como produto dos costumes e da tradição, fruto da experiência da nação e não resultado da ação formal de qualquer autoridade legalmente constituída.

Ainda que não expressamente, os partidos estavam presentes na vida política dos países e nações. Baracho (1980, p. 36) afirma que Harold J. Lanski ao estudar o sistema de partidos no parlamentarismo inglês reconhece que, na Grã-Bretanha “o objetivo principal do partido é conseguir chegar ao poder, pelo que utiliza todos os meios para organizar eleitores nos distritos”. O autor traz ainda que Lanski em “seu trabalho afirma que, substancialmente, a ausência o reconhecimento legal da existência dos partidos não significa que eles não façam parte dos mecanismos de governo”.

Assim, nota-se que na evolução histórica dos partidos políticos existe um grande traço ainda de informalidade e de costumes, mas ainda assim essas associações estão presentes na vida política dos países, e demonstram traços que atualmente fazem parte do próprio conceito de partido político, como a busca legítima pelo poder.

Maurice Duvenger (*apud* BARACHO, 1980, p. 24) afirma que:

Durante a primeira metade do século XIX, quando se falava em “partidos” tinha-se em mente, essencialmente, as ideologias, e não os homens que as encarnavam. Com os trabalhos de MARX, e ainda mais de LENINE, a ênfase transitou para a infra-estrutura social: considerando-se os partidos como modos de expressão das classes na vida política.

Conforme explica ALVIM (2013, p. 11-12):

Deriva daí a conclusão de que, até o século XIX, não existiam, propriamente, partidos, mas apenas grupos políticos ou facções. O aparecimento dos partidos, em noção apurada, identifica-se, portanto, com o momento em que a atuação partidária superou o modelo de atuação ocasional e precária, parlamentar ou eletiva, para, fora das assembleias, assumir uma forma de mobilização política institucionalizada, burocraticamente estruturada e duradoura.

No mesmo sentido, Pedro Sabino de Farias Neto (2011, p. 179) diz:

A princípio, os partidos foram organizações puramente eleitorais, cuja função essencial consistia em assegurar o êxito de seus candidatos. Nesse contexto, a eleição era o fim e o partido era o meio. Depois, o partido desenvolveu funções próprias como organização capacitada para a ação direta e sistemática sobre a atividade política, colocando a eleição a serviço da propaganda partidária.

Assim, Baracho (1980, p. 37) afirma que é possível constatar as “primeiras tendências para enquadrar os partidos políticos nas constituições europeias a partir de 1914, na época em que MIRKINE-GUETZÉVITCH passa a falar na tendência à racionalização do poder”, destacando o autor sobre a criação do Tribunal Eleitoral na Constituição da Tchecoslováquia.

Na Alemanha, com a Constituição de Weimar, de 1919, foi reconhecido o direito da formação de associações, dispendo ainda que não se poderia negar a personalidade destas por ter como finalidade a política. Antes disso, porém, era possível perceber figuras bastantes semelhantes aos partidos políticos, como destaca Arnaldo Manuel Abrantes Gonçalves (2005) ao afirmar que as agremiações partidárias britânicas “nascem das reformas eleitorais de 1832 (*Reform Act*) e 1867 que conduzem ao alargamento do sufrágio e à criação das *registration societies* donde saem as organizações locais dos partidos que se criam após a lei eleitoral de 1832”.

Entretanto, para fins desta dissertação opta-se por um recorte a partir do Século XIX, tendo em vista, conforme apontado, que a evolução partidária teve protagonismo após 1900, com o reconhecimento legal e formal destas associações, como na República Federal da Alemanha que em sua Lei Fundamental, de 1949, dispôs sobre os partidos, trazendo o seguinte:

Artigo 21 [Partidos]

(1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.

(2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha.

(3) Estão excluídos do financiamento estatal os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Uma vez decidida essa exclusão, são eliminadas também as vantagens fiscais e as subvenções para esses

partidos.

(4) Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade de acordo com o §2, bem como sobre a eliminação do financiamento estatal de acordo com o §3.

(5) A matéria será regulamentada por leis federais.

Constata-se que a Alemanha, em 1949, colocou os partidos políticos em sua Lei Fundamental, a Constituição Alemã, trazendo alguns aspectos relevantes a eles como a função de formar a vontade política do povo, além de garantir a autonomia de criação e de organização, bem como de determinar a prestação de contas e de possibilitar ao povo o conhecimento da origem de seus recursos.

Portanto, na Alemanha as agremiações partidárias ganharam status constitucional, e institutos tão importantes sobre o direito partidário ganharam relevo, e assim como no país alemão, outros países no século XX passaram a incluir os partidos em suas constituições.

Nota-se, assim, que sempre existiram grupos de pressão que buscavam defender seus interesses perante o Estado, mas não havia partidos políticos em sua concepção moderna, tal qual se conhece atualmente. Desta forma, pode-se afirmar que as organizações políticas surgiram no mundo no final do século XIX e início do século XX.

Sobre isso, afirma Benjamin Alves Rabello Filho (2001, p. 20-21):

a ideia de partido político remonta à Idade Média. É mais antigo o vocábulo partido na terminologia política que classe nas denominações sociais. Denominavam-se partido às facções que outrora dividiam as Repúblicas, os clãs italianos no período renascentista, os clubes onde se realizavam as reuniões dos deputados das Assembleias Revolucionárias, bem como os comitês que lhes preparavam as eleições censitárias e as organizações populares de democracia moderna. A justificativa para esta diversidade de interpretações num mesmo vocábulo está em que todas estas instituições tinham por objetivo a conquista e o exercício do poder. Na verdade, os verdadeiros partidos surgiram há pouco mais de um século. No seu perfil moderno, os partidos ganharam consistência, embora lenta, a partir da adoção do princípio da representatividade popular, com o surgimento em 1215, na Inglaterra, do incipiente poder legislativo decorrente da Carta Magna (LGL\1988\3) *Baronorum*, vindo a se consolidar, porém, efetivamente, em meados do século XIX. Até aquela época, embora já encontrássemos tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento e até mesmo grupos parlamentares, não se conhecia partido político no sentido moderno do termo. É verdade que, gramaticalmente, a palavra partido designa parte de conjunto social e, por isso, já servia antes para designar grupos que, por qualquer razão, defendiam ideias sem aceitação universal.

Assim, ainda que durante muito tempo existiram grupos, semelhantes a partidos, o fato é que somente no final do século XIX e início do século XX que

peças se organizaram de maneira estável e passaram a lançar candidatos em eleições, além de compartilharem um mesmo ideal, como ficará claro também ao se analisar a história dos partidos no Brasil.

1.1.2 Surgimento dos Partidos no Brasil

Nesse sentido, cumpre destacar agora a história dos partidos no Brasil. Assim como em outros países, também existiu uma fase pré-histórica das agremiações partidárias, antes da conceituação conhecida e existente atualmente no país.

Essa fase de pré-história dos partidos brasileiros se inicia antes mesmo da independência, que ocorreu em 1822, e nesse estágio as agremiações políticas eram denominadas como “facções” e eram malvistas pela sociedade. Entretanto, estas forças não constituíam organizações políticas, mas tão somente grupos sociais específicos que detinham certa força.

Conforme destaca Soares (1998) os movimentos pioneiros que traziam “características de partidos políticos no Brasil datam dos tempos imperiais. Antes de 1822, a luta política restringia-se a Brasileiros (os que aspiravam a independência) e estrangeiros (os que a bloqueavam)”. Ainda segundo o autor:

Inaugurado o nosso poder Legislativo regular, em 1826, observamos que, pouco a pouco foi se formando na Câmara de Deputados, como na imprensa, uma corrente oposicionista que chegaria a distinguir, entre os seus componentes, ainda, antes da revolução de 6/7 de abril de 1831, os políticos denominados exaltados ou farroupilhas. Não constituía, porém, partidos organizados, o que somente no período regencial se tornaria mais nítido. Neste período tornaram-se mais claros os nossos organismos partidários iniciais, deixando de haver apenas governo e oposição, como no 1º reinado. (SOARES, 1998).

Desta forma, mais precisamente a partir da Regência de Feijó (1835), se pode determinar como um marco dos nascimentos das organizações políticas no Brasil o momento em que duas correntes políticas inspiraram os grandes partidos do Império que governariam até o fim da Monarquia: o Partido Conservador e o Partido Liberal.

Embora em um primeiro momento possa se pensar que os partidos tivessem entre si diferenças ideológicas marcantes, na verdade ambos adotavam a

teoria liberal clássica, com pouca intervenção do Estado na economia e outras características do liberalismo clássico.

Ademais, lutavam apenas pelo poder, não se pautando pelos seus princípios ideológicos, tudo a depender das conveniências, pois haviam projetos conservadores em suas ideias defendidos pelo Partido Liberal e, ao mesmo tempo, propostas apresentadas pelos liberais e aprovadas pelos conservadores.

Isso porque, no fundo ambos os partidos eram fundados na aristocracia, defendendo os mesmos interesses. Pode-se, porém, apontar que os Conservadores, com base no poder agrícola da época, defendiam o governo centralizado, e havia uma forte preponderância de membros com interesses agrários, grupos com grande poder econômico.

Por sua vez, o Partido Liberal, em que pese também ter tido traços marcantes de grandes proprietários de terras em sua composição, era mais representado pela burguesia urbana, formada por comerciantes e profissionais da cidade, e defendia a liberação das províncias, com um governo parlamentar mais aprimorado, e a abdicação do poder moderador, além da vitaliciedade do senado, eleições bienais para deputados e abolição da escravatura.

Nesse sentido, destaca Orlando Soares (1989, p. 172):

Ideologicamente, pouco diferiam esses partidos; a propósito nada é mais ilustrativo a esse respeito, do que a expressão cunhada na época, atribuída a Joaquim Nabuco de Araújo, mas que caiu afinal no domínio da opinião pública, assim exprimindo esse fenômeno, ironicamente: “Não há liberal mais conservador do que quando está no poder”.

Desta forma, nota-se que o surgimento de dois partidos que governariam o país até o término da Monarquia foi marcado por uma fraca base ideológica, e traços marcantes de oligarquismo, coronelismo e patrimonialismo, aspectos que ainda permanecem fortes no atual cenário partidário brasileiro.

Outro aspecto histórico que merece destaque diz respeito ao enfretamento entre esses dois partidos. Não havia respeito entre eles, e muito menos imposição de um ou de outro perante a opinião pública, mas tão somente uma relação bélica entre as agremiações e cada um possuía seu próprio órgão de imprensa que era utilizado para atacar o adversário.

A história dos partidos liberal e conservador nessa fase do Brasil é bastante rica, entretanto para fins desta pesquisa será feito um recorte através de uma

linha do tempo, destacando alguns aspectos pertinentes. Nesse sentido, houve dentro desta sequência histórica manifestos (manifesto ao mundo – 1849; manifesto republicano – 1870) e também a formação de uma nova organização política (liga Progressista ou Partido Liberal Progressista – 1864 a 1868).

Vale destacar que no momento do manifesto republicano (1870), que lançou as bases do Partido Republicano (de grande importância para a formação da República e mais tarde Partido Republicano Federal), havia uma grande luta pela abolição da escravatura, que ganharia maior força a partir de 1880. Conforme destaca Orlando Soares (1989, p. 172):

Nessa sequência de acontecimentos, em 1887, por ocasião do afastamento do Imperador da chefia de governo, por motivo de enfermidade e necessidade de tratamento no exterior, assume a chefia daquele a princesa-regente, Isabel, momento esse em que o Partido Republicano Federal lança veemente manifesto, elaborado pelo seu Congresso, reunido na Capital do Império (Município Neutro), no Rio de Janeiro.

Esse manifesto critica o imobilismo e a insensibilidade por parte dos homens que “servem ao princípio monárquico”, e que “hão perdido, com as noções do dever cívico, os nobres estímulos que devem alentar em todas as épocas e em todos os países os leais servidores de uma política regida pelos princípios morais e inspirada pelo amor do bem.

O mesmo documento enfatiza o ideal da República federativa brasileira, “fundada na base da recíproca autonomia e independência das Províncias e Circunscrições, que no futuro hão de formar os Estados Unidos do Brasil”, baseada no sufrágio universal; liberdade de consciência, dos cultos, da palavra escrita, de reunião, de ensino, de associação, instituição do júri para toda a classe de delitos; abolição dos privilégios pessoais, títulos de nobreza ou condecorações; instituição do Poder Judicial, como delegação direta da soberania nacional e outros princípios.

Antes de continuar analisando a história dos partidos, e por que não da própria política e democracia brasileira, vale dois registros: o primeiro de 1876 com o lançamento de um manifesto que apareceu no Recife denominado “Para que um Partido Católico”, nos qual se formulou diversas considerações acerca do cristianismo e a necessidade de fundação de um Partido Católico, que posteriormente ressurgiu-se quando da denominada Revolução de 30.

O outro registro histórico importante trata-se das eleições fraudulentas que marcaram a história política e partidária no Brasil, sendo que os pleitos sempre eram ganhos pelo partido que estava no poder, tanto no pleito do Império, quanto nas câmaras provinciais e municípios.

Sobre a estrutura partidária no império, cumpre destacar o que João

Francisco Lisboa, o redator do *Jornal de Timon*¹, afirmou:

Os nossos partidos são intolerantes e insaciáveis; qualquer vitória não lhes basta, e ainda a completa aniquilação dos partidos contrários os deixaria talvez pouco satisfeitos e mal seguro de si. Daí vêm essas intermináveis precauções que estão sempre a tomar, essas três e quatro camadas de suplentes, essas leis pessoais, essas infundáveis opressões e injustiças, a administração pública enfim desviada dos seus fins naturais e legítimos, e convertida em máquina de guerra com que uma parte da sociedade combate incessantemente a outra. Mas tudo isso o que denota, senão a extrema fraqueza, e o extremo terror? Se os nossos partidos fossem mais fortes, mais cheios de fé, menos divididos e multiplicados, não teriam tamanho medo uns aos outros poderiam andar de ombro a ombro, e em muito amigável companhia, procurando cada um alargar a sua influência, melhorar a sua posição e fazer valer os seus direitos, sem negar os alheios. Nisto é que consiste a vida política; tudo o mais é antes a ausência dela, ou, para melhor dizer, a morte. (MENEZES apud SOARES, 1998, online)

O relato trazido pelo jornalista demonstra problemas partidários já nos tempos imperiais, situações que facilmente se transportam para os dias atuais. A multiplicação de agremiações, que ocasiona a fragmentação partidária, já era apontada no império para uma das razões para a fraqueza dos partidos políticos. Se não bastasse isso, Francisco Lisboa ainda relata sobre a falta de apoio na opinião pública, bem como a possível inexistência desta:

Nenhum deles tem sólido apoio na opinião pública, nem prende as suas raízes nas grandes massas da população. E como poderia isso ser, se a população, já de fatigada e desenganada, se tornou indiferente; e nem sequer existe isso a que se chama opinião pública? Daí vem que quando à sabedoria imperial apraz mudar de política, e a sabedoria ministerial busca operar a mudança, ao seu aceno, e no meio de vãs e importantes algazarras, se esvai o fantasma de partido anteriormente dominante; procurando conforme as suas tendências, confuso e envergonhado, rebuscar sua extrema fraqueza, ou nos mentidos protestos de uma resignação e amor à ordem que não é senão a importância, ou nas convulsões ainda mais importantes, porém mais fatais, da desordem e da anarquia.

Tenho observado que em regra geral, entre nós, não é a mudança da opinião pública quem determina a mudança da política, antes é esta quem determina a mudança aparente da sombra de opinião que na realidade ou não existe, ou é muito fraca para que entre em linha de conta no exercício das faculdades e veleidades, que dão em resultado as mutações de cenas. (MENEZES apud SOARES, 1998, online)

O jornalista traz um fiel retrato dos partidos no período imperial, e também se refere a chamada gangorra partidária ou ministerial, que foi implementada

¹ O *Jornal de Timon* foi lançado, pelo jornalista e historiador João Francisco Lisboa, em São Luís, no Maranhão, em 25 de junho de 1852. Era uma publicação, inicialmente, mensal que abordava a história política do Maranhão e do país.

pelo Imperador para se evitar a permanência indefinida de um partido no poder, pois ele, em seu poder, poderia trocar o governo, seja por conta da pressão da opinião pública, chamando novas eleições a cargo do partido oposicionista.

Dando sequência ao histórico dos partidos no Brasil, a proclamação da República se deu em 1889, e o então Partido Republicano se transformou em Partido Republicano Federal. Continuando, em 1902 se fundou o Partido Socialista.

Sobre essa nova fase, destaca-se que na realidade da política brasileira “o que ocorreu foi o revezamento do primeiro escalão imperial pelo segundo, ou seja, ao invés dos barões e viscondes, passaram a ocupar os altos postos políticos como Rui Barbosa, Prudente de Moraes, Campos Sales”. Além disso, “O fato é que os antigos políticos, protagonistas do anterior regime imperial, não tiveram dificuldade em se afirmar sob a República”. (SOARES, 1989, p. 174)

Na sequência dos fatos e acontecimentos durante a República, é válido destacar que em razão de uma cisão entre os republicanos, capitaneada por Quintino Bocaiúva, Pinheiro Machado e outros, se fundou uma nova agremiação partidária: Partido Republicano Liberal.

Assim, em 1913, surgiu o Partido Republicano Liberal, que se inspirou na plataforma defendida por Rui Barbosa quando se candidatou à Presidência da República, em 1910. Posteriormente, em 1917, apareceu a Liga Nacionalista, com sede em São Paulo. Vale destacar que existiam partidos estaduais (regionais), como o Partido Republicano Histórico do Rio Grande do Sul (1890), que era liderado por Júlio Castilho, e também o Partido Operário de São Paulo.

Isso porque, conforme destaca Carmen Valeria Soares Muniz (1988, p. 47-48):

Proclamada a República, sobreveio o fenômeno da fragmentação partidária. Partidos estaduais, eleições sob a forma distrital e sem voto secreto. Período das chamadas "eleições a bico de pena", em que a representação carecia de autenticidade e legitimidade, o que veio a constituir um dos reclamos da Revolução de 1930.

Desse modo, deve-se ressaltar que naquele tempo era possível os partidos políticos regionais (ou estaduais), sendo que:

Os partidos estaduais tiveram lugar a partir de 1872, tendo a formação do Partido Republicano Paulista (PRP) grande importância. Somente em 1945, com o Decreto-lei nº 7.586 de 28 de maio daquele ano, que disciplinou o

processo eleitoral e a formação dos partidos políticos, é que se pôs fim à chamada "política dos governadores" ou, ainda, "política dos estados" Esta política foi um meio que o poder federal encontrou para que se viabilizasse a ação federal junto aos estados, já que não se podia valer dos partidos nacionais como instrumentos de governo. (MUNIZ, 1988, p. 48)

Sobre a força do poder dos Estados, e além da “política de governadores ou dos Estados” havia um outro sistema que alimentava a força estadual que era o coronelismo, muito bem retratado por Victor Nunes Leal (2012) em sua obra “Coronelismo, enxada e voto”, que vale registro nesta pesquisa, tendo em vista que há críticas em relação à proibição de partidos regionais no Brasil, e entender o sistema coronelista ajuda a compreender as razões pelas quais se vetou agremiações estaduais nas Constituições posteriores.

Nesse sentido, Leal (2012) explica a chamada política de governadores, a relação entre os chefes de partidos e o municipalismo:

No lugar do presidente de província todo-poderoso, viria a instalar-se o todo-poderoso governador de Estado. Campos Sales não tardaria a inaugurar a chamada “política dos governadores”, que era mais o reconhecimento de um fato consumado que invenção de seu talento político. A concentração de poder continuava a processar-se na órbita estadual exatamente como sucedia na esfera provincial durante o Império; mas, como a eleição do governador de Estado não dependia tão puramente da vontade do centro como outrora a nomeação do presidente de província, o chefe do governo federal só tinha duas alternativas: ou declarar guerra às situações estaduais, ou compor-se com elas num sistema de compromisso que, simultaneamente, consolidasse o governo federal e os governos estaduais.

Para que o processo se desdobrasse por essa forma, o bode expiatório teria de ser inevitavelmente o município, sacrificado na sua autonomia. Entre nós, tanto o Executivo como o Legislativo e o Judiciário federais favoreceram a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios. Aliás, a simples ideia de que os municípios, deixados à sua livre determinação, acabariam nas mãos de oligarquias locais — que se manteriam, em caso de contestação, pelo suborno e pela violência — conduzia muito naturalmente à conclusão de que era preciso dar ao Estado os meios de impedir aquela possibilidade. Porém o que costuma passar despercebido é que o governo estadual, habitualmente, não empregava tais instrumentos contra os amigos; só os utilizava contra os adversários.

A razão, segundo o autor, para esse enfraquecimento dos municípios, bem como para o fortalecimento do sistema coronelista é que, na época, a maior parte do eleitorado era rural, formando em sua maioria por ignorantes que dependiam de fazendeiros, obedecendo, assim, as suas orientações políticas. (LEAL, 2012). Essa organização agrária trouxe como reflexo o fortalecimento dos coronéis, na medida em que os chefes dos partidos deveriam se entender com os fazendeiros, por meio dos chefes políticos locais. Dessa forma:

esse entendimento conduzia ao compromisso de tipo “coronelista” entre os governos estaduais e os municipais, à semelhança do compromisso político que se estabeleceu entre a União e os Estados. Assim como nas relações estaduais-federais imperava a “política dos governadores”, também nas relações estaduais-municipais dominava o que por analogia se pode chamar “política dos coronéis”. Através do compromisso típico do sistema, os chefes locais prestigiavam a política eleitoral dos governadores e deles recebiam o necessário apoio para a montagem das oligarquias municipais. Para que aos governadores, e não aos “coronéis”, tocasse a posição mais vantajosa nessa troca de serviços, o meio técnico-jurídico mais adequado foram justamente as limitações à autonomia das comunas.

Assim se vê como os nossos juristas-idealistas, que pretendiam limitar o poder dos municípios para impedir as oligarquias locais, acabaram dando aos governadores os meios de que se serviram eles para montar, em seu proveito, essas mesmas oligarquias locais, fundando, assim, as oligarquias estaduais que davam lugar, por sua vez, a esta outra forma de entendimento — entre os Estados e a União, que se conhece em nossa história por “política dos governadores”. (LEAL, 2012).

Conforme se nota pela obra de Leal, a política, incluindo os partidos estaduais da época, era marcada tanto pelo sistema coronelista que alimentava a dependência dos municípios aos Estados, bem como a chamada “política dos governadores” que, por sua vez, tinha o mesmo papel na relação entre Estados e União. Essas políticas foram marcantes naquele tempo, sendo que a “política dos governadores” teria fim, teoricamente, em 1945, com o Decreto-lei nº 7.586 de 28 de maio daquele ano, que disciplinou o processo eleitoral e a formação dos partidos políticos.

Tanto o compromisso dos coronéis com os governadores, quanto o dos chefes do Executivo nacional com os governantes estaduais, se fundamentavam na inconsciência da maior parte do eleitorado que era rural, em razão da estrutura agrária que predominava do país. Assim, conforme destaca o autor era muito evidente “que a política dos “coronéis” conduziu ao fortalecimento do poder estadual de modo muito mais efetivo do que a “política dos governadores” garantia o reforçamento do poder federal”. (LEAL, 2012).

Vale ressaltar que o sistema coronelista ainda existe nos dias atuais, com os mesmos traços, mas com nova “roupagem”. Atualmente, ainda que possa existir em certas regiões do Brasil traços marcantes e fortes do coronelismo narrado em 1945 por Leal, o sistema coronelista persiste com outras características, no qual o poder privado continua a coexistir com o poder público, se utilizando do próprio sistema eleitoral representativo para eleger políticos compromissados com seus interesses.

Desta forma, somente após o Estado Novo, com o Decreto nº

7,586/45, é que os partidos voltaram com força, através do pluripartidarismo, representado por algumas agremiações, como a “União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Reinava o pluripartidarismo, sob a vigência de um novo Código Eleitoral”. (MUNIZ, 1988, p. 48).

Sobre isso, destaca Olavo Brasil de Lima Júnior (*apud* MUNIZ, 1988, p. 49) que:

o sistema partidário vigente neste período poderia ser classificado de "altamente fragmentado", mas apenas do ponto de vista formal; numa ótica legal-institucional, segundo ele. Afirma o autor que o número de partidos políticos relevantes eleitoralmente era em número bem menor do que o número de legendas existentes.

A Constituição de 1946 trouxe alguns artigos em relação aos partidos políticos, e, em razão da facilidade em registrar um partido, as agremiações partidárias se multiplicaram, entretanto, com o início do governo não democrático militar, através do Ato Institucional nº 2, de outubro 1965, os 13 partidos registrados foram extintos, entre eles PSD (Partido Social Democrático); UDN (União Democrática Nacional); PTB (Partido Trabalhista Brasileiro); PSP (Partido Social Progressista); PR (Partido Republicano); PDC (partido Democrata Cristão); PTN (Partido Trabalhista Nacional); PST (Partido Social Trabalhista); PL (Partido Libertador); PCB (Partido Comunista Brasileiro); PSB (Partido Socialista Brasileiro); PRT (Partido Rural Trabalhista) e PRP (Partido Republicano Progressista).

Não obstante, em novembro de 1965 se instituiu o Ato Complementar nº 4 que estabeleceu o bipartidarismo, nascendo, então, a Aliança Nacional Renovadora (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), seguindo a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965).

Iniciou-se o período de previsão constitucional dos partidos políticos no Brasil com a Constituição de 1967, que trazia o Capítulo III dedicados às organizações partidárias, dispendo o seguinte em seu art. 149:

Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:
I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;
II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;
III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de

Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;
 IV - fiscalização financeira;
 V - disciplina partidária;
 VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;
 VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;
 VIII - proibição de coligações partidárias. (BRASIL, 1967)

Quanto a esta disposição constitucional, cumpre-se destacar alguns aspectos como personalidade jurídica, fiscalização financeira, proibição de coligações partidárias, e, que os partidos deveriam ser de âmbito nacional refletindo a vontade do povo naquele tempo que era contrária aos partidos regionais por conta da já explicada política de governadores e também do coronelismo o poder dos Estados.

Enfim, com a Constituição Federal de 1969, mais precisamente a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, manteve um capítulo específico aos partidos políticos, trazendo alterações ao texto constitucional de 67, nos seguintes termos:

Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:
 I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;
 II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;
 III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros;
 IV - fiscalização financeira;
 V - disciplina partidária;
 VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais;
 VII - exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; e
 VIII - proibição de coligações partidárias.
 Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa. (BRASIL, 1969)

Conforme a redação de 1969, Lei Federal deveria regular os partidos brasileiros, e desta forma foi editada a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) que foi alterada em 20 de dezembro de 1979 pela Lei

nº 6.767, que, por sua vez, extinguiu os partidos existentes, criados como organizações com base no Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, e transformados em partidos de acordo com a Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, por não preencherem, para seu funcionamento, os requisitos estabelecidos nesta nova legislação.

Sobre isso, destaca MUNIZ (1988, p. 49):

A reforma partidária aprovada no final de 1979 deu ensejo ao surgimento de seis novos partidos: Partido Democrático Social (PDS), sucessor da extinta Arena; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sucessor do extinto MDB; Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que se formaram disputando a velha sigla do partido de Ivete Vargas; Partido Popular (PP), depois reincorporado ao PMDB; e o Partido dos Trabalhadores (PT), que teve por base o "novo sindicalismo" e a figura de Luís Inácio da Silva.

Conforme se nota, a história político-partidária brasileira é marcada por momentos de pluripartidarismo, extinções e alterações legislativas em sequência. A própria Constituição de 1969, no que tange às organizações partidárias não tardou para sofrer alterações. Isso porque, a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985 trouxe alterações significativa ao texto constitucional no capítulo dedicado aos partidos políticos.

Também vale o registro que esta emenda 25 pode-se, dado ao conteúdo do texto legal, ter sido o embrião do que mais tarde estaria disposto na Constituição Federal de 1988, pois, ao alterar a redação de 1969, trouxe a liberdade de associação dos cidadãos aos partidos políticos, a necessidade de registro do Estatuto junto ao Tribunal Superior Eleitoral para adquirir personalidade jurídica, entre outras situações.

Dois pontos merecem especial atenção quanto a esta Emenda Constitucional: uma cláusula de desempenho para a representatividade no Senado e na Câmara Federal, e a ausência de vedação à troca de legenda (o que estava previsto na redação de 1969 e que fortalecia os partidos), prevendo ainda que os eleitos por determinada organização política que não alcançaram a cláusula de desempenho poderiam trocar de agremiação (para uma que tenha atingido o desempenho estipulado), no prazo de 60 dias, sem prejuízo do mandato.

Em relação à cláusula de desempenho, o §1º do artigo 152 da Constituição Federal de 1969 (com redação dada pela Emenda Constituição nº

25/1985) trazia que não teria direito à representação no Senado e Câmara Federal o Partido que não tivesse conseguido “o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles”. (BRASIL, 1985).

Enfim, esta pesquisa chega ao momento da véspera da Assembleia Constituinte que promulgaria a nova Constituição de 1988. Merece destaque que nesse momento havia 15 partidos devidamente registrados junto ao TSE, com uma forte presença de fragmentação partidária, o que já gerava críticas na época, conforme aponta MUNIZ (1988, p. 49):

Hoje, encontramos-nos diante de um sistema multipartidário altamente fragmentado, talvez devido a uma excessiva condescendência por parte das legislações eleitoral e partidária.

Afirma Vamireh Chacon, às vésperas da reunião em Assembléia Nacional Constituinte dos nossos parlamentares, numa análise das possibilidades de sucesso da nova Carta Magna: "A situação hoje do Brasil, às vésperas da Assembléia Nacional Constituinte para a elaboração da oitava Constituição brasileira não é animadora, do ponto de vista partidário. Nada menos de 15 partidos proliferaram hoje em pleno Congresso Nacional. Por fora, ainda em busca de votos para lá entrarem, há se não me engano mais outros 15. Na Câmara dos Deputados estão, naturalmente, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o Partido da Frente Liberal, o Partido Democrático Social, o Partido Democrático Trabalhista e o Partido dos Trabalhadores, com menos naturalidade, o Partido Trabalhista Brasileiro, relíquia dos tempos pré-1964, o único que sobreviveu ao lado do Partido Comunista Brasileiro" ou Partido Comunista do Brasil."

Em resumo, entre as críticas na época sobre o sistema partidário estava a de que os partidos brasileiros eram frágeis do ponto de vista ideológico, e que organizações partidárias eram formadas por divergências momentâneas entre filiados e dirigentes, dando origem a novos partidos. Sobre isso, vale mais uma vez destacar o que afirma Muniz (1988, p. 52):

Parece unânime a opinião acerca do atual quadro partidário: partidos desprovidos de ideologia (portanto, frágeis) e de efetivos programas de ação. Partidos no mais das vezes desfigurados. Tome-se como exemplo o Partido Democrata Cristão, que não é nem sombra daquele PDC que tentara trazer para o Brasil os princípios do POC italiano.

Paulo José da Costa Júnior expressa de forma clara esta idéia, perguntando-nos como "distinguir um PMDB de um PDS ou de um PFL formado por homens que ontem eram do PDS e por contingências momentâneas passaram a fundar um PFL".

A respeito da ideologia partidária, acrescenta Vamireh Chacon no mesmo artigo que, até onde "conseguiria averiguar, em suas pesquisas sobre os partidos brasileiros (...) os partidos ideológicos nunca tiveram futuro no

Brasil". Segundo o eminente sociólogo, o mais antigo ainda funcionando é o Partido Comunista.

A corroborar esse entendimento vem Dorival Teixeira Vieira ao dizer que, "na verdade, o que existe é uma série de siglas e, se formos analisar o conteúdo dos partidos, veremos que há atitudes individuais (...), mas programas não existem. Talvez aí esteja o calcanhar de Aquiles desta confusão de partidos políticos no Brasil."

Mostra-se relevante este apontamento do sentimento quanto aos partidos políticos nas vésperas da Constituição de 1988, pois ainda neste capítulo será abordado a crise de representatividade e a falta de confiança as agremiações por parte da população, e esse resgate histórico demonstra ser um sentimento e um fenômeno já antigo, consubstanciado na fragmentação e pulverização partidária, ausência de ideologia e oportunismos de ocasião.

Assim, o Brasil manteve o reconhecimento constitucional dos partidos políticos, e também garantiu a eles o monopólio da representatividade democrática, uma vez que a Constituição de 1988 determina como condição de elegibilidade a filiação a um partido político 6 (seis) meses antes da data do pleito, afastando a possibilidade da denominada candidatura avulsa. Essa foi a vontade do legislador constituinte.

Se às vésperas da Assembleia Nacional Constituinte já havia o sentimento de fragmentação partidária, bem como a existência de 15 partidos, após a promulgação da nova Constituição houve um crescimento de legendas partidárias. Atualmente (2020) no Brasil encontra-se registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral 33 partidos.

Das atuais legendas partidárias, apenas 7 (sete) tiveram seu registro deferido antes da atual Constituição Federal: MDB; PTB; PDT; PT; DEM; PCdoB; PSB. Ressaltando ainda o PSDB, registrado em 1989. Na década de 90, 14 (quatorze) partidos foram registrados, e após 2000 foram 11 (onze) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, porém, ressalta-se novamente que alguns oriundos de fusões com outros partidos.

O último partido que teve seu registro aprovado pelo TSE foi o Unidade Popular (UP – 80), que teve seu pedido deferido em 10 de dezembro de 2019, que tem como objetivo em seu Estatuto Partidário "apoiar a luta pelo socialismo no Brasil e promover a unidade das forças populares para intervir no processo político do país".

Outro ponto que merece destaque na história partidária brasileira é o

envolvimento das agremiações nos maiores escândalos de corrupção após a redemocratização do país. Os partidos estiveram envolvidos nos seguintes casos de corrupção: Anões do orçamento (1993); Mensalão (2006) e; lava-jato (2014). Esse cenário trouxe mais descrédito às organizações políticas-partidárias, que necessitam se reaproximar de seu objetivo e função democrática.

Assim, os partidos precisam se afastar de interesses privados que os permeiam desde o nascimento, bem como adotar mecanismos de integridade, maior transparência e democracia interna de modo a se manter distante de casos de corrupção e recuperar o prestígio e a importância da agremiação partidária como o canal legítimo para se captar a vontade da maioria dos cidadãos ativos, de modo a representar a opinião pública da maioria quando determinado partido estiver no poder.

1.2 CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E FUNÇÃO DEMOCRÁTICA

Analisada a história dos partidos no mundo e no Brasil, se faz necessário o estudo sobre os partidos políticos, a fim de verificar seu conceito, natureza jurídica e função democrática. Desta forma, a doutrina atual reconhece que os partidos podem ser conceituados como associações de cidadãos, de carácter duradouro, que procuram, por meio de eleições, conquistar legitimamente o poder, a fim de materializarem seus ideais e programas visando a solução dos problemas encontrados pela comunidade.

Nesse sentido, afirma o Professor Palhares Moreira Reis (1999, p. 19) que o partido político “pode ser definido como uma associação de pessoas, organizadas de modo permanente, com o escopo de participar do funcionamento das instituições e buscar o acesso ao poder ou ao menos influenciar em seu exercício para fazer prevalecer suas ideias e seus interesses”.

Já Gregório Bandeni (*apud* ANGRA e VELLOSO, 2016) diz o seguinte:

os partidos políticos cumprem uma série de funções, tais como: detectar os problemas que apresentam a sociedade e o Estado, propondo remédios para solucioná-los; educar politicamente os cidadãos; atuar como intermediários entre a cidadania e os grupos de opiniões, por uma parte, e o governo, por outra, transmitindo os anseios sociais; obter o controle de decisões do governo, dentro de sua concepção de mundo; formar dirigentes políticos e

propor candidatos para ocupar os diversos cargos eleitorais.

Assim, percebe-se que os partidos possuem algumas funções, sempre buscando ser o canal legítimo de mediação entre sociedade e Estado, de modo a refletir a participação social nas instituições políticas, sendo instrumentos que possibilitam que a população se expresse nas decisões políticas, permitindo assim uma participação mais efetiva da sociedade nos assuntos políticos estatais.

Entretanto, analisando tais funções e características não pode se confundir com as chamadas facções políticas ou grupos de pressão (lobby). Nesse sentido, afirmam ANGRA e VELLOSO (2016):

Não se confundem com facções política ou grupos de pressão. As facções carecem de organização e programas abrangente, atendendo a interesse tópicos limitados no tempo. Já os grupos de pressão têm como aspiração obter decisões dos entes governamentais a seus interesses setoriais, sem almejar conquistar o poder.

Desta forma, o grande traço distintivo do partido político é a busca legítima e democrática pelo poder. No mundo contemporâneo, onde há política, existem partidos, pois a existência deles é imprescindível para qualquer regime que se diz democrático. Contudo, em todo o mundo, e no Brasil não seria diferente, não há um consenso em defesa da existência dessas agremiações partidária, pois os partidos políticos “também estão diretamente vinculados ao lado mais “nebuloso” das instituições públicas, ostentando talvez a posição mais “incômoda” dentro desta arena”. (SANTANO; KOZICKI, 2017, p. 1271).

Esse sentimento, de afastamento dos partidos de sua função como canal de reivindicações na esfera pública, foi registrado com maior ênfase em 2013, na denominada jornadas de junho, e, conforme já se demonstrou pela pesquisa do Instituto Ibope realizada durante os protestos, no dia 20/06, 89% (oitenta e nove por cento) dos manifestantes não se sentiam representados por qualquer partido político brasileiro.

Entretanto, embora mereça destaque o sentimento de rejeição aos partidos neste subcapítulo o assunto será abordado adiante quando se abordar a crise ética e de representatividade no Brasil. Neste momento, cumpre analisar cada característica do partido político, incluindo suas funções democrática e social.

Em que pese a falta de confiança nos partidos, bem como as críticas

(por vezes justas) a eles, deve-se destacar que a sociedade contemporânea é complexa, sendo que as esferas como direito, política, ética, ciência, economia são, de certa forma, autônomas, incluindo-se também dentro dessa complexidade as preferências ou ideologias políticas, e, assim, a melhor forma de se organizar uma sociedade altamente complexa e fragmentada ideologicamente seria através dos partidos, nos quais os vários grupos e camadas sociais poderiam se expressar politicamente, participando de maneira direta ou indireta na formação de uma vontade coletiva, gerando um mínimo de consenso que impactaria nas decisões políticas.

Assim, difícil se pensar em uma democracia representativa ou liberal sem a presença de organizações políticas como são os partidos. Sua função vai além da mera busca legítima pelo poder, mas passa também, conforme já destacado pela educação e conscientização política dos cidadãos, bem como pelo próprio controle aos governos (quando partidos de oposição).

Conforme afirma Salgado e Hualde (2015, p. 67), teoricamente, ao partido político:

cabe o papel de direcionar interesses e demandas desse povo mandante ao seu mandatário, processadas à luz do interesse político geral para excluir canais puramente corporativos. Neste modelo não haveria lugar para que o próprio representante elaborasse a mensagem e os interesses, como intérprete direto, único e verdadeiro, dessa vontade popular.

A Constituição de 1988 traz, em seu artigo 1º, inciso V, como fundamento do Estado Democrático de Direito o pluralismo político, além de dedicar um capítulo inteiro aos partidos políticos, dentro do título dos direitos fundamentais. Assim, destaca Andrey Felipe Lacerda (2012, p. 302):

Sob nossa análise, os partidos políticos exercem (ou deveriam exercer) três funções básicas: (i) política; (ii) jurídico-constitucional; (iii) social. Assim, ocupariam o vácuo deixado pela transferência de poder do centro para as demais esferas sociais que é consequência do regime democrático-pluralista, contribuindo para trazer de volta a dignidade e legitimidade do parlamento.

Dentro da sistemática constitucional brasileira, os partidos teriam, além da busca legítima pelo poder, essas três funções. Nesse sentido, no plano político reside, essencialmente, a característica de um partido político. Isso porque, é na política que as agremiações têm seu papel fundamental de reunir, em uma sociedade complexa, diferentes pessoas e grupos sociais, mas que se ligam em uma

mesma ideologia, partilham ideias e ideais, perspectivas e preferências, possibilitando ainda que os cidadãos exerçam seus direitos políticos positivos, ou seja, que possam se candidatar.

Em sua função jurídico-constitucional, amparados pelo artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal, os partidos políticos são legitimados para a proposição de ações de grande importância no direito constitucional e no Estado Democrático de Direito. Pois, constitucionalmente se garante a possibilidade dos partidos, com representação no Congresso Nacional, proporem ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade. Ademais, são também legítimos para a proposição de ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), conforme o art. 2º, inciso I, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

Assim, os partidos políticos têm uma função importante nas questões jurídico-constitucional, vez que por meio destas ações pode promover e defender os direitos fundamentais, das minorias que dificilmente conseguiriam lograr êxito dentro das discussões do parlamento.

Já quanto a sua função social, deve-se destacar o que traz a própria Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/95), pois a legislação partidária dispõe sobre os objetivos e finalidades dos partidos logo no artigo 1º, determinando que a sua natureza é de pessoa jurídica de direito privado, e tem como destino assegurar, “no interesse democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. (BRASIL, 1995).

Embora já no primeiro artigo da Lei se constata a função democrática de defesa do regime democrático representativo e do pluripartidarismo, é no artigo 44 da norma, que trata sobre a utilização do Fundo Partidário, que se tem a relevante função social dos partidos políticos no Brasil, destacando-se:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

V - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (BRASIL, 1995)

Desse modo, constata-se que ao partido político, também, cabe funções sociais e institucionais de grande relevância, como a educação política da sociedade (não se restringindo aos seus filiados), a promoção da participação feminina na política, e, é justamente no artigo que trata do financiamento partidário, o que demonstra a importância dessa função na sociedade.

Aliás, muitas vezes a sociedade civil organizada, que em muitos casos tem interesse corporativo, assume esse papel de debate, de conscientização, bem como o Ministério Público Federal, Eleitoral e dos Estados, além da própria Justiça Eleitoral, enquanto também compete aos partidos tais ações, e com o destaque de que tais debates e discussões, além de contribuir para a formação de eleitores conscientes e aptos a tomar decisões políticas com fundamento, poderiam se tornar projetos e leis que teriam, inclusive, maior legitimidade democrática.

Nesse sentido, compete às organizações políticas esta função social fundamental na democracia, de modo a melhorar o seu funcionamento, e, ao mesmo, tempo retirando tais discussões e ações das “mãos” de algumas entidades com interesses privados e não público. Sobre isso, destaca-se:

Ademais, fomentando-se a participação dos partidos junto à sociedade civil cria-se um novo centro condensador de ideologias contrastantes, isto é, um ambiente onde o discurso dos participantes é livre da “racionalidade com respeito a fins”, que nos dizeres de Habermas serve para a reprodução econômica, técnica e administrativa da sociedade e, portanto, corrompida por interesses escusos e alheios a formação da vontade coletiva e do interesse público. (LACERDA, 2012, p. 307)

A esfera pública foi tomada pelo poder econômico, privado e midiático (incluindo-se as redes sociais), e representa hoje apenas os interesses particulares. Desse modo, há uma supremacia da autonomia privada sobre a pública, fundamentada na lógica pragmática que deixa de lado as preocupações coletivas, que acaba por impedir a formação de uma democracia deliberativa, baseada na ética do discurso, como propõe Habermas. Isso porque, percebe-se uma privatização da opinião pública e da vontade popular.

Assim, a função social dos partidos políticos é de fundamental importância para a formação de cidadãos voltados para o entendimento, sendo eles um canal democrático relevante para a legitimação do direito. Esta análise se demonstra pertinente, pois as agremiações só conseguirão assumir, efetivamente,

esse papel social quando adotarem maior transparência, ética, de modo a atrair os cidadãos e recuperar a confiança da sociedade, e conforme se investiga neste trabalho, essa reaproximação passa pela adoção de mecanismos de integridade (*compliance*) que trará maior transparência e confiabilidade, sendo também necessária maior democracia interna e liberdade intrapartidária a fim de atrair os cidadãos para a participação pública.

Analisado o conceito e as funções partidárias, passa-se a abordar a natureza jurídica, conceito imprescindível para se verificar a aplicabilidade ou não da lei anticorrupção brasileira aos partidos políticos. Aqui, vale ressaltar que o tema sobre a natureza jurídica dos partidos políticos foi muito pouco enfrentado pela doutrina eleitoralista e constitucional, mesmo autores estrangeiros como Duverger (que possui um estudo sobre uma teoria geral dos partidos) não enfrentaram a questão, contudo, é suma importância compreender-se tal natureza partidária para fins de se avaliar as possibilidades de se controlar os partidos sem ferir a autonomia destes.

Cumprido, primeiramente, destacar que as Leis Orgânicas dos Partidos Políticos anteriores (Lei Federal nº 4.740, de 15 de julho de 1965 e Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971) definiam que as agremiações partidárias eram pessoas jurídicas de direito público, adquirindo personalidade jurídica com o seu registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Desta forma, a legislação anterior à Constituição de 1988 determinava que os partidos políticos adquiriam personalidade jurídica com o seu registro, não havendo a necessidade de inscrição prévia na forma que dispõe a Lei civil.

Ao se referir a pessoa jurídica, refere-se a um ente, um ser, dotado de direitos e obrigações, podendo ser físico ou moral. Nesse sentido, destaca Antônio Tito Costa (1967, p. 82) que “Pessoa física é o homem; pessoa moral, ou jurídica, são entidades, associações; coletividades em geral, nas quais várias pessoas (pelo menos mais de uma) se unem com o propósito de consecução de objetivos comuns”.

O autor segue, citando a doutrina de Francisco Ferrara (1929, p. 389 e 687 *apud* COSTA, 1968, p. 82), que pessoas jurídicas são:

as associações ou instituições formadas para a consecução de um fim e reconhecidas pela ordenação jurídica como sujeitos de direito. Serão elas públicas ou privadas, conforme os fins que perseguem, sendo certo, porém, que público não é a priori, tudo o que transcende ao interesse dos particulares, mas o que o Estado, em um determinado momento histórico, reconhece como pertencendo à sua esfera.

Por esta teoria de Ferrara, as pessoas jurídicas de direito público nem sempre se caracterizam por não possuírem fins ou interesses privados, mas por terem sido assim reconhecidas pelo Estado. Nesse mesmo sentido, afirma Orides Mezzaroba (2010, p. 38):

As pessoas jurídicas surgem porque os seres humanos, pessoas físicas, precisam agrupar-se para constituir Sociedades, através da formação de grupos sociais. Para que esses grupos possam participar da vida jurídica, é necessário que estejam personalizados. Cabe, portanto, ao ordenamento jurídico dar-lhes essa personalidade, ou capacidade jurídica, para que possam tornar-se sujeitos de direitos e obrigações. As pessoas jurídicas podem ser classificadas, considerando suas funções e capacidade, em pessoas jurídicas de Direito Público (interno e externo) e Direito Privado. As pessoas de Direito Público externo são regulamentadas pelo Direito Internacional, como Organização das Nações Unidas, Santa Sé, entre outras. As pessoas jurídicas de Direito Público interno fazem parte da organização interna do País. Subdividem-se em administração direta: União, Estados-membros, Municípios, Autarquias, Fundações Públicas e, até a promulgação da Constituição de 1988, os Partidos Políticos. As pessoas jurídicas de Direito Privado são instituídas por iniciativa de particulares, de acordo com Código Civil. Exemplos: Fundações Particulares, Associações, Sociedades Cíveis e Comerciais, além de outras. Assim, enquanto as pessoas jurídicas de Direito Público iniciam a sua existência a partir de algum fato histórico ou previsão constitucional ou lei especial ou tratado internacional, as pessoas jurídicas de Direito Privado surgem a partir de ato constitutivo e com o devido registro público.

A lei anterior à Constituição de 1988 trouxe, expressamente, a natureza jurídica dos partidos políticos como de direito público, sendo que assim quis o Estado por meio de norma, entretanto, Antônio Tito Costa (1967) em seu estudo sobre o tema já destacava que os partidos não poderiam ser enquadrados como de direito público, ainda que a Lei assim determinasse.

Isso porque, uma das características marcantes das pessoas jurídicas de direito público seria o chamado “poder de *imperium*”, característico das personalidades públicas, conceito bastante conhecido do direito administrativo ao tratar sobre o poder que a Administração Pública tem de impor suas vontades para o fim de atingir ao interesse público, hoje traduzido no princípio da supremacia do interesse público.

Tanto é que dentro da estrutura administrativa do Estado tem-se entidades descentralizadas como autarquias e fundações públicas, que detêm o chamado poder de polícia, além de outras prerrogativas próprias do direito público. Na França, essa característica também é chamada de *puissance publique* por esta escola publicista que entende a Administração pela coerção e prerrogativas, e não

pelo conceito de serviço público.

Nesse sentido, o grande traço distintivo de uma pessoa de direito público é a posição de desigualdade perante outra na relação jurídica, como o é a Administração Pública perante particulares. Por outro lado, se a natureza foi de direito privado tem-se uma relação jurídica marcada pela igualdade.

Assim, para Tito Costa (1967, p. 86), de forma simples, é possível distinguir a pessoa jurídica de direito privado e direito público, quando a segunda possuir o poder público de mando, o chamado poder de *imperium*, enquanto a primeira se caracteriza pelo traço de horizontalidade em suas relações jurídicas, o que é característica do direito civil.

Além disso, como já citado na doutrina de Ferrara (1929), corroborada por Mezzaroba (2010), a pessoa jurídica de direito público tem a sua criação por meio de Lei, como ocorre com autarquias e fundações públicas, sendo o Estado reconhecendo-as como entidades administrativas de direito público.

Porém, não se pode negar a função constitucional dos partidos, pois exercem um papel de agrupamento de eleitoral e parlamentar, mesmo sendo, como já visto, uma associação de indivíduos organizados de maneira estável visando a conquista legítima do poder estatal.

Desta forma, Canotilho (1993, p. 449) afirma que os partidos políticos são elementos funcionais da ordem constitucional, se situando “no ponto nevrálgico de imbricação do poder do Estado juridicamente sancionado, com o poder da sociedade politicamente legitimado”. Isso posto, deve-se ressaltar que a doutrina que enfrentou a questão diverge sobre a natureza jurídica dos partidos políticos. Nesse sentido, Mezzaroba (2010, p. 40-41) destaca que pode se dividir em três correntes doutrinárias tais divergências:

- a) uma, que considera o partido político como órgão do Estado, ou órgão institucionalizado pela Constituição, considerando-o, portanto, como pessoa jurídica de Direito Público interno;
- b) outra, que toma o partido político como associação de Direito Privado, isto é, como simples associação de indivíduos, com objeto lícito e possível, que exerce função pública de relevância constitucional e democrática, cuja atividade é um exercício privado de funções públicas; e
- c) uma terceira posição que não considera o partido como órgão do Estado, ainda que eventualmente possa ser dotado de personalidade jurídica de Direito Público.

A Constituição Federal, ao dispor que o partido político adquire

personalidade jurídica na forma da Lei civil, adotou a segunda teoria que considera o partido político como uma pessoa jurídica de direito privado, e assim no Brasil os partidos não são considerados ou tratados como órgãos de Estado, mas como associações privadas com funções constitucionais. (MEZZARROBA, 2010, p. 41).

Mesmo antes da previsão constitucional, e da Lei Federal nº 9.096/95, autores já defendiam a natureza de direito privado dos partidos, ainda que as legislações anteriores dispusessem sobre ser de direito público. Sobre isso, afirma Tito Costa (1967, p. 89) que “Não temos nenhuma dúvida afirmar, pois, que o partido político, no Brasil, é uma entidade de direito privado e não, como enganadamente dispõe a lei, pessoa jurídica de direito público interno.”

Assim, conclui o autor que “haveremos de concluir que o partido político não é uma pessoa jurídica de direito público. Será, isso sim, pessoa jurídica de direito privado, exercendo atividade de utilidade pública”. (COSTA, 1967, p. 88)

É certo, ainda assim, que após adquirirem personalidade jurídica com seu registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, se faz necessário um requerimento junto ao Tribunal Superior Eleitoral para que seus estatutos partidários sejam registrados no TSE. Entretanto, esta situação refere-se mais ao controle da Justiça Eleitoral do que, propriamente, a constituição com natureza de direito público. Porém, esse controle não é o mesmo que a Administração Direta exerce em suas entidades da indireta, qual seja, o controle finalístico. Sobre o tema, destaca Tito Costa (1967, p. 88):

Assim, o controle a que estão sujeitos os partidos não é daqueles que a Administração Pública costuma exercer sobre seus órgãos auxiliares, ou inferiores, mas, sem, o controle normal a que, de resto, estão sujeitos todos os entes privados e públicos, que descumpram suas obrigações ou seus deveres em relação aos seus associados, ou para com terceiras pessoas.

Percebe-se, que o fato do partido político ter que registrar seu estatuto partidário junto ao TSE não confere ao mesmo uma natureza pública, mas sim que seus estatutos se submetem a uma espécie de controle da Justiça Eleitoral, porque a criação de partidos, em que pese ser livre, deve seguir requisitos que devem ser avaliados pelo órgão judicial, como, por exemplo, devem resguardar “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, bem como conforme o art. 17 da Constituição devem ter caráter nacional e não ter subordinação ou financiamento de entidade ou governo estrangeiro.

(BRASIL, 1988).

Mais do que isso, na realidade, os partidos políticos adquirem natureza jurídica (de direito privado) com seu registro na forma da lei civil, contudo, precisam receber o “status” de partido para que possam desempenhar sua função política e para poder concorrer às eleições, lançar candidatos, receber recursos públicos. Seria o registro de seu estatuto junto ao TSE uma forma de qualificação, pois, mesmo antes de estar registrado na Justiça Eleitoral um partido pode ser reconhecido socialmente como tal, porém, sem o “status” que lhe conferem direitos e deveres.

Essa qualificação ou “status” fica mais claro quando se analisa o §2º e §3º do artigo 7º da LOPP², pois, somente esse registro assegura a exclusividade de denominação, sigla, símbolos, bem como acesso, como já destacado, aos recursos do Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha, além de estando registrado poderão participar do processo eleitoral.

Assim, com a promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em 1988, os partidos políticos adquiriram natureza de direito privado. A Lei Federal nº 9.096/95, atual lei dos partidos políticos, determina ainda alguns requisitos, tanto para o registro civil quanto para se registrar o estatuto junto à Justiça Eleitoral, o que demonstra ainda mais o fundamento de se ter imparcialidade no processo através dos estatutos registrados no TSE.

A lei partidária determina que, na primeira fase do processo de criação, deve o partido requerer o registro junto ao Cartório devendo ser “subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a 101 (cento e um), com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos Estados”. (BRASIL, 1995).

Além disso, devem, ainda, ter caráter nacional e, para registrar seu estatuto no TSE, possuir apoio de “eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos

² Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

§ 3º Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão. (BRASIL, 1995)

por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles”. (BRASIL, 1995).

Assim sendo, a necessidade de se registrar os estatutos partidários junto à Justiça Eleitoral se dá em razão da imprescindibilidade de se constatar, imparcialmente, o cumprimento dos requisitos legais, bem como do atendimento às disposições constitucionais em relação aos partidos políticos, além de conferir o “status” de partido que lhe garanta os direitos já destacados.

Portanto, as associações partidárias são dotadas de personalidade jurídica a partir do momento em que registram seus atos constitutivos junto ao Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas, sendo de natureza privada, e, após devem registrar seu estatuto partidário junto ao TSE, entretanto, não é esse registro que constitui o partido como pessoa para fins jurídicos, sendo essa fase de mera qualificação por parte da Justiça Eleitoral quanto à adequação dos estatutos e os princípios constitucionais programáticos ao qual estão submetidos, bem como para verificação se cumpriu os requisitos da LOPP (Lei Federal nº 9.096/95).

Por fim, os partidos políticos podem ser conceituados como associações privadas de pessoas, de natureza de direito privado, que buscam a conquista legítima do poder, além de ter como função democrática a mediação entre a sociedade e o Estado, reunindo cidadãos de diferentes grupos sociais. Já em sua função jurídico-constitucional promovem a defesa da democracia e controlam o Governo, enquanto em sua função social contribuem para a formação de indivíduos voltados para o entendimento, fortalecendo a democracia. As três funções se demonstram como pontos cruciais para uma reabilitação das agremiações sob o ponto de vista deliberativo.

Entretanto, percebe-se que as organizações partidárias não têm cumprido essas funções e, por isso, nos próximos subcapítulos serão analisados dois fatores que levam a essa separação do ser e do dever-ser dos partidos políticos, como a falta de liberdade, a presença de dominação que leva a crise de representatividade e ética dentro dos partidos, que esta pesquisa procura, através do procedimento deliberativo de Harbermas, demonstrar que se faz necessário três pilares para que os partidos assumam seu verdadeiro papel: maior democracia interna, maior transparência, e adoção de mecanismos de integridade.

1.3 DEMOCRACIA INTERNA E LIBERDADE

Após verificar a história e o conceito dos partidos, importante se analisar a questão da democracia interna e da liberdade nas organizações partidárias. Isso porque, para se implementar mecanismos de integridade (*compliance*) é necessária uma verdadeira transparência interna de modo a garantir a participação dos filiados, com liberdade, bem como os próprios meios de controle internos e externos, e isso só é possível por meio de uma democracia no âmbito das legendas.

Por isso, a importância deste subcapítulo, pois se analisará, primeiramente, os conceitos de liberdade, e, por fim, o grau de liberdade, democracia interna nos partidos políticos brasileiros, além de se realizar uma análise da Constituição brasileira.

1.1.1 Um breve Debate sobre o Conceito de Liberdade

Inicialmente, importante tratar sobre o conceito de liberdade nos tempos modernos. Isso porque, a liberdade dos antigos não é a mesma liberdade atualmente. Também ressalta-se que, para fins deste artigo, será utilizado um recorte das teorias da liberdade política existente, utilizando os teóricos Philip Pettit, César Augusto Ramos e Habermas.

Sobre as distinções entre antigos e modernos, imprescindível analisar a afirmação de Benjamin Constant (1985, p. 15 – 16) de que o:

objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso que eles denominavam liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança dos privilégios privados; e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios.

Para Constant (1985, p. 9) o governo representativo é o único sob o qual podemos encontrar liberdade e tranquilidade, sendo que para o autor, os antigos sacrificavam a sua liberdade individual em favor da liberdade política, enquanto para os modernos para se garantir a liberdade individual é indispensável a liberdade política.

Assim, como se nota, a liberdade dos antigos se referia à liberdade

política, sendo que abriam mão da liberdade individual para se dedicar às deliberações coletivas, sem tempo para se dedicar a si próprio. Já a liberdade dos modernos, é marcada pela imprescindibilidade da democracia representativa, pois para se dedicar ao individual se faz necessário, por meio da liberdade política, a escolha de representantes para governar e garantir as liberdades.

Entretanto, o autor já alertava sobre um dos riscos do sistema representativo afirmando que o “perigo da liberdade moderna está em que, absorvidos pelo gozo da independência privada e na busca de interesses particulares, renunciemos demasiado facilmente a nosso direito de participar do poder político”. (CONSTANT, 1985, p. 23).

Criticando o modelo liberal, Ramos (2007, p. 302) afirma que com a vida particular valorizada, que tem como fundamento a defesa dos direitos individuais “mediante a instrumentalização do poder do Estado como mecanismo jurídico-político de proteção desses direitos, a dimensão política da liberdade torna-se secundária.”

Por outro lado, o republicanismo neorromano busca criar mecanismos que garantam a liberdade individual, intimamente ligada a liberdade da comunidade, e utiliza a linguagem da não-dominação. Conforme destaca Ramos (2007, p. 303):

Assim, a análise que esta forma de republicanismo oferece à liberdade não implica o abandono da liberdade individual – adequadamente postulada na concepção liberal da liberdade negativa como ausência de impedimentos – e não há uma adesão incondicional à chamada liberdade positiva, presente no ideário dos antigos. Contudo, o republicanismo romano pretende mostrar que a liberdade individual e os direitos subjetivos necessitam do investimento político que a liberdade deve ter. Se os homens, de fato, desejam realizar o valor moderno da liberdade, cuja apreciação plena é possível apenas no viver político dos cidadãos na comunidade, o conceito de liberdade que o liberalismo propõe é insuficiente diante do fato concreto da dominação nas sociedades modernas.

Nota-se que enquanto o liberalismo político defende a liberdade individual, em seu sentido negativo, na qual o indivíduo pode fazer ou deixar de fazer o que quiser, sem impedimento, a teoria republicana vai além do fato de não estar impedido, é preciso não estar dominado. Além disso, o modelo liberal se caracteriza por transferir para a lei a normatividade das ações humanas, sendo a legislação pública o meio de se garantir a liberdade individual.

Assim, destaca o autor que mesmo sem recorrer a concepções de bem moral “o regramento jurídico da vida e das relações sociais determina os limites da liberdade individual, protege os direitos, especialmente as liberdades individuais, e

define o alcance do poder político”. (RAMOS, 2011, p. 44).

Desta forma, segundo Ramos (2011, p. 45) “a oposição entre o ponto de vista jurídico-liberal e o republicanismo não está na aceitação ou na recusa da liberdade subjetiva e dos direitos individuais”. O autor explica a divergência entre as duas teorias:

A divergência repousa, antes, sobre a maneira pela qual essa liberdade e direitos podem ser fundamentados, manifestando, assim, a sua finalidade: se pela via autorreferencial de princípios da justiça que subordinam a política como instrumento para a realização e proteção dos direitos individuais; ou pela via das referências intersubjetivas que associam os direitos a relações de mútuo reconhecimento e aos deveres da cidadania, com vistas à proteção do bem comum da comunidade, e cujo escopo maior é a liberdade como não-dominação. (RAMOS, 2011, p. 45)

Assim, o modelo liberal do liberalismo político transfere “a compreensão normativa das ações humanas da política e da ética para o direito” (RAMOS, 2011, p. 51). Por outro lado, o republicanismo considera que pode haver dominação sem impedimento e interferências, e desta forma não há liberdade. Isso porque, conforme explica Ramos (2011, p. 54):

dominação e interferência são fenômenos diferentes. Se a interferência for entendida no sentido amplo, que inclui não apenas a coerção física, mas também a coação da vontade, o castigo ou a ameaça do castigo e outras formas de manipulação, pode haver dominação sem interferência.

Desta forma, pode-se dizer que o republicanismo neorromano busca confirmar a liberdade negativa, sem interferência, e, ao mesmo tempo, demonstrar que o conceito da não-dominação pode ser somado aos ideais liberais, vez que os valores cívicos dos republicanos não são incompatíveis com o modelo liberal. Nesse sentido, explica Ramos (2006, p. 86) que “apenas instituições republicanas, estabelecidas pela legitimidade da lei e asseguradas pela capacidade de supervisão e crítica dos cidadãos, podem afastar o perigo da intromissão não desejada ou injusta.”

Assim, não basta a Lei garantir a liberdade individual, mas se faz necessários valores cívicos, participação popular, cidadania crítica de modo a assegurar a não-dominação, que se caracteriza não somente pela ausência de interferências, mas também ausência de possibilidade de alguém utilizar-se do poder para ameaçar sua liberdade, seja um indivíduo ou o Estado.

Conforme se nota, não há uma incompatibilidade entre o modelo liberal e republicano de liberdade, e Habermas (1995, p. 47), especificamente à democracia, busca apresentar um terceiro modelo, o deliberativo, reunindo elementos do Estado Republicano e elementos do Estado Liberal:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. Coincidindo com o modelo republicano, ela concede um lugar central ao processo político de formação de opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito.

Ressalta-se que Habermas (1995) ao tratar sobre os dois modelos (republicano e liberal) utilizou como base o comunitarismo, que se diferencia do conceito republicano de liberdade como não-dominação. Ramos (2006, p. 98) sintetiza a proposta de Habermas ao explicar que:

a autonomia assume dois aspectos que se pressupõe mutuamente. A autonomia privada se constitui a partir da garantia jurídica dos direitos subjetivos, enquanto que a autonomia pública dá legitimidade ao direito vigente, o qual só adquire essa condição se for constituído dentro de condições democráticas de participação política.

Também há, sob o ponto de vista deliberativo, a necessidade de participação livre e sem dominação, pois, para que seja formada a vontade e a opinião dentro do procedimento intersubjetivo e através de bons argumentos, não pode haver interferências, mas principalmente dominação no sentido de que alguém exerça seu poder de ameaçar a sua fala ou seu próprio discurso.

Assim, a teoria do discurso toma elementos de ambos os modelos, a lei que garante a autonomia e liberdade dos liberais, e a participação e cidadania participativa dos republicanos, criando um conceito de procedimento ideal de deliberação e tomada de decisões, caracterizado por “processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos”. (HABERMAS, 1995, p. 48).

Portanto, Habermas atribui um papel de destaque à sociedade civil, ao contrário dos republicanos e liberais que estão centradas no Estado e nas Leis, vez que as ações comunicativas devem-se desenvolver em diversos espaços públicos

autônomos e em procedimentos de formação democrática da opinião e vontade popular, com a geração informal da opinião sendo absorvida em processos eleitorais institucionais e em decisões do parlamento, fazendo com que o poder gerado comunicativamente se transforme em poder passível de ser empregado pela administração pública.

Ressalta-se que Habermas entende o modelo republicano (comunitarista) como “idealista”, pois o processo democrático depende da virtude dos cidadãos voltados para o bem comum. Entretanto, nem todo republicanismo se inspira na defesa de um ideal positivo de liberdade “que assume que a participação ativa dos “cidadãos virtuosos” no espaço público é o valor supremo e central da vida política, um fim em si mesmo”. (SILVA, 2007, p. 200).

No republicanismo neorromano, a liberdade é vista como não-dominação, isto é, não basta a ausência de interferências arbitrárias (já que a interferência legal é aceita, vez que a lei nasceu do contrato social firmado pelos indivíduos), é imprescindível não ocorrer qualquer forma de dominação, e para isso, se faz necessária uma democracia contestatória, na qual o cidadão tem possibilidade de contestar o domínio do Estado sobre o indivíduo.

Para fins desta pesquisa, importante frisar a questão da liberdade, democracia e os partidos políticos, vez que a primeira é, sem dúvida, a base de uma democracia, bem como a fundamentação da legitimidade política, de modo que é preciso permitir a participação efetiva do cidadão tanto nos partidos, quanto na democracia, além de se viabilizar a interação e comunicação dos anseios populares e a atuação dos partidos e seus filiados eleitos.

1.3.2 A Democracia Brasileira, a Liberdade e os Partidos

Analisada as teorias republicana, liberal e deliberativa, além do enfoque no republicanismo neorromano e a democracia contestatória de Pettit, importante analisar a democracia brasileira e os partidos políticos, bem como a própria democracia interna destes, porque é através deles que são eleitos os representantes do povo.

Segundo alguns autores, a democracia brasileira é tida como liberal, pois é fundada na diversidade, na divergência, na liberdade e igualdade. Pelo aspecto

normativo, o regime político brasileiro é uma democracia ambiciosa, que combina ideais de liberdade, de igualdade, de soberania popular, do pluralismo político e do princípio republicano.

Nesse sentido, afirma Arnaldo Manuel Abrantes Gonçalves (2005):

O conceito moderno de democracia é distinto. É dominado pela forma de democracia eleitoral e plebiscitária majoritária no Ocidente, a que chamamos **democracia liberal ou representativa**. Mas não obstante a sua aceitação generalizada – sobretudo no pós-guerra Fria - a democracia liberal é apenas uma das formas de representação balanceada de interesses, compreendida num conceito global de *isonomia*.

O autor explica em suas notas que se refere ao liberalismo em duas concepções, contemplando o clássico, fundado nos direitos individuais, de propriedade, relativos, e o contemporâneo, no qual os modernos liberais vêm as pessoas em termos coletivos e enfatizam os direitos humanos. Destaca ainda o autor que “ambas as concepções ou etapas na evolução do pensamento liberal partilham a mesma crença na individualidade, na liberdade, na razão, na igualdade, na tolerância, no consenso e no constitucionalismo”. (GONÇALVES, 2005).

Nesse sentido, Sartori (2009, p. 60, *apud* SALGADO E HUALDE) afirma que nossas “democracias são, na verdade, democracias liberais, e a democracia que praticamos é a democracia liberal.”³.

Isso porque, a democracia estabelece *quem* exerce o poder e o liberalismo trata de *como* se exerce. Assim, a primeira objetiva realizar a igualdade e o segundo busca garantir a liberdade. Nesse sentido, destaca Salgado e Hualde (2015, p. 66) que “as democracias argentina e brasileira são democracias liberais; que reconhecem leis e direitos que a “*governam*”. Em ambos os casos, as democracias reconhecem uma Constituição e, ainda, princípios que não podem ser desvirtuados”.

Como abordado anteriormente, o modelo liberal se pauta na Lei, para que esta estabeleça os limites de interferências do Estado na liberdade dos indivíduos, e também para garantir a própria autonomia individual, além de priorizar o sistema representativo, vez que possibilita maior tempo para se exercer a sua liberdade não-política. Nesse sentido, a Constituição brasileira constituiu um Estado democrático de direito, estabelecendo limites estatais, bem como garantiu direitos individuais, políticos

³ “democracias son, en realidad, democracias liberales, y la democracia que practicamos es la democracia liberal”. (tradução livre)

e sociais.

Entretanto, não se nega os aspectos republicanos da Constituição, incluindo uma cidadania participativa, com instrumentos de democracia direta, bem como possibilidades de contestação de atos do Estado e de indivíduos privados, como o direito ao acesso à Justiça e a Ação Popular, visando resguardar a moralidade, o meio ambiente, a cultura, e outros valores republicanos. Na democracia brasileira os partidos políticos assumiram um papel central e de fundamental importância, pois a representação política é monopólio das agremiações partidárias.

Contudo, uma questão que deve se analisar é o distanciamento dos partidos do seu papel, de canal democrático de participação, sendo que o ponto chave para se examinar o distanciamento entre o papel ideal previsto constitucionalmente dos partidos e o que efetivamente vem desempenhando “nas democracias titubeantes da América Latina está na falta de incorporação da cultura e das práticas democráticas no interior dos partidos.” (SALGADO; HUALDE, 2015, p. 69).

Victor Nunes Leal (2012) em sua obra destaca que o próprio fenômeno do coronelismo é resultado da implementação do sistema representativo em uma estrutura econômica e social fraca e inadequada, de modo que o poder privado concentrado nos donos de terras em um país extremamente agrário não perdeu força com a implementação do regime representativo, mas se adaptou por meio de um compromisso e uma troca de proveitos entre o poder privado e o público:

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável. (LEAL, 2012, p. 23).

Afirma, ainda, o autor que desse compromisso entre privado e o público “resultam as características secundárias do sistema “coronelistas”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”. (Idem). Não é novidade que muitos partidos políticos brasileiros priorizam a manutenção dos quadros partidários, seja por políticos com mandato, seja com filhos e indicados destes.

Esta situação se reflete também no Congresso e demais instâncias representativas (Câmara Municipais e Assembleias Legislativas), de modo a sufocar o aparecimento de novas lideranças, em que pese o recente fenômeno de

digitalização da política oportunizou o surgimento de novas personalidades públicas com um efeito parecido com o que detinha as mídias tradicionais.

Para fundamentar essa falta de “oxigenação” das lideranças partidárias, utiliza-se como exemplo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ao longo de sua história, iniciada em 1988, esta organização partidária teve 14 presidentes nacionais, sendo que em 4 eleições internas houve a repetição de nomes, com José Serra eleito em 2003 e novamente em 2005, e Tasso Jeiresati em 1991 e posteriormente em 2005.

Nos demais anos, se verificou a alternância dentro de figuras detentoras de mandatos ou postulantes à Presidência. Pimenta da Veiga (MG) assumiu a presidência do partido enquanto exercia o mandato de deputado federal, Teotônio Vilela Filho (AL) presidiu o PSDB de 1996 a 2001, enquanto estava como Senador por Alagoas (1987-2006), e assim se repetiu ao longo dos anos, incluindo ainda o candidato à Presidência da República, Geraldo Alckmin, de 2017 a 2019.

O exemplo desse partido que soma, segundo o site oficial, 1,4 milhões de filiados demonstra a repetição das lideranças, e isso se torna ainda mais drástico nos estados e municípios, com a forte presença do “filhotismo” e de “caciques” ou “donos” de partidos. Vale ainda destacar que o ex-presidente tucano, Geraldo Alckmin, foi eleito em 2017 por 470 votos a 3 na convenção nacional do partido, o que é muito baixo em questão de representatividade frente ao universo total de filiados do PSDB.

Também outros partidos se mostram no mesmo caminho da hierarquização, distanciamento de seus filiados e fechamento das estruturas partidárias. Max Weber (1944), conforme aponta Santano (2017, p. 87), acompanha a posição de outros autores quanto à estrutura burocrática partidária e:

entende que dentro dos partidos políticos sempre haverá uma estrutura oligárquica, baseando-se em um princípio semelhante ao da hierarquia administrativa, e isso é assim porque as organizações partidárias como um todo se constituem, no que em suas palavras seria “a partir de uma estrutura pura de dominação do quadro administrativo”, ou seja, da burocracia.

Os partidos políticos, como já destacado, podem ser conceituados como associações de cidadãos, de carácter duradouro, que procuram, por meio de eleições, conquistar legitimamente o poder, a fim de materializarem seus ideais e programas visando a solução dos problemas encontrados pela comunidade.

A Constituição garantiu aos partidos autonomia para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento, bem como regular a participação dos filiados, a forma de administração, eleição, e outros assuntos internos. Desta forma, no Brasil existe uma forte concentração do poder nos dirigentes dos partidos que sempre buscam manter a sua posição “com franca preferência por determinados políticos. Não há, como regra, disputa democrática interna nos atores principais dos regimes democráticos”. (SALGADO; HUALDE, 2015, p. 76).

Assim, em análise aos modelos de liberdade política, não há ausência de dominação nos partidos políticos, pois embora a filiação partidária seja um direito constitucional, bem como a fundação de partidos, e em que pese a lei garantir a liberdade das agremiações partidárias, o fato é que há uma dominação dentro dessas entidades, seja por dirigentes, seja por políticos eleitos.

Os filiados não são chamados a participar de maneira livre, contestatória nas eleições intrapartidárias, sendo que as convenções se tornaram meramente burocráticas e homologatórias de acordos prévios entre os “caciques partidários”. No sentido habermasiano, os partidos poderiam assumir o papel de espaços públicos autônomos de formação democrática da opinião e vontade popular, sendo aliás esse o papel esperado das agremiações partidárias em uma democracia como a brasileira.

Mas, para que as organizações políticas assumam essa função de canalizadora e mediadora da opinião e vontade pública formal e informal se faz necessária liberdade e democracia interpartidária. Isso porque, com dominação, interferência e pragmatismo de mercado, os partidos afastam a sociedade civil da esfera pública, impossibilitando uma maior participação democrática de modo a aproximá-la da própria política parlamentar.

Desse modo, percebe-se que, cada vez mais, organizações oriundas da sociedade civil e até mesmo corporativas do mercado, têm assumido o papel social dos partidos, contribuindo ainda mais para o déficit de representação, a partir do momento em que as discussões e a formação da vontade passa do âmbito partidário (canal legítimo de ligação entre Estado e povo) para uma esfera privada, com interesses que não são os mesmos da coletividade.

Habermas ao tratar sobre a esfera pública política, embora se refira a “uma estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida através da sociedade

civil” (1997, p. 91), entende que esse espaço público deve servir como uma caixa de ressonância, na qual a população possa discutir, livremente, seus problemas e que tais processos discursivos ecoassem para o poder político e administrativo (Habermas, 1997, p. 91). Os partidos, com maior democracia interna e ganhando prestígio social, poderiam servir para um procedimento ideal de deliberação.

Entretanto, os partidos políticos no Brasil se encontram em uma situação de total ausência de credibilidade, envolvidos no escândalo conhecido como “Operação Lava-jato”, no qual se investigou a utilização de partidos para a regularização de dinheiro proveniente de propina e corrupção, por meio de doações declaradas à Justiça Eleitoral, e também com a doação não declarada, prejudicando a legitimidade das eleições que sucumbiram ao poder econômico. Este ponto será melhor abordado quando do estudo sobre a crise de representatividade e partidária no próximo subcapítulo.

Além disso, a moderna política, fundada no marketing de personalidade e não em propostas, conforme destaca Salgado e Hualde (2015, p. 79-80):

presume um “eleitor-consumidor” do produto politiquero, incapaz de distinguir mensagens políticas e de verificar que o discurso ali emitido lhe agrada tanto quanto apraz quem pensa totalmente diferente. Não se trata mais de incorporar vontades e somar filiados, mas apenas de conseguir votos conjunturais que garantam o acesso ao poder, ainda que se percam em seguida.

Sobre isso, Pettit (1999, p. 128, tradução nossa), ao analisar a importância do voto, destacou que na perspectiva da preferência “cada partido oferece um pacote de bens coletivos - um conjunto de políticas públicas - e o que cada eleitor faz ao votar em um partido em vez de outro é efetivamente comprar esse pacote.”⁴. Para o autor, em geral, os liberais adotam a perspectiva da preferência quando se analisa a questão do voto, e esta pode ser equiparada com a situação “eleitor-consumidor” já citada.

Os problemas aqui trazidos favorecem o esquecimento e a criminalização da política. Conforme afirma Marilena Chauí (207, p 27) “muitos são os aspectos que determinam o esquecimento da política. Desses gostaria de destacar

⁴ “cada partido ofrece un paquete de bienes colectivos – un conjunto de políticas públicas – y lo que hace cada votante al votar por un partido em lugar de outro es comprar efectivamente esse paquete”.

aqueles que produzem a privatização do espaço público e o destroem”. Então, a autora cita os principais aspectos para esse fenômeno:

- encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado: a ação da economia e de governos neoliberais, eliminam direitos econômicos, políticos e sociais em benefício dos interesses da classe dominante: o capital;
- a destruição da esfera da opinião pública: ela deixa de ser o campo onde se exprime opiniões divergentes sobre a economia, o social, cultural e política, se tornando manifestações de gostos, preferências e sentimentos individuais, que antes pertenciam ao campo da vida privada;
- marketing político: submissão da política aos procedimentos da sociedade de consumo e do espetáculo, ocasionando a destruição da discussão e do debate público sobre projetos e programas de governo, e também sobre as leis. Assim, para vender o produto (o político) o marketing produz a sua imagem como pessoa privada: preferência sexuais, religião, vida em família, hábitos cotidianos, etc.;
- ideologia da competência: a política é considerada uma questão técnica, e por isso deve ser exercida e praticada por pessoas competentes e especialistas, devendo o cidadão, reconhecendo a sua incompetência, se afastar das decisões políticas, deixando a sua participação restrita ao voto nas eleições, confiando na competência dos técnicos eleitos. Durante algum tempo, algumas eleições foram marcadas pelas figuras do “não político”, do técnico, do gestor, que administraria como na iniciativa privada, mesmo com tantas peculiaridades do setor público.
- ação dos meios de comunicação em massa: os meios de comunicação, sob o enfoque da ideologia da competência, acabam por massificar os discursos de especialistas, que nos ensinam a viver, sendo as noções de verdade e falsidade substituídas pela credibilidade e confiabilidade, pois para algo ser real basta ser crível ou plausível e ser oferecido por alguém confiável. Os fatos cedem lugar às declarações de personalidades e de formadores de opinião, que ao transmitir informações, acabam na realidade transmitindo preferências que são convertidas em propaganda. (CHAUÍ, 2007, p. 27-28)

Logo, a ausência de democracia interna, de renovação dos quadros partidários, somados ao desprestígio social, ao esquecimento e criminalização da política, relações nada republicanas entre partidos e poder econômico, “acaba por criar condições para discursos políticos que, apesar de utilizarem a gramática da democracia, flertam com soluções nada adequadas a um sistema democrático”. (SALGADO; HUALDE, 2015, p. 64)

E nisso os partidos acabam por se afastar ainda mais da sua função de mediação entre os níveis das esferas públicas, se tornando meramente protocolares, uma espécie de cartório eleitoral para fins de candidatura eletiva, o que permite uma força ainda maior das instituições econômicas e colabora para a privatização da política e do espaço público.

Assim, a própria liberdade, tanto do modelo liberal quanto no republicano e, principalmente, no deliberativo, está ameaçada, vez que esse distanciamento dos partidos e população, faz com que estes deixem de cumprir o seu

papel na esfera pública e se percam na teia das relações virtuais, permitindo que cheguem ao poder projetos que se dizem democráticos, mas, ao fundo, negam valores republicanos e liberais.

Por fim, importante destacar o que explica Pettit (1999, p. 133, tradução nossa):

A ideia republicana de que a liberdade consiste em não-dominação requer uma perspectiva segundo a qual o próprio Estado de Direito constitui a liberdade do povo, em vez de supor um ataque a essa liberdade; A ideia republicana de que os eleitores são controladores da qualidade naturalmente se encaixa na ideia de que os políticos devem se envolver ou debater em vez de negociar. E as duas concepções de liberdade se encaixam, respectivamente, com as duas concepções de democracia, na medida em que o ideal democrático de eleitores virtuosos e políticos virtuosos, se realizado adequadamente, promoveria a visão republicana da liberdade protegida pelo estado de direito.⁵

Conforme destacou o autor, tomando por base a ideia republicana de liberdade como não-dominação, o Estado de direito deve garantir a liberdade do povo e não ser uma agressão a esta. Ao mesmo tempo, os eleitores devem adotar uma postura contestatória, crítica, controlando os atos dos eleitos, enquanto os políticos devem deixar de negociar para, de fato, debater os assuntos importantes para a coletividade.

Assim, conforme Pettit (1999) o ideal democrático de eleitores e políticos virtuosos, se realizados adequadamente, podem garantir, por meio do Estado de direito, a liberdade política idealizada pelos republicanos, e, sem dúvida, também a liberdade individual defendida pelos liberais, mas ao destacar que os políticos devem debater em vez de negociar também vai ao encontro do terceiro modelo de democracia e de liberdade que é o proposto por Habermas em sua teoria do discurso.

Portanto, os partidos, nesse sentido, são fonte de dominação, seja do poder econômico, seja dos “caciques partidários”, não garantindo a liberdade contestatória aos seus filiados, e até mesmo a liberdade individual de que a pessoa pode, sem interferências, agir e conseguir a sua evolução pessoal, tendo em vista a

⁵ La idea republicana de que la libertad consiste en la no dominación requiere una perspectiva según la cual el Estado de derecho mismo constituye la libertad de la gente, en lugar de suponer una agresión a dicha libertad; la idea republicana de que los votantes son controladores de calidad encaja naturalmente con la idea de que los políticos deberían dedicarse al debate en lugar de a la negociación. Y las dos concepciones acerca de la libertad encajan respectivamente con las dos concepciones sobre la democracia, en la medida en que el ideal democrático de votantes virtuosos y políticos virtuosos, si se realiza apropiadamente, promovería la visión republicana de la libertad amparada por el estado de derecho.

ausência de democracia interna e a frágil alternância de poder.

Desta forma, os partidos políticos devem buscar efetivar a democracia interna, a alternância do poder, além de criar mecanismos de transparência e integridade, pois se faz necessário voltar às bases, voltarem ao seu papel de meio para o efetivo exercício do poder na democracia brasileira, deixando de negociar e fortalecendo o debate e as ações comunicativas de seus filiados.

Precisam se reabilitar no paradigma do dever-ser e não o que são atualmente. Destarte, as agremiações partidárias necessitam retomar seu papel na esfera pública para assimilar os anseios formados, especialmente, nas esferas informais de formação da opinião e da vontade, retirando das instâncias puramente privadas as discussões políticas que formam as decisões parlamentares.

Isto, tendo como fundamento os valores liberais e republicanos, reunidos na política deliberativa de Habermas, pode tornar os partidos instâncias de representatividade popular, de discussões e formação da vontade do povo, para que os representantes eleitos, de fato, representem os anseios populares. É nesse sentido que para se finalizar o presente capítulo, necessário a análise da crise de representatividade e de legitimidade dos partidos e do sistema representativo.

1.4 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE E PARTIDÁRIA

Analisada a história dos partidos, bem como a sua natureza, funções, e a questão da democracia interna e liberdade, passa-se agora a analisar a crise de representatividade e ética que, muito se explica, em razão dos problemas apontados desde a origem, além da falta de liberdade e democracia interna, leva ao total descrédito das agremiações partidárias.

Ao não cumprir sua função social e democrática, permanecendo apenas na busca legítima do poder, e por não permitir uma liberdade aos filiados, transparência e verdadeira democracia dentro de seu funcionamento, os partidos se encontram criminalizados, e não somente no Brasil.

Para fins desta pesquisa e deste subcapítulo, optou-se pela análise da crise da democracia representativa e do sistema representativo, bem como de partidos políticos no Brasil e em outros países europeus, tendo em vista a similaridade do descrédito nessas organizações em ambos, de modo que tal recorta contribuirá,

inclusive, para um estudo comparado de duas realidades iguais em países distintos.

Deve-se destacar que a chamada crise da democracia representativa não é unânime na doutrina. Bernard Manin (1995) ao analisar a situação, identifica três tipos de governos representativos plausíveis, sem excluir outros: o governo representativo de tipo parlamentar, a democracia de partido, e a democracia do público. Nesse sentido, o autor entende que está ocorrendo uma mudança na própria representação quando se passou do tipo parlamentar para a democracia de partido e por fim a democracia de público.

Assim, essa transformação tem levado a um novo perfil do eleitorado e de sociedade mais midiática e com meios de comunicação de massa, o que não quer dizer que o fato dos partidos políticos estarem perdendo força, pesquisas de opinião apontarem que a população não se vê representadas pelas agremiações, leva a conclusão de uma crise partidária ou que estejam obsoletos, pois, desempenham algumas funções, importantes nas democracias.

Para se compreender a tese defendida por Manin (1995) é preciso entender as três formas de representatividade. O primeiro (governo representativo parlamentar) se caracteriza pela confiança que os governados tinham em um candidato, pela proximidade e até mesmo uma relação pessoal. Assim, destaca o autor:

A confiança decorre do fato de que o representante pertence à mesma comunidade de seus eleitores, e essa comunidade se define em termos puramente geográficos ou em função "dos grandes interesses do reino" (propriedade fundiária, mercantil, manufatureira etc.). As relações de proximidade local ou de pertencimento a uma dessas áreas de interesse são conseqüências (sic) espontâneas dos laços sociais e da interação. Não são produzidas pela competição política. Ao contrário, elas constituem recursos prévios que os atores políticos mobilizam na disputa pelo poder. Ao mesmo tempo, os representantes alcançaram proeminência na comunidade em virtude de sua personalidade, riqueza ou ocupação. As eleições selecionam um tipo particular de elite: os notáveis. O governo parlamentar é o reinado dos notáveis.

Entretanto, o aumento da população causou um distanciamento entre o representado e o representante, afastando tais relações pessoais. Desta forma, era preciso uma transformação de modo que se passou a democracia de partido, na medida em que não se votavam mais em pessoas e sim em programas partidários:

Os eleitores dos partidos de massa votavam num partido porque se identificavam com ele, independentemente dos planos de ação constantes da

plataforma do partido. Nesse sentido, a democracia de partido, assim como o tipo parlamentar de governo representativo, baseia-se na confiança. A diferença está no objeto dessa confiança: não mais uma pessoa, mas uma organização, o partido. (MANIN, 1995)

No entanto, a sociedade continuou a se transformar, surgiram meios de comunicação em massa, e os partidos acabaram perdendo essa importância programática passando a depender de um líder, de um bom comunicador, na denominada democracia de público:

Os meios de comunicação de massa, no entanto, privilegiam determinadas qualidades pessoais: os candidatos vitoriosos não são os de maior prestígio local, mas os "comunicadores", pessoas que dominam as técnicas da mídia. O que estamos assistindo hoje em dia não é a um abandono dos princípios do governo representativo, mas a uma mudança do tipo de elite selecionada: uma nova elite está tomando o lugar dos ativistas e líderes de partido. A democracia do público é o reinado do "comunicador".

Todavia, essas transformações, como já destacado não afeta a importância dos partidos políticos. Isso porque, as agremiações podem ser compreendidas em três aspectos ou dimensões: partido-eleitor; partido-partido (parlamento); e partido-filiados. Conforme destaca Manin (2013) "uma menor capacidade em uma área não significa necessariamente declínio em todas as áreas".

Não se tem dúvidas que dentro da atividade legislativa, dentro dos parlamentos, os partidos seguem mais fortes do que nunca, uma vez que são extremamente organizados e suas bancadas tomam posição, ainda que, eventualmente, exista votos contrários às orientações partidárias, pois, "o funcionamento interno dos parlamentos mostra poucos sinais de redução da disciplina de votação partidária. Grupos parlamentares partidários se comportam como unidades coesas". (MANIN, 2013).

Contudo, embora não se possa afastar, por toda, essa argumentação de um novo eleitorado, de uma democracia de público na atualidade, da força dos partidos nas campanhas eleitorais e no parlamento, olhando pelo aspecto da relação partido-eleitor existe uma perda considerável da força dos partidos, pois, "eles já não atraem as fidelidades duradouras dos eleitores. Mais precisamente, não atraem essas fidelidades no mesmo grau que antes. " (MANIN, 2013).

Assim, para fins desta pesquisa se observará a crise partidária, bem como a necessidade de adoção de maior democracia interna e também de se adotar o *compliance*, analisando-se os partidos pelas dimensões de suas relações com os

eleitores e com os filiados.

Nesse ponto, é importante destacar que a crise dos partidos, da representatividade não é algo específico do Brasil e dos atuais tempos, com tantos escândalos recentes de corrupção por agremiações partidárias brasileiras. Nesse sentido, ao analisar os partidos políticos espanhóis, Ana Cláudia Santano (2018, p. 84) destaca:

Sabe-se que as organizações partidárias espanholas gozam de inegável consolidação, mas o seu prestígio é inversamente proporcional a isso. Logo após a redemocratização a partir da Constituição de 1978, o sistema político espanhol depositou nas agremiações grandes tarefas para a reconstrução do país depois de um longo período ditatorial. No entanto, o fato é que os partidos não vêm correspondendo às expectativas, sendo constantemente alvo de duras críticas, principalmente devido às suas estruturas fechadas, piramidais e carentes de participação interna ampla.

Embora se tratar do cenário partidário da Espanha, certo que no Brasil o problema dos partidos também se fundamenta na falta de liberdade e a presença de dominação, o que leva a uma ausência de democracia interna, que contribui para a crise de representatividade verificada nas pesquisas de opinião pública dos últimos anos. No Brasil, os partidos também assumiram um papel de grande relevância após a redemocratização do país, sendo que o constituinte deu às organizações políticas funções de destaques que vão além da mera busca legítima do poder, sendo que a qualidade democrática perpassa pela qualidade partidária.

Antes, porém, de tratar sobre a crise ética dos partidos, é preciso analisar a questão da representatividade, e do atual sistema representativo presente na maior parte do mundo. Isso porque, a democracia representativa passa por uma crise de legitimidade, conceito este que repousa na ideia de que o poder supremo é exercido para o povo e pelo povo por seus representantes eleitos em um processo democrático e legítimo por meio do sufrágio universal, que estaria captando a vontade popular.

Contudo, mesmo com eleições periódicas, com o exercício do direito ao sufrágio universal, o Brasil e outras democracias passam por uma crise de representatividade, na qual os cidadãos não se sentem representados pelos partidos e pelas instituições políticas, especialmente o Legislativo.

Isso ocorre, em grande parte, em razão da privatização da opinião pública, fenômeno já analisado, que leva entidades corporativas a assumirem o papel

dos partidos, possuindo, inclusive, maior poder político do que algumas agremiações. Assim, se enfraquece o Poder Legislativo e a própria democracia representativa, o que já era perceptível nas vésperas da constituinte, conforme destaca Muniz (1988, p. 58):

Outro ponto que Chacon traz à baila é a existência de uma estrutura corporativa paralela, o que faz com que o Congresso Nacional e suas principais tarefas sejam esvaziados, prejudicando assim a efetivação de uma democracia representativa.

Refere-se Chacon à existência de entidades tais como CNBB, OAB, Fiesp, CUT e Conclat que, atualmente, em termos de força política e representatividade, são bem mais importantes do que qualquer partido político considerado isoladamente.

Diz o Prof. Chacon que, "se esse Poder Legislativo se encontra competindo com uma estrutura corporativista paralela e, por outro lado, está sendo minado eternamente pela sua pulverização -. e não só fragmentação - numa quantidade crescente de partidos, é claro que esse Poder Legislativo será uma das pernas que faltará no equilíbrio da mesa de democracia representativa, supostamente apoiado nos outros dois pés, no Executivo e no Judiciário".

Desta forma, quando os partidos se afastam de suas funções e permitem que entidades de classe ou corporativas assumam esse papel, permitem que a força política que, no conceito da democracia representativa, deveria estar nas "mãos" das agremiações seja direcionada a entidades privadas e com interesses próprios, causando o enfraquecimento do Poder Legislativo, que leva a uma crise da própria legitimidade, na qual as leis não são oriundas da vontade popular, mas sim da vontade dos próprios representantes e de opiniões públicas privatizadas, aumentando o distanciamento entre eleitor e eleito.

Porquanto, não é somente a eleição dos políticos (mandato representativo) que confere legitimidade ao direito, visto que este deve estar conectado com o procedimento discursivo emanado da sociedade, pois só "vale como legítimo o direito que conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade". (Habermas, 1997, p. 172).

A própria soberania popular, na política deliberativa, deve guardar relação com a verticalização das organizações sociais:

Ao passar da socialização horizontal dos civis, que se atribuem reciprocamente direitos, para formas verticais de organização socializadora, a prática de autodeterminação dos civis é institucionalizada – como formação informal da opinião na esfera pública política, como participação no interior e no exterior dos partidos, como participação em votações gerais, na consulta e na tomada de decisão de corporações parlamentares, etc. Uma soberania

popular interligada com as liberdades subjetivas, entrelaça-se, por seu turno, com o poder politicamente organizado, de modo que o princípio “todo o poder político parte do povo” vai ser concretizado através de procedimentos e pressupostos comunicativos de uma formação institucionalmente diferenciada da opinião e da vontade. (Habermas, 1997, p. 173)

Conforme se nota, a base da democracia, do ponto de vista deliberativo, está quando as liberdades intersubjetivas (exercidas, inclusive, no âmbito interno e externo dos partidos) se conectam com o poder político, efetivando, dessa maneira, a soberania popular por meio da institucionalização da formação da opinião e da vontade.

Com a ausência deste procedimento comunicativo ocorre o distanciamento entre partidos, eleitos e eleitores, causando uma crise na democracia representativa. Sobre isso, Roberta Côrrea de Araújo (2015, p. 164) afirma o seguinte:

É possível admitir certo consenso na constatação de que a democracia representativa tal como se consolidou no séc. XX, não tem sido capaz de dar conta da complexidade e dos problemas sociais e culturais que o mundo contemporâneo apresenta. A literatura acadêmica acerca das democracias contemporâneas tem apontado para uma crise de legitimidade que atinge os sistemas representativos. Esta crise está relacionada, por um lado, à incapacidade dos representantes de fornecer respostas adequadas às demandas da população e, por outro, à reprodução de ciclos viciosos na esfera institucional. Põe-se em questionamento a legitimidade da representação política, tanto no sentido da má qualidade dessa representação, quanto da insuficiência instrumental da democracia representativa enquanto legitimadora do Estado político. A percepção de uma crise na democracia representativa bem como sua possível magnitude não é algo que possa ser facilmente mensurado. Contudo, se há crise, há sintomas.

Sobre os sintomas apontados pela autora destaca-se a “perda de prestígio e de eficiência”, e porque não perda de confiança, “dos mecanismos parlamentares e partidários” que guarda uma relação importante com a crise de representatividade e da democracia representativa. (Idem). Nesse sentido, a crise observada nos partidos espanhóis também é percebida no Brasil e em outros países democráticos, pois ela perpassa pela apatia política e diminuição na identificação partidária em vista da própria fragmentação dos partidos políticos.

Nesse sentido, Clodomiro José Bannwart Júnior (2019, p. 120) afirma que se percebe, em termos gerais, que “a fragmentação ideológica e a dispersão dos conteúdos programáticos dos partidos políticos têm contribuído significativamente para o enfraquecimento da espinha dorsal da democracia”.

Assim, ARAÚJO (2015, p. 164) explica:

Ainda que as exteriorizações desta crise possam ser muitas, algumas se destacam pela facilidade de mensuração em face da realidade fática. E dentre os muitos sintomas passíveis de conexão com a situação do sistema político, é possível apontar pelo menos três dados de realidade que deixam deixar transparecer problemas na democracia representativa, associados ao apoio e à satisfação da população com as instituições democráticas, a apatia política, e a diminuição na identificação partidária. A erosão da legitimidade democrática corrói também o próprio regime democrático, pois afeta o funcionamento do sistema político e a estabilidade e credibilidade nas instituições democráticas. Torna-se cada vez mais evidente que a simples verificação do posicionamento majoritário já não mais condiz com a plenitude dos anseios e ideias da democracia contemporânea.

Esse sentimento é perceptível nas pesquisas de opinião pública, como a realizada pelo Instituto Datafolha (com 2086 pessoas, no período de 4 e 5 de julho em 130 municípios brasileiros), divulgada no jornal Folha de São Paulo (MAGALHÃES, 2019), que levantou que 58% (cinquenta e oito por cento) da população desconfia dos partidos políticos, 45% (quarenta e cinco por cento) desconfiam do Congresso Nacional e 31% não confiam na Presidência da República.

Tais números demonstram uma falta de confiança em instituições democráticas e representativas, que afeta o próprio sistema de representação e a democracia representativa brasileira. Esses números já foram piores, como em 2013 (no auge da chamada jornadas de junho), quando pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE) (realizada com dois mil e dois manifestantes em oito capitais durante os protestos de 20 de junho de 2013) revelou que 89% (oitenta e nove por cento) dos manifestantes não se sentiam representados por qualquer partido político, e 86% (oitenta e seis por cento) por nenhum político brasileiro. (SILVA, 2013).

Desta forma, Roberta Corrêa de Araújo comenta que “na medida em que os atores da sociedade civil não se sentem eficazmente representados pelos políticos eleitos, aprofunda-se a despolitização e o déficit de legitimidade”. A autora ainda acrescenta que “No Brasil, embora se reconheça que a democracia política representativa se encontra consolidada, as instituições democráticas são objeto de ampla e continuada desconfiança dos cidadãos brasileiros”. (ARAUJO, 2015, p. 165 e 167).

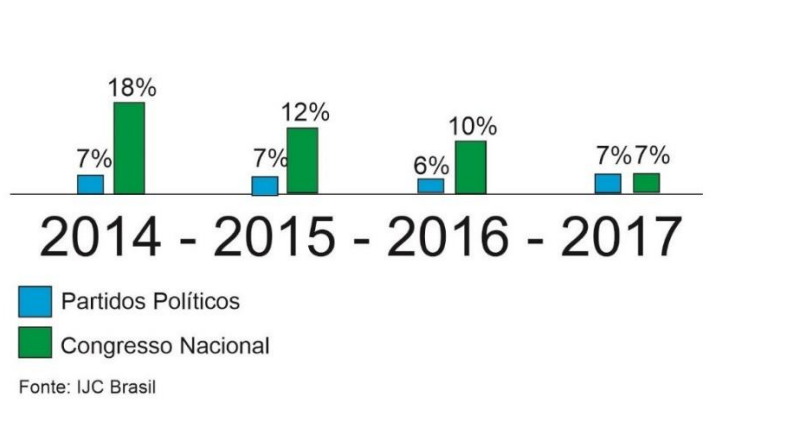
Essa despolitização e esse déficit de legitimidade se reflete na falta de apoio a própria democracia brasileira:

A pesquisa Latino barômetro, divulgada em novembro de 2013 e publicada na revista britânica *The Economist*, apontou que, no Brasil, apenas 49% da população afirma apoiar a democracia. A pesquisa envolve dezoito países da

América Latina e aponta que o Brasil está entre os piores colocados, acima apenas de outros três países, o que evidencia o considerável grau de insatisfação da população brasileira com o regime democrático, o que está relacionado em parte com a descrença da população nas instituições. (ARAUJO, 2015, p. 168).

A crise de representatividade fica clara quando se analisa os dados do Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil), realizado entre 2014 e 2017 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), no qual os partidos políticos não superaram ao longo desse intervalo de ano a casa do 7% (sete por cento) de confiança, e o Congresso Nacional teve seu melhor desempenho em 2014 com 18% (dezoito por cento) de confiança.

Gráfico 1 – Confiança nos partidos e no Congresso no período de 2014 a 2017



Essa crise tem levado a uma personalização cada vez maior do voto, enfraquecendo-se as organizações partidárias como entidades de mediação e captação e formação da vontade popular, além de que os próprios meios de comunicação em massa (como redes sociais) têm substituído o papel partidário. Nesse sentido, afirma Débora Gomes Galvão (2016, p. 89-90), ao analisar estudo de Peter Mair (2015) sobre a Europa ocidental:

na qual o autor constatou a debilidade dos partidos políticos como representantes da sociedade, demonstrando que os partidos pouco se diferenciam no campo ideológico, e que existe uma aproximação com o Estado e o desaparecimento do antigo partido de massas. Aponta ainda a grande volatilidade eleitoral, com os eleitores escolhendo os candidatos de forma personalista e menos através de partido, inclusive decidindo seu voto perto do dia das eleições, demonstrando a baixa lealdade partidária, pois poucos eleitores de fato votam através de partidos políticos. O personalismo

político fica em evidência através do surgimento dos meios de comunicação de massa, e Dalton (2000), Pippa Norris (2002), Wattenberg (2002), Mair (2015) asseveram que os partidos políticos perderam a posição de explicadores do processo eleitoral, evidenciando o surgimento dos meios de comunicação de massa como formadores de opinião política, em detrimento dos partidos políticos como meio de politização.

Esse cenário, constatado na Europa Ocidental e analisado pela autora, também se percebe no Brasil. O Partido Social Liberal (PSL) elegeu um deputado federal em 2014, mas, impulsionado pela campanha do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro (atualmente sem partido), conseguiu se transformar na segunda maior bancada da Câmara Federal, com 52 deputados (no início da atual legislatura em 2019). Um partido inexpressivo que alcançou um resultado extraordinário em razão do voto personalista no candidato à Presidência desta organização partidária, e, após o rompimento de Bolsonaro com o PSL, espera-se, já nas eleições municipais de 2020, um desempenho mais modesto do Partido Social Liberal.

Essa personalidade no voto acaba por naufragar as pretensões partidárias e o próprio texto constitucional, que estabeleceu o monopólio das candidaturas aos partidos políticos. Com agremiações partidárias enfraquecidas e com uma escolha mais personalista, a crise de representatividade e das organizações políticas se agrava.

Com efeito, essa situação guarda íntima relação com a crise dos partidos. A Professora Ana Cláudia Santano (2018, p. 87) afirma que há “muito tempo que se acusam os partidos de tenderem a uma estrutura oligárquica, contrariando as respectivas disposições constitucionais”. A autora traz ainda, citando Ostrogorski (2008), que este autor no início do Século XX já alertava que as agremiações partidárias não eram democráticas, sendo apenas em seu aspecto externo, e propôs outro modelo baseado na ação social da sociedade. (SANTANO, 2018, p. 87).

Quando se analisou a democracia interna e a liberdade, bem como a própria história dos partidos políticos brasileiros, se afirmou que as organizações partidárias possuem uma estrutura marcada por “caciques”, uma espécie de coronéis partidários, que também é um traço significativo da política brasileira, como abordou Victor Nunes Leal (2012) em sua aclamada obra “Coronelismo, enxada e voto”, já abordada neste estudo.

Também o descrédito da política e dos partidos, e,

consequentemente, da democracia representativa, perpassa o processo legislativo e a forte presença e influência do poder econômico sobre ele, como em muitas das atuais reformas (previdência, trabalhista), que acaba contribuindo para um cenário de desconfiança de parte do eleitorado.

Ainda que a legislação atual não permita a doação por pessoas jurídicas, visando acabar com a tal relação nada republicana e afastar a cooptação do poder político por parte do poder econômico, constata-se que, na prática, ainda há forte influência do capital nas eleições, de tal sorte que percebeu-se que os empresários, sejam sócios, presidentes ou diretores de conglomerados econômicos, assumiram o papel que antes era da própria empresa, realizando doações como pessoas físicas para diversos candidatos.

Nesse sentido, afirma Raphael Rodrigues Ferreira (2018, p. 116):

Considerado o cenário de financiamento privado das campanhas eleitorais descrito e, por assim, dizer, contabilizado no presente capítulo, associado à inexistência de limites efetivos para o uso de recursos próprios que regeu as Eleições Municipais de 2016 (e, até o presente momento, vigentes para as Eleições de 2018), o que se observa é a instalação de um quadro em que a influência do poder econômico é decisiva para o sucesso de uma candidatura. Desta maneira, o que a Constituição pretendeu ao impor que a normalidade e a legitimidade das eleições não deveriam ser maculadas pela influência do poder econômico (art. 14, § 9º, CR/8874) pode ainda estar longe de ser alcançado, especialmente quando recobramos a compreensão de que a igualdade é parte *sine qua non* da legitimidade; e que a definição de igualdade deste estudo é diametralmente oposta à alta influência do poder econômico na dinâmica político-eleitoral de um país.

Este cenário tende a ser maximizado por conta das novas mídias, com grandes personalidades e/ou empresários se utilizam de suas próprias redes sociais para apoiar como todo seu empenho e capital certas candidaturas, mais uma vez influenciando a escolha do eleitor, principalmente atacando certos pontos especificamente como a geração de emprego e a própria economia.

Quando se analisou, brevemente, a história do coronelismo percebeu-se que com o surgimento do modelo representativo e uma estrutura de sociedade inadequada (ainda predominantemente agrária) o poder privado se aliou ao poder político, servindo a este e deste se servindo. O problema persiste na medida em que o “capital” continua a servir o público e também se serve das políticas dos governos, influenciando durante o processo eleitoral e, posteriormente, no processo legislativo.

É por meio do processo legislativo que as discussões políticas e da

sociedade são concretizadas através das normas editadas. Ou seja, as divergências da sociedade são moduladas por meio de um processo de argumentação e convencimento, no qual as diferenças são reduzidas por meio de um acordo que é transformado em Leis aceitas por todos.

Entretanto, deve-se discutir sobre a forma na qual o processo legislativo (tanto no aspecto formal quanto no material⁶) vem se desenvolvendo no Brasil, diante de tudo que já foi exposto até aqui, com a forte influência do poder econômico na eleição dos representantes, bem como como a predominância do interesse privado sobre o público, sem falar da presença do *lobby* nas Casas Legislativas de todo o País, incluindo o Congresso Nacional.

Conforme aponta José Eduardo Faria (2019, p. 76) a “política democrática tem a ver não só com quem decide, mas também com o modo como se decide e a forma como os cidadãos percebem a intervenção legislativa na vida social”. É possível questionar se vem ocorrendo uma privatização do processo democrático, consubstanciado no processo legislativo.

Nesse sentido, Faria (2019, p. 76) aponta que quando o processo democrático é minado “pela corrupção, que leva as relações público-privadas a ser realizadas na penumbra, essa política destrói os alicerces da sociedade e mina a confiança no processo decisório”.

Um exemplo de como o processo legislativo vem sofrendo uma espécie de privatização ou mercantilização é a denúncia ofertada pelo Ministério Público Federal em face do ex-Presidente Michel Temer, com a acusação de que cerca de 29 Medidas Provisórias teriam sido negociadas com empresas em troca de propina.

Sobre isso, destaca Faria (2019, p. 76):

essa instrumentalização imoral de MPS evidencia uma inversão de valores. No processo legislativo de uma democracia que prioriza o interesse público, o caráter geral das leis releva as particularidades dos casos específicos. Num Congresso convertido em balcão de negócios, as particularidades prevalecem.

⁶ Pode-se entender, em síntese, o processo legislativo formal como o procedimento legal e constitucional que deve ser seguido quanto à iniciativa, quóruns, discussão, aprovação, promulgação, ou seja, a sequência de atos que objetiva a formação das Leis. Já no sentido material (fático ou sociológico) pode ser compreendido como os fatores reais e reais que acabam por direcionar e impulsionar os legisladores na elaboração das leis e normas.

Outros exemplos se têm no Brasil, diante da forte presença do lobby empresarial, quando não acompanhado de propina e corrupção, ressaltando que conceitualmente a atividade de organizações e de entidades externas pressionar e defender seus interesses, conhecida como lobby⁷, não tem necessariamente ligação com ações corruptas.

Esta privatização da política e do processo legislativo ocasiona um distanciamento entre representado e representantes, bem como enfraquece a própria democracia, uma vez que a economia de mercado e seus interesses, seja na fase de campanha através de doações empresariais dissimuladas ou na formação das leis, tem dominado a agenda do parlamento em todos os níveis, de modo a prejudicar a própria legitimidade do direito, conforme aponta Faria (2019, p. 77):

diante da distância entre o que a democracia deveria ser e o que ela de fato é, há quem criminaliza a política, desdenhando do regime democrático. É uma atitude de descrédito, em relação às instituições, que abre caminho para aventureiros moralistas.

Este cenário, segundo Faria (2019, p. 76) aponta para “o grau de decomposição do sistema político e do processo legislativo”, pois segundo o autor ao “tornar financeiramente transacionáveis determinadas decisões públicas, muitos partidos converteram o dinheiro em padrão de suas ações e fizeram de sua função pública um negócio, maximizando ganhos privados.”.

Ainda, Faria (2019, p. 76) destaca que ao ceder a esse lobby de “empresas e/ou lhes oferecendo vantagens à custa dos interesses da coletividade, desprezaram os atributos fundamentais da democracia como mandato, representação e separação entre privado e público.”. É o que tem se chamado de privatização da política, que contribui, como já destacado, para o esquecimento desta e para o agravamento da crise partidária e da representatividade.

O Professor Clodomiro José Bannwart Júnior (2019, p. 120) traz um diagnóstico relevante quanto ao “balcão de negócios” que se tornou o processo legislativo sob o comando das organizações partidárias:

Os partidos, na medida em que se igualam e transformam os espaços do

⁷ O *lobby*, em seu sentido político e conceitual, é uma atividade verificada explicitamente no âmbito do Poder Legislativo e Poder Executivo. Sindicatos, organizações da sociedade civil e de setores empresariais, igrejas, associações não governamentais ligados às minorias, meio ambiente, entre outras, buscam influenciar a decisão política. Essa situação é legítima, entretanto, falta regulação por parte do Estado, permitindo o desvio dessas atividades para atos de corrupção. O Brasil precisa, necessariamente, pensar na regulamentação do *lobby* no país.

debate público em verdadeiro “mercado de peixe”, fazem da República um comércio muitas vezes ilegal de tráfico de influência, além de descaracterizar conteúdos ideológicos em detrimento de interesses pragmáticos ausentes de lastros políticos.

Além dos fatores apontados pelos autores já citados, bem como a questão da ausência de democracia interna e a presença de dominação nos partidos políticos, os escândalos de corrupção ajudam a distanciar ainda mais as organizações partidárias da sociedade, agravando ainda mais a crise partidária brasileira, que impacta na própria crise de representatividade abordada.

Logo, tem-se que a própria liberdade de voto, basilar de todo o sistema democrático brasileiro, é corrompida na medida em que o poder econômico, representado por grandes conglomerados, influencia a escolha do eleitor, por meio de um financiamento eleitoral empresarial dissimulado, além das fraudes típicas do processo como a compra de voto e o caixa 2, sem contar o próprio abuso do poder político e econômico.

Ademais, a legitimidade do Direito é posta em cheque, pois a influência do poder econômico se inicia ainda no processo eleitoral e se mantém firme após o pleito, através da cooptação do Poder Político e de seus representantes, afastando o interesse público e priorizando o interesse privado, e a lógica instrumental do mercado em detrimento da vontade coletiva.

Isso porque, é da esfera pública que deveria nascer a vontade popular, que por meio de canais não institucionalizados de discussões se formaria a vontade política que influenciaria o sistema político estatal, dando legitimidade ao direito, como defende Habermas (1997), pois para ele é esta comunicação política dos cidadãos que envolve o interesse público e que resulta nas decisões legislativas é que forma o processo legislativo democrático que legitima o próprio Direito.

Nesse sentido, pode-se constatar que a formação da vontade política não tem perpassado pela esfera pública, ou até mesmo que esta idealizada por Habermas foi cooptada pelos agentes econômicos e por interesses privados, de modo a atingir a legitimidade do Direito das normas. Como se nota, a influência econômica e privada está presente em todas as etapas do processo democrático.

Este cenário de cooptação do poder privado sob o público e da corrupção envolvendo partidos, é muito bem explorado, ainda em 2012, por Bannwart Júnior (2019, p. 118):

Os partidos políticos têm apresentado certa insuficiência na forma de

representar e articular os interesses da sociedade, além de pouca habilidade na adequação entre o discurso e a prática. Os acontecimentos recentes na política nacional, somados à criação da CPI mista no Congresso e à deflagração diária de denúncias, apenas reforçam que os temas públicos cedem espaço a demandas de ordem privada protagonizadas por políticos e por partidos.

O Professor ao apresentar tal afirmação analisava a queda do ex-senador Demóstenes Torres (a época Senador pelo DEM-GO) por seu, denunciado, envolvimento com o empresário Carlinhos Cachoeira, acusado de comandar um esquema de corrupção e de exploração de jogos ilegais, e o então político teria atuado em favor de Cachoeira no Congresso, no Judiciário e no Executivo.

Deste modo, para a sociedade “o rompimento da expectativa de comportamento em relação a um político e ao seu partido resulta em frustração moral.”. Assim, “permanece uma quebra de confiabilidade não reparada nem pelos partidos nem pela correção da Justiça. ” (BANNWART JUNIOR, 2019, p. 118-119). Esta situação acaba por agravar as crises de representatividade (e da democracia representativa) e das organizações partidárias.

Segundo pesquisa do Instituto Ipsos, terceira maior empresa de pesquisa e inteligência de mercado no mundo e que está presente em 87 países, realizada para analisar os impactos da operação lava-jato na política, incluindo-se nos partidos, demonstrou que 82% (oitenta e dois por cento) dos entrevistados acreditam que a operação demonstra que todos os partidos são corruptos.

Diante deste quadro, alguns políticos de forma isolada e individual vem investindo no discurso da ética, além de abrir mão de verbas públicas oriundas do fundo partidário e fundo eleitoral, entretanto, partidos ainda parecem não captar esse anseio por mudanças e maior transparência.

Isso porque, ante a crise de representatividade e partidária exposta, pode-se falar que as organizações partidárias não têm adotado medidas de transparência e democracia interna, de modo a permitir que seus filiados e anônimos possam denunciar casos envolvendo dirigentes partidários, políticos em esquemas de corrupção, mantendo-se o sentimento de criminalização dos partidos e da própria política.

Nesse sentido, as agremiações políticas não seguem o exemplo do setor privado que, visando diminuir os impactos negativos de escândalos perante seus consumidores e clientes, tem adotado programas de integridade (*compliance*) que

ganhou maior relevância jurídica após a aprovação da Lei Anticorrupção, em 2014. Vale destacar que se mostra pertinente a comparação dos partidos com as empresas do setor privado, pois como estudado as organizações partidárias são pessoas jurídicas de direito privado, e, pode-se dizer que a moderna política se funda em uma relação “eleitor-consumidor”, “ofertando” produtos (candidatos) para agradar seus “consumidores” (eleitores), conforme já destacado neste capítulo com as afirmações de Hualde e Salgado (2015) e Petit (1999).

Destarte, Barbosa e Spigariol Rinaldi (2017) afirmam o seguinte:

Atualmente, a “ética” tem uma demanda alta, mas a oferta é praticamente nula, de modo que nenhum partido consegue “vendê-la” de maneira eficaz o aos eleitores. Portanto, aquele candidato que consiga demonstrar que ultrapassa o mero discurso ético e de fato venha a fazer algo a respeito, terá uma importante vantagem comparativa.

Em outras palavras, investir de forma séria em ética pode ser um ótimo marketing político em função da atual conjuntura. Por isso, propor soluções legislativas apenas não é mais suficiente para convencer o eleitorado. Inovar com estratégias já adotadas pelo setor privado pode ser uma ótima alternativa para partidos que queiram restaurar a confiança e consolidar um trabalho ético.

Seguindo o Art. 42 da regulamentação da Lei Anticorrupção, empresas não são proibidas de realizar doações para candidatos e partidos políticos, mas devem ter total transparência quanto a isso. Considerando a crescente tendência de *compliance* no setor privado, partidos que consigam demonstrar que podem cumprir com as exigências dessa nova lei também podem ter mais uma vantagem comparativa. É mais seguro para um doador se vincular à partidos que saibam atuar com estruturas semelhantes de integridade a manter tratativas com aqueles que apresentam altos riscos. Inclusive, na ocorrência de um ilícito, esse critério pode ser uma atenuante ou agravante para empresas: de que forma essa empresa mitigou os riscos de financiamento de um esquema de corrupção? Quanto que sua empresa sabia a respeito da integridade desse partido político?

Esse ambiente talvez fosse mais fácil de controlar que a solução de extinguir doação de empresas – conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao declarar inconstitucional a legislação que autorizava pessoas jurídicas a financiarem campanhas eleitorais – e agravar o ônus público por meio do Fundo Partidário.

É certo que não se pretende aqui a utilização da razão instrumental⁸ da ética e dos programas de integridade pelos partidos políticos, mas sim a razão comunicativa⁹, entretanto, cabe apontar tal situação haja vista que o presente estudo

⁸ A razão instrumental é entendida como aquela dirigida a fins, com uma lógica de mercado, baseada no utilitarismo. Nos partidos, a utilização desta racionalidade faz com que busquem apenas o poder pelo poder, não desempenhando as outras funções que lhe competem, e aqui não se faz uma defesa, pois, os programas de integridade devem ser tidos como uma forma de reabilitação das agremiações perante a sociedade e não como meio de se atingir a finalidade (conquista do poder).

⁹ A razão comunicativa se fundamenta na linguagem, na relação intersubjetiva entre os indivíduos que por meio da ética discursiva chegam a um entendimento mútuo. No aspecto partidário, a utilização desta racionalidade devem levar ao consenso de que os partidos políticos precisam ir além dos debates

avançará para o segundo capítulo que tratará especificamente da Lei Anticorrupção e, também, ao terceiro e derradeiro capítulo para demonstrar a aplicabilidade desta norma aos partidos, e, daí, sim, enfrentar a questão da imprescindibilidade de adoção do *compliance* no contexto da teoria habermasiana.

Portanto, com o quadro de crise partidária, representativa e democrática instalado, ao menos a adoção de tais medidas pelos partidos seria um avanço, ainda que em um primeiro momento de forma instrumental, pois, poderia melhorar a imagem dos partidos perante a opinião pública e a sociedade como um todo fortalecendo novamente essas importantes instituições democrática. Entretanto, não se pode parar no instrumento (meio e fins), devendo-se seguir para a busca de uma moral partidária¹⁰, universal e válida, conforme pretende demonstrar este estudo.

eleitorais, se transformando em canais legítimos de captação e assimilação da vontade e da opinião da sociedade (tanto informal quanto formal), e isto só será possível mediante uma maior transparência, por meio do *compliance* que trará confiabilidade social às organizações políticas, além da instauração de procedimentos democráticos no âmbito interno e externo das agremiações que possibilitará uma maior participação social, e a transformação dos partidos em caixas de ressonância da sociedade.

¹⁰ O sentido da moral partidária que se refere aqui diz respeito às ações que podem ser universalizadas, ou seja, ser aceita e observada por todos.

2 A LEI ANTICORRUPÇÃO

Feita a análise dos partidos políticos, de sua natureza jurídica e funções, além da chamada crise de representatividade e partidária, passa-se agora a estudar a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como lei anticorrupção brasileira, que inovou no mundo jurídico ao dispor sobre a responsabilização administrativa e cível das pessoas jurídicas de direito privado.

O presente capítulo abordará a lei em questão, sendo que no primeiro subcapítulo se estudará sobre a corrupção no Brasil e os avanços das legislações, de modo a demonstrar a necessidade e o fundamento de tal norma no país, bem como a tramitação da legislação até a sua aprovação, e por fim no segundo subcapítulo tem como escopo analisar a sua finalidade, aplicabilidade e disposições.

2.1 APONTAMENTOS SOBRE A CORRUPÇÃO E A CONTEXTUALIZAÇÃO DA LEI

A corrupção não é novidade no Brasil, tampouco exclusividade do país, estando presente em praticamente todas as democracias do mundo. Não obstante, se verifica relações nada republicanas entre Estado e poder privado há muito tempo, conforme já abordado pela obra de Victor Nunes Leal, bem como parece enraizado na cultura brasileira o chamado patrimonialismo que confunde o público e o privado.

Nesse sentido, para se entender a motivação da Lei nº 12.846/13, se faz necessário analisar o próprio fenômeno da corrupção no Brasil, bem como o histórico das legislações que buscaram e buscam responsabilizar atos ilegais e corruptos na relação Administração Pública e particulares, de modo a contextualizar historicamente a Lei.

Sobre a corrupção, afirma Sidney Bittencourt (2019, p. 21):

A corrupção, um dos grandes flagelos da humanidade, é fenômeno nefasto que ocorre em todos os países, mas provoca devastadores efeitos nos ditos em desenvolvimento, uma vez que propicia a apropriação de recursos públicos que deveriam ser utilizados em políticas voltadas para os direitos fundamentais, tais como os serviços de educação, saúde, segurança, saneamento, transporte e moradia.

O fato é que conceituar o termo *corrupção* não é tarefa fácil, haja vista os múltiplos sentidos que a palavra pode ter, a depender do contexto que é utilizada. Popularmente, a corrupção sempre aparece ligada a políticos, partidos e política, entretanto, este fenômeno possui “definições legais, políticas, definições da opinião pública, da imprensa, entre outras acepções.” (MARINELA, 2015). Ademais, o termo ainda vai variar de conceito a depender do país, da cultura e da sociedade, pois ele não será igual em todos os lugares.

Sobre essa dificuldade em se conceituar a *corrupção* pode-se destacar a própria legislação, que a tipificou como crime tanto no código penal quanto no código eleitoral, entretanto, quando a imprensa ou a opinião pública se manifesta quanto ao fenômeno nem sempre é no sentido técnico-jurídico da palavra.

Isso porque, a corrupção eleitoral, por exemplo, prevista no art. 299, do Código Eleitoral, dispõe que é crime “dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita”. (BRASIL, 1965). Assim, este crime eleitoral pode ter como sujeito ativo tanto o candidato quanto o eleitor.

Contudo, nem sempre as manifestações populares se referem ao crime de corrupção eleitoral quando se referem ao fenômeno na política e nas campanhas, mas sim em um contexto mais amplo, pois, a “expressão corrupção, derivada do latim *corruptio* (corromper, estragar, destruir), possui etimologicamente o sentido de ação de *depravar, destruir ou adulterar*”. (Bittencourt, 2019, p. 19).

Desta forma, vários são as conceituações encontradas para o fenômeno, desde acepções jurídicas, penais, sociológicas, políticas, sendo certo que a palavra comporta inúmeros significados. De todo modo, ainda que haja diversas definições possíveis, a depender da contextualização, e, em que pese, o termo estar ligado a imagem de “dinheiro na cueca”¹¹, em malas, pode-se afirmar que a palavra corrupção sempre está ligada a algo negativo.

Cumprido destacar o que afirma o pesquisador Fernando Filgueiras (2008, p. 20-21 apud Marinela, 2015):

¹¹ Episódio ocorrido em 2005 envolvendo o então assessor parlamentar do Deputado José Guimarães (PT), José Adalberto Vieira da Silva, no Aeroporto de Congonhas/SP. Na ocasião, a Polícia Federal de São Paulo deteve o assessor com R\$ 200 mil em uma mala de mão e US\$ 100 mil presos ao corpo, na cueca.

fundamentalmente, é possível afirmar que a corrupção é fenômeno que se constrói à base de uma indevida sobrepujança do privado e individual em detrimento do público e coletivo, pela transgressão de normas de fundo moral que violam a ideia de bom governo, como uma espécie de patologia política.

No mesmo sentido, a Transparência Internacional, organização não-governamental e sem fins econômicos que está presente em mais de 100 países e é responsável pela divulgação do IPC – Índice de Percepção da Corrupção, em seu sítio eletrônico traz a seguinte definição:

Em termos gerais, a corrupção é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado. Pode ser classificada como grande corrupção, pequena corrupção e aquelas de natureza política ou privada (também conhecida como “corrupção comercial”) a depender do volume de recursos apropriados indevidamente e do setor em que ocorre.

A grande corrupção corresponde a atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos, que distorcem políticas públicas e o funcionamento dos estados, permitindo que líderes se beneficiem a despeito do interesse público, e também por empresários e executivos de grandes empresas privadas, com prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais.

A pequena corrupção se refere ao abuso cotidiano cometido por servidores públicos locais de baixo e médio escalão em suas interações com pessoas comuns. Neste caso, muito frequentemente esses cidadãos tentam acessar bens e serviços públicos como hospitais, escolas, delegacias de polícia e outras agências, mas só o conseguem mediante pagamento de determinada quantia a um funcionário público.

A corrupção política se revela na manipulação de políticas públicas, interferência nas instituições e mudanças de regras na alocação de recursos e em linhas de financiamento por parte de autoridades, que abusam de sua posição para ganhar poder, status e dinheiro.

A corrupção privada ou comercial é aquele que não envolve o Poder Público, mas entes privados apenas. Ocorre, por exemplo, quando um funcionário do setor de compras de uma empresa privada recebe suborno para favorecer algum fornecedor também privado. Normalmente, ocorre sem o conhecimento dos superiores hierárquicos e pode resultar em grandes prejuízos às empresas, aos seus sócios controladores e minoritários, além de gerar distorções ao próprio funcionamento do mercado. Apesar disto, ela ainda não é tipificada como crime em alguns países, entre eles (até o momento da redação deste texto em maio de 2018) o Brasil. (online)

Ressalvada a questão das diversas concepções sobre a corrupção, e tampouco é objetivo desta pesquisa estabelecer um conceito único, a definição da Transparência Internacional e do pesquisador Filgueiras servem de referencial para os fins deste estudo, haja vista trata-se da confusão público-privado, da sobreposição dos interesses particulares frente aos públicos, e, desta maneira é que algumas leis de combate à corrupção foram editadas no Brasil, como a Lei de Improbidade Administrativa, e também a Lei anticorrupção.

Vale ainda destacar que não houve até o presente momento a

tipificação da corrupção privada no Brasil, respondendo cada agente envolvido de maneira individualizada caso suas condutas constitua crimes como apropriação indébita, falsidade ideológica, estelionato, entre outros.

Assim, de toda sorte este fenômeno se caracteriza pelos acordos escusos, distantes do interesse público (no sentido da relação Estado e particular), que materializa crimes tipificados no Código Penal e Eleitoral, negócios ilícitos, e sempre em busca de vantagens pessoais, ainda que delas não decorra qualquer prejuízo à Administração Pública. Como bem destaca Bannwart Júnior (2019, p. 235) “a corrupção não é exclusividade do aparelho político instalado nos labirintos escuros do Congresso Nacional. A corrupção, pelo contrário, também está do lado de fora do sistema político, presente na sociedade e nos valores que ela partilha”.

Feita esta introdução ao fenômeno da corrupção, passa-se agora a contextualizar a Lei nº 12.846/13. Em junho de 2013, um aumento da tarifa de ônibus de São Paulo foi o estopim para uma das maiores manifestações após a redemocratização do país e do impeachment do ex-Presidente, Fernando Collor. O movimento inicial foi idealizado e iniciado pelo Movimento Passe Livre (MPL), historicamente uma bandeira da esquerda.

O aumento da “passagem do ônibus” era de apenas 0,20 (vinte centavos), entretanto, o que era uma manifestação de alguns milhares de estudante se transformou em uma das maiores manifestações de rua da história recente do país. A pauta, teoricamente, de esquerda deu lugar as mais variadas reivindicações, muitas delas até mesmo antagônicas.

A Jornada de Junho, iniciada no dia 6 daquele mês em São Paulo, se arrastou para o Rio de Janeiro e para o restante do país, e, em linhas gerais ela “consistiu em uma espécie de transbordamento da indignação coletiva, que saturada pelos discursos compartilhados nas mídias sociais transmutou-se em ação, ocupando as ruas das principais metrópoles brasileiras”. (FERREIRA, 2015, p. 6).

Após a explosão desta indignação coletiva, os milhares se transformaram em milhões e já não era mais “pelos 20 centavos”, mas, se reivindicava, entre outras questões, uma reforma política, o fim da corrupção e da impunidade. Já não existia mais liderança, apenas uma multidão, e os políticos foram surpreendidos.

Já foi abordado no presente estudo que os partidos e políticos deixaram seus compromissos programáticos para se preocuparem apenas com a

busca e manutenção do poder (poder pelo poder), e, uma manifestação grandiosa há um ano (praticamente) do pleito requer medidas por parte do Governo, como resposta às manifestações.

Nesse contexto, a Lei nº 12.846, foi aprovada em quatro de julho de 2013, e sancionada pela Presidente em primeiro de agosto de 2013, com entrada em vigência em 180 dias após sua aprovação. A aprovação da norma repercutiu como resposta à Jornada de Junho:

Ganhou notoriedade na imprensa em razão das inúmeras manifestações populares que eclodiram no Brasil no final do primeiro semestre de 2013, chegando-se a afirmar que se tratava de uma resposta às reivindicações que tomavam as ruas de diversas capitais brasileiras para exigir mais atenção do governo a diversas questões – principalmente ao tema da corrupção. (MARINELA, 2015).

No mesmo sentido, destaca BANNWART JÚNIOR (2019, p. 247):

Diante das manifestações de junho de 2013, o Congresso Nacional elaborou um pacote de medidas que, na época, foi anunciado como resposta às reivindicações sociais espalhadas pelas ruas do país. No pacote foi incluído o Projeto de Lei 6826, de 2010, que visava regulamentar o combate à corrupção, compromisso assumido pelo Brasil, desde 2000, junto à OCDE.

Não pode se negar ou subestimar o papel relevante que as manifestações tiveram ao “tirar da gaveta” o projeto de 2010. Além disso, a jornada de junho, conforme reportagem da época do site UOL (2013), contribuiu para algumas alterações legislativas, anunciadas pelos Poderes da República como resposta: a derrubada da PEC 37 (que retiraria o poder de investigação do Ministério Público); aprovação de um projeto que destinou 75% dos royalties do petróleo para a educação e o restante para a saúde; aprovação pelo Senado do projeto que transforma a corrupção passiva e ativa em crime hediondo (mas que não foi para frente); e a chamada Lei anticorrupção.

Conforme se nota, várias medidas foram tomadas pelo Congresso Nacional, com o apoio da então Presidência da República e Governo, visando “responder” às reivindicações das ruas, porém, nem todas foram adiante. A própria Lei anticorrupção só seria regulamentada, mediante decreto, em 2015, após novas manifestações populares, novamente com pautas diversas (por vezes antidemocráticas), e, mais uma vez com o combate à corrupção em pauta. A Presidência que não detinha o apoio de outrora, simbolicamente regulamentou a lei

aprovada em 2013 e que entrou em vigência em 2014.

Todavia, em que pese a jornada de junho ter pressionado o parlamento brasileiro a aprovar um projeto que tramitava há 3 anos no Congresso, a Lei tem a sua gênese na Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, celebrada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1997, que entrou em vigor em 1999.

Entre várias disposições, a Convenção previa o compromisso dos Estados signatários em editarem normas, a fim de se incluir em seus ordenamentos jurídicos, a responsabilização das pessoas jurídicas. Um ano após a entrada em vigência deste acordo internacional, o Brasil o ratificou em 15 de junho de 2000, tendo sido promulgado o Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, porém, somente em 2003 o país iniciou a aferição da adequação da legislação com o documento ratificado. Contudo, o país assinou outros documentos internacionais sobre o tema.

Sobre os acordos e compromissos assumidos pelo país contra a corrupção, MARINELA (2015) destaca:

Em 30 de novembro de 2000, a República Federativa do Brasil ratificou e promulgou a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, através do Decreto nº 3.678. Também foram assumidos os compromissos da Convenção Interamericana contra a Corrupção e na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Com as três Convenções, o Brasil obrigou-se a unir de forma efetiva os atos de corrupção, em especial o denominado suborno transnacional, caracterizado pela corrupção ativa de funcionários públicos estrangeiros e de organizações internacionais. Até então a única norma que tratava sobre condutas relacionadas a atos de amplitude internacional era a Lei nº 10.467, de 11 de janeiro de 2002, que, alterando o Código Penal, passou a prever o crime de corrupção ativa em transação comercial internacional, entretanto, a responsabilização abrange apenas as pessoas naturais, não tendo o condão de atingir as pessoas jurídicas eventualmente beneficiadas pelo ato criminoso.

Desse modo, além da Convenção da OCDE, o Brasil também foi signatário de outras duas sobre o mesmo tema. O acordo, aprovado, na Organização dos Estados Americanos (OEA) foi firmada em 1996, na Venezuela (Caracas), e foi aprovado pelo país por meio do Decreto Legislativo nº 152/2002, tendo sido promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4410/2002.

Já a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi adotada pela Assembleia-Geral da ONU em 31 de outubro de 2003, e o Brasil assinou o acordo

em 9 de dezembro do mesmo ano. O Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção através do Decreto Legislativo nº 348, em 18 de maio de 2005, tendo o acordo sido ratificado pelo Estado brasileiro em 15 de junho de 2005. Por fim, foi promulgado pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. (BRASIL, 2006).

Em seu artigo 26, a Convenção da ONU determinou que cada Estado signatário deveria adotar medidas necessárias, conforme seus princípios jurídicos e ordenamentos, para o fim de se responsabilizar as pessoas jurídicas por participações nos delitos qualificados no documento aprovado pela Assembleia-Geral. Essas sanções, traz o documento, poderiam ser de natureza penal, civil ou administrativa., resguardada a responsabilidade penal referente às pessoas físicas que tenham cometido os delitos. (BRASIL, 2006).

Ademais, para fins de contextualização da norma anticorrupção brasileira, não se pode deixar de analisar a legislação norte-americana que inspirou os próprios acordos internacionais e também serviu de inspiração para a lei aprovada e em vigência no Brasil. Sobre isso, destaca MARINELA (2015):

é fundamental que sejam feitas breves considerações acerca da legislação anticorrupção norte-americana *Foreign Corrupt Practices Act* ("FCPA")... A criação do FCPA deu-se em razão do episódio conhecido como o "escândalo do Watergate" que levava à renúncia do então presidente norte-americano Richard Nixon e do subcomitê de Corporações Multinacionais do Senado, presidido pelo Senador Frank Church. Promulgado pelo Congresso dos EUA em 1977, o FCPA criou sanções cíveis, administrativas e penais no combate à corrupção internacional. Aplicado a pessoas físicas e jurídicas que, em atividade comercial no exterior, cometam atos de corrupção no poder público estrangeiro para obter ou reter transações comerciais naquele país.

Todavia, o fato do Estados Unidos ter sido o primeiro país do mundo a criminalizar e responsabilizar atos de corrupção de funcionários estrangeiros, ocasionou um efeito contrário, com a perda de competitividade das empresas norte-americanas. Após forte pressão, especialmente americana, que a OCDE promulgou a Convenção de Combate à Corrupção.

Vale destacar que o artigo 12 da referida Convenção previa o acompanhamento das medidas tomadas para se implementar o acordo nos países signatários. Assim, foi autorizada a criação de um grupo de trabalho com a finalidade de verificar e acompanhar os Estados que a assinaram na implementação em seus respectivos países, elaborando relatórios e recomendações.

Conforme aponta Marinela (2015) em 2004, o grupo de trabalho,

criado para acompanhar os signatários, apresentou relatório sobre a implementação do acordo internacional no Brasil, avaliando, para tanto, o ordenamento jurídico brasileiro. Visando cumprir a Convenção, o país aprovou a Lei nº 10.467, de 11 de junho de 2002, que criminalizou o ato de corrupção de funcionários públicos estrangeiro. Após a análise, o Grupo apresentou recomendações a serem observadas pelo país.

Em 2007 novamente o Brasil passou por avaliação do GT da OCDE, com novas recomendações emitidas, e solicitando a aprovação no país de uma lei específica sobre a responsabilização das pessoas jurídicas. Até esse momento, não havia no Brasil legislação quanto a responsabilidade de personalidades jurídicas, embora o país citasse estar em vigência leis como a de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a sobre o mercado mobiliário (Lei nº 6.385/1976), e a que dispõe sobre a proteção da ordem econômica (Lei nº 8.884/1994), que embasariam uma imposição de responsabilidade de pessoas jurídicas.

Entretanto, ainda faltava a legislação sobre a responsabilização das entidades, e a legislação existente não era suficiente, para os membros do Grupo de Trabalho, que ressaltaram em seu relatório que:

a falta de responsabilidade de pessoas jurídicas pode representar um obstáculo significativo para a implantação efetiva de outras obrigações oriundas da Convenção, em especial em relação à lavagem de dinheiro, assistência jurídica recíproca e ao confisco.(OCDE, 2007, p. 61).

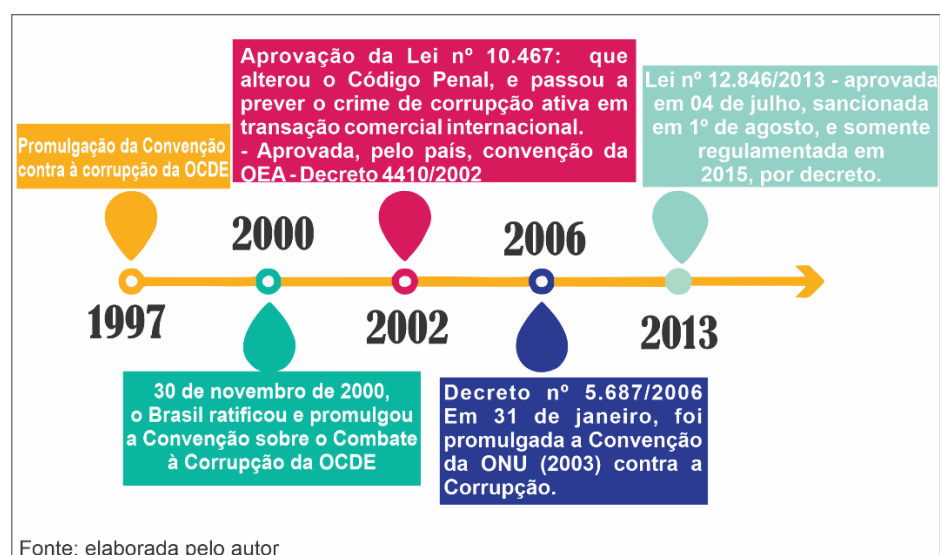
Por fim, após a aprovação da Lei anticorrupção, o Grupo de Trabalho, durante a fase 3 de avaliação, reconheceu o avanço da legislação brasileira, conforme destaca Marinela (2015) no relatório final publicado em 29 de outubro de 2014 o GT da OCDE “concluiu que o Brasil evoluiu positivamente, destacando a aprovação da Lei nº 12.846/2013. A vigência da Lei pôs fim a mais de 14 anos de não conformidade com o art. 2º da Convenção. ”

Para finalizar a contextualização do surgimento desta norma e avançar nos estudos, deve-se destacar que, cronologicamente, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), foi o primeiro acordo internacional a tratar da temática corrupção, porém, foi promulgada no país – pelo Decreto nº 4.410 de 2002 - depois da Convenção da OCDE. O documento da OEA é mais abrangente do que da Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico, possuindo um rol maior de atos de corrupção, o que foi um marco para na região para a luta contra a corrupção.

Da mesma forma, a ONU também realizou um grande acordo, em 31 de outubro de 2003, através de sua Assembleia Geral que aprovou o texto da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, composta de 71 artigos, sendo que o Brasil assinou o documento em 9 de dezembro de 2003, tendo sido aprovado o texto pelo Congresso em 18 de maio de 2005 e teve a sua promulgação pelo país em 31 de janeiro de 2006, por meio do Decreto nº 5.687. Sobre essa evolução, destaca-se a figura 1.

Figura 1 – Evolução histórica da legislação anticorrupção



Desta forma, constata-se que, em que pese as manifestações da jornada de junho tenha sido uma pressão maior no Congresso, a Lei nº 12.846/2013, também chamada de Lei anticorrupção brasileira, é fruto de uma caminhada de mais de mais de 14 (quatorze) anos rumo ao cumprimento de acordos internacionais, como a Convenção da OCDE, da ONU e da OEA.

2.2 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO E TRAMITAÇÃO DA LEI 12.846/2013

Analisado o fenômeno da corrupção, bem como a contextualização

da aprovação da Lei nº 12.846, cumpre tecer comentários acerca do histórico da legislação anticorrupção no Brasil, inclusive sobre as previsões constitucionais, de modo a situar o presente estudo quanto à evolução das normas até a aprovação da atual Lei, a fim de se demonstrar que não pode a norma ser aplicada a algumas pessoas jurídicas de direito privado e em outras não, pois a moralidade, a probidade, sempre esteve presente nas Constituições.

Emerson Garcia (2013, p. 279 *apud* MARINELA, 2015) afirma que “numa perspectiva histórica, pode-se afirmar que a linha evolutiva do combate à improbidade confunde-se com a luta contra a corrupção”. Assim, as Constituições brasileiras sempre se preocuparam em combater a improbidade e resguardar a moralidade administrativa.

Em 1824, embora o Imperador fosse inviolável, havia previsão de responsabilização aos Ministros de Estado por não observar a lei, por dissipar o patrimônio público, bem como por suborno e concussão. Já a Constituição de 1891, já na República, dispôs sobre a responsabilidade do Presidente por atos contra a probidade, e assim se seguiu nas demais Cartas quanto a responsabilidade em relação a improbidade do Chefe do Poder Executivo.

Não diferente foi a sequência histórica da legislação infraconstitucional, vez que o Código Penal de 1890 já trazia a criminalização da prevaricação, suborno e concussão, tipos penais que ainda existem na atual norma penal de 1940. Sobre isso, destaca MARINELA (2015):

Destaque para o Decreto-Lei n. 3.240/41, que tratava do sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes que acarretassem prejuízo ao erário, bem como a importante Lei n. 1.079/50, recepcionada pela Constituição de 1988, que possui capítulo específico para tipificar as condutas consideradas crimes de responsabilidade contra a probidade na administração.

Quanto à responsabilidade civil, existiam dispositivos normativos pouquíssimo aplicados, mas que já constavam no arcabouço legal de nosso ordenamento jurídico, como a Lei n. 3.164/57 e a Lei n. 3.502/68. Estas leis estabeleceram regras para o sequestro e perdimento de bens por tráfico de influência, abuso do cargo e/ou enriquecimento ilícito.

Seguindo essa linha de combate à improbidade, defesa da moralidade, e luta contra a corrupção, pode-se destacar, além dessas normas trazidas pela autora, a Lei nº 4.717/65 (ação popular), Decreto-lei nº 201/67 (dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores), a Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública), também a Lei nº 8.666/93 (Lei Geral das Licitações que previa algumas

responsabilizações às pessoas jurídicas dentro do âmbito licitatório), a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei nº 12.529/2011 (Lei Antitruste que será melhor explorada a seguir), e o próprio crime de corrupção previsto no Código Penal de 1940.

Assim, a Lei antitruste (Lei nº 8.884/1994 substituída pela Lei nº 12.529/2011) trazia previsão de responsabilização e penas direcionadas às pessoas jurídicas como empresas e outras de direito público ou privado. Na esfera administrativa, portanto, esta legislação trazia uma responsabilidade de personalidades jurídicas, havendo, inclusive, “grande similitude entre a redação dos dispositivos da Lei Anticorrupção e da “Lei Antitruste” principalmente quanto aos parâmetros monetários para a fixação da multa”. (MARINELA, 2015).

Ademais, como já destacado, a Lei nº 8.666/93 (Lei Geral das Licitações) também trazia uma responsabilização administrativa às pessoas jurídicas para atos lesivos praticados no âmbito dos contratos administrativos, entretanto, não havia sanções mais fortes para atingir as empresas que se beneficiaram das condutas, e “eficazes e capazes de atingir o patrimônio dessas empresas envolvidas em atos ilícitos e fraudulentos no âmbito das contratações públicas.”. (MARINELA, 2015).

Também merece destaque a Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), que também guarda bastante similaridade com a Lei Anticorrupção, na medida em que ambas têm por finalidade impor maiores penas contra atos que atentem contra a moralidade administrativa. Desse modo, alguns autores têm denominado a Lei nº 12.846 como “Lei de Improbidade Empresarial”, como destaca Valter Foleto Santin (2014):

Não se trata da única “Lei Anticorrupção”, pois faz parte de um conjunto de diplomas legais contra a corrupção e ilicitudes que vitimizam a Administração Pública. Para combater atos de corrupção, há tipificações penais (corrupção passiva e ativa, arts. 317 e 333, do Código Penal), por improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), administrativas, civis e criminais por ilicitudes em licitações (Lei 8.666/1993), dentre mais. Assim, a melhor denominação para a nova lei seria “Lei de Improbidade Empresarial”, por conter condutas administrativas e civis de preservação da probidade de empresa ou pessoa jurídica de qualquer formato jurídico (art. 1º, parágrafo único) em seu relacionamento com a Administração Pública, semelhante ao sistema para servidor público (Lei 8.429/1992).

Concurso em improbidade administrativa. A empresa já podia responder por improbidade administrativa (enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios da Administração), quando recebesse benefício ou em concurso de pessoas com servidor público (art. 3º, da Lei 8.429/1992), este agente necessário (art. 1º, da mesma lei). Agora, mesmo sem atuação ilícita de agente público, a empresa ou pessoa jurídica pode ser sancionada pela sua própria conduta individual, sem prejuízo da normal aplicação das Leis 8.429/1992 e 8.666/1993, em harmonia.

Todavia, embora houvesse similaridade entre as legislações, a Lei nº 12.846/2013 trouxe a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas beneficiadas com os atos ímprobos. Sobre isso, destaca-se, mais uma vez, o que afirma MARINELA (2015):

Porém, ainda que ambas tratem do mesmo tema, a nova lei demonstra uma diferente vertente pela qual pretende enfrentar o problema da corrupção: enquanto a Lei n. 8.429 busca a responsabilização do agente público que efetuou ou favoreceu o ato ilegal, a nova Lei n. 12.846 atua na responsabilização das pessoas jurídicas que solicitou a vantagem ilícita ou, se outra forma, foi beneficiada pelo ato ímprobo. Saliente-se que a nova lei amplia consideravelmente seu campo de atuação ao autoriza a punição mediante a responsabilidade objetiva, o que significa dizer que basta o envolvimento de uma pessoa jurídica em ato supostamente lesivo à administração pública, independentemente de culpa ou dolo, que já é possível incidir sobre ela as severas sanções previstas.

No mesmo sentido, destaca BITTENCOURT (2019, p.25):

Apesar da tipificação do crime de corrupção na sistemática penal nacional, a sociedade brasileira se ressentia da falta de uma norma que também alcançasse as empresas envolvidas nos vários casos de corrupção, uma vez que a punição positivada dizia respeito tão somente ao âmbito pessoal. Até então, as pessoas jurídicas flagradas em situações dessa natureza eram punidas apenas com o impedimento de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com a Administração (suspensão ou declaração de inidoneidade).

É o que também afirma MODESTO CARVALHOSA (2015, p. 31-32)

Embora já exista e em vigor em nosso País uma variedade de leis que – de forma simultânea, autônoma e dispersa - estabelecem sanções aos delitos praticados por pessoas jurídicas junto aos entes públicos estas normas não satisfaziam plenamente o compromisso assumido no campo internacional pelo Brasil de aplicar sanções a todas as pessoas jurídicas envolvidas em corrupção pública, num plano abrangente envolvendo quaisquer atividades no setor econômico e social em suas relações ilícitas com os poderes públicos, no âmbito interno e internacional, neste último, mediante regras de extraterritorialidade.

Isto posto, em que pese a existência deste arcabouço legal no Brasil, bem como o crime de corrupção, não havia responsabilização rigorosa, célere e eficaz em relação às pessoas jurídicas (com a exceção de algumas previstas na Lei de Licitações, da Lei Antitruste e da Improbidade Administrativa), mas a responsabilidade era mais voltada às físicas (naturais), ou, ao menos, prescindia de comprovação de atos dolosos ou culposos dos agentes físicos.

Assim, a denominada Lei Anticorrupção mudou as perspectivas de sanções quanto aos atos corruptos de empresas e demais pessoas jurídicas, diante de todo o histórico de acordos internacionais sobre o tema, bem como impulsionada pela jornada de junho, conforme já destacados, e, após longos anos de tramitação no Congresso Nacional.

Sobre isto, vale destacar a tramitação do projeto que levou a vigência deste novo diploma anticorrupção, inovando no ordenamento ao trazer sobre a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas de direito privado, e aqui, como hipótese deste estudo, incluindo-se os partidos políticos devido a abrangência da norma, ainda que não tenha se referido expressamente às organizações partidárias em seu texto legal.

O projeto de lei nº 6826/2010 foi proposto pelo Executivo no dia 18 de fevereiro de 2010, e já em 26 do mesmo mês seguiu para as Comissões temáticas (Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania). Em 25 de maio de 2011, foi criada uma Comissão Especial para análise e parecer do projeto, entretanto, somente em 03 de outubro deste mesmo ano que se constituiu a Comissão. (BRASIL, 2010)

A Comissão Especial, ouviu em sessões ao longo de 2010 e 2011, diversos especialistas, juristas, professores de direito, bem como outras pessoas referência na questão do combate à corrupção. Também se realizou audiências públicas nos dias 27 de outubro, 17 de novembro e 1 de dezembro, além de fóruns, seminários para um amplo debate com autoridades, juristas, entidades, organizações da sociedade civil sobre o projeto e o combate à corrupção. (BRASIL, 2010).

Já em março de 2012, o relator do projeto na Comissão, Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), apresentou seu primeiro parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.826, de 2010. Também se realizou, novamente audiência pública em 28 de março e 18 de abril de 2012. (BRASIL, 2010)

Foram apresentadas emendas ao projeto, e novamente o relator apresentou seu segundo parecer em 18 de abril de 2012, novamente opinando pela constitucionalidade e boa técnica legislativa da proposta, e aprovando novas emendas apresentadas. Em razão de pedido de vista de alguns deputados, o parecer do relator do projeto somente foi aprovado em 24 de abril de 2013, com voto em separado do

então deputado Eduardo Cunha. (BRASIL, 2010),

Após a aprovação do parecer na Comissão, o projeto teve a sua redação final apresentada na CCJ em 05 de junho de 2013, tendo essa sido aprovada em 11 de junho do mesmo ano, com a consequente remessa ao Senador no dia 19 de junho. Aqui cabe a menção de que o projeto foi aprovado na Câmara antes do dia 20 de junho (marcante data para a jornada de junho quando se “ocupou” o Congresso), e seguiu sua tramitação normal e natural mesmo antes das manifestações mais abrangentes a nível nacional (17 de junho), o que corrobora o que foi exposto neste estudo de que a gênese da lei está nas convenções internacionais sobre o tema, e que se utilizou como resposta política às manifestações a aprovação desta Lei, embora não se negue a influência para a rápida aprovação pelos Senadores.

Isso porque, no Senado (BRASIL, 2013), a tramitação foi rápida, com o recebimento do projeto da Câmara no dia 19 de junho, e a proposta foi encaminhada às Comissões da Casa Legislativa. No dia 03 de julho, lideranças partidárias assinaram um requerimento solicitando urgência na matéria. No dia 04 de julho já foi encaminhado ao Plenário, sendo que os pareceres se deram na mesma ocasião pelo Senador Ricardo Ferraço, e o projeto foi aprovado no mesmo dia e encaminhado para sanção em 12 de julho de 2013.

Entretanto, conforme previsão da própria lei a entrada de vigência da norma se daria após 180 (cento e oitenta dias) dias, tendo passado a valer em janeiro de 2014, contudo, apenas em 2015, através do Decreto nº 8.420, de 18 de março, é que a lei foi, finalmente, regulamentada pelo Poder Executivo.

Portanto, nota-se, diante do fenômeno da corrupção, todo o caminho percorrido pela atual legislação, bem como a sua contextualização, leis anteriores e sua tramitação. Importante esta análise para que se possa iniciar o estudo propriamente da legislação, de modo a conhecer sua finalidade e sua aplicabilidade, buscando-se comprovar a hipótese de aplicação também aos partidos políticos, objeto deste estudo.

2.3 FINALIDADE DA NORMA E APLICABILIDADE

Quanto à finalidade da norma não há muita controvérsia, vez que o

artigo 1º é claro ao dispor que se busca a responsabilização objetiva administrativa e civil das pessoas jurídicas de direito privado por prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Assim, tem “como escopo a proteção de três bens jurídicos: o patrimônio público nacional e estrangeiro, os princípios da Administração Pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (FREITAS JUNIOR, 2017, p. 63-64).

Para se analisar a aplicabilidade desta Lei aos partidos políticos, ainda que com ressalvas, necessário um estudo sobre os sujeitos ativos e passivos da Lei, analisando-se para tanto o diploma legal por esses aspectos, inclusive, verificando a aplicabilidade em outras entidades que não são mencionadas no parágrafo único do artigo primeiro da norma.

Assim, o art. 1º, parágrafo único, dispõe que a Lei se aplica às sociedades empresárias, simples, personificadas ou não, independente do modelo societário ou organização adotado, e, também quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, sociedades estrangeiras (com sede, filial ou representação no território brasileiro) constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, é preciso se analisar quem pode ser o sujeito passivo dos atos lesivos. À primeira vista parece fácil afirmar que é a administração pública nacional ou estrangeira, entretanto, o conceito de administração pública é amplo, e faltou ao legislador delimitá-lo de modo a especificar quais entidades e órgãos podem ser “vítimas” de atos corruptos, como fez a Lei de Improbidade Administrativa.

Na Lei nº 8.429/1992 foi clara ao dispor quem seriam os sujeitos passivos dos atos de improbidade, dispondo que a norma abrange administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

E mais, também atos praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres

públicos.

Já se abordou neste estudo que alguns autores defendem uma grande similaridade entre a Lei nº 8.429 e a Lei. 12.846, sendo que certa corrente, inclusive, denomina a lei anticorrupção como lei de improbidade empresarial. Isso porque, os bens jurídicos tutelados se assemelham como o patrimônio público e princípios da Administração.

Contudo, a Lei 12.846/2013 não trouxe uma definição expressa do que seria Administração Pública para os fins da norma, e esta questão merece ser explorada, tendo em vista que se mostra pertinente à hipótese deste trabalho, uma vez que a depender do alcance quanto ao sujeito passivo, ficará mais clara a relação entre eles e os partidos políticos, bem como que a legislação, na verdade, é bastante abrangente e não traz rol taxativo, mas exemplificativo quanto aos sujeitos ativos.

O conceito de Administração Pública comporta várias definições, vez que ela pode ser entendida sob o ponto de vista formal e material, e também em sentido amplo ou restrito. Assim, destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 181) em síntese, que são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Também é possível entender a Administração Pública sob o aspecto amplo e estrito:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;
- b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política. (DI PIETRO, 2019, p. 181-182)

Desta forma, “administração pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo, que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa” e no sentido estrito o conceito “só inclui os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo. Ficam excluídos os órgãos políticos e as funções políticas, de elaboração das políticas públicas”. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015, p. 61)

Ainda segundo ALEXANDRINO e PAULO (2015, p. 62) o:

O Brasil adota o critério formal de administração pública. Portanto, somente é administração pública, juridicamente, aquilo que nosso direito assim considera, não importa a atividade que exerça. A administração pública, segundo nosso ordenamento jurídico, é integrada exclusivamente: (a) pelos órgãos integrantes da denominada administração direta (são os órgãos integrantes da estrutura de uma pessoa política que exercem função administrativa); e (b) pelas entidades da administração indireta.

Assim, analisando o conceito trazido pelo direito publicista, pode-se afirmar que será sujeito passivo da Lei Anticorrupção os órgãos públicos, entes políticos e também entidades administrativas da administração indireta. Isso porque, a norma não trouxe um rol como o fez a Lei de Improbidade Administrativa, devendo-se analisar de forma ampla a abrangência de Administração Pública do art. 1º, da Lei nº 12.846/2013. Nesse sentido, afirma Marinela (2015) que “o legislador quis abranger todos aqueles que praticam a atividade administrativa, não delimitando em um rol as pessoas que compõem esta administração”.

Deste modo, o sujeito passivo da Lei, ora em comento, é toda aquela que exerce a função administrativa do Estado, e daí a se incluir também o Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública (quando exercendo funções administrativas), e também os consórcios públicos, pois, o conceito utilizado na norma é amplo, podendo-se entender no sentido subjetivo da Administração Pública, ou seja, as pessoas jurídicas de direito público ou privado que “compõem a administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos), órgãos que integram a administração direta”. (DI PIETRO, 2019, p. 198).

Entretanto, quanto ao sujeito ativo dos atos de corrupção de que trata a Lei 12.846, o legislador optou por uma redação bastante genérica, o que traz discussões doutrinárias e jurídicas quanto à abrangência da norma em relação às

peessoas jurídicas que se submetem à aplicabilidade da Lei.

O parágrafo único do artigo primeiro da norma traz a seguinte redação:

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente. (BRASIL, 2013).

Analisando-se o Código Civil brasileiro, em seu artigo 44 traz o rol de entidades consideradas como pessoas jurídicas de direito privado: associações, sociedades, fundações, empresa individual de responsabilidade limitada, organizações religiosas, e os partidos políticos. Já o art. 982, do CC, dispõe que são consideradas empresárias as sociedades que têm por objeto o exercício de atividade própria de empresário sujeito a registro, e, simples, as demais.

Quanto às sociedades, a redação é tão ampla que prevê como sujeito ativo até mesmo as não personificadas. Em que pese não ser objeto deste estudo, cumpre trazer alguns conceitos quanto às espécies de sociedades do Código Civil. Como exemplos de sociedades sem personalidade jurídica pode-se citar a sociedade em comum e a sociedade em conta de participação, das personificadas a sociedade simples pura, a sociedade limitada, a sociedade anônima, a sociedade em nome coletivo, a sociedade em comandita simples, a sociedade em comandita por ações e a sociedade cooperativa. Sobre isso, Tarcísio Teixeira (2019, p. 231-232) afirma:

A sociedade não personificada é aquela que não tem personalidade jurídica, por não ter sido registrada no registro competente (p.ex., a sociedade em comum e a sociedade em conta de participação). No entanto, uma sociedade não personificada tem todas as obrigações das sociedades personificadas, mas não possui os direitos desta.

Uma sociedade não personificada pode ser subdividida em: sociedade de fato e sociedade irregular. A sociedade de fato é aquela que nem sequer tem contrato escrito, sendo apenas um acordo verbal entre os sócios. Por sua vez, a sociedade irregular é aquela que tem contrato assinado por escrito, mas este não foi levado ao registro competente.

Já a sociedade personificada é aquela que detém personalidade jurídica própria, portanto, apta a adquirir direitos e contrair obrigações por ter seu contrato social registrado no órgão próprio, como ocorre com a sociedade limitada.

Assim, o legislador quis penalizar até mesmo as sociedades

irregulares ou de fato, o que demonstra o alcance grande da norma. Também não se limitou apenas às sociedades empresárias, o que afasta o argumento de que a Lei visa apenas os atos de “empresas” praticados contra à Administração Pública. Ela é ampla, vez que se entende por sociedade simples aquelas que não têm por objeto atividade empresarial (empresa), ressalvando os casos das sociedades anônimas (que sempre serão empresárias, independentemente do seu objeto) e as cooperativas (consideradas simples, mesmo que desenvolvam atividade empresarial).

Há ainda quanto aos sujeitos ativos da Lei Anticorrupção dúvidas e divergências quanto à aplicabilidade desta nas sociedades de economia mista e empresas públicas, constituídas como pessoas jurídicas de direito privado. Isso porque, como se sabe as empresas públicas são criadas (e extintas) por lei e têm cem por cento do seu capital público, enquanto as economias mistas a maior parte do capital será pública, mas é preciso capital votante privado.

Nesse sentido, cumpre destacar alguns posicionamentos doutrinários para melhor enftretamento do tema. MARINELA (2015) destaca:

O parágrafo único do art. 1º deve ser interpretado, ao nosso ver, abrangendo qualquer pessoa jurídica de direito privado que esteja ali elencada, não importando qual a atividade desenvolvida e a sua origem, se vier a praticar ato lesivo à administração pública, deverá ser responsabilizada através das regras da Lei nº 12.846/2013. É claro que algumas situações deverão ser observadas no caso concreto no momento da aplicação de determinadas sanções, mas não significa que o legislador ordinário excluiu algum tipo de empresa estatal da incidência da Lei Anticorrupção. Estas poderão estar no papel de vítimas como também de sujeito ativo na prática dos atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção.

Seguindo esse raciocínio, o Desembargador do TJ-RS Rogério Gesta Leal e a Professora Carolina Fockink Ritt (2016, p. 12-13) afirmam o seguinte:

As sociedades empresárias estatais não ficariam “imunes” à aplicação da Lei Anticorrupção, como por exemplo, quando se tratar de uma situação de corrupção, prevista no art. 5º da Lei, já transcrito, praticada por sociedades de economia mista, que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.

Por outro lado, BITTENCOURT (2019, p. 45) afirma:

Quanto às pessoas jurídicas de Direito Privado estatais, como sociedades de economia mista e empresas públicas, entendemos que suas características jurídicas, notadamente por prestarem serviços públicos essenciais, não permitem que sejam apenas por grande parte das sanções elencadas na

Lei Anticorrupção, mesmo quando tenham por objeto a exploração da atividade econômica, porquanto, também nesse caso, desempenham atividades relevantes ao interesse nacional. Assim, dependendo da amplitude da sanção, as sociedades poderiam ficar inviabilizadas, ocasionando mais prejuízos que benefícios ao interesse público.

Esse também é o entendimento de Jorge Hage, ex-Ministro- -Chefe da Controladoria-Geral da União, que, em palestra realizada em São Paulo, em novembro de 2014, afirmou que, em sua ótica, caberia a aplicação de multas à empresas estatais, mas que a imposição de outras penas previstas na lei, como o confisco de bens ou a suspensão de atividades, teriam um efeito negativo, contrariando a supremacia do princípio do interesse público.

Nesse mesmo sentido, Jorge Hage Sobrinho (2014), aponta sobre a inaplicabilidade de certas sanções previstas no caso de empresas estatais, ainda que exploradoras de atividade econômica:

Questão interessante, que vem suscitando debate, é a que envolve a aplicação da Lei 12.846/2013 às empresas estatais, particularmente àquelas constituídas sob a forma de sociedades de economia mista (se não também às empresas públicas).

Sociedades anônimas que são, de um lado, não parece caber dúvida quanto ao seu enquadramento nos termos amplos do parágrafo único do art. 1º.

De outro, porém, causa espécie imaginar a aplicação, pelo Estado, de todas as sanções previstas na Lei (ou ao menos de algumas delas) a empresas por ele próprio criadas e, em alguns casos, mantidas com a receita tributária, para a realização de fins de interesse público.

Conforme se nota, não se nega a aplicabilidade da Lei Anticorrupção às empresas estatais (empresa pública e economia mista), especialmente quando exploradoras de atividades econômicas, pois, o art. 1º, parágrafo único da norma é o mais abrangente possível, alcançando qualquer tipo de pessoas jurídica que venha a cometer algum ato lesivo.

Assim, ainda que as empresas públicas e sociedades de economia mistas têm um regime jurídico de direito privado, parcialmente derogado pelo direito publicista, se submetendo, inclusive, aos princípios administrativos, não há óbice para a aplicação da legislação anticorrupção a elas. O ponto que merece ressalva é quanto às sanções a serem aplicadas, pois, conforme bem destacou os autores, algumas delas são inaplicáveis.

Desta forma, certo que algumas sanções previstas na Lei não são aplicáveis às entidades privadas que constituem a Administração Pública Indireta como, por exemplo, dissolução compulsória da pessoa jurídica, e, principalmente, a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos do Poder Público, vez que são, justamente, entidades com capital público, uma vez que

seu capital é público ou em maior parte do Estado.

Entretanto, isto não é obstáculo à aplicação da referida legislação às empresas estatais, e também às fundações públicas e privadas, entidades do terceiro setor ou de colaboração, sindicatos e partidos políticos.

Analisar algumas situações quanto aos sujeitos ativos alcançados pela norma contribui para a hipótese do presente trabalho, uma vez que também existe bastante divergência quanto à aplicabilidade da Lei 12.846 aos partidos políticos em razão de algumas sanções serem incabíveis.

Deste modo, analisar a questão das empresas estatais e também de outras pessoas jurídicas de direito privado auxiliam no entendimento da possibilidade ou não de aplicação às organizações partidárias. Por isso, passa-se a analisar o alcance da Lei quanto às demais personalidades jurídicas.

Analizando o rol de sujeitos ativos da norma, o texto traz quaisquer fundações, associação de entidade ou pessoas, e ainda sociedades estrangeiras que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, mesmo que temporária.

Quanto às fundações, não existem dúvidas quanto à aplicação da Lei em comento, vez que se aplica a mesma linha de raciocínio quanto às empresas estatais. Ainda que se tenha no Brasil, ressalvadas as divergências doutrinárias, fundações públicas de direito privado e de direito público, ou seja, instituídas pelo Estado, não existiria óbice, guardada a razoabilidade na aplicação das sanções. Da mesma forma quanto às fundações privadas.

Merece atenção o estudo sobre as associações, onde se inclui os partidos políticos, conforme estudado no capítulo anterior sobre sua natureza jurídica, contudo, a análise específica em relação às organizações partidárias será realizada no terceiro capítulo. Sobre isso, destaca MARINELA (2015):

Também estão sujeitas à Lei n. 12.846/2013 as associações que são entidades de direito privado, formadas pela união de indivíduos com o propósito de realizarem fins não econômicos (Código Civil, art. 53). O parágrafo único elenca como sujeito ativo tanto as associações de pessoas como as associações de entidades.

Embora se saiba que a Lei Anticorrupção se aplica, inclusive, às associações sem fins econômicos, o que mais uma vez afasta a ideia tão difundida de que a nova norma tem natureza empresarial, cumpre destacar a situação das entidades de colaboração com o Poder Público (terceiro setor, paraestatais, serviços

sociais autônomos), bem como os Sindicatos.

As pessoas jurídicas denominadas como terceiro setor, entidades paraestatais ou entes de colaboração têm natureza privada e seu regime jurídico é predominantemente de direito privado, parcialmente derogado por regras de direito público.

Podem ser entendidas como tais entidades os serviços sociais autônomos (sistema S), organizações sociais (Os), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), organizações da sociedade civil (Osc), as declaradas de utilidade pública, as com fins filantrópicos, ou seja, todas que não são criadas pelo Estado e que colaboram ou tenham vínculo com o Poder Público.

Além disso, em regra não vão desempenhar serviços públicos delegados, com a exceção das organizações sociais, mas sim uma atividade privada de interesse público. Não obstante, recebem incentivo do Estado, por meio de vínculos jurídicos como contratos de gestão, convênio, termos de colaboração e termo de parcerias e outros instrumentos similares.

Assim, não são empresas, não desenvolvem uma atividade econômica que visa o lucro, contudo, estão sujeitas à Lei nº 12.846/2013, uma vez que se relacionam com o Poder Público, recebem incentivos ou subvenções oriundas dos cofres públicos, e poderão cometer alguns dos atos elencados no art. 5º da norma anticorrupção.

Por exemplo, o inciso I do artigo 5º da Lei dispõe que é considerado um ato lesivo à Administração Pública “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada” (BRASIL, 2013). Nesse sentido, é possível que entidades de colaboração, especialmente as organizações sociais que atuam em muitos estados na área da saúde, possam realizar esse tipo de conduta, a fim de se beneficiar para a formalização de contrato de gestão com determinado ente público.

Portanto, é possível que essas entidades sejam responsabilizadas civil e administrativamente conforme a Lei nº 12.846/2013, ainda que não tenham uma natureza empresarial e tampouco fins econômicos, uma vez que se relacionam com frequência com o Poder Público, estando no alcance da norma, ainda que não expressamente assim determina a redação legal.

Do mesmo modo, importante se discutir a situação dos Sindicatos, que podem ser entendidos como uma associação de empregados ou empregadores

para a defesa dos interesses profissionais da classe. Assim, os sindicatos são entendidos como “associações de direito privado, surgidas a partir da associação de um determinado grupo, sendo que no caso específico podem ser os trabalhadores, os empregadores ou os profissionais liberais”. (MARINELA, 2015).

Assim como os partidos políticos, os sindicatos já tiveram natureza jurídica de direito público, durante o período do Estado Novo, passando, posteriormente na Constituição de 1946, a uma natureza de funções delegadas do Poder Público, entretanto, atualmente são tidos como pessoas jurídicas de direito privado, vez que não são criados pelo Estado, bem como possuem natureza claramente associativa.

Tal situação é, inclusive, reconhecida pelos juristas que participaram da III Jornada de Direito Civil, realizada pelo Conselho da Justiça Federal, na qual aprovaram o Enunciado nº 142 que dispõe o seguinte: “Os partidos políticos, os sindicatos e as associações religiosas possuem natureza associativa, aplicando-se lhes o Código Civil”. (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2004).

Desta forma, embora tenham certas atribuições e competências específicas, os sindicatos são em sua natureza uma associação de pessoas e, além disso, pessoa jurídica de direito privado, sendo possível a aplicabilidade da Lei Anticorrupção também a essas entidades caso venham a praticar algum dos atos previstos no artigo 5º da norma.

Do mesmo modo, pode-se aplicar esta linha de raciocínio às organizações religiosas, como será demonstrado no terceiro capítulo, ressalvando o pouco estudo referente a estas entidades, que também são consideradas pessoas jurídicas de direito privado e têm natureza associativa, estando sujeitas às regras do Código Civil brasileiro.

Bittencourt (2019, p. 43 e 44), ao tratar das pessoas jurídicas previstas na legislação civil, que foram “esquecidas” pelo legislador na Lei nº 12.846/2013, afirma o seguinte:

a lei não elencou, dentre as pessoas jurídicas passíveis de alcance, as empresas individuais de responsabilidade limitada (EIRELIS), as organizações religiosas e os partidos políticos, muito embora constem elas no rol de pessoas jurídicas de direito privado disposto no art. 44 do CC/2002. [...] A nosso ver, no entanto, em face da finalidade da norma, numa aplicação extensiva, parece evidente que as situações que envolvam as pessoas jurídicas mencionadas e a Administração Pública também são abrangidas.

Nesse mesmo sentido, Fábio André Guaragni (2014):

Quanto a organizações religiosas e partidos políticos – conquanto tenham fins que as tornam peculiares – são modalidades de associação *lato sensu*, eis que representam conjuntos de pessoas que organizam sem fins lucrativos, conforme a definição legal do CC, art. 53. Neste sentido, parece-nos que a definição legal do art. 1º, parágrafo único, é-lhes extensível.

Também vale destacar que a norma não trouxe a EIRELLI no texto legal, entretanto, é aceita a afirmação de que as empresas individuais de responsabilidade limitada é um novo ente jurídico personificado e não uma sociedade individual de responsabilidade limitada (figura inexistente no direito comercial brasileiro). Esse foi o entendimento do Enunciado nº 468, oriundo da V Jornada de Direito Civil.

Não se pode admitir que em razão de determinadas sanções serem inaplicáveis a certas pessoas jurídicas de direito privado possa, desta maneira, afastar a incidência da LAC nas respectivas entidades, pois isso ocasionaria um tratamento anti-isonômico às pessoas jurídicas não mencionadas expressamente na redação legal, especialmente em relação as demais associações.

Muito se difunde a ideia de que não seria possível a aplicação de multa, por exemplo, às organizações religiosas, sindicatos e/ou partidos políticos, tendo em vista que o inciso I do artigo 6º da LAC dispõe que esta será no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo. Contudo, o §4º do mesmo artigo prevê que no caso de não ser possível utilizar o critério estabelecido no inciso I, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais). (BRASIL, 2013).

Também não parece impossível aplicar a sanção de dissolução compulsória de sindicatos, ou a suspensão ou interdição parcial de suas atividades. Quanto às organizações religiosas é possível a proibição de receber verbas públicas como incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos, além de ser plenamente viável, tanto para entidades religiosas, quanto para empresas estatais, partidos e sindicatos, o perdimento dos bens, direito ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou terceiro de boa-fé. (BRASIL, 2013).

Analisando-se as disposições da Lei, bem com a finalidade dela, além

da doutrina (que ainda enfrentou pouco este tema) pode-se concluir que a aplicação da norma anticorrupção abrange todas as pessoas jurídicas elencadas no parágrafo único, bem como as demais de direito privado devido a abrangência ampla da legislação, sendo o rol expresso apenas exemplificativo, além de incluir as associações de pessoas.

Certo, contudo, que não é um tema fácil de se enfrentar, ainda mais com o “rótulo” dado à Lei nº 12.846/2013 de lei anticorrupção empresarial, voltando para as empresas e pessoas jurídicas que desenvolvem atividade econômica, em que pese não ser essa a redação legal, como ficou demonstrado.

Assim, o rol do parágrafo único do artigo 1º da Lei Anticorrupção é exemplificativo e não taxativo, não havendo justificativa a exclusão de algumas pessoas jurídicas de direito privado, mesmo que não citadas expressamente. Como já destacado, a aplicação desta Lei necessitará de ajustes no momento de ser aplicada às empresas estatais, e também aos partidos políticos, organizações religiosas e sindicatos, mas, não há razões para se afastar, por completo, a aplicabilidade a todas essas pessoas jurídicas que se relacionam (e recebem recursos público) com o Poder Público com bastante frequência.

3 A APLICABILIDADE DA LEI E DA IMPRESCINDIBILIDADE DA ADOÇÃO DE MECANISMOS DE INTEGRIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS

No subcapítulo 3.1 se analisará as relações negociais que envolvem as agremiações partidárias, Administração Pública e terceiros, a fim de se demonstrar que, embora revestidos de um caráter público e constitucional, os partidos políticos funcionam como uma verdadeira associação privada, podendo ter receitas além do dinheiro público, realizar despesas, contratações e outras relações negociais. Não se busca negar o aspecto público (especialmente em ano de eleições) que essas organizações desempenham, mas cumpre destacar que o funcionamento partidário é próprio das entidades de direito privado.

No subcapítulo 3.2 se demonstrará a atual responsabilização no âmbito partidário e a aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013, ainda que com ressalvas e não integralmente como já apresentado quanto às empresas estatais, aos partidos políticos, tendo em vista que embora as organizações políticas estejam previstas no art. 44 do Código Civil como uma pessoa jurídica de direito privado própria, a sua natureza é de uma associação de pessoas.

No subcapítulo 3.3 se abordará o conceito de programa de integridade, o que esperar de um *compliance* eleitoral, as propostas que tramitam no Congresso Nacional, além de se demonstrar a necessidade de adoção desses mecanismos por parte das agremiações, para recuperarem seu prestígio social e adotarem maior democracia interna, transparência e ética à luz da política deliberativa de Habermas de modo aproximar essas agremiações de seus objetivos e finalidades históricas, a fim de que se inicie a reabilitação para assumir seu papel fundamental na esfera pública.

3.1 AS RELAÇÕES NEGOCIAIS DOS PARTIDOS

A necessidade de adoção de programas de *compliance* e a aplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos perpassa pela compreensão moderna dessas agremiações, que embora revestida de grande importância democrática e pública se constituem em entidades associativas de direito privado, ressaltando que a presente pesquisa parte da dimensão partidária da relação partido-

eleitor e partido-filiados ao analisar a necessidade de programas de integridade.

Isso porque, somente existe razão de se aplicar a legislação anticorrupção e se adotar mecanismos de integridade quando as agremiações tenham relações tanto com o Estado (para se ter a responsabilização objetiva por ato contra à Administração Pública) quanto com terceiros privados, pois, caso contrário bastaria a já realizada prestação de contas à Justiça Eleitoral para uma transparência e responsabilidade na arrecadação e uso dos recursos partidários.

Tendo esta natureza privada, a organização partidária possui um funcionamento, e até mesmo a estrutura hierarquizada, muito similar a associações sem fins econômicos, sindicatos e outras entidades similares. Assim, ainda que recebam dinheiro público e tenham nesta fonte a maior parte de recursos para a manutenção do partido, realizam a todo momento negócios jurídicos, além de se relacionar com o Estado mediante os fundos partidário e especial de financiamento de campanha (FEFC).

Conforme já destacado, a sua natureza de associação de pessoas demonstra a relação negocial existente no próprio conceito de partido. Desta forma, a primeira relação negocial dentro de uma estrutura partidária é, justamente, a filiação ao partido político.

Conforme destaca Teixeira (2017, p. 18) a própria filiação a um partido “é um negócio jurídico, disciplinado por um contrato (estatuto partidário), firmado entre o eleitor e o partido político. Este contrato cria direitos e obrigações para ambas as partes”.

Ademais, o estatuto é tido pelo direito eleitoral como fonte estatal não-formal, ou seja, não se trata de normas jurídicas que partem do Estado, que decorrem, geralmente, de regular os processos legislativo, constitucional ou infraconstitucional, além das resoluções e consultas do Poder Judiciário, mas de um contrato (um acordo de vontades firmado entre a agremiação partidária e seus filiados) que nasce da formalização de um negócio jurídico bilateral, com natureza de associação e adesão.

Destarte, o ato de um cidadão se filiar a um partido é uma clara manifestação negocial no âmbito partidário. O próprio Estatuto é oriundo de uma convenção da agremiação, na qual os filiados (associados) discutem as cláusulas estatutárias e o aprovam.

Contudo, a filiação não é a única relação negocial existente dentro de uma organização política. Antes de se adentrar na seara das despesas partidárias,

como contratações, compras, locações, cumpre destacar as determinações legais quanto à arrecadação de recursos financeiros pela agremiação.

Além dos recursos provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), as organizações partidárias podem ter como receitas, entre outras: a doação e contribuição de pessoa física para constituição de fundos próprios; doações de pessoas físicas e de outras agremiações partidárias, destinadas ao financiamento de campanhas eleitorais e das despesas ordinárias do partido; sobras de campanhas de candidatos.

Merece atenção, em relação à Resolução/TSE nº 23.604/2019, o disposto no art. 5º, inciso V, que traz como possíveis receitas dos partidos os recursos provenientes: da alienação ou da locação de bens e produtos próprios; da comercialização de bens e produtos; da realização de eventos; ou de empréstimos contraídos com instituição financeira ou equiparados, desde que autorizada a funcionar pelo Banco Central. Além disso, conforme o inciso VII deste mesmo artigo, a agremiação também tem como possível fonte de receita os rendimentos de aplicações financeiras.

Nesse sentido, embora os partidos desempenhem (especialmente em anos eleitorais) uma função de utilidade pública ao serem protagonistas na disputa eleitoral, em razão de sua própria natureza de direito privado funcionam como uma associação (mesmo que sem fins econômicos), realizando negócios jurídicos com dinheiro próprio e também com as verbas oriundas do Estado.

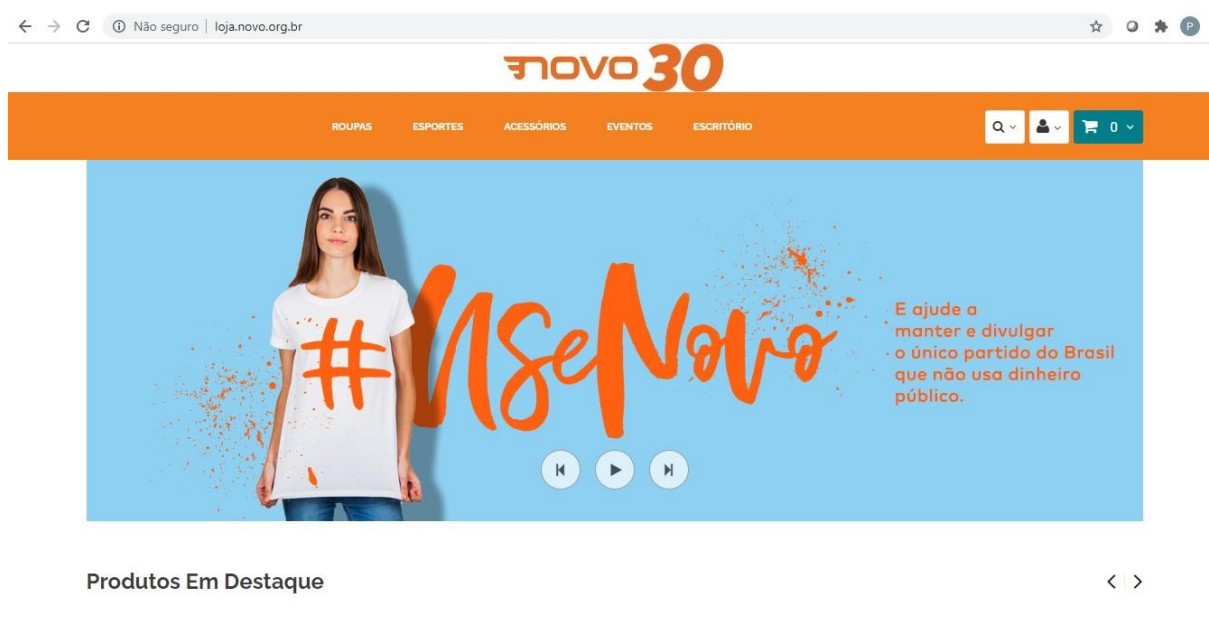
O Partido Novo é um exemplo de agremiação que busca arrecadar de maneira própria, contando inclusive com uma loja virtual¹² para a venda de produtos. Vale ressaltar que, para fins desta pesquisa, optou-se pela análise desta agremiação em razão de suas particularidades como a contribuição dos filiados, e seu funcionamento ser mais semelhante ao setor privado e também do PSL que possui uma estrutura e funcionamento mais próximo a maioria dos partidos, e por ambos disponibilizarem em seus sites campos específicos e de fácil acesso sobre as contas partidárias.

Não obstante, em pesquisa realizada em julho de 2020 nos sites dos

¹² No site <http://loja.novo.org.br/> o Partido Novo vende produtos como roupas, acessórios (mochila, pulseiras, bonés, etc.), roupa esportiva, material de escritório e produtos para eventos partidários (balões, adesivos e bandeiras).

seguintes partidos do Brasil (PSDB, PT, MDB, PP, DEM, PTB, PDT, PCdoB, PSOL, REDE SUSTENTABILIDADE¹³, PSB, CIDADANIA, PODEMOS¹⁴, PV) não se encontrou a prestação de contas de fácil acesso e em nenhum deles havia uma loja virtual.

Figura 2 – Loja virtual do Partido Novo



Ainda em seu site, a agremiação traz informações referentes à arrecadação e gastos sem a utilização do fundo partidário, do período de dezembro de 2019 até março de 2020:

¹³ No sítio eletrônico da REDE havia ao final um link para a prestação de contas do partido, entretanto, ao clicar não havia o direcionamento para os dados e informações.

¹⁴ No site consta a informação da transparência, entretanto, não foi possível localizar tais informações. Contudo, o partido pede o cadastramento para receber informações sobre a agremiação.

Figura 3 – Receitas e despesas do Partido Novo até março de 2020



Conforme se nota pela figura 3, o Partido Novo teve rendimentos com novas filiações¹⁵, com doações e também com rendimentos financeiros. Por outro lado, teve despesas com pagamento de pessoal (R\$ 676.836,00); serviços técnicos e profissionais (R\$ 317.168,00); eventos e marketing (R\$ 47.250,00); entre outros. No mês de março, com o ajuste realizado entre receitas e despesas, houve um saldo de R\$ 4.309.690,00 (quatro milhões, trezentos e nove mil, seiscentos e noventa reais).

Deve-se destacar, especialmente, a questão dos gastos partidários, tendo em vista que é no momento em que se aplicam os recursos que os partidos realizam a maior parte dos negócios jurídicos que afetam o Poder Público (em razão das verbas públicas) e também terceiros (fornecedores), o que fortalece a ideia de necessidade de maior transparência e responsabilidade.

A Resolução/TSE nº 23.604/2019 traz um rol de gastos que os partidos poderão realizar, inclusive mencionando quais despesas podem ser pagas com as verbas oriundas do Fundo Partidário, conforme o art. 17, §1º, que assim dispõe:

¹⁵ O Partido Novo cobra uma contribuição, podendo o filiado escolher entre anual ou mensal, com o valor mínimo da contribuição de R\$ 31,14 por mês. Este valor é reajustado anualmente em janeiro pela variação acumulada do INPC-IBGE.

Art. 17. Constituem gastos partidários todos os custos e despesas utilizadas pelo órgão do partido político para a sua manutenção e para a consecução de seus objetivos e programas.

§ 1º Os recursos oriundos do Fundo Partidário somente podem ser utilizados para o pagamento de gastos relacionados (art. 44 da Lei nº 9.096/95):

I - à manutenção das sedes e dos serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título;

II - à propaganda doutrinária e política;

III - ao alistamento e às campanhas eleitorais;

IV - à criação e à manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política;

V - à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres;

VI - ao pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais o partido político seja regularmente filiado;

VII - ao pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes;

VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;

IX - na compra ou na locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou na construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;

X - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no país, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, o qual deve manter conta bancária específica para receber recursos dessa natureza, proibido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição. (BRASIL, 2019)

Para fins desta dissertação, vale destacar os incisos I, VII, VIII, IX e X do artigo da Resolução. Isso porque, com base nessas previsões legais os partidos podem realizar negócios jurídicos com terceiros privados utilizando os recursos públicos do Fundo Partidário.

Conforme já destacado, o Partido Social Liberal (PSL) possui em seu site um campo exclusivo e bastante documentado de prestação de contas, incluindo um demonstrativo de receitas e despesas. Por este documento, é possível constatar as variadas relações negociais (típicas do direito privado) que um partido político realiza para a sua manutenção e consecução de seus objetivos e programas.

Entre os negócios jurídicos realizados pode-se destacar o aluguel de bens móveis no valor de R\$ 377.709, 49 (trezentos e setenta e sete mil, setecentos e nove reais e quarenta e nove centavos), pago com recursos do fundo partidário. Também houve aquisição de equipamentos de informática, audiovisuais, despesas

com pessoal, encargos trabalhistas, aquisição de veículos, gastos com hospedagens e passagens áreas. (PSL, 2019, p. 2)

Vale destacar que, segundo a prestação de contas do PSL (2019, p. 1), em 2019 a agremiação recebeu a título de fundo público R\$ 80.983.180,92 (oitenta milhões, novecentos e oitenta e três mil, cento e oitenta reais, e noventa e dois centavos), em razão de ser uma das maiores bancadas do Congresso. O exemplo desse partido reflete a maior parte das organizações políticas brasileiras, que recebem e utilizam o dinheiro do Estado para a sua manutenção e consecução de seus fins.

Desta forma, ainda que não se possa afastar o caráter público e democrático do partido político, é preciso compreender a agremiação como uma entidade com natureza de direito privado que mantém relações privadas e negociais a todo tempo, utilizando-se, inclusive, para isso, recursos oriundos de fundos públicos. Não há como se falar em aplicabilidade da lei anticorrupção, maior transparência, possibilidade da responsabilidade objetiva da agremiação, sem também falar do próprio financiamento que atrai o respectivo controle.

É nessa perspectiva partidária que deve-se analisar a necessidade do partido adotar programas de integridade (*compliance*), tanto pelo fato de gerenciar e movimentar recursos públicos, quanto por poder ter outras fontes de renda, além de se relacionar negocialmente com terceiros a todo instante, se comportando como uma associação privada, e a atual lei anticorrupção, como já visto, é aplicável às associações de pessoas.

3.2 APLICABILIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS

Conforme já destacado, uma das principais inovações trazidas pela Lei Anticorrupção brasileira foi a responsabilização objetiva das pessoas jurídicas de direito privado. O direito civilista brasileiro traz como regra a responsabilidade subjetiva, mas tanto a Constituição quanto outros diplomas legais trazem a objetiva em determinados casos.

É assim, por exemplo, no direito consumerista, direito administrativo (quanto ao Estado e concessionários de serviços públicos), direito ambiental que, assim como a Lei Anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização civil, administrativa e criminal da pessoa jurídica em crimes ambientais. Assim, quando se tratar de atos

lesivos contra à Administração Pública nacional e estrangeira, as pessoas jurídicas responderão de maneira objetiva, pois, o legislador pátrio buscou tutelar a administração pública e o erário da mesma forma que tutela o meio ambiente.

Após a redemocratização do país, com a Constituição Federal de 1988, foram revelados ao longo dos anos esquemas de corrupção envolvendo os partidos políticos e parlamentares, como os “anões do orçamento – 1993”, “mensalão – 2005” e mais recentemente a “lava-jato – 2014” que envolveu direta e profundamente as agremiações políticas. Nesse sentido, constata-se um claro benefício às organizações políticas, vez que o dinheiro recebido, mediante desvios, era utilizado para se manter no poder.

Conforme já destacado nesta pesquisa, os partidos têm se afastado cada vez mais do seu papel de protagonistas do jogo democrático, social e eleitoral, fazendo surgir defesas em relação às candidaturas independentes (sem filiação partidária), bem como contribuindo para o chamado esquecimento da política e criminalização desta.

Destarte, é preciso compreender o partido em sua natureza privada, resguardar a autonomia partidária, entretanto, deve-se buscar maior transparência e democracia intrapartidária, como forma de repensar as agremiações e reabilitá-las no campo ético e democrático.

Assim sendo, neste subcapítulo buscará se demonstrar a aplicabilidade da legislação anticorrupção, com a conseqüente responsabilização administrativa dos partidos, ainda que parcialmente, naquilo que não contrariar com a lei específica, qual seja a Lei dos Partidos Políticos, uma vez por seu caráter especial (associação privada com funções públicas) é possível se analisar a aplicabilidade da legislação privatista quando atuem em negócios tipicamente privados, especialmente quando se utilizar de recursos públicos.

Isso porque, como já visto, as organizações políticas são pessoas jurídicas de direito privado, com natureza de associação de pessoas, e realizam negócios jurídicos a todo tempo utilizando-se recursos públicos (e isso poderá causar dano à Administração Pública) e fontes financeiras próprias.

Desse modo, afastar a aplicabilidade da lei anticorrupção é continuar permitindo que a ausência de norma específica sobre a responsabilização da pessoa jurídica partidária acabe por manter as graves lesões ao interesse público e à Administração Pública brasileira.

No 3.2.1 será analisada a atual responsabilização das agremiações por falhas ou falta de prestação de contas, a fim de se verificar o atual arcabouço legal que submete os partidos a um maior controle externo, mas com uma penalização que atinge apenas o seu financiamento público e os dirigentes pessoalmente através de processo próprio.

3.1.1 Atual Responsabilização no Âmbito Partidário

Os partidos políticos possuem natureza jurídica de direito privado e exercem notadamente uma relevante função pública. Assim, em que pese estarem inseridos no art. 44 do Código Civil e terem o seu caráter associativo, as agremiações seguem regras muito mais rígidas do que as demais associações privadas, especialmente em razão da função democrática que exercem.

Por esta razão, embora seja livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, há um controle extremo e, altamente, burocrático, por parte da Justiça Eleitoral, principalmente quanto às prestações de contas. Contudo, com o excesso de formalismo e burocracia, a análise das contas partidária tornou-se um procedimento protocolar e não traz a transparência necessária quando se utiliza um grande montante de recursos públicos, pois, não basta demonstrar os gastos, origens do dinheiro de forma burocrática, deve-se também ter uma boa governança.

Diz o art. 28, da Resolução/TSE nº 23.604/2019 que o partido, “em todas as esferas de direção, deve apresentar a sua prestação de contas à Justiça Eleitoral anualmente até 30 de junho do ano subsequente”. (BRASIL, 2019). Essa determinação, equivalente analogicamente à declaração de imposto de renda das pessoas jurídicas, busca efetivar o disposto no art. 30, da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) que exige que as agremiações mantenham escrituração contábil de modo a permitir o conhecimento, por parte da sociedade e da Justiça, da origem de seus recursos e a destinação de suas despesas.

Vale destacar que esse tipo de controle, exercido pela Justiça Eleitoral, é externo, pois, o controle interno seria o realizado pelo próprio partido político, sendo que os filiados têm o direito de saber como andam as finanças partidária e guarda maior relação com o tema desta pesquisa, mas como já visto as agremiações possuem um grande déficit de democracia interna, e é preciso entender

o arcabouço legal atual para se analisar se é suficiente ou se faz necessário maior transparência e controle interno por meio da adoção do *compliance*.

Não é de hoje que existe um sistema de prestação de contas partidárias, legalmente instituído. No Brasil, ainda quando o partido era considerado pela legislação como uma pessoa jurídica de direito público interno, a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos já trazia disposição acerca do dever da agremiação de enviar o balanço financeiro à Justiça Eleitoral (art. 55, da Lei nº 4.740, de 15.07.1965).

Posteriormente, a Lei nº 5.682/1971 que substituiu a legislação partidária anterior, também trouxe igual disposição de obrigatoriedade dos partidos prestarem contas, anualmente, à Justiça Eleitoral (art. 90) e esta norma vigorou até a entrada em vigência da atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Em que pese existir esse dever de informar, registrar e guardar os arquivos contábeis referente às receitas e despesas do partido, no campo das punições não se tem sanções significantes à agremiação partidária. Ainda que haja atos lesivos à Administração Pública, as punições se restringem (em relação à organização política) na suspensão do recebimento das cotas do fundo partidário, que embora gere prejuízos ao partido não traz uma verdadeira responsabilização, ressaltando os casos de responsabilidade pessoas dos dirigentes.

Assim, os partidos não respondem civilmente e administrativamente em face de atos lesivos à Administração Pública, no tocante ao recebimento de recursos públicos, mas seus dirigentes poderão responder por improbidade administrativa e por crimes pessoalmente. A sanção ao partido que arrecada recursos de fontes vedadas e ilegais pode ser a suspensão do recebimento das cotas do fundo partidário. Além disso, a Lei das Eleições e a LOPP prevê crimes eleitorais, mas as sanções são direcionadas aos agentes que praticaram o ilícito, não atingindo a pessoa jurídica dos partidos políticos.

É isso o que dispõe a Resolução/TSE nº 23.604/2019 em seu artigo 46:

Art. 46. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, o órgão partidário fica sujeito às seguintes sanções:
I - no caso de recebimento de recursos das fontes vedadas de que trata o art. 12, sem que tenham sido adotadas as providências de devolução à origem ou recolhimento ao Tesouro Nacional na forma do art. 14, o órgão partidário fica sujeito à suspensão da distribuição ou do repasse dos recursos

provenientes do Fundo Partidário pelo período de 1 (um) ano (art. 36, inciso II, da Lei nº 9.096/95); e
II - no caso de não recolhimento ao Tesouro Nacional dos recursos de origem não identificada de que trata o art. 13, deve ser suspensa a distribuição ou o repasse dos recursos provenientes do Fundo Partidário até que o esclarecimento da origem do recurso seja aceito pela Justiça Eleitoral (art. 36, inciso I, da Lei nº 9.096/95). (BRASIL, 2019)

Essas duas hipóteses tratam de utilização de fontes vedadas como, por exemplo, doações feitas por pessoas jurídicas, e recursos de origem não identificada (quando não se tem os dados do doador) e que deveriam ser recolhidos ao Tesouro Nacional. Já o art. 47, da mesma Resolução/TSE, dispõe das sanções pela não prestação de contas, que acarreta uma punição mais pesada:

Art. 47. A decisão que julgar a prestação de contas não prestada acarreta ao órgão partidário:
I - a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário, do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; e
II - a suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário, após decisão, com trânsito em julgado, precedida de processo regular que assegure ampla defesa (STF ADI nº 6.032, julgada em 5.12.2019).
Parágrafo único. O órgão partidário, de qualquer esfera, que tiver as suas contas julgadas não prestadas fica obrigado a devolver integralmente todos os recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que lhe forem entregues, distribuídos ou repassados. (BRASIL, 2019)

Sobre essa disposição, cumpre ressaltar que a Lei nº 9.096/1995 apenas trazia a previsão de perda do direito ao recebimento da quota dos fundos públicos enquanto perdurar a inadimplência (art. 37-A), mas que o TSE já vinha trazendo também a sanção de suspensão do registro ou anotação nas Resoluções anteriores, e o STF, ao julgar a ADI nº 6032 (em 05/12/2019), entendeu ser inconstitucional essa punição de forma automática, devendo-se seguir o disposto no art. 28 da Lei dos Partidos Políticos, sendo garantida a ampla defesa.

As previsões de sanções acerca de irregularidades nas contas partidárias envolvem o recebimento de fundos públicos, suspensão do órgão político infrator, e também devolução do valor apontado como irregular com multa de até 20% (vinte por cento) sobre este montante (art. 37, da Lei 9.096/95). Ademais, atualmente há previsão expressa na legislação eleitoral que em razão de irregularidades somente os dirigentes partidários da época dos fatos, de forma subjetiva, responderão civil e criminalmente.

Essa responsabilização pessoal foi incluída na legislação partidária

com a minirreforma eleitoral de 2019 (Lei nº 13.831, de 17 de maio de 2019), que incluiu o §15 ao art. 37 da Lei nº 9.096/95, dispondo que as “responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário”. (BRASIL, 2019)

Antes de 2019, a reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) já havia incluído o §13 ao art. 37 da LOPP, dispondo que a “responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido”. (BRASIL, 2015)

Assim, conforme se nota as sanções referentes a ilícitos cometidos pelo partido político somente será atribuída pessoalmente aos dirigentes quando se tratar de conduta dolosa que cause o enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido. Percebe-se que o bem jurídico tutelado nessa punição específica é a própria agremiação partidária, e não a Administração Pública como a Lei anticorrupção.

Não obstante, as penalidades direcionadas à pessoa jurídica partidária diz respeito a descumprimento de normas atinentes ao financiamento e as contas do partido político, também não se referem a atos estranhos às funções da agremiação e que atingem diretamente a probidade administrativa e cause lesão ao erário público.

Destarte, embora hajam sanções direcionadas tanto ao partido quanto aos dirigentes responsáveis (ainda que de forma subjetiva e com a necessidade do elemento doloso), essas punições se referem exclusivamente a não prestação de contas e/ou mau uso dos recursos, omissões, receitas de origem vedadas e descumprimento de normas de contabilidade das agremiações. Dessa forma, não seria possível a aplicação de uma dessas penalidades previstas na Lei dos Partidos e na Resolução do TSE quando envolver atos lesivos à Administração Pública, uma vez que seriam condutas alheias à manutenção e consecução dos fins partidários.

3.2.2 A Possibilidade de Aplicação da Lei 12.846/2013 no Âmbito Partidário

A possibilidade de se aplicar a Lei anticorrupção aos partidos políticos traz debates e divergências, seja em razão da não menção expressa das pessoas jurídicas partidárias na norma, ou por haver um direito próprio com legislação específica relativa às agremiações políticas. Assim, cumpre destacar os pontos polêmicos acerca da aplicabilidade ou não deste diploma legal no âmbito político-partidário.

Sobre essa divergência, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (2018, p. 227) sintetiza que de um lado estão “aqueles que entendem pura e simplesmente que a Lei de Organizações Criminosas (e a previsão de programa de *compliance* ali fixada) já seria automaticamente aplicável aos partidos políticos, considerada a redação do parágrafo único do seu artigo 1º”, que traz uma grande abrangência por conta da redação aberta no que tange ao seu alcance subjetivo.

Do outro lado, conforme a autora, estão aqueles que entendem que os partidos políticos possuem uma legislação específica própria, disposta na Lei nº 9.096/95, e que em razão do regramento jurídico constitucional direcionado ao partido, “todo ele estruturado em razão de sua função estruturante e monopolística no contexto da representação política, não se encaixam na disciplina genérica da Lei de Organizações Criminosas, naturalmente concebida para reger empresas e suas relações com a administração pública”. (PINHEIRO, 2018, p. 227).

A posição da Professora Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro é pela segunda corrente, pois, não seria correto defender a incidência da legislação anticorrupção aos partidos em razão das sanções aplicáveis pela responsabilização objetiva da pessoa jurídicas como a multa, no valor de 0,1% a 20% do faturamento bruto do ano anterior, e a punição judicial, com a dissolução compulsória da pessoa jurídica. (PINHEIRO, 2018, p. 227).

Assim, no entendimento da doutrinadora, não seria possível a aplicação dessas sanções, pois, “o conceito jurídico de faturamento bruto é absolutamente alheio à realidade dos partidos políticos”, e a dissolução compulsória da pessoa jurídica é uma medida grave e tem uma constitucionalidade duvidosa, tendo em vista o “regime democrático fundado no pluralismo e na liberdade de criação partidária como direitos fundamentais”. (PINHEIRO, 2018, p. 227).

Vale destacar que a autora não é contra o chamado *compliance*

partidário, mas sim contrária à aplicação da Lei nº 12.846/2013 no âmbito partidário, vez que entende ser necessário um regramento específico e viável que consiga cumprir “de um lado, com a finalidade de prevenir e coibir, de modo efetivo, a prática de atos de ilícitos por seus dirigentes e por terceiros a eles vinculados, mas que respeite, de outro, as especiais características das funções partidárias e sua centralidade no modelo constitucional brasileiro”. (PINHEIRO, 2018, p. 228).

Por outro lado, afirmam SANTANO e NETTO (2016, p. 605):

O conceito de pessoa jurídica adotado pela norma é o mais abrangente possível, sendo somente exemplificativa a lista constante no parágrafo único do art. 1º da Lei, tornando a norma perfeitamente aplicável às pessoas jurídicas arroladas no art. 44 do Código Civil, como as organizações religiosas; partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada, ainda que não estejam explícitas na Lei nº 12.846/13, como também as empresas públicas, embora restritivamente.

Essa corrente doutrinária que defende a aplicabilidade da lei anticorrupção aos partidos, não nega as particularidades das agremiações, especialmente quanto às funções constitucionais e fundamentais no sistema constitucional eleitoral brasileiro. Contudo, não veem como um impeditivo da incidência da norma no âmbito político-partidário.

Isso porque, embora a lei possa ter sido pensada em um ambiente empresarial (não somente como já visto no estudo do alcance da norma) e que no momento de sua aplicação a uma parte passiva que não for empresa seja necessário ajustes, e, mesmo que uma “associação, uma fundação, uma agremiação partidária, possuem outras características que não são, a princípio, a geração de lucro, exercendo outros papéis na sociedade”, seria, segundo os autores, “inconteste que a Lei 12.846/13 os incluiu no rol de sujeitos passivos de sua aplicação”. (SANTANO E NETTO, 2016, p. 605).

Nesse sentido, indubitável que a redação do art. 1º da Lei anticorrupção, de forma alguma, excluiu a aplicação da norma no âmbito partidário, todavia, essa aplicabilidade não seria integral, haja vista a existência de uma legislação específica dos partidos políticos, bem como as suas funções dentro do Estado Democrático de Direito.

Sobre isso, Norberto Bobbio com a sua “Teoria do Ordenamento Jurídico” (1995) traz contribuições para a resolução dessa possível antinomia de normas, pois, a corrente (representada pela autora Maria Claudia Bucchianeri

Pinheiro) entende que a lei anticorrupção estaria confrontando a legislação partidária, de modo a se tornar incompatível com esta, especialmente quanto às sanções.

Bobbio (1995, p. 88-89) estabelece três tipos distintos de antinomia entre normas: total-total; parcial-parcial; e total-parcial. No primeiro caso, “em nenhum caso uma das duas normas pode ser aplicada sem entrar em conflito com a outra”. Na segunda ocasião, “cada uma das normas tem um campo de aplicação em conflito com a outra, e um campo de aplicação no qual o conflito não existe”. Já na última hipótese, a “primeira norma não pode ser em nenhum caso aplicada sem entrar em conflito com a segunda; a segunda tem uma esfera de aplicação em que não entra em conflito com a primeira”.

Segundo a doutrina do autor, precisa-se ainda observar se o âmbito de validade das normas, possivelmente em conflito, é o mesmo para reconhecer a antinomia entre as leis de um mesmo ordenamento jurídico, e resolver tal situação através dos três critérios (cronológico, hierárquico e especialidade). Quanto ao âmbito de validade de uma norma, Bobbio (1995, p. 87-88) traz quatro tipos, quais sejam: temporal: diz respeito ao tempo que se refere; espacial: quanto ao espaço a que se direciona; pessoal: se refere a certa pessoa ou pessoas; e material: o conteúdo.

Assim, para se analisar se existe uma possível antinomia entre a legislação partidária (Lei nº 9.096/1995) e a lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) que levaria a inaplicabilidade da segunda no âmbito partidário, é preciso se estabelecer o âmbito de validade de cada norma. Para isso, deve-se analisar o objeto e o bem jurídico tutelado para se definir o conteúdo material de cada uma.

A LOPP busca regulamentar os artigos 17 e 14, §3º da Constituição Federal, e dispor sobre os partidos políticos, estabelecendo, já em seu art. 1º que trata-se de pessoa jurídica de direito privado. No capítulo específico de sanções por eventuais ilícitos ou descumprimentos normativos pelas agremiações o objeto da norma é o financiamento e a contabilidade partidária, e o bem jurídico tutelado é a própria organização política e a tão necessária transparência.

Não há previsão normativa na Lei Orgânica dos Partidos Políticos sobre eventuais ilícitos, alheios às funções partidárias e constitucionais, tampouco a proibição de qualquer responsabilização objetiva ou subjetiva da pessoa jurídica do partido em hipóteses não previstas na Lei. Assim, incontestemente que o âmbito de validade material da legislação, de forma geral, são os partidos e especificamente a contabilidade e finanças partidárias. Por outro lado, no que tange à extinção das

agregações existe um âmbito de validade pessoal que é o mesmo da sanção prevista na Lei anticorrupção de dissolução compulsória da personalidade jurídica, pois, em ambos os casos atinge a pessoa.

A Lei nº 12.846/2013, conforme já se analisou em capítulo anterior, materialmente dispõe “sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”. Além disso, a sua aplicabilidade quanto ao sujeito passivo da norma abrange toda pessoa jurídica de direito privado que venha a cometer os atos lesivos descritos na Lei, o que inclui, e não exclui, os partidos políticos. Ademais, traz um rol de sanções administrativas e cíveis contra às pessoas jurídicas que realizarem as condutas descritas na Lei.

Nesse sentido, para melhor compreensão do que se afirma sobre a questão, destaca-se o Quadro 1:

Quadro 1 – Comparação das normas

Âmbito de validade	Lei nº 9.096/95	Lei nº 12.846/13	Antinomia
Material	Partidos políticos	Pessoas jurídicas de direito privado, dispostas no art. 1º, e também os partidos políticos ¹⁶ .	Ausente
Material	Finanças, contabilidade e transparências das contas partidárias.	Atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira.	Ausente
Pessoal	Responsabilidade pessoal civil e criminal do dirigente partidário, com dolo, que causou enriquecimento ilícito e prejuízo ao patrimônio do partido. (art. 37, §13)	A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. (art. 3º)	Ausente
Pessoal	As responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o	A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no	Ausente

¹⁶ Conforme já demonstrado nesta pesquisa, há divergências quanto a aplicação restrita às pessoas jurídicas mencionadas expressamente na Lei ou de forma abrangente em razão da redação aberta da norma. Contudo, entendeu-se pela segunda posição.

	<p>dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário (art. 37, §15). Complementa o §13 quanto à responsabilidade do dirigente, afirmando ser subjetiva e recaindo apenas no que estavam na direção na época dos fatos. Não exclui a responsabilidade do órgão partidário (pessoa jurídica), bem como diz respeito a questão material das finanças, contabilidade e transparência, e não a atos lesivos à administração pública.</p>	<p>caput . (art. 3º, §1º). Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade. (art. 3º, §2º).</p>	
Pessoal	<p>Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; II - estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros; III - não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral; IV - que mantém organização paramilitar.</p>	<p>Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras: II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades; III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;</p>	Presente

Conforme se nota, analisando-se alguns pontos específicos, que geram maior discussão, é possível constatar a ausência de antinomia, segundo os critérios de Bobbio, na aplicabilidade da Lei anticorrupção aos partidos políticos, com a exceção das sanções previstas de dissolução compulsória e suspensão da pessoa jurídica, pois, nesse caso, pelo critério da especialidade, prevalece a legislação

partidária que prevê hipóteses expressas para a extinção do partido, bem como procedimento próprio com ampla defesa, conforme já referendado pelo STF no julgamento da ADI 6032 quando analisou-se a possibilidade de suspensão do órgão partidário pela não prestação de contas.

Seguindo esse ponto de vista, nota-se que a antinomia era aparente, mas não real, e Bobbio (1995, p. 102) também destacou uma terceira possibilidade na análise de conflitos normativos, de coexistência de duas normas tidas por incompatíveis, que ele chama de interpretação corretiva:

A terceira solução – conservar as duas normas incompatíveis – é talvez aquela à qual o intérprete recorre mais frequentemente. Mas como é possível conservar duas normas incompatíveis, se por definição duas normas incompatíveis não podem coexistir? É possível sob uma condição: demonstrar que não são incompatíveis, que a incompatibilidade é puramente aparente, que a pressuposta incompatibilidade deriva de uma interpretação ruim, unilateral, incompleta ou errada de uma das duas normas ou de ambas. Aquilo a que tende o intérprete comumente não é mais à eliminação das normas incompatíveis, mas, preferencialmente, à eliminação da incompatibilidade.

Sob este ângulo de interpretação, o Magistrado poderia aplicar a legislação anticorrupção, exceto naquilo que for realmente incompatível (como no caso de dissolução ou suspensão da pessoa jurídica) com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, pois, na verdade não se tem um conflito total-total, podendo coexistir as duas normas, sendo que uma não anula a outra, tendo em vista se tratar de um tipo de antinomia denominado parcial-parcial.

Merece atenção ainda a questão destacada pela autora Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro sobre o conceito de faturamento¹⁷ ser inexistente no âmbito político-partidário. De fato, ainda que se aceite a natureza privada das agremiações, não existe (conforme a conceituação de faturar¹⁸) por parte do partido tal situação, até mesmo porque não se busca o lucro, e o que tem como receita não advém do desempenho de suas funções típicas. Mas, também é assim em relação às associações e fundações, e a legislação anticorrupção é aplicável a elas.

¹⁷ Destaca-se que há controvérsias quanto ao conceito de faturamento, no âmbito empresarial e, especialmente tributário, em relação a receita bruta e receita. A jurisprudência teve idas e vindas quanto a este conceito, ora unificando ao de receita bruta, ora como receita e ora como faturamento.

¹⁸ “O faturamento (que etimologicamente, advém de fatura) corresponde, em última análise, ao somatório do valor das operações negociais realizadas pelo contribuinte. Faturar, pois é obter receita bruta proveniente da venda de mercadorias ou, em alguns casos, da prestação de serviços. Noutras palavras, faturamento é a contrapartida econômica, auferida como riqueza própria, pelas empresas em razão do desempenho de suas atividades típicas”. (CARRAZA, 1995, p. 144)

Sendo assim, ainda que os partidos não tenham finalidade lucrativa (ou econômica), e não possam faturar, no sentido empresarial, eles não possuem como única fonte de renda os recursos oriundos dos fundos públicos, podendo realizar arrecadação por meios também permitidos às empresas, inclusive podendo possuir patrimônio, e é possível analogicamente verificar uma “espécie” de faturamento, conforme destacam SANTANO e NETTO (2016, p. 612):

Nesta linha, as organizações partidárias conseguem ter uma vida financeira como outra empresa qualquer, obtendo, inclusive, rendimentos de certas operações que realizam, como tipos de investimentos bancários automáticos (CDC, conta remunerada, etc.). Portanto, para estimar uma espécie de “faturamento” dos partidos, bastaria confrontar as prestações de contas apresentadas na Justiça Eleitoral de um ano para outro. A variação, se positiva, indicaria lucro e, se negativa, prejuízo. Parece admissível este raciocínio, principalmente porque cada CNPJ deve apresentar as suas contas em separado.

Não obstante, a própria Lei nº 12.846/13 prevê em seu §4º do artigo 6º que, no caso de não ser possível “utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).” Assim, não tem inaplicabilidade no âmbito partidário a previsão sancionatória, de natureza administrativa, de multa “no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo” (art. 6º inciso I, da Lei 12.846/13). (BRASIL, 2013).

Quanto à possível incompatibilidade entre a norma anticorrupção e regramento jurídico constitucional direcionado ao partido, “todo ele estruturado em razão de sua função estruturante e monopolística no contexto da representação política” (PINHEIRO, 2018, p. 227), destaca-se que, conforme já demonstrado a Lei 12.846 não é uma legislação de natureza empresarial, pois, aplica-se, inclusive, às associações sem fins econômicos.

Na verdade, a lei anticorrupção busca tutelar: “o patrimônio público nacional e estrangeiro, os princípios da Administração Pública e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”. (FREITAS JUNIOR, 2017, p. 63-64). Desta forma, ela vai além da mera relação entre empresas e Poder Público, para abarcar atos lesivos que afrontam princípios administrativos e o erário público.

Afastado o “rótulo” de “lei anticorrupção empresarial”, destaca-se que a aplicabilidade da norma aos partidos políticos deve acontecer quando, no caso

concreto, as agremiações realizarem uma das condutas tipificadas no diploma legal, e, nesse caso, não se está diante de ações típicas (nem mesmo atípicas) das organizações políticas, e sim, justamente, de um desvio de sua função jurídico-constitucional e democrática.

Para descumprimentos de ordem contábil ou financeira, é possível aplicar tão somente a legislação eleitoral no que tange às sanções que atingem o recebimento dos fundos públicos, bem como responsabilizar pessoalmente, no âmbito civil e criminal, os dirigentes na forma da lei. Não será atraída a incidência da lei anticorrupção quando se tratar de um caso previsto e sancionado pelo direito eleitoral/partidário.

A aplicação, na prática, da Lei 12.846/2013 se dará a partir do momento que a agremiação partidária realizar um dos atos previstos na norma, o que é plenamente possível, em vistas dos desvios éticos e finalísticos dos partidos, como bem demonstrou a investigação “lava-jato”. O que se pretende, ao afirmar que a lei anticorrupção se aplica às organizações políticas, não é afastar o direito partidário, mas sim, no momento da interpretação, verificar se a conduta configura alguma das descritas que causam lesão à administração pública. Ou seja, não se trata de excluir, mas de somar ou complementar, de modo que o intérprete possa ter um arcabouço legal aplicável que ataque todas as eventuais mazelas partidárias.

Além disso, quando se afirma a necessidade de adoção de programas de *compliance* pelos partidos políticos, cumpre ressaltar que não é uma obrigação imposta pela Lei anticorrupção, mas sim uma possibilidade que poderá atenuar a sanção a ser imposta. Conforme será discutido na sequência, a adoção desse controle interno busca, somado a uma maior democracia interna, um resgate da verdadeira função do partido nas democracias modernas, na visão deliberativa, aproximando as agremiações da sociedade para que efetivamente exerça a sua atribuição de meio entre o Estado e a sociedade na esfera pública.

Assim, não se nega as particularidades do partido político, que não é como qualquer pessoa jurídica de direito privado com caráter associativo, tendo em vista que o controle externo exercido pela Justiça Eleitoral não se encontra em outras associações. As agremiações têm, além da sua natureza privada, funções de grande importância para a democracia e para o sistema eleitoral brasileiros.

Por outro lado, não é possível afirmar que essas funções exercidas pelos partidos (política; jurídico-constitucional; e social) têm o condão de afastar

eventual responsabilização por atos cometidos alheios a elas, que atentem contra a administração pública e a princípios administrativos. Até mesmo por esse caráter especial das agremiações (pessoa jurídica de direito privado e funções públicas de ordem constitucional-eleitoral) se pode efetuar tratamentos distintos em situações distintas que as envolvam.

Quanto ao direito espanhol e o regime jurídico-constitucional partidário, a Professora Ana Cláudia Santano (2013, p. 13), ao analisar a natureza jurídica dos partidos políticos naquele país, traz importante contribuição para o debate sobre o tema, com uma tese interessante de se aplicar diferentes regimes ao afirmar que “em última análise, não pode aplicar apenas esquemas privados quando essas organizações exercem funções manifestamente públicas, nem pode ser aplicado um Direito Público exaustivo sobre atos que sejam constituídos de forma privada”¹⁹.

Desta feita, ao trazer tal teoria para o direito partidário brasileiro, quando os partidos estiverem atuando em suas funções típicas e atípicas, a legislação eleitoral será aplicada, e de outro lado quando agirem como pessoa jurídica de direito privado com atos alheios a sua função constitucional, poderá haver a incidência da legislação anticorrupção, pois, as condutas são tipicamente privadas e estranhas às funções públicas.

A Lei 12.846/2013 dispõe em seu artigo 5º os atos lesivos à Administração Pública como “prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada” (art. 5º, inciso I), “comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei” (art.5º, inciso II). (BRASIL, 2013).

Ainda tem disposições acerca de atos relacionados às licitações, como “frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público” (art. 5º, inciso IV, alínea “a”), e outras condutas que prejudicam as finalidades do procedimento licitatório²⁰ que

¹⁹ “no puede en definitiva aplicar unicamente esquemas privatistas cuando estas organizaciones están ejerciendo funciones nitidamente públicas, como tampoco se puede sostener la vigencia de um Derecho Público exhaustivo sobre actos que se constituyen con carácter privado”. (tradução livre).

²⁰ “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

estão dispostas na Lei nº 8.666/1993. Cumpre destacar, da mesma forma, o inciso V que traz a seguinte redação: “dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional”. (BRASIL, 2013).

Tais atos podem ser realizados pelos partidos políticos, pois, como se denunciou e se apurou em casos da lava-jato os partidos nomeavam pessoas em estatais, como a Petrobrás, para que beneficiassem empresas em contratos públicos, e, em contrapartida o indicado pela agremiação cobrava uma propina sobre o valor dos contratos e repassava às organizações políticas, que eram beneficiadas e utilizavam esse dinheiro em campanhas. Na hipótese de um partido cometer ou ter cometido um dos atos previstos na lei anticorrupção, não seria possível aplicar qualquer sanção fundada na Lei dos Partidos Políticos, tendo em vista a ausência de previsão legal.

Além disso, os argumentos dos que defendem a inaplicabilidade da Lei 12.846 às agremiações partidárias, em razão da norma não ter mencionado expressamente essa espécie de pessoa jurídica de direito privado, cumpre destacar que já existem ações de improbidade administrativa ajuizadas contra partidos políticos pelos ilícitos da lava-jato²¹, e também não há previsão expressa sobre isso na Lei de Improbidade Administrativa.

Esse ponto merece atenção, pois, uma corrente doutrinária defende não ser possível interpretar extensivamente a lei anticorrupção para atingir os partidos, em razão de se tratar de uma norma com caráter punitivo, e, por isso, a interpretação deveria ser restrita ao texto legal. E, assim, por não constar expressamente as agremiações, o diploma legal não se aplicaria a elas. Nesse sentido, o Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zymler, e Laureano Canabarro Dios (2016, p. 40) destacam que “considerando o caráter sancionador da norma, afasta-se a possibilidade de aplicação analógica ou interpretação extensiva no sentido de abranger essas entidades”.

Por outro lado, José Anacleto Abduch Santos (2015, p. 80) entende que as entidades religiosas e os partidos políticos são espécies do gênero pessoa

²¹ Conforme reportagens divulgadas na imprensa, o Ministério Público Federal ingressou, em março de 2017, com uma ação civil de improbidade administrativa contra o Partido Progressista (PP), por desvios ocorridos na Petrobras.

jurídica de direito privado, conforme o art. 44 do Código Civil, e por isso “não devem ser consideradas imunes aos dispositivos da Lei no 12.846/2013 nas hipóteses de praticarem atos de corrupção e fraude contra a administração pública, enquadráveis nos tipos do seu art. 5º.”

Da mesma forma, o Professor Modesto Carvalhosa (2015, p. 60-61) defende que “também se inscrevem na presente Lei os partidos políticos matriculados no Tribunal Superior Eleitoral e seus institutos, todos subsidiados pelo Estado na qualidade de pessoas jurídicas de Direito Privado que são”.

Nesse aspecto, não seria isonômico tratar os partidos de forma diferente das demais associações de pessoas, tendo em vista que o parágrafo único do artigo 1ª da Lei nº 12.846/2013 dispõe que a norma se aplica “a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas” (BRASIL, 2013). Assim, mesmo com uma interpretação literal do texto legal se tem que estão abarcadas todas as associações de pessoas, e as agremiações possuem natureza associativa, sendo-lhes aplicável o direito civil.

Portanto, não há incompatibilidade (ou conflito) entre a Lei anticorrupção e a Lei dos Partidos Políticos, com a exceção das sanções de dissolução compulsória e suspensão da pessoa jurídica, é possível tanto auferir o “faturamento” do partido por conta das entradas e saídas financeiras durante o ano, como utilizar-se da regra disposta na norma de multa no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Inexistindo uma antinomia entre as legislações, é possível aplicar a lei partidária quando se tiver diante de atos típicos das agremiações e infrações sancionadas pela norma especificamente, e também, pela igualdade ou isonomia constitucional, aplicar as disposições de legislação anticorrupção quando se estiver configurado os atos tipificados em seu art. 5º, sendo ainda possível a responsabilização pessoal dos dirigentes nos termos da Lei nº 9.096/95, além da possibilidade de aplicação de outras normas. Ressaltando apenas que no caso de incompatibilidades entre as Leis, se aplicará a específica (LOPP).

3.3 A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE PELOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesquisa busca demonstrar que os partidos políticos se afastaram de seus objetivos e funções na sociedade, e comportam-se como verdadeiras empresas, com uma estrutura hierarquizada e pouco democrática, além de se constituírem em verdadeiras pessoas jurídicas de direito privado com caráter associativo. Por essas razões, seria possível aplicar a Lei anticorrupção quando praticarem atos tipificados no artigo 5º da norma, atraindo as sanções previstas, com a exceção daquelas que conflitam com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (dissolução e suspensão provisória).

Não há dúvida de que a fragmentação partidária criada pela grande quantidade de partidos políticos, sendo que boa parte com déficit ideológico, acaba por contribuir para o distanciamento do eleitor das agremiações, somando-se a isso a ausência de democracia intrapartidária e os escândalos de corrupção envolvendo as organizações políticas. Esse afastamento das pessoas dos partidos inviabiliza a função social e democrática deles, favorecendo o voto em pessoas e não em legendas.

Aqui se faz uma defesa das agremiações partidárias e não o contrário, e, por essa razão se defende, independente da aplicação ou não da lei anticorrupção (e conseqüentemente da possibilidade de programas de integridade como forma de atenuar as sanções), a adoção por parte dos partidos políticos do chamado *compliance* partidário. Não se busca afastar a autonomia conferida a essas organizações pela Constituição, mas sim argumentar a favor de uma verdadeira reabilitação delas, a fim de fortalecer tanto as legendas, quanto a própria democracia.

3.3.1 Características do *Compliance* no Âmbito Partidário

Antes de se adentrar na questão dos próprios partidos adotarem tais regras e procedimentos de integridade, é preciso analisar do que se tratam esses programas, e o como seria um viável dentro da realidade partidária, verificando o que deveria conter tais mecanismos. Isso porque, integridade não é equivalente a conformidade, e a vida real de uma agremiação não é como outras pessoas jurídicas,

embora como já demonstrado se assemelham a uma empresa, mas, em razão de suas funções acabam tendo importantes particularidades.

Conforme destaca Pinheiro (2018, p. 234) para uma parte da doutrina “programas de conformidade se restringiriam à necessidade de criação, no contexto das pessoas jurídicas, de mecanismos de incentivo e controle ao cumprimento das normas jurídicas postas”. Desta forma, o “conceito de conformidade estaria no integral respeito, pelas empresas em geral, ao princípio de legalidade”.

De outro lado, o conceito de integridade ou *compliance* seria mais amplo, compreendendo “não apenas o estímulo e a fiscalização atinentes ao respeito e ao cumprimento das leis postas, mas, por igual, para abranger o fomento de uma cultura de ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boa conduta”. (PINHEIRO, 2018, p. 234). Também não se pode confundir com a auditoria interna, pois esta atua depois que o ilícito ou irregularidade é cometida.

Assim, “mais do que a conformidade legal, o programa de *compliance* envolve estratégias que possibilitem uma alteração nos padrões culturais da empresa em relação à ética”, de modo a se evitar os riscos inerentes à atuação da entidade, visando inibir prejuízos à imagem da organização, pois, tais mecanismos “adquirem relevância ao evitar – sob a presunção de que seriam capazes de diminuir os atos de corrupção – os danos à reputação das empresas envolvidas em escândalos públicos”. (SCHRAMM, 2018, p. 143).

Como se nota, no âmbito empresarial a integridade tem suas feições, e, portanto, é preciso compreender o que se espera dos partidos políticos ao adotarem o *compliance*, conforme destaca a Professora Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (2018, p. 234-235):

Feita esta sutil diferenciação conceitual, cumpre indagar: o que se pretende, por meio de programas de *compliance* aplicados a partidos políticos, é desenvolver no interior dessas pessoas jurídicas mecanismos e estruturas voltadas ao estrito cumprimento da legislação partidária respectiva (notadamente no que concerne a gastos e arrecadações) ou, para além disso, o que se espera é a criação de uma cultura de ética, de transparência e de boa governança que, transcendendo a fiscalização contábil, possa servir como instrumento de restauração da confiança social nos partidos políticos, enquanto elementos essenciais à prática da democracia?

De tudo que se abordou até aqui, a adoção dos programas de integridade pelos partidos não abrangeria apenas o mero cumprimento das normas e leis, tendo em vista que para isso se tem o forte controle externo executado pela

Justiça Eleitoral (o que a maior parte das demais pessoas jurídicas não têm) quando do procedimento judicial da prestação de contas. E para isso também existem sanções quando há o descumprimento das regras contábeis e financeiras.

Isso, por si só, não atrairia a necessidade de se adotar o *compliance*, ainda que tal adoção poderia reduzir a punição com a, defendida, aplicação da lei anticorrupção no âmbito partidário. Para recuperar o prestígio e confiança social, bem como se reabilitar de modo que cumpra sua função na esfera pública, é preciso mais do que apenas cumprir as normas. Esse acréscimo significa, justamente, a utilização de programas de integridade com boa governança, uma cultura de ética, transparência e democracia intrapartidária.

Não se tem dúvidas de que o *compliance*, em seu sentido ampliado como se defende, propiciará também o cumprimento das regras e normas referentes à arrecadação e gastos, através de mecanismos e procedimentos, trazendo maior efetividade à prestação de contas. Mas, não se pode imaginar tais programas restritos a questão financeira e contábil partidária. O objetivo é, primordialmente, “resgatar-lhes a credibilidade e a confiabilidade de que depende, em alguma medida, a própria crença no funcionamento da democracia”. (PINHEIRO, 2018, p. 235).

Nesse sentido, defende Evânio Moura (2018, p. 140)

Com efeito, a inserção de práticas de *compliance* eleitoral nos partidos brasileiros se revela urgente e essencial, não só para assegurar uma maior fidedignidade na prestação de contas feita ao TSE, mas também para garantir a regularidade das doações eleitorais recebidas pela agremiação, evitando-se a prática de caixa dois.

Além disso, referida postura implica em importante mecanismo para a realização de uma “due diligence” (devida diligência) nos terceiros doadores, ou seja, a execução de um procedimento para verificar a origem lícita dessas doações.

Assim, a adoção de programas de integridade pelos partidos perpassa pela efetividade na prestação de contas à Justiça Eleitoral e também por mecanismos para se checar a licitude de doações recebidas, podendo-se constatar, por procedimentos internos, a prática do “caixa 2” tão comum, ainda, no processo político-partidário brasileiro. Contudo, deve-se ir além. A chamada *due diligence*²²

²² No Decreto nº 8420/2015, que regulamentou a Lei anticorrupção, estabelece em seu art. 42, inciso XIII “diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados”. (BRASIL, 2015). Nesse sentido, pode-se entender como diligências prévias às contratações visando verificar o histórico do possível contratado, bem como se já esteve ou está envolvido em esquemas de corrupção.

também deverá ser aplicada para fixar diligências e analisar os riscos quando da realização dos negócios jurídicos partidários, especialmente na contratação de prestadores de serviços.

Conforme destacado, é preciso abranger mais do que somente o cumprimento de normas e leis, para se adotar boas práticas de governança, uma cultura de ética e maior transparência. Destarte, deve-se abrir as estruturas para que possa haver o controle por parte dos filiados e terceiros, a fim de se possibilitar a denúncia com canais independentes e que garanta proteção aos denunciantes.

Isso porque, o art. 41, do Decreto nº 8.420/2015, que regulamentou a Lei nº 12.846/2013, traz a definição legal dos programas de integridade que:

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.

Já a Controladoria Geral da União, em publicação de 2015 na qual traz explicações acerca dos programas de integridade regulamentados pelo Decreto em questão, traz os cinco pilares que norteiam o *compliance*, ainda que não haja uma fórmula e pronta e tais mecanismos terão que ser adotados conforme as necessidades das pessoas jurídicas, conforme se demonstra pela figura:

Figura 4 – 5 pilares dos programas de integridade



Fonte: CGU (BRASIL, 2015, p. 7)

Esses cinco pilares dos programas de integridade são considerados

a sustentação de um *compliance* efetivo e de sucesso. Para tanto, se faz necessário o apoio real e o comprometimento da alta direção para o fomento e manutenção de uma cultura de ética, além da instituição de uma instância com autonomia, independência, imparcialidade e com recursos financeiros e materiais para o pleno funcionamento dos mecanismos.

Além disso, deve ser realizada a análise de riscos e do perfil da entidade, seus principais parceiros de negócio, para se verificar o nível de interação com o Poder Público, para se avaliar o risco de cometimento de atos tipificados na Lei nº 12.846/2013. Um bom programa de integridade também deve conter um código de ética e conduta e “as regras, políticas e procedimentos de prevenção de irregularidades; desenvolver mecanismos de detecção ou reportes de irregularidades (alertas ou *red flags*; canais de denúncia; mecanismos de proteção ao denunciante)” (BRASIL, 2015, p. 7), além de estabelecer as sanções para casos de violação.

E para se manter a efetividade, é preciso ter processos e procedimentos para se verificar a aplicabilidade do programa à estrutura e funcionamento da empresa, a fim de se “criar mecanismos para que as deficiências encontradas em qualquer área possam realimentar continuamente seu aperfeiçoamento e atualização”. (BRASIL, 2015, p. 7).

Contudo, quando se fala em partidos políticos, em razão de suas especificidades e realidade, é preciso se pensar em outros aspectos, que devem envolver de forma aproximada os pilares mencionados, mas que tenham mais proximidade com a vida fática das agremiações, favorecendo, inclusive, a questão essencial da democracia intrapartidária.

A Professora Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro (2018, p. 238) traz com exatidão os pilares de um *compliance* partidário:

Transparência nos atos do partido, para filiados e não filiados; comprometimento da direção partidária com o pleno cumprimento do Código de Boa Conduta; incentivo à denúncia e independência do órgão responsável pela fiscalização das regras comportamento e pela imposição de penalidades aos que as desrespeitam. Esses são os núcleos essenciais à construção de um modelo de *compliance* partidário que se faça efetivo. Todos eles, no entanto, segundo entendemos, pressupõem e demandam, para que não revelem compromissos meramente formais, uma mudança ainda mais estruturante nas organizações partidárias brasileiras, consistente na imposição de normas de democracia interna.

Já se destacou no presente trabalho a necessidade de maior

democracia interna dentro dos partidos políticos, quando se enfrentou a crise de representatividade e partidária, como um dos pilares para a reabilitação proposta, de modo que a agremiação recupere seu prestígio e assuma seu papel de meio entre sociedade e o Estado, função essencial que lhe cumpre na esfera pública, dentro da democracia deliberativa de Habermas.

Não é possível falar em maior transparência, controle dos atos partidários, bem como de um programa de integridade se a estrutura do partido seguir fechada, hierarquizada, na mão de poucos, sem liberdade e participação contestatória dos filiados. Se o “coronelismo”, “filhotismo” e “caciquismo” persistirem na realidade das agremiações, a crise pela qual passa essas entidades continuará afetando a qualidade democrática e representativa. Enfim, sem democracia intrapartidária não há um programa de *compliance* efetivo e real.

Assim, “qualquer legislação voltada à matéria, portanto, deverá tratar as temáticas da democracia interna e dos sistemas de *compliance* de forma conjugada, sob pena de criação de fórmulas meramente retóricas” que não será efetivo e tampouco mudará a realidade das agremiações partidárias. (PINHEIRO, 2018, p. 239).

Todavia, maior abertura democrática no âmbito partidário perpassa por imposições legislativa ou constitucional acerca de se exigir normas concretas, no âmbito dos estatutos dos partidos, de democracia interna se incluindo no art. 17 da Constituição essa obrigatoriedade, bem como se alterando a legislação ordinária para dispor sobre procedimentos que a efetivem prevendo, por exemplo, a necessidade de prévias, proibição de parentes nos órgãos de direção, limitação de mandatos, etc.

Esse é um ponto interessante da pesquisa, pois, o Direito tem um papel fundamental na teoria habermasiana, tendo uma função primordial para definir os rumos e constituir o mundo social. E não tem como se falar em ordenamento sem mencionar a política, responsável pela elaboração das normas e leis. Da mesma forma, sem a reabilitação partidária, recuperação do prestígio, participação social e confiança da sociedade, não se transformará o mundo político, mantendo-se a crise de representatividade e dos partidos.

Sobre isso, Bannwart Júnior e Tescaro Júnior (2012, p. 131) destacam que para Habermas a “política é entendida como um sistema diferenciado em poder comunicativo e poder administrativo e o direito é concebido como o *medium* transformador do poder comunicativo em poder administrativo”. Para o direito cumprir

o papel de mediador e transformar o poder comunicativo em administrativo, é preciso, conforme o autor, a “existência de direitos e princípios fundamentais que garantam a formação discursiva da opinião e da vontade”.

Sem uma verdadeira democracia interna no âmbito partidário não é possível se falar em garantias de formação discursiva da opinião e da vontade na perspectiva dos partidos. Como já se destacou, esse papel que idealmente e conceitualmente caberia às agremiações acaba sendo desempenhado por classes privadas e corporativas que não focam no interesse público e não contam com grande alcance social, levando à “privatização” da opinião pública.

Não se tem outra saída para essa situação senão a imposição, pelo direito, de normas referentes à democracia intrapartidária, destacando-se que o *compliance* na atual legislação anticorrupção não é impositivo. Somente assim, é que se começará a mudar o atual panorama dos partidos políticos. Não obstante, as próprias agremiações, que notam cada vez mais o distanciamento popular delas, poderiam modificar o quadro posto, mas, o que se nota são mudanças dos nomes das legendas, seguindo as práticas já costumeiras. Por isso, a necessidade de alterações legislativas referente ao assunto.

Contudo, a grande questão sobre esse debate é em relação à autonomia partidária e a possibilidade de se impor, por Lei, regras e padrões de conduta aos partidos políticos, tendo em vista que o art. 17, §1º, da Constituição Federal garante expressamente a “autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento”. (BRASIL, 1988).

Há quem defenda que os partidos já sofram um controle excessivo da Justiça Eleitoral, que impor maiores determinações acabaria, de vez, com a autonomia partidária prevista na Constituição. Entretanto, com respeito aos que defendem essa posição, nenhum princípio e direito é absoluto, tanto que o Congresso Nacional já editou normas que “interviram” no âmbito partidário como, por exemplo, as cotas de gênero²³, assim como o TSE já decidiu sobre a fixação de prazos para as comissões executivas temporárias²⁴ mesmo após uma Emenda Constitucional aprovada no ano

²³ Vide Lei nº 12.034/2009.

²⁴ Através da Emenda Constitucional nº 97/2017, tentou-se conceder, dentro da autonomia partidária, ao partido a definição da duração dos órgãos provisórios. Entretanto, o Plenário do TSE aprovou, em 2018, um prazo máximo de 180 dias para as comissões provisórias, e regulamentou tal situação com a Resolução nº 23.571/2018. Contudo, o Congresso editou a Lei nº 13.831/2019 que estabeleceu o

anterior, além da decisão sobre as cotas raciais²⁵ pelo Tribunal.

A autonomia partidária é um direito importante para se garantir que o Estado não venha intervir dentro do partido, no sentido de proteger suas bases ideológicas. Sem essa garantia constitucional, poderia, por exemplo, um governo de direita e com apoio no Congresso, alterar a Constituição ou a legislação ordinária a fim de impedir que partidos de cunho marxistas sejam criados ou existam no país, assim como um governo de esquerda buscar coibir agremiações de cunho liberal. Mas, não se trata de uma carta branca ou até mesmo uma blindagem.

Sobre a questão, pode-se destacar o que afirma Canotilho (1993, p. 449-450) ao explicar sobre a liberdade externa das agremiações, consubstanciada na “liberdade de fundação de partidos políticos” e à “liberdade de actuação partidária”, e a liberdade interna com dois fundamentos: “a) sobre os partidos não pode haver qualquer controlo ideológico-programático; b) não é admissível um controlo sobre a organização interna do partido”.

Desse modo, a autonomia partidária protege as agremiações do controle ideológico e de sua organização, entretanto, é constitucionalmente possível exigir que eles façam um controle interno “dos seus programas, ações, regras de organização, conhecimento e atendimento de Direitos Fundamentais, de forma a neutralizar a concentração de poder em um pequeno número de dirigentes. ” (TRAMONTINI, 2015, p. 88), sem ferir a liberdade e autonomia interna.

Isso porque, os partidos têm direitos e deveres, entre eles atender aos princípios democráticos e direito fundamentais, ainda mais quando, conforme defende Canotilho (1993, p. 449), a associação partidária é um direito subjetivo dos cidadãos, sendo, portanto, possível se exigir que dentro de sua liberdade de organização determinem regras claras de democracia intrapartidária, através de programas de integridade que as contemplem, sendo o conteúdo de competência interna das agremiações, desde que observadas as determinantes previstas.

Aqui não se tem uma intervenção dentro de sua liberdade interna, na medida em que não se dirá como, mas sim que se deve conter tais regras. A forma

prazo de 8 (oito) anos para a duração desses órgãos. Com isso, o TSE, em decisão de 2020 e com o advento dessa nova norma, já decidiu pelo prazo de oito anos da Lei dos Partidos (RPP nº 060041209 - Brasília/DF - Rel. Des. Min. Edson Fachin - DJE 05/03/2020).

²⁵ Em Sessão na noite de 25 de agosto de 2020, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral “aprovou a imposição aos partidos de que o dinheiro do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral seja destinado de forma proporcional às campanhas de candidatas e candidatos negros. A obrigação passará a valer a partir da eleição de 2022”. (AMORIM, 2020).

(conteúdo) caberá à própria agremiação e seus filiados definir, sendo possível que o texto constitucional traga regras gerais (determinantes) que deverão conter os programas de integridade. Isso já acontece, por exemplo, na própria parte final da redação do art. 17 da Constituição ao prever que os estatutos partidários devem “estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária” (BRASIL, 1988), que foi regulamentada pelos artigos 23 a 26 da LOPP²⁶.

Sobre isso, destaca TRAMONTINI (2015, p. 121):

Ao inserir a autonomia partidária no texto constitucional, o legislador tratou no mesmo dispositivo da fidelidade e disciplina partidária, que passaram a ser uma determinante do estatuto, ou seja, o seu conteúdo é de competência interna dos partidos. Contudo, a matéria também foi regulada pela Lei dos Partidos Políticos (art. 23 a 26, da Lei n. 9.096/95.

Nesse caso, se poderia no próprio artigo em questão dispor que os estatutos partidários devem estabelecer normas de disciplina, fidelidade partidária e programas de integridade que contemplem regras de democracia interna. E, por consequência, a lei partidária dispor de regras gerais de abertura democrática de suas instâncias que deverão estar contempladas dentro de um programa de *compliance*, de modo, inclusive, para se verificar a eficácia de tais mecanismos.

Se é possível uma legislação criar normas e regras no âmbito de empresas privadas, mesmo existindo o princípio da livre iniciativa, de modo a atender outros princípios constitucionais, não há razões para que não se possa fazer o mesmo quando se tratar de partidos políticos. Assim, ainda que haja uma autonomia partidária, esta não se trata de uma soberania, não sendo as agremiações imunes às

²⁶ Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. (BRASIL, 1995)

demais regras e princípios constitucionais, ressaltando ainda a sua natureza de pessoa jurídica de direito privado.

Conforme bem destaca PINHEIRO (2018, p. 236-237):

Em resumo, portanto, a cláusula constitucional da autonomia partidária – especialmente forjada para garantir que os partidos políticos ficassem protegidos da esfera interventiva do Estado, sobretudo no que concerne às suas ideologias e aos seus critérios de atuação – não pode ser interpretada de forma a conferir às agremiações uma espécie de imunidade absoluta que as torne impermeáveis até mesmo às regras e valores constitucionais. Se é certo, portanto, que o “core” ideológico, que as estratégias políticas, que as visões de mundo e que as escolhas partidárias devem se achar fora do alcance interventivo do Estado, não é menos exato que o respeito aos valores constitucionais como os da igualdade, da transparência e da moralidade pode e deve ser exigido dos partidos políticos, sem que tal comportamento revele qualquer tipo de violação ou mesmo enfraquecimento da garantia fundamental da autonomia partidária.

A afirmação da autora ganha mais força e relevância quando se analisa (conforme já destacado) o financiamento político no Brasil. A partir da proibição de doações por pessoas jurídicas, os partidos passaram a ter como principal fonte de receita o Fundo Partidário e, mais recentemente, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Ao receber dinheiro do erário público, as agremiações passam a gerir uma verba que não pertence a elas, e, assim, se faz necessário harmonizar a autonomia partidária, de modo a se proteger as suas bases ideológicas e forma de atuação, e o controle por parte dos filiados, terceiros e do próprio Estado de acordo com as rígidas regras de transparência próprias dos regimes de gastos públicos.

Além disso, como já destacado, a liberdade interna não se confunde com soberania, e não exige os partidos de observarem os princípios constitucionais, especialmente em relação à adequação de suas estruturas e funcionamento ao regime democrático (TRAMONTINI, 2015, p. 120). Conforme destaca José Afonso da Silva (2005, p. 405) a liberdade partidária não é absoluta, pois, está condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição. Assim, existe uma suposição de que os partidos, dentro de sua autonomia, cumprirão tal principiologia constitucional:

A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos não de se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas

concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime. (SILVA, 2005, p. 406)

Daí que não se pode separar a democracia interna dos programas de *compliance* partidário, pois, um depende do outro como já demonstrado, e visam cumprir os princípios do regime democrático constitucional. É possível assim, por meio de Lei própria (independente se aplicável ou não a Lei anticorrupção) que altere a Lei nº 9.099/95 dispor de regras de democracia intrapartidária como um dos critérios para se aferir a efetividade dos mecanismos de integridade. Desta forma, no caso de se buscar a atenuação da sanção em razão dos ilícitos praticados contra à Administração Pública, não bastaria ter o *compliance*, mas sim ter também atendido às regras de abertura das instâncias do partido.

O tema aqui debatido é extenso e causa grande divergência entre estudiosos da área, mas o problema da pesquisa diz respeito à fiscalização do uso dos recursos públicos, bem como em relação à criminalização atual dos partidos necessidade de adoção de programas de integridade pelos partidos políticos, independente da aplicação da Lei anticorrupção (que não impõe essa obrigação, mas atenua a sanção), com fundamento teórico em Habermas.

Contudo, antes merece destaque as propostas que já tramitam no Congresso Nacional para se aplicar a responsabilidade objetiva aos partidos, nos moldes da Lei nº 12.846/13, e também de se exigir o *compliance* partidário.

3.3.2 Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional

O Projeto de Lei 429/17, de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), busca alterar a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, para se aplicar às agremiações partidárias as normas dos programas de integridade. A proposta já foi aprovada, em caráter definitivo, pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, em março de 2019, e se encontra desde dezembro pronto para a deliberação do Plenário.

Em síntese, ao contrário da Lei Anticorrupção, o Projeto visa tornar obrigatória a adoção de programas de *compliance* pelos partidos políticos. Enquanto a Lei 12.846/13 traz um estímulo para os mecanismos de integridade para se atenuar

as sanções, na proposta do Senador Anastasia, caso as agremiações não adotem podem ter a suspensão de três a doze meses do recebimento do fundo partidário, caso seja constatada a falta de efetividade ou inexistência do *compliance*.

De acordo com o projeto, entende-se por programa de integridade, no âmbito partidário, o conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido político.

A proposta, assim, não traria a ampliação que se abordou, a fim de também trazer maior controle social, dos filiados, além de também se abordar a própria democracia interna. Como já dito, não é o *compliance* que irá resolver o problema dos partidos, mas esse programa de integridade somado a uma maior abertura democrática no interior das agremiações é que contribuirá para a reabilitação dessas entidades perante a sociedade.

Segundo a justificativa do autor do projeto, objetiva-se permitir aos partidos uma ferramenta de autocontrole, buscando garantir a autopreservação dos valores partidários, além de demonstrar aos filiados e à população brasileira o compromisso das agremiações com os valores éticos. Contudo, ressalta-se novamente, sem democracia intrapartidária não haverá efetividade, pois, não se terá a liberdade necessária para que esses programas funcionem sem interferência da alta cúpula do partido.

O projeto é extremamente detalhista, de modo a obrigar os partidos a seguirem diversas novas regras, visando a integridade, entre elas a realização de diligências (*due diligence*) em relação aos fornecedores e doadores, analisando inclusive, em relação às altas doações, o setor do mercado em que atua o doador e o grau de interação deste com o setor público.

Sobre o Código de Conduta e Integridade, o Projeto dispõe que deverá constar os princípios e valores do partido, orientações para a prevenção de irregularidades e sobre eventuais conflitos de interesse, além de especificar as condutas vedadas aos integrantes e colaboradores da agremiação partidária.

Por ser obrigatório o *compliance* partidário, a proposta dispõe sobre a sanção aos partidos que não implementarem o programa, bem como implementarem sem a eficácia pretendida e determinada, cabendo à Justiça Eleitoral constatar a

ausência ou ineficácia das medidas, podendo então ocorrer a suspensão do recebimento do Fundo Partidário por até 12 (doze) meses.

Entretanto, alguns aspectos do projeto impõem dificuldades aos partidos políticos, especialmente se levada em consideração a própria estrutura partidária, que se divide em diretório nacional, estadual e municipal/zonal. Algumas das medidas, como a auditoria interna independente, treinamentos, embora possíveis de implementação em âmbito nacional e estadual, a nível municipal geraria um custo aos diretórios, que em muitos casos não possuem nem mesmo movimentação financeira durante o ano.

Este ponto de dificuldade do projeto é em razão de ignorar a realidade da estrutura partidária no Brasil, na qual os diretórios municipais em sua grande parte não movimentam recursos financeiros, e atuam mais especificamente como um cartório em época de eleições, tendo em vista o monopólio constitucional das candidaturas às legendas. Além disso, não traz a responsabilização objetiva, para dirimir qualquer divergência, aos partidos quando se relacionarem com a Administração Pública.

Além desse projeto, também há outra proposta do Senador Ricardo Ferraço (PSDB-SP) – Projeto de Lei nº 60/2017 - que possui o mesmo objetivo, ao alterar a Lei nº 9.096/95 e dispor sobre a responsabilização objetiva dos partidos políticos por atos lesivos à Administração Pública, nos termos do disposto na Lei nº 12.846/13, trazendo ainda os tipos de condutas:

§ 4º Constituem atos contra a Administração Pública aqueles que atentem contra o patrimônio público ou os princípios da Administração Pública, assim definidos:

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

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

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

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

(BRASIL, 2017)

Conforme se nota, a tipificação trazida na proposta se assemelha à alguns tipos da Lei anticorrupção, que já se defendeu aqui ser plenamente possíveis de serem praticados por partidos políticos. Entre as sanções, seguem o já disposto na LOPP, também já analisadas nesta pesquisa. Por outro lado, ao contrário da proposta

do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), não estabelece a obrigatoriedade das agremiações adotarem o *compliance*, mas dispõe que na aplicação da punição será verificada e “levada em consideração a existência de mecanismos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito do partido político”. (BRASIL, 2017).

Em síntese, trata-se de uma proposta inspirada na Lei 12.846/13 que incluiria na lei partidária disposições quase que idênticas, além de estimular a adoção de programas de *compliance* no âmbito dos partidos políticos. Da mesma forma que o PLS 429/17, o projeto também nada dispõe sobre a questão da democracia interna, essencial para o funcionamento efetivo e adequado dos mecanismos de integridade dentro das agremiações.

É preciso mais do que apenas abranger questões financeiras e contábeis, uma vez que já existe um forte controle externo sobre isso, embora o *compliance* estaria mais no autocontrole e dentro do âmbito interno. Isso porque, deve-se buscar uma boa governança, o estímulo de condutas éticas, responsáveis e além disso maior transparência e acesso aos filiados e sociedade das negociações e movimentações financeiras dos partidos.

Destarte, antes de se iniciar o último subcapítulo desta pesquisa, vale destacar os motivos (justificativa) dos Senadores autores dos referidos projetos que buscam trazer para o âmbito partidário programas de integridade, pois, ao justificar a propositura das alterações na LOPP buscaram demonstrar a necessidade de adoção de tais mecanismos pelos partidos políticos, o que vai ao encontro deste trabalho.

Anastasia (BRASIL, 2017, p. 6-8) defende, em sua justificativa o seguinte:

A adoção de programa de *compliance* pelas agremiações partidárias demonstrará a seus filiados (e, sobretudo, à população brasileira) o compromisso dessas entidades com os valores éticos pelos quais se pautam, mormente em tempos em que se tem exaltado a relevância da transparência, *accountability* e maior diálogo com a população.

[...]

Trata-se, na verdade, de mecanismo de autocontrole que, além de acautelar os riscos de sanção por atos delituosos dentro da estrutura partidária, vai ao encontro dos princípios constitucionais balizadores de sua existência, com o objetivo maior da preservação do próprio regime democrático

Nota-se que o autor do PLS 429/17 defende a adoção dos programas de integridade pelos partidos para demonstrar à sociedade brasileira que se pautam

pela ética, responsabilidade e transparência. E, além disso, vai efetivar outros princípios constitucionais como a moralidade, bem como a própria razão de existir os partidos, melhorando e preservando o regime democrático brasileiro, que se pauta, em grande medida, pela atuação dos partidos que detém o monopólio das candidaturas.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator da matéria, Senador Randolfo Rodrigues (REDE - AP) destacou entender que a proposta não afronta a autonomia partidária, disposta no art. 17, §1º, da Constituição Federal:

não se trata de restringir a autonomia dos partidos políticos, mas exclusivamente de dotá-los de meios para que exerçam seu indispensável papel na sociedade – de instrumento para a atuação política do cidadão – com ética, transparência e responsabilidade em relação aos respectivos filiados e ao povo brasileiro. (BRASIL, 2019, p. 5)

Assim, obrigar os partidos a adotarem o *compliance* traria maiores benefícios às agremiações, bem como as ajudariam na consecução de seus fins, e, por isso, não estaria se invadindo a autonomia, mas incluindo um meio para que as entidades cheguem ao seu fim, que é a busca legítima pelo poder, além de contribuir para que possa melhorar a imagem perante a sociedade e filiados.

Por sua vez, o Senador Ricardo Ferraço justifica a sua proposta afirmando que os partidos políticos, embora com particularidades distintas das empresas, são pessoas jurídicas de direito privado. Assim, se o legislador entendeu possível legislar sobre questões internas das empresas, para se evitar o cometimento de “atos ilícitos contra a Administração Pública, com muito mais razão pode fazê-lo com relação aos partidos políticos, entes cuja íntima relação com a formação do Estado e própria existência do regime democrático é evidente a todos”. (BRASIL, 2017, p. 4).

Percebe-se que em ambas as propostas se busca, de um lado, demonstrar a natureza jurídica dos partidos (pessoa jurídica de direito privado), suas particularidades especialmente quanto aos recursos públicos, e, de outro, a importância de se adotar os programas de integridade para melhorar a imagem das agremiações perante a sociedade, melhorando a própria democracia.

Entretanto, em que pese a importância das duas propostas, deve-se questionar a eficácia delas, uma vez que não trazem disposições acerca da democracia intrapartidária, e, como já dito, um bom e eficiente programa de

integridade partidário perpassa pela abertura das instâncias dos partidos, pois, não se acredita que seja possível maior transparência, acesso aos filiados e sociedade se permanecerem as estruturas fechadas, hierarquizadas e até mesmo dominadas das agremiações.

Nesse sentido, passa-se agora ao último subcapítulo que se abordará, justamente, a imprescindibilidade de adoção do *compliance* pelos partidos, através de uma análise com aporte teórico na ética discursiva de Habermas e no papel dos partidos dentro da teoria da democracia deliberativa, buscando-se de um lado um referencial ético e também fortalecer as agremiações no contexto do Estado Democrático.

3.3.3 A Adoção de Programa de Integridade pelo Partido Político com Base na Ética do Discurso e na Democracia Deliberativa

Não se pretende aqui refletir de forma abstrata, mas sim demonstrar um aporte teórico e relacioná-lo com o instrumento normativo do *compliance* partidário. Isso porque, quando se fala em estimular e manter condutas éticas dentro das agremiações, se faz necessário estabelecer qual o referencial ético que se pretende.

Primeiro, é preciso destacar o que se esperar de um programa de integridade partidário. Nesse sentido, se faz necessário maior transparência nos atos partidários para filiados e sociedade, comprometimento da direção partidária para com o cumprimento do Código de Ética e Boa Conduta, criação de uma instância para a fiscalização das regras, impor penalidades e receber denúncias (que devem ser incentivadas), garantia de proteção aos denunciantes, e, principalmente, normas de democracia interna. Esses seriam os pilares do *compliance* partidário.

Conforme já se destacou, tanto o estímulo e/ou imposição dos programas de integridade, quanto maior abertura democrática dentro dos partidos, poderiam ser dispostos em Lei e também no art. 17 da Constituição Federal, sem qualquer prejuízo à autonomia partidária, vez que tais regras trariam benefícios às agremiações.

Também foi ressaltado que qualquer programa de integridade deve ser pensado com a realidade fática dos partidos, e, assim, não se pode exigir de

diretórios municipais auditoria interna, tampouco canais independentes de denúncias, pois, a maioria desses órgãos raríssimas vezes possuem movimentação financeira durante o ano. Desta forma, caberia aos órgãos nacionais (ressaltando que os partidos são de caráter nacional) e estaduais se estruturarem para absorver, inclusive, as denúncias referentes aos diretórios municipais, sendo possível ainda se exigir o *compliance* das instâncias partidárias dos municípios quando estas receberem recursos dos fundos públicos.

Superada a questão prática e conceitual de um programa de integridade partidário, deve-se buscar agora um referencial ético aos partidos, de modo a que consiga abrir as instâncias aos filiados, e se reabilitarem dentro da perspectiva deliberativa, se transformando em caixas de ressonância da sociedade, captando e assimilando a opinião e a vontade para que possam transformá-las em poder administrativo. Isso quer dizer que, independente da aplicação da lei anticorrupção e da imposição ou não por meio de Lei, os partidos devem necessariamente adotar tais programas.

Para se compreender a teoria habermasiana, é preciso analisar os diferentes usos da razão prática. Assim, não se busca exaurir o conceito e os apontamentos da ética do discurso, mas encontrar um referencial normativo para o *compliance* partidário a fim de se demonstrar a necessidade dos partidos adotarem tais programas, de modo que se faz pertinente apontamentos acerca dos usos pragmático, ético e moral da razão prática.

Quando se fala do uso desta razão, busca-se a forma como cada indivíduo deve agir em uma situação que envolve determinado problema prático. Desta forma, diante de determinada adversidade deve-se buscar “fundamentos para uma decisão racional entre diferentes possibilidades de ação frente a uma tarefa que ‘temos de’ (*müssen*) solucionar, se quisermos alcançar uma meta determinada”. Ainda, conforme o autor, o que se deve fazer, racionalmente, se determina, em boa medida, pelo que se quer, ou seja, a escolha racional se funda na opção dos meios em vista das metas estabelecidas “ou de uma ponderação racional das metas a partir das preferências existentes”. (HABERMAS, 1989, p. 5-6).

Partindo deste ponto, a meta de qualquer partido político é alcançar o poder, de forma legítima, de modo a aplicar suas ideais e ideais de governo. Para tanto, precisam decidir racionalmente como chegar a esta conquista, podendo escolher entre o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Ou seja, precisa

escolher o meio, diante das adversidades (como a crise partidária e representativa), pelo qual se atingirá a meta.

Além disso, as agremiações também se encontram distantes de suas funções (jurídico-constitucional, social e política), o que também atrai a necessidade de se decidir, através da razão, como cumprir o papel constitucional e conceitual conferido a essas entidades.

Sobre os usos da razão prática, tem-se que o uso pragmático é marcado pela instrumentalidade, sem valores envolvidos, se analisa o fim pretendido e escolhe o melhor e mais eficiente meio para se atingir a finalidade desejada. Diante do que fazer frente à situação prática, a resposta será com uma lógica de mercado, adequando-se meios e fins, sem qualquer valor moral e ético. Conforme destaca Habermas (1989, p. 6) no pragmatismo a “reflexão prática transcorre aqui no horizonte da racionalidade de fins (*Zweckrationalität*), com a meta de encontrar técnicas, estratégias ou programas adequados”.

Para se entender o uso da razão ética e moral, é preciso compreender a separação que Habermas faz entre essas racionalidades, tendo em vista a complexidade da sociedade pós-convencional, marcada pela secularização. Para o autor a sociedade vive em uma dicotomia entre o mundo da vida e o sistema. Não obstante, o autor afirma que a ética não rompe completamente da perspectiva egocêntrica:

Também as questões éticas não exigem absolutamente uma ruptura completa com a perspectiva egocêntrica; elas referem-se ao télos de minha vida. Deste ponto de vista, outras pessoas, outras histórias de vida e esferas de interesse ganham significado apenas na medida em que estejam unidos ou entrelaçados à minha identidade, à minha história de vida e à minha esfera de interesse no âmbito de nossa forma de vida partilhada intersubjetivamente. (HABERMAS, 1989, p. 9)

Assim, a razão ética não consegue trazer valores passíveis de universalização, ao se direcionar a forma de vida daquele indivíduo e os valores de determinado segmento, comunidade. Isso porque, em uma sociedade secularizada existem muitos *ethos* de modo a que a racionalidade ética, pauta no bem-viver, fica restrita aos diferentes extratos éticos que se tem. E deve-se, ainda, se afastar da ideia de que o que é bom é ético e o que é ruim seria antiético. Pois, em cada determinado universo (segmentos) existe uma ética, seja entre traficantes, membros de uma certa comunidade religiosa, e também dentro do mundo político.

Sobre isso, afirmam Bannwart Júnior, Martins e Silva (2019, p. 11) que a “ética, para Habermas, refere-se a valores e concepções de bem viver, partilhados por uma coletividade a qual se pertence e deve ser analisada em determinado *ethos*”. Assim, os autores explicam que “o uso ético da razão prática em Habermas diz respeito às concepções de bem viver, daquilo que se enxerga como bom para determinadas camadas sociais ou comunidades”.

Nesse sentido, o que se tem observado no âmbito partidário é um uso pragmático da razão, no qual se utiliza os meios estratégicos e visando o fim. Na ótica empresarial, seria a lógica de mercado que se busca o lucro pelo lucro e na política o poder pelo poder, através da instrumentalidade que não se importar com valores éticos e morais, mas foca no agir estratégico no qual “os participantes supõem que cada um decide de maneira egocêntrica, segundo o critério de seus próprios interesses. No caso de ocorrer conflitos nas decisões individualistas, é possível “ser decidido ou contido e posto sob controle, bem como apaziguado por um interesse mútuo”. (HABERMAS, 1989, p. 8).

Para transportar o que se afirma para a realidade, nota-se que quando se aumentou a desconfiança nos partidos, a partir do momento que em meio a denúncias houve um sentimento de criminalização das legendas, as agremiações se encontraram em uma situação que tinham de (*müssen*) solucionar para conseguirem manter a meta de conquistar o poder. Diante do “que devo fazer?”, as organizações políticas escolheram ou incorporar-se com outras ou retirar o termo “partido” do nome, com uma clara racionalidade adequada ao fim pretendido, sem nenhum valor ético ou moral nas decisões.

Figura 5 – Mudança de nomenclatura

número	nome anterior	nome atual
10	PRB: Partido Republicano Brasileiro	Republicanos
15	PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro	MDB: Movimento Democrático Brasileiro
19	PTN: Partido Trabalhista Nacional	Podemos
22	PR: Partido da República	PL: Partido Liberal
23	PPS: Partido Popular Socialista	Cidadania
27	PSDC: Partido Social Democrata Cristão	DC: Democracia Cristã
51	PEN: Partido Ecológico Nacional	Patriota
70	PTdoB: Partido Trabalhista do Brasil	Avante

Fonte: TSE

Figura 6 – Incorporações partidárias

partido incorporado		partido incorporador	
número	nome	número	nome
31	PHS: Partido Humanista da Solidariedade	19	Pode: Podemos
44	PRP: Partido Republicano Progressista	51	Patriota
54	PPL: Partido Pátria Livre	65	PCdoB: Partido Comunista do Brasil

Fonte: TSE

Embora não conste das figuras, vale registrar que o PP, que antes da lava-jato se denominava Partido Progressista, em 2017 manteve a sigla, mas alterou a denominação para progressistas. Sobre essas mudanças, destaca-se reportagem do portal G1 de 2017:

De olho nas eleições de 2018, um grupo de partidos aposta na mudança de nome, inclusive com a retirada da palavra “partido” da nomenclatura, para se apresentar como uma nova alternativa e se descolar da atual crise política e se aproximar dos eleitores.

[...]

A simples mudança de nome, porém, é vista com ceticismo por cientistas políticos, que consideram a estratégia somente uma jogada de marketing.

Na avaliação de David Fleischer, Universidade de Brasília (UnB), alterar o nome representa “apenas uma mudança de fachada” e que é preciso haver uma reforma política profunda. (CALGARO; MODZELESKI, 2017).

Constata-se que quando se viram pressionados pela sociedade em razão das denúncias e da crise política, ao menos 8 partidos mudaram seus nomes, retirando a palavra “partido”, e 2 se incorporaram a outros. A opção dessas legendas foi de, visando a meta (eleição 2018 e posteriores), alterar a nomenclatura para tentar se descolar da “criminalização” das agremiações partidárias. A crise deu uma oportunidade e o desafio das entidades mudarem profundamente a fim de cumprir seu papel na democracia, mas a saída foi mudar o discurso, se incorporar ou trocar de nome. Nota-se, nesse caso, o uso pragmático da razão pelos partidos.

A utilização ética da racionalidade prática não consegue abranger valores universais, embora em determinados momentos é possível que uma solução ética também seja moral, na medida que seja possível sua universalização. Se diante da crise partidária, da “criminalização dos partidos”, as agremiações adotassem medidas como abertura das instâncias democráticas, se teriam valores pertinentes ao mundo (*ethos*) da política como também princípios morais que ultrapassam a mera vida das organizações políticas para também atingir um anseio social e universal.

Desta forma, para fins desta pesquisa, tendo em vista a necessidade

de princípios passíveis desta universalização, se faz necessário que os partidos políticos se utilizem de uma racionalidade prática moral, ainda que se inicie com pragmatismo e eticidade, para se buscar a sua recuperação perante a sociedade. Sobre o uso moral da razão prática, Habermas (1989, p. 9) explica que “aproximamos, com efeito, do modo de consideração moral assim que examinamos se nossas máximas são conciliáveis com as máximas de outros”.

Adotar o *compliance* partidário, que inclui maior democracia interna, é bom para o partido (ética), mas também é bom para a sociedade, que terá agremiações mais abertas e próximas do papel constitucional e democrático que lhes cabem (moral). Nesse sentido:

A questão "Que devo fazer?" é respondida moralmente com referência àquilo que se deve fazer (*was man tun soll*). Mandamentos, morais (*moralische Gebote*) são imperativos categóricos ou incondicionados que exprimem normas válidas ou fazem implicitamente referência a elas. Apenas o sentido imperativo desses mandamentos pode ser entendido como um "dever" (*Sollen*) que não é dependente nem de fins ou preferências subjetivas, nem da meta, para mim absoluta, de uma vida boa, uma vida de êxito ou não-malograda. Em contrapartida, o que se "deve" (*soll*) fazer ou o que se "tem de" (*muss*) fazer possui aqui o sentido de que é justo e, portanto, de que é dever (*Pflicht*) agir desta maneira. (HABERMAS, 1989, p. 11).

Portanto, diante de uma adversidade que necessita de uma decisão prática, ao se fazer o uso moral da razão busca-se não o bem ou o fim, mas o que é justo. Desta forma, “tem-se que o agir pautado pela moral é um agir universalizado, que tem sempre, em última instância, a busca pelo que é justo”. (BANNWART JÚNIOR, MARTINS E SILVA, 2019, p. 12). Ainda que cada pessoa possa possuir seus próprios valores, de acordo com o *ethos* que ela vive, ao agir pelo uso da razão moral pode acabar indo na contramão de seus valores pessoais quando a ação justa for contrária à sua ética.

O conceito de justiça aqui se dá na medida em que as razões utilizadas são aceitas por todos. Conforme destaca PINZANI (2009, p. 126):

Questões morais são, segundo Habermas, as que se deixam resolver oferecendo-se razões universalmente válidas (isto é, razões com as quais todos poderiam estar de acordo). [...] uma norma moralmente válida é aquela cuja vigência seria aceita por todos. Questões morais são questões da justiça e do bem-estar de outros, mas não questões da vida boa. Estas últimas podem ser respondidas somente no âmbito de um determinado mundo da vida: são questões éticas. Também um discurso ético segue regras discursivas, mas a perspectiva que os participantes devem assumir neste caso é diferente da dos discursos morais, já que nele são os membros de

uma certa comunidade ética e não todos os seres humanos que avaliam a aceitabilidade de uma norma.

Assim, quando se afirma a necessidade de adoção dos programas de integridade pelos partidos políticos, inclusive mediante norma específica que também inclua regras de democracia intrapartidária, tem-se em vista o uso moral da razão prática, vez que se trata de uma questão justa e que beneficiária a todos, e a própria democracia. Mais uma vez deve-se destacar que não é somente o *compliance* que trará maior moral partidária, mas esse como meio para se ter no âmbito dos partidos questões como abertura democrática, equidade de gênero e maior transparência.

Realizado o fundamento teórico, é preciso estabelecer mais razões para se adotar tais programas no âmbito das agremiações. Já se abordou que a democracia liberal, como a posta pela Constituição Federal, não tem dado conta dos desafios da sociedade altamente secularizada. A falta de participação ativa dos cidadãos perpassa pelo déficit de representatividade e abertura dos partidos que, somado aos escândalos de corrupção, gera uma privatização da opinião e vontade pública, bem como falha no sistema constitucional pautado no monopólio partidário quanto à elegibilidade.

Tem-se como saída o fortalecimento das entidades político-partidárias, em busca de uma ampla formação discursiva, para que se transformem em caixas de ressonância da sociedade, aptas a captarem a opinião pública informal, trazendo aos partidos uma estrutura sistêmica. Para tanto é preciso largar o pragmatismo ou a instrumentalidade, características atuais das agremiações que buscam o poder pelo poder, para que se consiga implementar uma moral universalmente aceita por todos que trará o prestígio e confiabilidade que tanto falta aos partidos políticos no Brasil.

Essa implementação perpassa, necessariamente, por maior democracia interna que, como já destacado, se faz imprescindível na efetivação do *compliance* partidário. É preciso ter uma valoração na decisão racional, e não somente se utilizar das técnicas ou meios que visem apenas os fins.

Quando se tem um déficit de representatividade nos partidos, o próprio direito passa a ser meramente instrumental, e como sistema não realiza a sua posição de mediador entre o poder comunicativo e administrativo, pois, não existe uma ética discursiva dentro das agremiações. A legitimação das normas passa pela formação discursiva anteriormente realizada na esfera pública. Assim, reabilitar os

partidos é também buscar a reabilitação do próprio direito, e vice-versa.

As agremiações cumprem, conceitualmente, três funções: jurídico-constitucional, social e política. Entretanto, nenhuma delas tem sido satisfatoriamente cumprida pelos partidos. É preciso assumir o papel de espaços públicos autônomos de formação democrática da opinião e vontade popular. Para isso, se torna imprescindível que as organizações políticas assumam essa função de canalizadora e mediadora da opinião e vontade pública formal e informal através da liberdade e democracia interpartidária. Isso porque, com dominação, interferência e pragmatismo de mercado, os partidos afastam a sociedade civil da esfera pública, impossibilitando uma maior participação democrática de modo a aproximá-la da própria política parlamentar (poder comunicativo e poder administrativo).

Mudar nomenclatura e/ou siglas partidárias, trabalhar um discurso de mudança, investir no marketing, é comum, condutas adotadas há certo tempo e que não trazem uma aproximação com a sociedade. Não basta propor e discursar, é preciso, efetivamente, se tomar posições diante da situação. Ainda que inicialmente, se adote mudanças com vistas aos fins, utilizando-se da instrumentalidade também presente na política, se faz necessário novas decisões.

Fazendo um paralelo, guardada as particularidades dos partidos, com as empresas tem-se que a sociedade vem exigindo cada vez mais posturas, por parte dessas pessoas jurídicas, condizentes em externalidades positivas para a coletividade, ainda que o lucro seja o fim da atividade empresarial. Assim como não há conflito entre o lucro e posturas sociais e responsáveis no mundo empresarial, não existe incompatibilidade entre se buscar o poder (fim) através de práticas mais democráticas, transparentes e responsáveis. Nessa perspectiva de empresa, BANNWART JÚNIOR (2012, p. 516) destaca:

Hoje, o lucro torna-se consequência da competência de as empresas lidarem com os "múltiplos objetivos", sobretudo sociais e ambientais, que despontam no cenário produtivo. Acresce, ademais, que os objetivos sociais que primam por uma sociedade mais justa, civilizada, sadia, equilibrada ecologicamente, democrática e cidadã, perpassam pelas condições de como a mesma se reproduz materialmente e como distribui tais riquezas produzidas.

Destarte, as empresas têm percebido que ao adotarem práticas sustentáveis e responsáveis ambiental e socialmente reflete em maior lucro. Não basta apenas uma boa instrumentalidade, meios adequados aos fins, a lógica de

mercado, pois, a sociedade analisa e cobra outras questões (valores) de uma atividade econômica. Da mesma forma, é com os partidos políticos. Há uma saturação de propostas vazias, de marketing político e eleitoral, sendo necessária novas condutas que tragam valores e mudanças no funcionamento partidário.

Muito já se afirmou que os partidos devem assumir o seu papel da esfera pública, e, portanto, deve-se trazer a compreensão desse espaço público na doutrina de Habermas. Segundo o autor não se pode entendê-la como “uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis”. Além disso, também não é “um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis”. (HABERMAS, 1997a, p. 92),

Desta forma, a esfera pública pode ser entendida como “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados”, no sentido de se conseguir condensar as opiniões públicas em determinadas temas. (HABERMAS, 1997a, p. 92). Assim, os partidos não seriam a própria esfera, mas fariam parte dela, e, por essa razão, não se coloca as agremiações como detentoras da exclusividade da melhora democrática e representativa, mas como protagonistas no conceito de espaço público, de modo a levar o poder comunicativo ao poder administrativo.

Os partidos dentro da esfera pública, caso adotem a racionalidade moral através de valores universais como a democracia interna e controle interno (com maior transparência), assumiriam um papel fundamental na formação da vontade que hoje se encontra na própria iniciativa privada ou corporativa. As agremiações possibilitando o processo comunicativo, sem dominação, poderão sintetizar e filtrar as demandas sociais convertendo-as em propostas políticas, e caso chegue ao poder, em poder político e ações de governo.

Assim, a democracia deliberativa que é capaz de dar melhor resposta política na sociedade pós-convencional necessita das redes de comunicação e formação da vontade, cumprindo aos partidos um papel de grande relevância ao captar e assimilar especialmente as opiniões informalmente geradas, em um mundo altamente tecnológico no qual muitos se utilizam das redes sociais para se expressarem. É preciso um canal para se captar os anseios populares de forma organizada e aberta. Não se enxerga êxito nessa formação discursiva caso venha de

canais privados, como sociedades de classes, ou até mesmo do próprio Ministério Público. A política, e conseqüentemente a atuação parlamentar, se muda através da própria.

Destarte, ao contrário das empresas que já constataram a eficiência para o seu fim com a adoção de condutas éticas e morais, os partidos seguem sem perceber a importância de se adotar essa ideia. Não se pode pensar em uma verdadeira democracia, quando as entidades responsáveis pela apresentação dos representantes continuam fechadas, com fenômenos antidemocráticos e, principalmente, sem adotarem mecanismos que garantam a integridade de seu funcionamento. Ao se depararem com “O que devo fazer?”, a resposta deve ser fundada no dever e não somente no bem que isso fará ao *ethos* político-partidário ou a como essas condutas contribuirão para o seu fim (poder).

Não se nega a ideia de uma utilização, inicial, instrumental e pragmática da razão nesse caso, pois, a adoção de um *compliance* partidário que inclua regras de democracia interna e maior participação dos filiados e terceiros na vida intrapartidária, também “renderá” politicamente, ao ser explorada pelo marketing eleitoral e político. Toda mudança começa com pequenos passos, e, ainda que se use de tais programas para angaria apoio e voto, com o tempo tais mudanças refletirão em uma melhora do diagnóstico quanto aos partidos.

Desta forma, ao adotarem mecanismos de integridade, os partidos estariam se utilizando tanto do pragmatismo, quanto da ética e moral em Habermas, fortalecendo a mudança da democracia liberal para a deliberativa, mais condizente com as sociedades complexas do mundo pós-convencional. Isso porque, o *compliance* (da forma proposta) estaria orientado ao poder e ao voto (uso pragmático), bem como ao se pautar por maior democracia interna, controle e transparência os partidos estarão se utilizando do “bem agir” relacionado ao *ethos* (política), mas também de valores morais que são universalmente aceitos (e esperados) pela sociedade.

CONCLUSÃO

Diante do problema colocado (a crise de representatividade/partidária e o recebimento preponderante de recursos públicos pelos partidos) chega-se à conclusão de que a lei anticorrupção é aplicável às agremiações, no que não contraria a lei específica (LOPP), bem como se faz necessário a adoção do *compliance* a fim de se recuperar a confiança e o prestígio dos partidos perante a sociedade.

Ficou demonstrada a hipótese de que o programa de integridade contribuirá para que os partidos se tornem entidades democráticas capazes de as suas funções e também seu papel na esfera pública pensada por Habermas, de modo a facilitar a democracia deliberativa, modelo mais adequado para as sociedades complexas do mundo pós-convencional.

Não se tem como a solução dos problemas a adoção de mecanismos de integridade, mas ante o diagnóstico apresentado tal solução, se incorporada pelos partidos, levaria a uma melhora quanto ao déficit democrático e representativo dessas organizações.

Também se constatou, em que pese a autonomia interna dos partidos disposta na Constituição, a possibilidade do Estado regular os programas de integridade de modo a incluir para a aferição de sua efetividade a existência de regras e normas de democracia intrapartidária. Não há “blindagem” ou “soberania” das agremiações em tal ponto que outros princípios preciosos ao direito não devam ser observados pelas organizações políticas.

Pode-se exigir das legendas o cumprimento de princípios fundamentais para a democracia como a transparência dos atos partidários, maior abertura democrática, especialmente quando se está diante de um financiamento preponderantemente público. O *compliance* pensado no âmbito partidário só terá razão de existir quando vier acompanhado de valores, como a democracia interna, equidade de gênero, e diligências sérias quanto ao uso do dinheiro oriundo do Estado.

A lei anticorrupção, nesse sentido, pode ser vista, enquanto não advir legislação própria, como fomentadora da adoção dos programas de integridade pelos partidos. Para isso, se faz necessário a compreensão de sua aplicabilidade nesse âmbito, uma vez que os partidos são pessoas jurídicas de direito privado, com natureza de associação de pessoas.

O fato da norma não mencionar expressamente as agremiações, não

afasta a sua aplicação aos partidos. Isso porque, a redação legal é a mais aberta possível quando determina que a legislação se aplica a quaisquer associações de pessoas. Não se teria isonomia quando aplicável a determinadas pessoas jurídicas de direito privado, incluindo-se igrejas, entidades sem fins econômicos, sindicatos, e não se aplicar aos partidos.

Também não há de se falar em incompatibilidades entre a Lei anticorrupção e a Lei partidária, pois, conforme se demonstrou trata-se de uma antinomia parcial-parcial, na doutrina de Bobbio (1995), que somente afasta a aplicabilidade das sanções de dissolução compulsória e suspensão do partido, tendo em vista que existe disposição específica na lei dos partidos sobre o tema. Se o ato do partido se der no âmbito contábil e financeiro existe sanção prevista na Lei 9.096/95, mas caso a conduta se enquadre nos atos dispostos no art. 5º da Lei 12.846/13 se incidirá as punições previstas nesta norma.

Ainda que o partido não fature, em seu conceito técnico, a própria legislação anticorrupção prevê a possibilidade de multa com base em um valor mínimo e máximo. Essa lógica legal, inclusive, é aplicável às associações sem fins econômicos que também não têm faturamento.

Por outro lado, diante desta crise partidária e representativa, os partidos devem adotar programas de integridade, com conteúdo além do restrito cumprimento das normas, a fim de recuperarem a confiança da sociedade que, conforme se demonstrou por pesquisas de opinião, não confiam nas agremiações partidárias.

Ainda sobre a necessidade de adoção do *compliance* partidário, se estabeleceu como fundamento teórico os usos da razão prática de Habermas, e como hipótese de solução para a crise de representatividade a utilização dos fundamentos da democracia deliberativa, ainda que esta seja distante da realidade da sociedade brasileira, mas suas bases são fundamentais no processo de reabilitação dos partidos políticos para efetivar o papel deles de protagonismo na captação e assimilação da opinião e vontade tanto formal quanto informal.

Portanto, conclui-se pela aplicabilidade da lei anticorrupção no âmbito partidário, bem como pela necessidade de adoção de programas de *compliance* pelos partidos políticos, o que contribuirá para uma melhora no desempenho das funções das agremiações, e conseqüentemente na própria democracia.

REFERÊNCIAS

- ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em 15 fev. 2020.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 23. ed. ver. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo : MÉTODO, 2015.
- ALVIM, Frederico. A evolução histórica dos partidos políticos. Revista Eletrônica EJE nº 6, ano 3. Disponível em: <http://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 25 fev. 2020.
- AMORIM, Felipe. TSE aprova financiamento proporcional a candidatos negros a partir de 2022. UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/08/25/tse-aprova-financiamento-proporcional-a-candidatos-negros-a-partir-de-2022.htm>. Acesso em 15 ago. 2020.
- ARAÚJO, Roberta Côrrea de. Legitimidade do Poder Político na Democracia Contemporânea. Juruá Editora, 2015, 326 p. Curitiba.
- BANNWART JUNIOR, Clodomiro José. Entrelinhas: percursos da Nova República. 1 ed. Londrina. Engenho das Letras, 2019.
- BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. Globalização, empresa e responsabilidade social. In: Seminário internacional de história e direito: instituições políticas, poder e justiça, II., 2012, Rio de Janeiro. *Scientia Iuridica* – Tomo LXI, 2012. n. ° 330. Rio de Janeiro: *Scientia iuridica*, 2012. p. 579-596.
- BANNWART JUNIOR, Clodomiro José; JÚNIOR, João Evanir Tescaro. Jürgen Habermas: teoria crítica e democracia deliberativa. *Confluências*, vol. 12, n. 2. Niterói: PPGSD-UFF, outubro de 2012, páginas 129 a 156. ISSN 1678-7145.
- BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; MARTINS, Luiz Gustavo Campana; SILVA, Rosely Dias da. Compliance: um estudo com base na ética discursiva de Jürgen Habermas. In: I Seminario Internacional de Democracia, Ciudadanía y Estado de Derecho (I SIDeCiED), 2019, Revista Controversia, ano 1. Disponível em: http://www.revistacontroversia.es/articulo.php?id_articulo=16&id_revista=1. Acesso em 20 ago. 2020.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Partidos Políticos. Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 50, Jan. 1980, p. 19-76.
- Barbosa, C.; Spigariol Rinaldi, A. (2017). “Partidos políticos perdem por não investirem em ética.”. Nota de Política Pública n. 01/2017. São Paulo: Instituto Mercado Popular.
- BITTENCOURT, Sidney. Comentários à Lei Anticorrupção: Lei 12.846/2013. 3ª Edição - Revista, Atualizada e Ampliada, Curitiba: Juruá Editora, 2019, 216p.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 6. ed. Brasília: Editora UNB, 1995.

BONAVIDES, Paulo. Revista da OAB. Conselho Federal. Nº 62. Jan-jun - 1996.

BRASIL, Câmara dos Deputados. PL 6826/2010. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>> Acesso em 10 mai. 2020.

_____. Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965. Dispõe sobre a criação, por membros do Congresso Nacional, de organizações que terão atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituem, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-4-20-novembro-1965-351199-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso 21 de fev. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 20 fev. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 fev. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. Avaliação do Brasil. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/mecanismo-de-avaliacao/avaliacao-do-brasil>> Acesso em 12 mai. 2020.

_____. Controladoria-Geral da União. Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em 16 ago. 2020.

_____. Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 13 mai. 2020.

_____. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm. Acesso em 14 ago. 2020.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso 20 fev. 2020.

_____. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc25-85.htm. Acesso em 23 fev. 2020.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso 17 mai. 2020.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em 16 mai. 2020.

_____. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm>. Acesso em 18 fev. 2020.

_____. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm. Acesso em: 22 fev. 2020.

_____. Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm. Acesso em 18 fev. 2020.

_____. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm. Acesso 21 fev. 2020.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e

dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em 10 mar. 2020.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 39, de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113244>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 429, de 2017. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade.. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em 20 ago. 2020.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 60, de 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. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128349>. Acesso em 20. Ago. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 15 ago. 2020.

CALGARO, Fernanda; MODZELESKI, Alessandra. Diante de crise política, partidos mudam de nome para atrair eleitores em 2018. Ago. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diante-de-crise-politica-partidos-mudam-de-nome-para-atrair-eleitores-em-2018.ghtml>. Acesso em 18. ago. 2020.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional. 6ª Ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHOSA, Modesto. Considerações Sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CHAUÍ, Marilena. O Que é Política? In: NOVAES, Adauto. O Esquecimento da Política. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. III Jornada de Direito Civil – enunciados aprovados de ns. 138 a 271. Dez. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/jornadas-cej/III%20JORNADA%20DE%20DIREITO%20CIVIL%202013%20ENUNCIADOS%20APROVADOS%20DE%20NS.%20138%20A%20271.pdf/view>. Acesso em 29 jun. 2019.

CONSTANT, Benjamin. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In.: MONTEIRO, João Paulo e ou. Filosofia Política 2. Porto Alegre: L&PM Editores (UNICAMP/UFRGS – com apoio do CNPQ), 1985.

COSTA, Antônio Tito. Natureza Jurídica do Partido Político no Brasil. Revista de Direito Público – RDP-1., v. 1, jul./set. 1967. p.. 82.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DURÃO, Aylton Barbieri. A Política Deliberativa de Habermas. Veritas, Porto Alegre, v. 56, n. 1, jan/abr 2011, p. 8-28.

FARIA, José Eduardo. Corrupção, Justiça e Moralidade Pública. 1 ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

FARIAS NETO, Pedro Sabino. Ciência política: enfoque integral avançado. São Paulo: Atlas, 2011, p. 178.

FERREIRA, Raphael Rodrigues. O autofinanciamento de campanhas eleitorais sob a égide do princípio da isonomia: uma análise a partir das eleições municipais de 2016. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-B9KJ7R/1/raphael_rodrigues_ferreira___disserta___o___o_autofinanciamento_de_campanhas___eleitorais_sob_a_égide_do_princ_pio_da_isonomia___fdufmg.pdf. Acesso em 07 de dez. 2019.

FERREIRA, Rubens da Silva. Jornadas de Junho: uma leitura em quatro conceitos para a Ciência da Informação. In: CID: R. Ci. Inf. e Doc., Ribeirão Preto, v. 6, n. 2, p. 5-19, set. 2015/fev. 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/89761-Texto%20do%20artigo-184823-2-10-20151002.pdf>>. Acesso 12 mai. 2020.

FGV, São Paulo. Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJBrasil. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618?offset=0>> Acesso em 06 mai. 2020.

FREITAS JUNIOR, Dorival de. Lei Anticorrupção – As Inconstitucionalidades na Responsabilização da Pessoa Jurídica. Curitiba: Juruá, 2017. 324p.

GALVÃO, Débora Gomes. Uma perspectiva comparada da crise de representação dos partidos políticos no Brasil (2000-2015). Revista Eleições & Cidadania, Teresina, ano 6, n. 6, p. 70-100, 2015/2016.

GONÇALVES, Arnaldo Manuel Abrantes. Os partidos políticos e a crise da democracia representativa. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano

10, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6818>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

GUARAGNI, Fábio André. Comentários aos artigos 1^a a 4^o. In: CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André (coord); BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes (org). Lei Anticorrupção: comentários à Lei 12.846/2013. 1. Ed. – São Paulo: Almedina, 2014.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume I. Trad. Flávio Beno Siebeneichler – Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade, volume II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler – Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Estud. av., São Paulo, v. 3, n. 7, p. 4-19, dez. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em :13 de agosto. 2020.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova [online]. 1995, n.36, pp.39-53. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451995000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 15. dez. 2018.

IPSOS. Pulso Brasil: Corrupção, PT e Lava jato. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/Lava_Jato_Ipsos_Pulso_Brasil.pdf> Acesso em 25 abr. 2020.

LACERDA, Andrey Felipe. A Função Social dos Partidos Políticos no Atual Modelo Institucional Delineado pela Constituição da República de 1988. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC nº 19 – jan./jun. 2012. P. 289-309.

LEAL, Rogério Gesta; RITT, Caroline Fockink. Possibilidade (ou não) de aplicação da lei anticorrupção para as entidades de administração pública indireta quando estas forem sociedades empresárias estatais. In: XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea: Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, UNISC, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14681>>. Acesso em: 15 de maio 2020.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf>. Acesso em 05 dez. 2019.

MAGALHÃES, Guilherme. Confiança nas Forças Armadas segue como a maior, diz Datafolha; nos partidos é a menor. Jul. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/confianca-nas-forcas-armadas-segue-como-a-maior-diz-datafolha-nos-partidos-e-a-menor.shtml>>. Acesso em 20 abr. 2020.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Trad. De Vera Pereira. Revista brasileira de ciencias sociais, n. 29. São Paulo: ANPOCS, 1995.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 115-127, nov. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300008&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 03 dez. 2020.

MARINELA, F. Lei anticorrupção - (Lei n. 12.846, 1º de agosto de 2013). São Paulo: SARAIVA, 2015.

MEZZAROBA, Orides. Partidos Políticos, 1ª ed.(ano 2004), 3ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2010. 192p.

MOREIRA REIS, Palhares. Cinco estudos sobre partidos políticos. Recife. UFPE, 1999, p. 19.

MOURA, Evânio. Corrupção Eleitoral: princípio da proporcionalidade e proteção jurídica insuficiente. Curitiba: Juruá Editora, 2018.

MUNIZ, Carmen Valeria Soares. Estudo Sumário da Origem e Evolução dos Partidos Políticos Brasileiros. R. C,pol., Rio de Janeiro, out./ dez. 1988. P. 45-59.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde/view>. Acesso 20 mai. 2020.

PARTIDO NOVO: Disponível em: <https://novo.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PETTIT, Philip. Republicanismo: una teoria sobre la libertad y el gobierno. Tradução para o espanhol: Toni Demènech. Barcelona: Paidós, 1999.

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. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 225-251. (Tratado de Direito Eleitoral, v. 2.) ISBN 978-85-450-0497-4.

PINZANI, Alessandro. Habermas. Porto Alegre: Artmed, 2009.

PSL - PARTIDO SOCIAL LIBERAL. Demonstrativo de receitas e gastos, 2019. Disponível em: <https://psl.org.br/wp-content/uploads/2019/11/PSL-NACIONAL-ART.-29-XIV-DEMONSTRATIVO-DE-RECEITAS-E-GASTOS-2019.pdf>. Acesso em 15 ago. 2020.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RAMOS, César Augusto. A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas: liberalismo ou republicanismo? Síntese – Revista de Filosofia. Belo Horizonte. Vol. 33, nº. 105, p. 77-115, 2006.

RAMOS, César Augusto. A concepção republicana de liberdade como não-dominação. *Crítica: Revista de Filosofia*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 12, número 36, p. 301-336, out. 2007.

RAMOS, César Augusto. O liberalismo político e seus críticos. *Crítica: Revista de Filosofia*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina. Vol. 10, número 32, p. 229-264, out. 2005.

RAMOS, Cesar Augusto. O modelo liberal e republicano de liberdade: uma escolha disjuntiva? *Transformação*, v. 34, n 1, p. 43-66, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, ISSN 1516-3210, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, abr. jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/53>>. Acesso em 15. dez. 2018.

SANTANO, Ana Claudia. Breve ensaio sobre a democracia interna dos partidos políticos na Espanha. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da; MIRANDA, Jorge; FONSECA, Leonardo Campos Soares da; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (coord.), *Direito Eleitoral Comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 83-96.

SANTANO, Ana Claudia. La evolución de la definición de la naturaleza jurídica de los partidos en el Derecho español. *Ideología Y Militancia – Revista de Derecho Estasiológico*, año 1, nº 2, México, julio-diciembre 2013, p. 1-18.

SANTANO, Ana Cláudia; NETTO, Fernando Gama de Miranda. A lei anticorrupção aplicada aos partidos políticos: uma primeira aproximação teórica. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito administrativo e suas transformações atuais – Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*. Curitiba: Íthala, 2016. p. 604 – 624.

SANTANO, Ana Claudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. *Quaestio Iuris*, v. 10, nº3, Rio de Janeiro, 2017. pp. 1271-1295.

SANTIN, Valter Foletto. Panorama da Lei 12.846/2013 em improbidade empresarial. *Revista Consultor Jurídico*, 4 de agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-ago-04/valter-santin-lei-pune-improbidade-empresarial-varios-aspectos>>. Acesso em 10 de maio 2020.

SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. *Comentários à Lei 12.846/2013*. 2ª edição – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015, p. 80.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Ricardo. REPUBLICANISMO NEO-ROMANO E DEMOCRACIA CONTESTATÓRIA. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 19, n. 39, jun. 2011. ISSN

1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31684>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

SILVA, Tomas. 89% dos manifestantes não se sentem representados por partidos. Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

SOARES, Carlos Dalmiro da Silva. Evolução histórico-sociológica dos partidos políticos no Brasil Imperial. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 3, n. 26, 1 set. 1998. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1503>. Acesso em: 20 maio 2020.

SOARES, Orlando. Origens das Organizações Partidárias e os Partidos Políticos Brasileiros. R. Inf. Legisl. Brasília. ano 26, nº 103. Jul./ set. 1989. P. 163-190.

TEIXEIRA, Tarcísio. Direito Empresarial Sistematizado: doutrina, jurisprudência e prática. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TRAMONTINI, Daiane Sandra. Financiamento eleitoral: uma análise acerca da ação direta de inconstitucionalidade n. 4650/DF frente às garantias e princípios constitucionais partidários. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/132753/333238.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 25 ago. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Perguntas Frequentes: Quem somos. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>> Acesso 10 mai. 2020.

UOL. Vitória das ruas: o que mudou após os protestos pelo Brasil. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/album/2013/06/26/veja-medidas-aprovadas-ou-revogadas-apos-protestos-pelo-brasil.htm?mode=list&foto=7>. Acesso em: 13 mai. 2020.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. ELEMENTOS DE DIREITO ELEITORAL. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZYMLER, Benjamin; CANABARRO DIOS, Laureano. Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/2013). Uma Visão do Controle Externo. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2016, 1ª ed. p. 40.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CIDADANIA. Disponível em: <https://cidadania23.org.br/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

DEMOCRATAS. Disponível em: <https://www.dem.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL. Disponível em: <https://pcdob.org.br/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. Disponível em: <https://www.pdt.org.br/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Disponível em: <https://psol50.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. Disponível em: <http://www.psb40.org.br/>. Acesso em 15 de agosto de 2020.

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. Disponível em: <https://ptb.org.br/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PARTIDO VERDE. Disponível em: <https://pv.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PARTIDOS DOS TRABALHADORES. Disponível em: <https://pt.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PODEMOS. Disponível em: <https://podemos.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

PROGRESSISTAS. Disponível em: <http://www.progressistas.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.

REDE. Disponível em: <https://www.redesustentabilidade.org.br/>. Acesso em 15 ago. 2020.